

CAPITOLO I

ORIGINI E SVILUPPO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La cooperazione europea. – 2. Cenni sulle discipline sostanziali del Trattato di Roma. – 3. Verso l'Unione europea. L'Atto unico europeo. – 4. Il Trattato sull'Unione europea. – 5. Le prospettive dell'allargamento. – 6. Il Trattato di Amsterdam. – 7. Il Trattato di Nizza. – 8. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. – 9. Il Trattato di Lisbona. – 9.1. La cooperazione rafforzata. – 9.2. La politica estera e di sicurezza comune. – 9.3. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. – 9.4. Adesione di nuovi Stati. Sospensione. Recesso. – 9.5. La cittadinanza europea.

1. LA COOPERAZIONE EUROPEA

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ha inizio il processo di organizzazione della cooperazione tra gli Stati europei, volto a mettere in atto forme di unione dotate di strutture istituzionali a carattere intergovernativo con competenze in settori specifici: così nel campo economico e dello sviluppo (Organizzazione europea per la cooperazione economica OECE, poi OCSE), nel campo della difesa (Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico NATO e Unione europea occidentale UEO), nel campo politico con il Consiglio d'Europa (la prima organizzazione internazionale che prevede una Assemblea parlamentare) nel cui ambito è stata conclusa la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Sebbene anch'esso volto a creare una più stretta solidarietà tra gli Stati europei, il processo di integrazione europea si discosta dal quadro classico delle unioni di Stati e della cooperazione intergovernativa, connotandosi di aspetti originali e specifici.

Tale processo si fa risalire al 9 maggio 1950, quando il ministro degli esteri francese Schuman propose di mettere in comune la produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio in un'organizzazione aperta alla partecipazione di

altri Stati europei, come primo passo verso una più ampia cooperazione che comportasse determinate limitazioni di sovranità a favore di un'organizzazione dotata di poteri vincolanti nei confronti dei suoi membri. L'ambizioso obiettivo politico dell'iniziativa, creare le basi per una futura unione a carattere federale, fu ritenuto tuttavia perseguibile solo attraverso un metodo "funzionale", ossia attraverso la realizzazione di quelle che la Dichiarazione Schuman definiva concrete "solidarietà di fatto" tra alcuni Stati in settori specifici, che portassero gradualmente a una cooperazione estesa a più vasti settori economici.

L'obiettivo politico immediato era invece quello di ancorare stabilmente la Germania all'Europa e di eliminare le rivalità tra Francia e Germania in un'area strategica sensibile, come i bacini della Rhur e della Saar, tradizionalmente oggetto di conflitto di interessi fra i due Paesi.

I negoziati, aperti a Parigi tra sei Stati (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia, Germania, Italia), portarono alla firma del Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) per la durata di cinquanta anni. L'elemento di novità maggiore era rappresentato dal conferimento di poteri decisionali autonomi ad una istituzione (Alta Autorità) capace di decidere in modo indipendente dal consenso unanime degli Stati membri, tanto da indurre a parlare, per la prima volta, di carattere *sovranazionale* dell'organizzazione. Erano previsti inoltre un Consiglio dei Ministri, con poteri essenzialmente di controllo, un'Assemblea parlamentare, una Corte di giustizia.

Non fu coronata da successo invece un'altra iniziativa, anch'essa ispirata a una logica "sovranazionale", che prevedeva la creazione di una armata europea integrata, sottoposta a un comando unificato: per quanto il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) fosse stato firmato a Parigi il 27 maggio 1952, non entrò in vigore a causa del rifiuto da parte del Parlamento francese di autorizzarne la ratifica.

Questo insuccesso ridimensionò gli entusiasmi e il fervore di proposte degli anni cinquanta e portò un momento di riflessione sulla via dell'integrazione.

Il rilancio dell'idea europeista si ebbe con la conferenza di Messina dei ministri degli esteri della CECA, ove fu dato incarico a una commissione di esperti, presieduta dal belga Spaak, di studiare le iniziative opportune per proseguire il percorso dell'integrazione, prediligendo tuttavia un approccio settoriale e di natura prevalentemente economica. La commissione elaborò un progetto più ampio e ambizioso che prevedeva la creazione di un mercato comune generalizzato ed un progetto più circoscritto e "settoriale", riguardante la creazione di una Comunità per l'energia atomica, secondo l'esperienza già avviata con successo con la CECA. Entrambi i progetti furono approvati e condussero così il 25 marzo 1957 alla firma dei Trattati di Roma istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità per l'energia atomica

(CEEa o EURATOM) da parte dei sei Stati membri della CECA. I due Trattati, entrati in vigore il 1° gennaio 1958, hanno durata illimitata, a testimonianza di una chiara volontà politica di impegnarsi definitivamente nel processo di integrazione.

Alla Comunità economica europea fu assegnato “il compito di promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità” (art. 2), ma avendo come obiettivo generale “un’unione sempre più stretta fra i popoli europei” (preambolo): evidenziando ancora una volta il carattere strumentale della Comunità per il conseguimento di fini più vasti.

Le tre Comunità presentavano una struttura istituzionale in parte separata: comuni erano solo la Corte di giustizia e l’Assemblea parlamentare (come previsto dalla “Convenzione relativa a talune istituzioni comuni” firmata insieme al Trattato di Roma), mentre Consiglio e Commissione (Alta Autorità CECA) erano autonome e distinte per ciascuna Comunità, creando un inutile aggravio dell’apparato organizzativo già di per sé sufficientemente complesso: l’esigenza di una sua razionalizzazione portò alla conclusione del Trattato di Bruxelles dell’8 aprile 1965 sulla “fusione degli esecutivi”: una sola Commissione e un solo Consiglio, oltre a un bilancio unico per le tre Comunità. Si ebbe così una unificazione degli organi, ma non delle competenze e dei poteri, che restarono distinti per ciascun ambito delle tre Comunità.

Il cammino dell’integrazione incontrò tuttavia ben presto varie difficoltà, soprattutto a seguito della politica del generale De Gaulle (“L’Europa delle patrie”) ostile a ogni aspetto di sovranazionalità nel funzionamento delle istituzioni europee (politica “della sedia vuota”), culminata nel 1965 con l’opposizione della Francia a utilizzare il voto a maggioranza in seno al Consiglio e che portò al c.d. compromesso di Lussemburgo con cui venne generalizzata la prassi della votazione all’unanimità (*infra*, cap. II, par. 7.2).

Il cambiamento della politica francese con l’avvento di Pompidou alla presidenza della Repubblica, dette nuovo impulso al processo di integrazione, consentendo di raggiungere nuovi importanti traguardi. Con la decisione del Consiglio del 22 aprile 1970 fu deliberato il passaggio dal sistema dei contributi finanziari degli Stati membri al sistema delle risorse proprie della Comunità e nel 1972 fu introdotto un meccanismo finanziario, il “serpente monetario” rivolto a limitare i margini di fluttuazione tra le monete nazionali al fine di impedire che sorgessero ostacoli valutari alla libera circolazione delle merci; con la risoluzione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 esso venne poi sostituito dal sistema monetario europeo (SME).

Inoltre ebbe inizio il progressivo ampliamento delle Comunità ad altri Stati che avevano presentato domanda di adesione: con il trattato di adesione del 22

gennaio 1972 entrano a farne parte dal 1973 il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca (la Norvegia non ratificò a seguito dell'esito negativo del referendum indetto in proposito). Poi, nel corso degli anni, altri Stati si sono aggiunti: la Grecia dal 1981; la Spagna e il Portogallo dal 1986; l'Austria, la Finlandia e la Svezia dal 1995, per un totale di quindici Stati membri. Il successivo ampliamento avvenuto col Trattato di adesione firmato ad Atene il 16 aprile 2003 con dieci Stati membri (Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca) ha portato a venticinque i membri dell'Unione europea. Il Trattato di adesione con la Bulgaria e la Romania del 25 aprile 2005 ha sancito l'ingresso di questi due nuovi Stati a partire dal gennaio 2007. Infine, dal 1° luglio 2013 anche la Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea, portando così l'Unione all'attuale numero di ventotto Stati membri.

Il 23 giugno 2016 il referendum indetto dal governo conservatore di Cameron relativo all'uscita (c.d. *Brexit*) o alla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea ha dato esito positivo¹, ponendo per la prima volta le basi per il recesso di uno Stato membro dall'Unione e sancendo quindi con i fatti il tramonto dell'idea della irreversibilità del cammino dell'integrazione europea.

2. CENNI SULLE DISCIPLINE SOSTANZIALI DEL TRATTATO DI ROMA

Il Trattato di Roma ha come obiettivo immediato l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri come mezzo per il conseguimento di un'espansione equilibrata e stabile, un miglioramento del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati partecipanti. Era previsto che il mercato comune si instaurasse progressivamente nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe, che si è concluso nel 1968.

Durante il periodo transitorio, si sono succedute tre fasi dell'integrazione economica. La prima fase di "integrazione negativa", caratterizzata dalla creazione di una zona di libero scambio all'interno della quale eliminare tutti gli ostacoli "tecnici" agli scambi commerciali fra gli Stati partecipanti, è stata accompagnata dalla creazione di un'unione doganale tra i Paesi membri (attra-

¹Qualora invece il referendum avesse dato esito negativo, avrebbe trovato applicazione l'accordo concluso tra gli Stati membri in occasione della riunione del Consiglio in data 18-19 febbraio 2016, con il quale si accordavano al Regno Unito importanti concessioni con deroghe alle regole comuni in materia, ad esempio, di diritti sociali per gli stranieri (anche "comunitari"), di immigrazione, di mercato interno.

verso l'istituzione di un'unica barriera tariffaria nei rapporti con i Paesi terzi) e poi di un mercato comune all'interno del quale consentire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali. Ma l'aspetto più significativo del Trattato di Roma è quello di aver previsto l'attuazione di alcune politiche comuni "strategiche" e una serie di misure tendenti a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri nei settori contemplati ("integrazione positiva") al fine di realizzare un'effettiva integrazione economica.

In effetti il mercato comune si fonda innanzitutto sulle quattro libertà fondamentali, ma comporta altresì l'instaurazione di politiche comuni attribuite alla competenza delle istituzioni comunitarie (politica commerciale, politica agricola, politica dei trasporti) e di altre politiche anche successivamente instaurate (politica sociale, politica regionale), nonché la creazione di un regime di libera concorrenza e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune.

Libera circolazione delle merci

La libera circolazione delle merci comporta l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione nonché delle restrizioni quantitative e delle altre misure di effetto equivalente; inoltre comporta l'instaurazione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i Paesi terzi. I prodotti provenienti da Paesi terzi incontrano così i medesimi oneri qualunque sia il luogo di ingresso nell'area comunitaria e, una volta adempiute le formalità d'importazione, sono considerati "in libera pratica", ossia possono poi circolare liberamente all'interno del mercato comune. Restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente possono essere consentite solo se giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute, di protezione del patrimonio artistico e storico nazionale, di tutela della proprietà industriale e commerciale, purché non siano discriminatorie e non costituiscano restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri (ex art. 36 CEE, ora art. 36 TFUE). Alla realizzazione di questa libertà, soprattutto per quanto riguarda le misure di effetto equivalente, che costituiscono il vero problema (le restrizioni quantitative essendo state eliminate nel periodo transitorio) ha molto contribuito la giurisprudenza della Corte di giustizia: nella celebre sentenza *Cassis de Dijon*² essa ha affermato il principio del

² Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78; il principio è stato poi ribadito in altre sentenze, con riferimento alla commercializzazione dell'aceto non di vino in Italia (26 giugno 1980, causa 788/79), della birra in Germania (12 marzo 1987, causa 178/84), della pasta di grano tenero in Italia (14 luglio 1988, causa 90/86).

mutuo riconoscimento, secondo cui la disciplina di uno Stato membro in materia di produzione e di commercializzazione di un dato bene deve essere riconosciuta in tutti gli altri Stati membri, a meno che non si opponga una delle ragioni imperative di cui all'art. 36 CEE: si afferma cioè una presunzione di equivalenza delle legislazioni nazionali degli Stati membri. In ogni caso, le eventuali restrizioni devono essere proporzionate al fine perseguito di tutelare esigenze imperative del diritto nazionale non ritenute sufficientemente garantite dalla legislazione dello Stato di provenienza del bene.

Libera circolazione delle persone

La libera circolazione delle persone riguarda principalmente la libera circolazione dei lavoratori dipendenti ed il diritto di stabilimento dei lavoratori autonomi. Il principio generale applicabile in materia è quello del divieto di qualsiasi discriminazione, sia in termini di retribuzione che di condizioni di lavoro, effettuata sulla base della nazionalità.

Salvo motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (riserve che devono comunque essere interpretate in modo restrittivo e secondo criteri non nazionalistici³), i lavoratori hanno il diritto di rispondere ad offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri, di risiedervi, di rimanervi dopo aver occupato un impiego (fanno eccezione gli impieghi nella pubblica amministrazione: art. 48 CEE, ora art. 45 TFUE). Sono parimenti vietate discriminazioni retributive tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile (art. 119 CEE, ora 157 TFUE). Vari atti normativi dell'Unione europea hanno ulteriormente precisato il contenuto di tale libertà.

La libertà di stabilimento comporta per i cittadini degli Stati membri la facoltà di accedere alle attività non salariate e al loro esercizio nonché di costituire e gestire imprese e società, alle stesse condizioni stabilite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini; di conseguenza sono vietate tutte le restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 52 CEE, ora art. 49 TFUE), salvo le attività che in uno Stato partecipino all'esercizio dei pubblici poteri, e fatta salva l'applicabilità di norme nazionali giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica: artt. 55 e 56 CEE (ora 51 e 52 TFUE).

³ Corte di giustizia, sentenza 4 dicembre 1974, Van Duyn, causa 41/74.

Libera prestazione dei servizi

L'art. 59 CEE (ora art. 56 TFUE) prevede la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un Paese della Comunità diverso da quello del destinatario della prestazione. Per servizi devono intendersi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, di carattere industriale, commerciale, artigianale, libero-professionale. Per l'esercizio della sua prestazione, il prestatore può, a titolo temporaneo, svolgere la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni ivi previste per i propri cittadini.

La Corte di giustizia⁴ ha affermato la diretta applicabilità delle disposizioni del Trattato che conferiscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di stabilirsi e prestare servizi in altri Stati membri, anche in assenza delle direttive di armonizzazione previste dal Trattato per il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività non salariate e per la liberalizzazione dei servizi.

Libera circolazione dei capitali

L'art. 67 CEE disponeva che gli Stati membri sopprimessero gradualmente, nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri. La libera circolazione dei capitali, dunque, sebbene fosse considerata un "completamento necessario della libera circolazione dei servizi" in quanto "è diritto del destinatario di essi di trasferirsi in uno Stato membro della Comunità diverso da quello in cui è residente senza essere impedito da restrizioni in materia di pagamenti"⁵, era sottoposta ad un obbligo di liberalizzazione meno assoluto rispetto alle altre libertà in quanto sussisteva solo nei limiti in cui risultasse necessario per il buon funzionamento del mercato comune, il che impediva di attribuire alla disposizione in parola carattere di diretta applicabilità⁶.

In realtà, la Corte di giustizia, operando una distinzione tra pagamenti correnti (che ai sensi dello stesso art. 67, secondo comma, dovevano essere liberati da qualsiasi restrizione entro la fine della prima tappa) e movimenti di capi-

⁴Si vedano le sentenze 1° giugno 1974, *Reyners*, causa 2/74, e 3 dicembre 1974, *Van Binsbergen*, causa 33/74.

⁵Corte di giustizia, 31 gennaio 1984, *Luisi e Carbone*, causa 286/82.

⁶Corte di giustizia, 11 novembre 1981, *Casati*, causa 203/80.

tali, aveva concluso che la disposizione sulla liberalizzazione dei pagamenti correnti avesse carattere direttamente applicabile⁷.

In sostanza, dunque, la normativa comunitaria in materia portava a una liberalizzazione totale dei trasferimenti di valuta che costituissero il corrispettivo di scambi in merce, servizi o capitali e procedeva di pari passo con la progressiva liberalizzazione dei rapporti sottostanti; la liberalizzazione dei movimenti di capitali in senso proprio aveva ad oggetto solo quelli specificamente previsti dalle direttive di attuazione di cui all'art. 67. Solo il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, che ha abrogato gli artt. 67-73 del Trattato di Roma, sanciva (art. 56 CE ora 63 TFUE) la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali (del resto già prevista dalla direttiva 361 del 24 giugno 1988), senza più aver riguardo all'esistenza di una transazione commerciale o ad una prestazione di servizi sottostanti; dal tenore ora preciso ed incondizionato di tale disposizione, si evince che essa deve ritenersi provvista di effetti diretti.

La disciplina della concorrenza

Le attività economiche anche in un mercato comune non possono svilupparsi in modo equilibrato se, nonostante l'eliminazione degli ostacoli alla libertà di circolazione, si verificano delle distorsioni nelle condizioni di libera concorrenza. Come dichiarato nell'art. 3 CEE, par. f), l'azione della Comunità comporta "la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno". A tal fine, una serie di disposizioni, applicabili alcune alle imprese altre agli stessi Stati membri, dettano una disciplina articolata e rigorosa della concorrenza per quanto riguarda gli scambi tra Stati membri, destinata poi a condizionare in modo significativo anche molte discipline antitrust nazionali (come quella italiana: legge n. 287 del 1990) che rimangono competenti a regolamentare i rapporti di rilevanza solo interna.

L'art. 85 CEE (ora art. 101 TFUE) dispone che sono incompatibili col mercato interno e pertanto vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni d'imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri impedendo, restringendo o falsificando il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune: simili intese sono sanzionate da nullità di pieno diritto. Possono tuttavia essere esentate da tale divieto quelle intese che contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. È ugualmente incompatibile e vietato lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante nel mercato comune o su una parte

⁷ Sentenza Luisi e Carbone, cit.

sostanziale di questo attraverso pratiche abusive che possono consistere (secondo un'indicazione non esaustiva) nell'imposizione di prezzi, nella limitazione della produzione a danno dei consumatori, nell'applicazione nei rapporti commerciali di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti (art. 86 CEE, ora 102 TFUE).

L'art. 92 CEE (ora 107 TFUE) si occupa del delicato problema degli aiuti che gli Stati spesso sono soliti concedere alle imprese per agevolare la loro attività; potendo creare distorsioni alla concorrenza, sono dichiarati incompatibili, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti sotto qualsiasi forma concessi, che favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Sono ritenuti tuttavia compatibili gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, purché non discriminatori, e quelli concessi in occasione di calamità naturali. Altri aiuti possono essere dichiarati compatibili (dietro determinazione della Commissione), come gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni meno sviluppate, o destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di interesse europeo o a porre rimedio a gravi turbamenti dell'economia di uno Stato membro.

Alla Commissione spetta sorvegliare sul rispetto delle regole di concorrenza, usufruendo di incisivi poteri di controllo e decisionali, caratterizzati inoltre da un'ampia discrezionalità che non ha mancato di suscitare qualche reazione critica.

3. VERSO L'UNIONE EUROPEA. L'ATTO UNICO EUROPEO

Negli anni ottanta assistiamo a numerose iniziative tendenti a rilanciare il processo di integrazione europea, dopo la fase di stallo seguita alla "crisi della sedia vuota" degli anni sessanta e alla crisi economica degli anni settanta.

Il Consiglio europeo di Stoccarda del giugno 1983 adottò una Dichiarazione solenne sull'Unione europea con la quale si auspicava una maggiore coerenza dell'azione delle Comunità e un rafforzamento dei rapporti tra gli Stati membri, estesi anche alle relazioni internazionali.

Il Parlamento europeo, su iniziativa di Altiero Spinelli, elaborò nel febbraio del 1984 un progetto di trattato d'Unione europea, in cui si prefigurava, tra le molte novità, una struttura istituzionale profondamente rinnovata, con competenze estese anche al campo politico, una modifica dei procedimenti decisionali con accresciuti poteri del Parlamento europeo, una nuova definizione degli atti normativi, l'inserimento del Consiglio europeo nel quadro istituzionale. Il progetto, chiaramente improntato a una concezione federalista (tanto che per la sua entrata in vigore era prevista la ratifica da parte di una

maggioranza di Stati membri e non l'unanimità, anche se avrebbe ovviamente vincolato solo i primi) non ebbe favorevole accoglienza da parte di alcuni Stati, in particolare il Regno Unito e la Danimarca, e non ebbe dunque seguito, ma certamente influenzò in modo notevole i successivi sviluppi.

Il Consiglio europeo di Fontainebleau incaricò un comitato, composto dei rappresentanti dei capi di Stato o di governo (Comitato Dooge) di elaborare proposte per migliorare il funzionamento del sistema comunitario anche nel campo della cooperazione politica. Il rapporto fu esaminato dal Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, che decise di convocare una conferenza intergovernativa che diede vita all'Atto unico europeo, firmato il 17 febbraio 1986 da nove Stati (l'Italia firmò il 28 febbraio pur manifestando la sua insoddisfazione per le modifiche istituzionali previste, non ritenute sufficienti; poi firmarono Danimarca e Grecia) ed entrato in vigore il 1° luglio 1987 dopo la revisione costituzionale operata dall'Irlanda, in quanto le disposizioni sulla cooperazione politica erano state ritenute dalla Corte suprema irlandese contrarie alla sua neutralità costituzionale.

L'*Atto unico europeo* (AUE) ha introdotto numerose rilevanti modifiche di carattere istituzionale, tra le quali la formalizzazione del Consiglio europeo, che opera tanto nel sistema comunitario che in quello della cooperazione politica; il ristabilimento della votazione a maggioranza qualificata nel Consiglio per le misure di armonizzazione relative al mercato interno; il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento decisionale, introducendo la procedura di *cooperazione* e la procedura del *parere conforme* (v. cap. III); la previsione di una giurisdizione di primo grado per affiancare la Corte di giustizia. Inoltre, l'AUE ha esteso le competenze della Comunità a nuovi settori, come l'ambiente e la ricerca scientifica, ha introdotto il principio della coesione economica e sociale volto a ridurre i divari di sviluppo tra le diverse regioni degli Stati membri e ha fissato una data vincolante (31 dicembre 1992) per attuare il completamento del *mercato interno* (tale espressione ha sostituito quella di mercato comune).

Oltre alle modifiche di natura istituzionale, l'Atto unico europeo enunciava, nel preambolo, di voler trasformare l'insieme delle relazioni tra gli Stati membri in una *Unione europea* e conferiva alla cooperazione politica europea (CPE) un inquadramento giuridico e formale che prima non aveva (Titolo III). La Commissione veniva associata a pieno titolo ai lavori della cooperazione politica anche se con ruolo diverso e poteri meno rilevanti rispetto a quelli esercitati nell'ambito comunitario; ugualmente era prevista la "stretta associazione" del Parlamento europeo alla cooperazione politica europea. Organi della CPE erano: il Comitato politico, con il compito di dare impulso e continuità alla cooperazione; il Gruppo dei corrispondenti, incaricato di seguire l'attuazione della CPE in base alle direttive del Comitato; infine il Segretariato

assisteva la presidenza nella preparazione della cooperazione e nelle questioni amministrative. Il Consiglio europeo emanava le direttive politiche generali ed esprimeva la posizione comune su problemi relativi alle relazioni esterne. Una espressa disposizione (art. 30, quinto comma) prescriveva la coerenza tra le politiche estere della Comunità e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea, incombendo al Presidente della CPE e alla Commissione di curare il mantenimento di tale coerenza.

Le disposizioni finali sancivano la separazione dell'ordinamento comunitario dal campo della CPE.

Nonostante la rilevanza delle modifiche istituzionali e sostanziali apportate dall'Atto unico, ben presto esse si sono rivelate inadeguate a perseguire quegli ulteriori sviluppi oramai avvertiti come indispensabili per proseguire nel cammino verso una unione europea. In particolare risultava ancora debole il ruolo del Parlamento europeo, che non aveva mancato di sottolineare a più riprese la persistenza del "deficit democratico" del sistema comunitario; occorreva dunque apportare ulteriori modifiche istituzionali al fine di rinforzare la legittimità democratica e consentire alla Comunità di affrontare in modo efficace i nuovi sviluppi e le nuove esigenze; occorreva garantire la coerenza tra il sistema comunitario e quello della politica estera; si avvertiva l'esigenza di giungere a una unione economica e monetaria quale indispensabile presupposto per l'unione politica.

Il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 decise la convocazione delle conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria, manifestando la volontà di trasformare progressivamente la Comunità in una Unione europea e di estenderne le competenze. I lavori delle conferenze, aperti a Roma nel dicembre 1990, furono accompagnati da ampi dibattiti e progetti propositivi da parte delle istituzioni comunitarie e dei singoli Stati membri. I testi elaborati furono sottoposti all'esame dei successivi Consigli europei non senza incontrare numerose perplessità e dissensi da parte di alcuni Stati (ad esempio circa la vocazione federale dell'Unione, o la gerarchia delle norme comunitarie proposta dalla Commissione).

Il Consiglio europeo di Maastricht del 9 dicembre 1991 approvò i testi sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria, consolidati nel Trattato sull'Unione europea firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

4. IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) costituiva soltanto "una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli del-

l'Europa" (art. A) (formula di compromesso che non ha recepito l'espressione "federale" contenuta nel progetto di Trattato, ma ne recepiva tuttavia la sostanza). Ciò a dimostrazione di quel metodo "funzionale" che si trova ancora alla base del processo di integrazione e che opera attraverso la progressiva estensione di vincoli di solidarietà degli Stati membri a nuovi campi di azione.

Ai sensi del TUE, l'Unione si fonda da un lato sulle Comunità europee, di cui mantiene integralmente l'*"acquis"*, dall'altro sulle politiche e sulle forme di cooperazione instaurate in materia di politica estera (PESC) nonché in materia di giustizia e affari interni (GAI); ricomprende dunque due sistemi, quello comunitario e quello della cooperazione intergovernativa, che rimangono distinti anche se collegati da un'esigenza di coerenza globale. Secondo un'immagine figurata, ma efficace, può definirsi l'Unione come una costruzione a tre "pilastri" collegati tra loro da un architrave e dalla base: il primo pilastro è costituito dall'ordinamento comunitario, il secondo dalla PESC, il terzo dalla GAI, mentre le disposizioni comuni e alcune norme "passerella" (come l'art. K.9) sono rivolte a dare coerenza al sistema.

Le modifiche apportate al Trattato CEE (e anche a quelli CEEA e CEEA) al fine di creare una "Comunità europea" (l'espressione sostituisce quella di Comunità economica europea) riguardano in special modo l'apparato istituzionale, il procedimento decisionale (in particolare, con l'introduzione della nuova procedura di *codecisione*: cfr. cap. III), l'ampliamento dei settori di competenza (come l'istruzione e la formazione professionale, le reti transeuropee, l'industria, la sanità, la cultura, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dei consumatori) ed il rafforzamento di altri (politica sociale, coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente).

Particolarmente significativa l'istituzione della *cittadinanza dell'Unione* (artt. 8 ss. CE, ora 20 ss. TFUE) non tanto per i suoi contenuti, quanto per il valore ideale e simbolico che essa contiene. Essa è riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri; comporta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ed il diritto per ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle per il Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato ospite.

Il nuovo approccio avviato dal TUE si rivela anche in alcune disposizioni di principio assai significative tendenti da un lato a dare rilevanza ai cittadini degli Stati membri, dall'altro ad avvicinarli e coinvolgerli maggiormente nel processo di integrazione: l'Unione prende le decisioni il più vicino possibile ai cittadini (art. A), rispetta i diritti fondamentali dell'uomo, rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri (art. F), agisce nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. B).

Ma la novità più rilevante è forse costituita dall'instaurazione dell'unione

economica e monetaria da realizzarsi attraverso tre fasi, con la istituzione di alcuni organi specifici, tra i quali assume particolare importanza la Banca centrale europea. L'ultima fase, prevista in ogni caso per il 1° gennaio 1999, ha segnato il passaggio ad una politica monetaria affidata interamente alla Comunità, almeno per quegli Stati che sono riusciti a rispettare alcune condizioni essenziali (i *criteri di convergenza*) per l'adozione di una moneta unica, secondo quanto deciso dal Consiglio nella composizione dei Capi di Stato o di governo (*infra*, cap. II, par.13).

La politica estera e di sicurezza comune. Il Trattato sull'Unione europea riprende il regime della cooperazione politica europea (CPE), rielaborandolo in molte parti e in complesso semplificandone la messa in opera.

Il Titolo V prevede l'istituzione di una "politica comune", affidata all'Unione pur al di fuori del quadro comunitario, estesa a tutti i settori della politica estera e della sicurezza (compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe condurre a una difesa comune) instaurando una cooperazione sistematica tra gli Stati membri, ma anche ponendo in essere *azioni comuni* nei settori di comune interesse. Le azioni comuni vincolano gli Stati membri nella condotta delle loro azioni.

Il Consiglio può definire una *posizione comune* ogni volta che lo ritenga necessario: gli Stati membri si impegnano a condurre le loro politiche nazionali in conformità a tale posizione comune. Il Consiglio decide inoltre quando una questione debba formare oggetto di un'azione comune, in base agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo, precisandone gli obiettivi, i mezzi, le procedure e le condizioni per la sua attuazione. Normalmente delibera all'unanimità tranne che per le questioni di procedura.

La Presidenza rappresenta l'Unione, esprime la sua posizione nelle Organizzazioni internazionali, ha la responsabilità dell'attuazione delle azioni comuni, eventualmente assistita dallo Stato membro che ha esercitato la precedente presidenza e da quello che eserciterà quella successiva (la c.d. "*troika*"); ad essa incombe il compito di provvedere all'unità, alla coerenza e all'efficacia dell'azione dell'Unione.

La Commissione è pienamente associata ai lavori nei settori della PESC ed è abilitata a presentare al Consiglio proposte che rientrano in questa materia.

La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Il Titolo VI, che sarà sostanzialmente modificato dal Trattato di Amsterdam, mira a instaurare una cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, fin ora perseguita in modo occasionale e informale attraverso strumenti internazionali conclusi tra gli Stati membri, o tra alcuni di essi (basti pensare all'accordo di Schengen del 19 giugno 1985 e alla convenzione di applicazione del 14 giugno 1990 sulla libera

circolazione delle persone). Il metodo seguito è analogo a quello operante per la PESC, prevedendo ugualmente l'adozione di posizioni e di azioni comuni, anche se risulta maggiormente accentuato il livello della pura cooperazione.

Tra le questioni considerate di interesse comune in questo settore rientrano, in particolare, la politica d'asilo, la politica d'immigrazione, la lotta contro la tossicodipendenza e contro la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale e quella di polizia ai fini della prevenzione del terrorismo, il traffico di droga e altre forme di criminalità internazionale (art. K.1). È precisato che tali materie verranno trattate comunque nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della Convenzione sullo *status* dei rifugiati. Esse formano oggetto di consultazione reciproca e di una azione coordinata degli Stati membri. Tuttavia il Consiglio può adottare *posizioni comuni*, che comportano un obbligo per gli Stati membri di conformarsi sul piano sia interno che internazionale, o *azioni comuni*, nel rispetto del principio di sussidiarietà, portate avanti dall'Unione e le cui misure di applicazione possono essere decise a maggioranza qualificata del Consiglio; questi può anche elaborare convenzioni di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri. Significativa la disposizione di cui all'art. K.9 (una norma "passerella") che prevede la possibilità per il Consiglio, deliberando all'unanimità, di estendere l'applicazione dell'art. 100C del Trattato CE (in materia di immigrazione e di visti) ai settori contemplati dall'art. K.1, attuando così una "comunitarizzazione" di talune materie rientranti nella cooperazione (cosa che avverrà con il Trattato di Amsterdam).

A conferma della perdurante distinzione tra le due componenti su cui si fonda l'Unione, ossia la Comunità europea e le altre politiche di cooperazione instaurate dal Trattato sull'Unione europea (politica estera e di sicurezza comune, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni), il Trattato precisa che la competenza della Corte di giustizia è esclusa da questi ultimi settori.

5. LE PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO

L'allargamento dell'Unione europea ad altri Paesi è stato uno dei nodi cruciali posti all'attenzione degli Stati membri in una fase dell'integrazione caratterizzata da significativi mutamenti storico-politici sulla scena internazionale. La fine della guerra fredda segna una tappa fondamentale verso la realizzazione di una Europa senza più divisioni. Infatti, il Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 1997 varò una decisione "storica" quale l'allargamento della Comu-

nità/Unione ad undici paesi candidati (dell'Europa centro orientale, più Cipro), considerata "una pietra miliare per il futuro dell'Unione", come si legge nelle stesse Conclusioni della Presidenza.

Il Consiglio europeo decise di avviare i negoziati bilaterali di adesione con solo sei Stati (Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia), ma istituì una Conferenza europea che riunisse gli Stati membri dell'Unione e i Paesi europei che aspirassero ad aderirvi e condividessero i valori e gli obiettivi su cui è fondata l'Unione. È all'interno della Conferenza europea, riunitasi per la prima volta nel marzo 1998, che si è svolto inizialmente il processo di adesione, attraverso il nuovo strumento della "strategia rafforzata di preadesione", che aveva lo scopo di porre i Paesi candidati nelle condizioni di adeguarsi all'*acquis* comunitario: essa si articolava nei "partenariati" per l'adesione, mobilitando in un quadro unico tutte le forme di assistenza ai Paesi candidati, e in un rafforzamento dell'aiuto alla preadesione, specie per i Paesi che ne avevano maggiore necessità.

6. IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il Consiglio europeo del giugno 1994 aveva istituito un Gruppo di riflessione incaricato di preparare la Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996, con il compito di formulare proposte di modifica del TUE con particolare riguardo ad alcune questioni istituzionali, indispensabili per facilitare le decisioni delle istituzioni e garantire la loro efficacia nella prospettiva del futuro allargamento dell'Unione.

La Conferenza intergovernativa si aprì a Torino il 29 marzo 1996. Il progetto di revisione presentato al Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996 dimostra ampiamente le difficoltà incontrate per raggiungere un accordo sulle principali questioni, soprattutto quelle a carattere istituzionale: tanto che il Consiglio europeo, rilevando come le questioni istituzionali rappresentassero il problema centrale per un miglioramento della capacità decisionale e di azione dell'Unione con procedure trasparenti e democratiche, prese atto delle difficoltà incontrate dai rappresentanti degli Stati membri e indicò che nella prossima fase della Conferenza si sarebbero dovute trovare soluzioni sulle questioni istituzionali. L'appello tuttavia cadde nel vuoto, o meglio continuò ad infrangersi sulle divergenze di posizione degli Stati membri.

La Conferenza terminò i suoi lavori nel giugno 1997. I risultati sono stati sostanzialmente recepiti nel Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, accompagnato da una versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea.

Tra le disposizioni di principio innovative, occorre sottolineare l'enunciazione di cui all'art. 6 UE secondo cui "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri". Tale disposizione non solo intende ribadire i principi di legalità e di democrazia che devono guidare l'azione dell'Unione ma anche porli come condizione per la partecipazione e la permanenza degli Stati membri nell'Unione (come espressamente sancito nell'art. 49 UE): tanto che il successivo art. 7 UE conferisce al Consiglio, nella composizione dei Capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, il potere di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente di tali principi da parte di uno Stato membro; con la conseguenza che, in presenza di tale constatazione, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni diritti dello Stato in questione, senza per questo esonerarlo dagli obblighi ad esso derivanti dal Trattato (tale procedura sarà in parte modificata dal Trattato di Lisbona: cfr. *infra*, par. 9.4).

Tra le innovazioni volte a salvaguardare la fluidità del sistema decisionale in un'Unione allargata, assume rilevanza la possibilità per alcuni Stati membri di istituire una *cooperazione rafforzata*. Nel corso del processo di integrazione, ma in particolare a partire dal TUE in considerazione degli impegni assai più incisivi e ampi che esso comportava (basti pensare all'UEM), è stata molto dibattuta la questione se gli obiettivi prefissati dovessero essere perseguiti insieme da tutti gli Stati membri o eventualmente anche soltanto da quelli che volessero e fossero in grado di attuarli prima degli altri, in modo da non arrestare o ritardare il processo di integrazione nella ricerca di un consenso unanime. Varie formule, come l'Europa "à la carte", o a "geometria variabile" o a "più velocità", hanno provato a definire il fenomeno dell'integrazione differenziata, o flessibile, che se da un lato consente di progredire verso l'integrazione a ritmi diversi legittimando una solidarietà rafforzata tra alcuni Stati, presenta l'inconveniente di creare un "nocciolo duro" all'interno della Comunità.

La cooperazione rafforzata può essere istaurata, tanto nell'ambito comunitario che in quello dell'Unione con riguardo al terzo pilastro (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), escludendo che possa essere attuata nell'ambito della PESC, dove si applica il principio dell'"astensione costruttiva" (*infra*, par. 9.2). Il Titolo VII (che subirà alcune modificazioni ad opera del Trattato di Nizza, in particolare prevedendo la possibilità di estendere la cooperazione rafforzata anche alla PESC) indica la procedura per la sua instaurazione e le condizioni generali per la sua ammissibilità.

Il Trattato di Amsterdam non apporta modifiche sostanziali al settore della politica estera e di sicurezza comune, pur precisando il ruolo dell'Unione eu-

ropea occidentale (UEO), definita parte integrante dello sviluppo dell'Unione e con funzione complementare nel perseguire certi obiettivi della PESC (in particolare l'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa), e prevedendo la sua integrazione nell'Unione a seguito di una decisione in tal senso del Consiglio europeo.

Il Titolo relativo alla Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è stato modificato in quello di *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, essendo state stralciate le disposizioni relative alla circolazione delle persone, alla politica di asilo, all'attraversamento delle frontiere, alla politica di immigrazione, che sono confluite e ristrutturate nel nuovo Titolo IV del Trattato CE "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone": esso comprende anche la cooperazione giudiziaria in materia civile con implicazioni transfrontaliere. In tal modo si è realizzata una richiesta, avanzata con insistenza, di "comunitarizzare" disposizioni o settori del terzo pilastro.

Il Trattato di Amsterdam prevede infatti che, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, il Consiglio deve decidere la soppressione di ogni controllo alle frontiere interne dell'Unione, definire le condizioni per l'attraversamento delle frontiere esterne e per il soggiorno dei cittadini extracomunitari per una durata massima di tre mesi (deroghe sono previste per il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca); deve prendere misure relative all'asilo e all'immigrazione (visti, condizioni di soggiorno, attribuzione della qualifica di rifugiato). In tale periodo il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro, previa consultazione del Parlamento; ma certe misure (lista dei paesi terzi sottoposti all'obbligo del visto, modello-tipo di visto) sono prese a maggioranza qualificata a partire dall'entrata in vigore del Trattato.

Numerose critiche sono state avanzate in passato circa la mancanza di trasparenza del processo decisionale comunitario, dovuta alla complessità del sistema istituzionale e deliberativo, all'assenza di ogni pubblicità e possibilità di accesso ai lavori delle istituzioni. Da questo punto di vista, il Trattato di Amsterdam introduce modifiche significative.

Il principio di *trasparenza* è indicato tra i principi delle disposizioni comuni (ai sensi dell'art. 1 TUE, le decisioni sono prese nel modo più trasparente possibile), mentre l'art. 255 CE (ora art. 15 TFUE) sancisce il diritto dei cittadini dell'Unione (e di ogni persona fisica o giuridica residente nel territorio di uno Stato membro) di accedere ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione secondo i principi e le condizioni definite dal Consiglio.

I risultati raggiunti dalla CIG del 1996 nell'ottica di una revisione del Trattato CE non sembrano rispondere alle aspettative ed ai compiti ad essa asse-

gnati, in primo luogo per quanto riguarda i necessari adeguamenti istituzionali nella prospettiva dell'allargamento. L'insoddisfazione risulta chiaramente dal Protocollo, allegato al Trattato, sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione (che prevede la convocazione, almeno un anno prima che il numero degli Stati membri sia superiore a venti, di una nuova CIG al fine di provvedere a una revisione istituzionale) e dalla dichiarazione di Belgio, Francia, Italia sullo stesso Protocollo, dove si rileva che il Trattato di Amsterdam non risponde all'esigenza di un progresso effettivo nel rafforzamento delle istituzioni, rafforzamento da ritenersi invece condizione preliminare e indispensabile per la conclusione dei primi negoziati di adesione di altri Stati. In materia istituzionale, l'unica novità consiste nell'aver fissato a settecento il numero massimo dei membri del Parlamento europeo.

7. IL TRATTATO DI NIZZA

Come già avvenne col Trattato di Maastricht, anche il Trattato di Amsterdam prevede, in un Protocollo allegato, una sua revisione ad opera di una seconda CIG: dunque, appena entrato in vigore e ancor prima di avere sperimentato la validità delle innovazioni introdotte, si è provveduto a predisporre una sua modifica.

Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, a seguito dell'accelerazione impressa al processo di allargamento dell'Unione europea, anticipò la convocazione della CIG per il mese di febbraio 2000. I lavori si sono conclusi nel dicembre 2000 con un testo provvisorio sostanzialmente approvato dal Consiglio europeo di Nizza. Il Trattato è stato firmato il 26 febbraio 2001 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Il compito principale affidato alla CIG era quello di procedere al riassetto delle riforme istituzionali in vista dell'allargamento. Il Parlamento europeo e la Commissione cercarono di attribuirle anche quello più ambizioso di affrontare aspetti di più vasta portata, come quelli attinenti al nuovo sistema di governo europeo⁸: in particolare i profili "costituzionali", il riparto di competenze tra Stati membri e Unione, il bilanciamento dei poteri tra le istituzioni, la questione del "deficit democratico". Il compromesso raggiunto fu quello di limitare l'agenda di lavoro della CIG ad alcune questioni principali, quali l'estensione del voto a maggioranza qualificata, la procedura di codecisione, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, la composizione della Commissione, la

⁸ Si veda in proposito il libro bianco della Commissione sul sistema di governo europeo (SEC(2000)1547/7) dell'11 ottobre 2000 e quello del 25 luglio 2001 (COM(2001)428).