

GUIDO CALDARI

**IL PROCESSO D' INTEGRAZIONE
EUROPEA**

SCUOLA SUPERIORE MEDIATORI LINGUISTICI "CARLO BO"
MILANO-ROMA-BOLOGNA-FIRENZE-BARI
2011

INDICE

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA

Capitolo 1 - I PROCESSI D'INTEGRAZIONE IN EUROPA

- 1.1 La ricostruzione economica dell'Europa.
- 1.2 L'avvio del "Piano Marshall" e la costituzione dell'O.E.C.E.
- 1.3 L'OECE e l'OCSE
- 1.4 La progressiva aggregazione dell'Europa occidentale e la risposta sovietica.
- 1.5 La U.E.O.
- 1.6 Il Movimento federalista europeo ed il Consiglio d'Europa. L'evoluzione della U.E.O..
- 1.7 Il Consiglio d'Europa
- 1.8 La N.A.T.O.
- 1.9 Il Patto di Varsavia
- 1.10 L'OSCE
- 1.11 I problemi carbo siderurgici e la dichiarazione di Robert Schuman: suo valore politico di fondo.

Capitolo 2 - L'EUROPA COMUNITARIA

- 2.1 La nascita della CECA.
- 2.2 Il tentativo di integrazione "di vertice": la Comunità Europea di Difesa (C.E.D). e il progetto di Comunità Politica Europea (C.P.E.).
- 2.3 La caduta della C.E.D. e il successivo "rilancio europeo".
- 2.4 I negoziati per la stipula dei Trattati di Roma, la Nascita della CEE e della CEEA (Euratom).

- 2.5 La realizzazione del Mercato Comune e le varie tappe del periodo transitorio.
- 2.6 L' associazione alla C.E.E. di Grecia e Turchia e dei Paesi SAMA. La successiva convenzione con i paesi ACP.
- 2.7 OECE ed OCSE. Il problema della adesione della Gran Bretagna. La Zona Europea di Libero Scambio (EFTA).
- 2.8 Unione doganale ed Europa verde.
- 2.9 Il difficile passaggio all'ultima tappa prevista nel periodo transitorio: la politica francese della "sedia vuota".
- 2.10 Il Trattato sulla fusione degli esecutivi, gli Accordi di Lussemburgo e i nuovi poteri del Parlamento Europeo. La Corte dei Conti comunitaria.
- 2.11 Il primo allargamento delle Comunità con l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Il "no" della Norvegia.
- 2.12 La crisi economica degli anni '70 e l'emergere di nuove politiche comunitarie: la politica energetica e la politica regionale.
- 2.13 Il problema dell'unione economica e monetaria e il "rapporto Tindemans".
- 2.14 Altre riforme istituzionali: l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo.
- 2.15 L'allargamento meridionale della Comunità con l'adesione della Grecia. Il ritiro della Groenlandia.
- 2.16 Il terzo allargamento con l'adesione della Spagna e del Portogallo.
- 2.17 Il Vertice di Milano e l'Atto Unico Europeo.
- 2.18 Il quarto allargamento con l'adesione della Svezia, della Finlandia e dell'Austria. Il nuovo "no" della Norvegia.
- 2.19 Il quinto allargamento.
- 2.20 Il sesto allargamento.

PARTE SECONDA

LA GRANDE SFIDA DI MAASTRICHT E DI LISBONA

Capitolo 1 - IL TRATTATO DI MAASTRICHT

- 1.1 Il "Mercato unico".
- 1.2 Dal Mercato unico all'Unione europea.
- 1.3 Lo spazio economico europeo.

Capitolo 2 - I Trattati di Amsterdam e di Nizza

Capitolo 3 - Il Trattato di Lisbona

Capitolo 4 - - L'EUROPA del XXI secolo

- 4.1 Prospettive di allargamento dell'Unione Europea.

PARTE TERZA

IL SISTEMA ISTITUZIONALE

Capitolo 1 - GLI OBIETTIVI DELLE COMUNITA' EUROPEE

- 1.1 Gli obiettivi generali dei Trattati.
- 1.2 Gli obiettivi del Trattato CECA.
- 1.3 Gli obiettivi del Trattato CEE.
- 1.4 Gli obiettivi del Trattato CEEA.
- 1.5 Gli obiettivi dell'Unione Europea.

Capitolo 2 - LE ISTITUZIONI ED ALTRI ORGANI COMUNITARI

- 2.1 Le Istituzioni originarie.
 - 2.1.1 Il Parlamento Europeo.

- 2.1.2 Il Consiglio dei Ministri.
- 2.1.3 La Commissione.
- 2.1.4 La Corte di Giustizia.
- 2.2 Il Consiglio Europeo.
- 2.3 La Corte dei Conti.
- 2.4 Altri organi comunitari.
 - 2.4.1 Il CO.RE.PER.
 - 2.4.2 La Banca Europea per gli Investimenti.
 - 2.4.3 Il Comitato delle Regioni, l'Istituto monetario Europeo e il Mediatore Europeo.
- 2.5 Gli organi consultivi delle Istituzioni comunitarie.

Capitolo 3 - LE FONTI DELL'ORDINAMENTO DELLE COMUNITA' E GLI ATTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

- 3.1 Le fonti dell'ordinamento comunitario.
- 3.2 Il diritto primario e il diritto derivato.
- 3.3 La normativa del Trattato CECA.
- 3.4 La normativa del Trattato CEE.

Capitolo 4 - LE COMPETENZE COMUNITARIE

- 4.1 Le competenze originarie. Le libertà.

INTRODUZIONE

Il corso di laurea della Scuola Superiore di Mediazione Linguistica (già Scuola Superiore per Interpreti e Traduttori) prevede, tra l'altro, anche la trattazione degli aspetti istituzionali della "organizzazione internazionale" e, in particolare, delle Comunità Europee.

Il programma, volutamente contenuto, tende a dare quindi una informazione sul processo storico delle organizzazioni internazionali, dell'unificazione europea nonché sul suo prevedibile sviluppo, anche alla luce degli allargamenti avuti in questi ultimi anni, e, inoltre, sugli obiettivi e sulle competenze dell'Unione Europea, allo scopo di offrire agli studenti quelle necessarie conoscenze che consentiranno loro di applicarle poi nel contesto della loro professione. Ciò nella consapevolezza che nella realtà odierna l'organizzazione internazionale e la cooperazione comunitaria non possono essere ignorate da chi partecipa attivamente alla vita economica e politica del Paese.

Avuto riguardo a tale obiettivo, il corso sviluppa principalmente la parte storico-politica ed istituzionale delle organizzazioni internazionali, parte che potrà formare oggetto di ulteriori ricerche in relazione all'attività svolta da ciascuno.

Gli obiettivi sopra accennati comportano quindi l'uso di un testo ad hoc, essendo, di norma, molti dei testi in commercio di più ampio contenuto e di taglio scientifico

consono allo specifico tipo di ricerca che viene svolta nelle diverse facoltà universitarie.

Pertanto si è reso necessario riportare in un testo ad hoc tutte le lezioni e conferenze svolte nella scuola dal 1976 ad oggi in modo che la trattazione esposta nelle pagine seguenti possa offrire un agevole strumento per una esauriente conoscenza dell'evoluzione internazionale ed in particolare di quella comunitaria.

Una vasta bibliografia è presente in molte librerie e consente di poter ricercare facilmente il testo desiderato da parte di coloro che cercano di approfondire specifici argomenti sulle organizzazioni internazionali e sull'Unione Europea in particolare.

Le pubblicazioni sugli argomenti del corso non sono tutte di facile reperimento sul mercato ed è opportuno tener sempre presente che l'evoluzione delle organizzazioni internazionali rende alcuni testi subito obsoleti in quanto occorrono continui aggiornamenti non sempre riportati su tutti i volumi in commercio per ovvie intuibili ragioni.

G.C.

PARTE PRIMA

I PROCESSI D'INTEGRAZIONE EUROPEA

Capitolo 1 - L'INTEGRAZIONE EUROPEA DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE

1.1 - La ricostruzione economica dell'Europa.

Se si vuole andare alla ricerca delle più remote convinzioni di opportunità o di manifestazioni di speranza, prima ancora che di volontà, verso la creazione di una Europa unita, dobbiamo risalire indietro di molti decenni, se non di alcuni secoli.

Infatti, l'idea di una *Europa Unita* affonda le sue radici in epoche assai remote e in ogni tempo vi sono stati filosofi o politici che hanno prospettato uno "Stato Europeo", una "pace europea", una "Federazione europea".

Due circostanze soprattutto stimolano, all'inizio, questa convinzione:

a) lo sviluppo della civiltà, dell'economia e del potere militare che aveva posto, fino a pochi decenni prima, gli Stati europei al vertice della scala delle grandi potenze rispetto ad ogni altra zona del mondo;

b) la necessità di mantenere integro tale potenziale anziché spenderlo pressoché interamente in ricorrenti conflitti interni, tanto più gravi perché distruttivi di vita e di ricchezza in questi popoli assai vicini come cultura e come tradizione e che avrebbero dovuto, quindi, con maggior logica, ricercare il vantaggio nella reciproca collaborazione anziché distruggersi combattendosi.

Ma la forte pressione esercitata da Stati secolarmente gelosi della propria identità nazionale e della sovranità dei propri poteri, acuiti in tale posizione dalla ricorrenza dei conflitti armati, non consente l'emergere di

programmi volti all'unità politica ed economica europea se non dopo la prima guerra mondiale.

Anche i primi nobili ed appassionati appelli, che in quel periodo cominciano a raggiungere qualche risultato e ad allargare l'area della convinzione sull'opportunità dell'eupeismo, non riescono quasi mai a superare la sfera di un indirizzo auspicabile sì sotto un profilo teorico, ma destinato ad infrangersi contro le resistenze di una situazione pratica fatta di divisione, di gravami storici e politici carichi di ostilità reciproca.

In questo quadro vanno collocate sia la coraggiosa iniziativa, all'inizio degli anni '20, del Conte Coudenhove-Kalergi, che la proposta di unificazione europea presentata successivamente dal Ministro degli esteri francese Aristid Briand alla Società delle Nazioni.

Il Conte Coudenhove fondò una "Union Paneuropéenne" che si fece promotrice di un manifesto paneuropeo che propugnava tra l'altro la riunione di tutti gli Stati democratici del continente in un raggruppamento politico ed economico internazionale.

Il Ministro francese Briand, invece, d'intesa con i rappresentanti di altre 27 Nazioni, presentò il 1° maggio 1930 all'Assemblea della Società delle Nazioni un progetto di unione europea dal titolo "organizzazione di un sistema di unione federale europea", anticipando, per la chiarezza delle sue idee, il processo d'integrazione comunitaria. Le risposte dei governi al documento furono assai prudenti, se non addirittura negative.

Il progetto, nonostante il suo carattere illuminato, s'insabbiò, com'era prevedibile, nei lavori della Società delle Nazioni senza approdare ad alcun risultato positivo.

Particolarmente interessante, anche se non interamente riconducibile alla genuinità del principio della unificazione europea che aveva ispirato le precedenti iniziative, è la posizione assunta in quel periodo da

Winston Churchill, posizione che può ben costituire una premessa per più produttivi ed efficaci rapporti con la realtà economica, politica e militare degli Stati Uniti d'America, più volte costretti ad intervenire in Europa in conflitti di interesse prevalentemente europei e frutto di discordie ricorrenti tra stati europei.

Lo statista britannico però non tradisce le sue origini e prefigura nell'Europa unita una Gran Bretagna in funzione esterna, anziché di partner, senza per questo, in quel momento, erigere ostacoli sul cammino europeo, ma, anzi, precorrendo con estrema chiarezza quello che sarà il rapporto tra gli Stati maggiori e quelli più piccoli.

Le spinte verso l'unificazione si ripropongono, con ben più forte intensità per le esperienze belliche vissute nel secondo conflitto mondiale e per le pressanti esigenze di ricostruzione. Tale spinta, almeno sotto il profilo della cooperazione tra gli Stati europei, trova favore ed impulso anche all'esterno, da parte delle potenze alleate extraeuropee, preoccupate di mantenere in Europa, con il loro contributo alla ricostruzione economica e sociale, le posizioni di vantaggio acquisite con la vittoria militare.

In questa direzione si sviluppa principalmente la vigile politica statunitense del dopoguerra. Ma anche l'Unione Sovietica svolge una politica analoga: in parte nell'intento di essere più vicina ad una Europa che vede il proprio bilancio politico ed economico distrutto dal conflitto e soprattutto perché una Europa debole la stimola ad accrescere il proprio potere e a dilatare la propria influenza, sempre con lo storico miraggio di arrivare alle sponde del Mediterraneo.

Si rende così necessaria la fissazione di un limite alle storiche tendenze espansionistiche sovietiche; tale limite può essere marcato solo dalla presenza di un blocco occidentale, la cui solidarietà andrà collegata anche alla rapidità ed efficienza della ricostruzione.

Questa opera di recupero economico, sociale e morale dell'Europa avviene in un clima di tensione, di contrasti e di contrapposizioni tra le due grandi potenze: l'U.R.S.S., che già alla fine degli anni quaranta ha completato la sua egemonia sui paesi dell'Europa orientale, e gli U.S.A., sollecitati, anche per questo motivo, a spendere ogni energia per il riassetto politico ed economico dell'Europa occidentale.

1.2 - L'avvio del "Piano Marshall" e la nascita della O.E.C.E..

Questa cristallizzazione in due blocchi fu certamente favorita dalla linea prescelta nel 1947 dalla politica americana per fronteggiare la gravissima situazione economica dell'Europa occidentale, ormai priva di beni materiali e di valute pregiate e quindi nell'impossibilità di ricostruire nel breve periodo le proprie strutture senza aiuti esterni.

E' la politica delineata dall'allora Segretario di Stato, generale Marshall, in un famoso discorso pronunciato all'Università di Harvard il 5 giugno 1947, in cui prende vita e consistenza lo "European Reconstruction Programm" il piano di ricostruzione europea che dal Generale assumerà il nome: "Piano Marshall".

Il piano riconosce la necessità di un aiuto economico all'Europa, le cui condizioni non presentavano alcuna possibilità di ripresa; anzi vi era il rischio accertato che la già tanto precaria situazione economica, sociale e politica peggiorasse. Ma l'offerta di aiuto doveva concretizzarsi solo nei confronti dell'intero blocco dei paesi europei, e non singolarmente con essi, in modo da rendere necessario preventivamente un accordo tra gli stessi Stati per esprimere unitariamente le rispettive esigenze, la volontà e la misura dell'aiuto da ricevere, anzi da richiedere, poiché il piano non doveva rappresentare un'offerta, ma solamente l'accettazione di una richiesta che doveva provenire dall'Europa. Gli Stati

europei, pertanto, furono in tal modo costretti ad incontrarsi, obbligati nella ricerca di una volontà comune, per non annullare o dissolvere ogni possibilità di ripresa. Il blocco occidentale, tardo a costituirsi per spontanea determinazione, si concretizza quindi nello "stato di necessità" che obbligò i vari paesi all'incontro senza il quale non sarebbe esistita alcuna possibilità per sopravvivere e per ricostruirsi.

L'originalità della proposta, quindi, non è tanto nell'aiuto economico offerto quanto nelle modalità che lo accompagnavano, le quali, di fatto, obbligavano gli Stati europei a trovare una forma di cooperazione per utilizzare in comune i fondi offerti dagli U.S.A.

Il piano non aveva preclusione di carattere politico e pertanto ne potevano beneficiare anche i Paesi dell'est europeo. Con tale orientamento politico concordava in particolare la Francia, la quale sperava, in tal modo, di accrescere il ruolo del continente europeo e diminuire di conseguenza la dipendenza economica e politica dagli Stati Uniti.

Si spiegano, sotto questo profilo, le marcate reazioni negative dell'Unione Sovietica.

L'idea di un'Europa unita, come già detto, affonda le sue radici in epoche assai più remote, ma come abbiamo visto, occorrerà attendere la fine del secondo conflitto mondiale per veder nascere iniziative concrete, purtroppo, però, in un contesto politico poco favorevole: l'Europa divisa e frammentata sia ad occidente come ad oriente, il modello economico-politico europeo in aperto declino e il centro politico-culturale del mondo che passa, dopo secoli di storia, dall'Europa agli U.S.A. e all'U.R.S.S., potenze emergenti, protagoniste nel bene e nel male di questi ultimi cinquant'anni di storia.

La volontà di aggregazione tendeva ad aumentare, anziché ridursi, dinnanzi alle reazioni dell'Unione Sovietica. L'aggravarsi della tensione internazionale, che

poi sfociò nella cd "guerra fredda", ebbe l'effetto, unitamente al Piano Marshall, di estendere i tentativi di una Unione Europea non solo nel campo militare ma anche in quello economico e politico. Così una nuova linfa aggregante per il settore europeo occidentale nacque da quanto avvenne in quello orientale, vale a dire la formazione del COMINFORM, che mobilitò tutte le forze comuniste del mondo ed in particolare dell'Europa Occidentale, il colpo di stato in Cecoslovacchia e il blocco totale delle zone occidentali di Berlino stabilito dai sovietici.

In campo occidentale intanto ci si sta avviando su una strada di cooperazione, di collaborazione, d'incontro, non basata soltanto sulla necessità di reciproca sicurezza difensiva, ma anche su un'azione positiva per la totale ricostruzione, per la ripresa degli equilibri istituzionali nonché per il progresso sociale ed economico di ogni Paese. Il Piano Marshall, con il suo imperativo di collaborazione e di aiuto reciproco, tese a facilitare questo nuovo indirizzo, così sedici Paesi dell'Europa occidentale, nell'aprile del 1948, formarono l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (O.E.C.E.) che suscitò subito grandi speranze, seguite, poi, purtroppo, da illusioni e delusioni.

Questa Organizzazione, in ogni modo, rappresentò la prima occasione, da secoli, in cui gli Stati Europei, sia pure sotto la spinta della necessità, s'incontrarono per stabilire una volontà comune, lasciando cadere quelle barriere ideologiche che avevano sempre costituito le più rigide divisioni, approfondendo la reciproca conoscenza senza la remora di essere stati sino a pochi anni prima nemici irriducibili e orientandosi non sulla base delle reazioni ad un passato ancor vivo ma in vista della costruzione di un diverso avvenire.

1.3 - L'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (O.E.C.E.) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (O.C.S.E.)

1.3.1 - l'OECE

L'OECE è una Organizzazione internazionale istituita a Parigi il 16 aprile 1948 ed entrata in vigore il 28 luglio 1948 per promuovere la ricostruzione economica dei Paesi europei, anzitutto utilizzando gli aiuti assicurati dagli Stati Uniti con il piano Marshall (*European Recovery Program*, o ERP) varato nel 1947 dall'amministrazione Truman. Vi parteciparono i seguenti Stati: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Svizzera e Turchia. Dal 1948 al 1954, fino al ritorno sotto la sovranità italiana, vi fece parte anche il Territorio Libero di Trieste. Il 31 ottobre 1949 vi aderì la Repubblica federale di Germania (nata dai tre territori di occupazione americano, francese ed inglese); dal 1955 la Spagna partecipò ai lavori limitatamente alle questioni relative all'agricoltura e dal 1958 anche ad alcune altre, finché il 20 maggio 1959 divenne membro ordinario; la Iugoslavia, che dal 1955 aveva inviato "osservatori", partecipò all'Agenzia Europea di Radioattività, mentre la Finlandia, dal 1959, partecipò al Comitato dei Trasporti Marittimi.

Nel 1950 gli Stati aderenti all'OECE sottoscrissero un accordo per l'istituzione dell'Unione Europea dei Pagamenti (U.E.P.) in sostituzione dell'Accordo intereuropeo dei pagamenti stabilito dall'ERP.

L'Unione fu poi sostituita dall'*Accordo Monetario europeo* nel 1958, quando i Paesi dell'Europa Occidentale tornarono alla convertibilità delle monete L'UEP contribuì in modo determinante al processo di integrazione europea.

L'Unione Europea dei Pagamenti è un sistema di compensazione multilaterale e di mutuo credito che si prefiggeva l'obiettivo di favorire la diffusione degli

scambi commerciali tra paesi europei abolendo progressivamente le restrizioni e gli ostacoli di natura valutaria. Il meccanismo di compensazione prevedeva che mensilmente i paesi creditori e debitori avrebbero addebitato il loro *surplus* o *deficit* presso la *Banca dei Regolamenti Internazionale* (BRI) che svolgeva un ruolo di agente per l'UEP; erano stabiliti dei limiti del 20% sul totale del commercio tra paesi membri. Oltre tale somma i disavanzi dovevano essere pagati in oro o dollari. L'UEP ha cessato di esistere nel 1958 ed è stata sostituita dall'*Accordo Monetario Europeo* (AME).

Il 5/8/1955, tra i Paesi aderenti all'OECE fu firmata una convenzione che, entrata in vigore il 1/1/1959, da una parte scioglieva l'*Unione Europea dei Pagamenti*, dall'altra istituiva un *Fondo Monetario Europeo* finalizzato al riequilibrio delle bilance dei pagamenti dei Paesi membri attraverso la concessione di crediti a breve termine. L'obiettivo di tale convenzione era quello di facilitare il pagamento dei debiti internazionali con un sistema di regolamento multilaterale che prevedeva la collaborazione e l'assistenza finanziaria tra le banche centrali dei paesi aderenti all'Accordo. Dall'adesione all'accordo discendeva, per il Paesi membri, l'obbligo a contenere le oscillazioni della propria moneta e ad effettuare i regolamenti in oro e valuta convertibili già previsto dall'Unione Europea dei Pagamenti. Però, a differenza di quest'ultima organizzazione l'AME prevedeva che il regolamento dei saldi avvenisse solo in oro o in moneta convertibile e aboliva la compensazione automatica dei crediti reciproci. Inoltre, l'Accordo istituì un Fondo monetario europeo atto a finanziare gli Stati membri allo scopo di riequilibrare le loro bilance dei pagamenti.

In seguito alla ripresa economica dell'Europa, all'acuirsi del problema di avviare allo sviluppo i Paesi economicamente sottosviluppati, si delineò nel 1960 l'esigenza di una riforma dell'OECE. Questa riforma venne però attuata con l'istituzione di una nuova organizzazione

internazionale in sostituzione dell'OECE: l'OCSE, "Organizzazione di Cooperazione e di Sviluppo Economico".

Il citato accordo (AME), di conseguenza, ha avuto termine nel 1972 quando è stato sostituito da una convenzione tra le 18 banche centrali dei Paesi dell'OCSE. Con questo accordo ogni banca partecipante assumeva l'impegno di garantire la convertibilità dei saldi della propria valuta, depositati presso la banca centrale di un altro Stato, nella valuta di quest'ultimo.

1.3.2 - l'OCSE

L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) o OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) è stata istituita con la Convenzione di Parigi firmata il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 30 settembre 1961 in sostituzione dell'OECE. La nascita fu concordata tra i 18 Paesi OECE e gli Stati Uniti e il Canada. In un secondo momento aderirono anche il Giappone, la Finlandia, l'Australia, la Nuova Zelanda, il Messico, la Corea del Sud, il Cile, l'Estonia, la Slovenia, Israele, e, dopo la dissoluzione del blocco comunista, la Repubblica Ceca, la Polonia, l'Ungheria, la Slovacchia.

Attualmente aderiscono all'Organizzazione 34 Paesi industrializzati che rappresentano i due terzi della produzione mondiale di beni e servizi ed i tre quinti delle esportazioni internazionali. La sede istituzionale è a Parigi nello Chateau de la Muette.

La possibilità di entrare nell'Organizzazione è subordinata all'impegno da parte dello Stato richiedente di avere una economia di mercato ed una struttura politica di tipo democratico.

Gli obiettivi dell'OCSE riguardano i campi economici e sociali per favorire e contribuire allo sviluppo economico, anche con assistenza ai paesi in via di sviluppo, nonché favorire l'espansione del commercio mondiale con

l'obiettivo di ridurre qualsiasi tipo di ostacoli agli scambi internazionali.

La struttura organizzativa è costituita da un Consiglio, da un Segretario Generale, da un Comitato Esecutivo e da Comitati settoriali e Gruppi di lavoro.

Il Consiglio è composto da un rappresentante per ogni Paese e può riunirsi in sessioni di Ministri o di Rappresentanti permanenti a livello di ambasciatori.

Il Segretario Generale è nominato dal Consiglio per un periodo di cinque anni. Assiste il Consiglio e formula proposte. Sovrintende al Segretariato, che ha sede a Parigi, e che sovrintende ai vari Comitati attraverso le proprie Direzioni Generali.

Il Comitato Esecutivo è composto da Rappresentanti di delegazioni permanenti di 14 Paesi membri eletti annualmente.

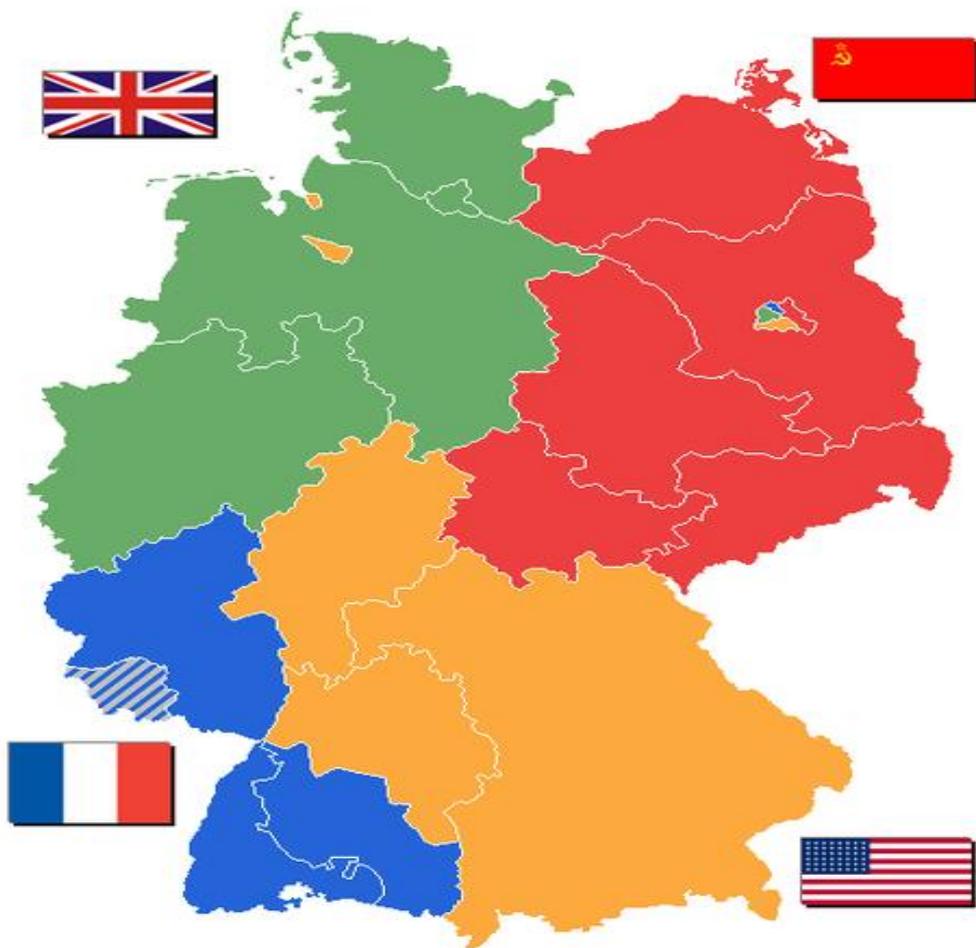
I Comitati settoriali e i Gruppi di lavoro svolgono attività di studio e formulano proposte secondo i programmi stabiliti dal Consiglio.

Inoltre sono presenti Delegazioni Permanenti dei Paesi membri, sotto forma di missioni diplomatiche dirette da Ambasciatori.

1.4 - La progressiva aggregazione dell'Europa occidentale e la risposta sovietica.

La volontà di aggregazione che si manifesta nel frattempo in Europa, si consolida anzitutto nel settore militare sulla base di un principio difensivo e di mutua assistenza conseguenza degli eventi bellici. Già il Presidente americano Truman aveva ammonito, con la sua cosiddetta "dottrina", che non avrebbe consentito una espansione sovietica in Grecia ed in Turchia.

La Francia e la Gran Bretagna avevano stretto l'accordo "Patto di Dunkerque" con un carattere militare e difensivo,



Nella cartina: le zone di occupazione dell'ex Terzo Reich.

inizialmente in funzione anti-tedesca, 4 marzo 1947, ma con l'evidente proposito di allargare l'alleanza ad altre potenze occidentali e ad altri paesi minori. Ne consegue l'estensione del Patto a Belgio, Olanda e Lussemburgo attraverso il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, ampliamento e revisione del Patto citato.

La volontà di aggregazione, come già detto, aumenta, anziché ridursi, dinnanzi alle reazioni dell'Unione Sovietica e all'aggravarsi della tensione internazionale.

La Francia abbandonerà in parte la tradizionale politica dell'alleanza su due fronti, decidendo chiaramente la sua appartenenza al settore occidentale e cercando nel contempo di allargare ad altre potenze occidentali quel ruolo di mediazione tra URSS e USA che prima riservava a se stessa. Così il Trattato di Bruxelles si trasformerà

ancora con l'adesione della Repubblica Federale Tedesca e dell'Italia con il Protocollo di Parigi del 23 ottobre 1954 perdendo, perciò, quei caratteri che diedero origine al Patto di Dunkerque. Nasce l'Unione dell'Europa Occidentale quale organizzazione internazionale europea.

Fra i Paesi dell'Europa dell'est non si realizzò alcuno sviluppo di cooperazione paragonabile a quello occidentale ma solo degli organismi a guida sovietica in risposta all'istituzione dell'OECE e della NATO.

Il primo è il Consiglio di Mutua Assistenza Economica, (COMECON) che sorse a Mosca nel gennaio 1949 riunendo gli stati di area socialista, di cui 9 dell'Europa dell'est. Tale organizzazione ignorò per molti anni l'esistenza delle organizzazioni d'integrazione europea, delle Comunità in particolare, finendo poi nel 1988 ad una intesa con la CEE, non potendo più ignorare il peso del fenomeno comunitario.

La struttura militare contrapposta alla NATO è quella sorta con il Trattato di Varsavia del 14 maggio 1955, comunemente indicata come "Patto di Varsavia".

1.5 - La U.E.O.

L'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) o Western European Union (WEU) trae le proprie origini dal Trattato di Bruxelles o Unione Occidentale del 17 marzo 1948, evoluzione del Patto di Dunkerque anglo-francese, quale patto di autodifesa in funzione antitedesca e successivamente anche antisovietica, firmato da Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

Gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, firmati anche dall'Italia e dalla neo nata Repubblica Federale Tedesca, sancirono la nascita della UEO, quale organizzazione internazionale di assistenza militare automatica di tutti gli Stati membri in caso di aggressione nei confronti di uno di essi.

Ai sette membri originari si aggiunsero successivamente Spagna, Portogallo e Grecia.

Ma l'UEO, dal 1954 al 1999, fu caratterizzata più dalla burocrazia che dall'operatività. Basti pensare alla sua cervellotica composizione: oltre ai **"membri effettivi"** (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna), esistevano i **"membri assimilati"** (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Rep. Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), i **"membri associati"** (Islanda, Norvegia e Turchia), gli **"associati assimilati"** (Croazia, Macedonia), gli **"osservatori permanenti"** (Danimarca, Irlanda, Austria, Finlandia e Svezia), gli **"osservatori permanenti assimilati"** (Cipro e Malta), gli **"invitati speciali"** (Albania, Bosnia, Moldova, Montenegro e Serbia) e gli **"invitati permanenti"** (Russia e Ucraina).

Dal punto di vista della difesa e della sicurezza, l'UEO ha sempre mantenuto un profilo estremamente basso, gestendo alcune operazioni di embargo in Adriatico e sul Danubio ai tempi dell'implosione jugoslava degli anni '90, ma non gestendo missioni che pur sarebbero state alla sua portata, come la crisi albanese del 1997, in cui dovette intervenire una coalizione di volenterosi guidata dall'Italia.

Dal 1999, anno di "nascita" della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, l'UEO praticamente non aveva più ragione di esistere. L'Unione Europea, infatti, com'era giusto che fosse, aveva incorporato nel 1992 non solo i compiti operativi che furono dell'UEO (i cosiddetti "compiti di Petersberg": umanitari, mantenimento della pace, ricerca e soccorso, evacuazione di personale non combattente) ma anche le poche ma efficienti strutture che furono dell'UEO, come la cellula di pianificazione di Bruxelles, il centro di studi strategici di Parigi e il centro satellitare di Torrejon.

Eppure una struttura ha tentato di resistere ad ogni tentativo di scioglimento: l'Assemblea parlamentare dell'UEO. Si trattava di un'assemblea composta da ben 230 parlamentari provenienti da tutte le ex categorie di Paesi che furono dell'UEO. Duecentotrenta parlamentari, di cui 115 membri effettivi e altrettanti supplenti. Ogni Paese membro ne inviava un numero che varia da 6 a 36, in base al peso demografico. L'Italia, in particolare, è stata rappresentata da 36 parlamentari, di cui 18 effettivi e 18 supplenti.

Il 31 marzo 2010 il Consiglio permanente dell'Unione, composto dai rappresentanti dei 10 membri effettivi, hanno approvato una Dichiarazione con la quale hanno preso atto che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la UEO ha realizzato il suo ruolo storico. Gli Stati firmatari hanno quindi deciso di porre fine al Trattato e di conseguenza chiudere l'Organizzazione preferibilmente entro la fine di giugno 2011.

1.6 - Il Movimento federalista europeo ed il Consiglio d'Europa. L'evoluzione della U.E.O. e la nascita della N.A.T.O.

Le idee propugnate dal Movimento federalista europeo già nel "manifesto di Ventotene" trovarono una più precisa formulazione nel Congresso dell'Aja, svoltosi fra il 7 e il 10 maggio 1948. In quell'occasione il Movimento federalista affermò che era venuta l'ora per le Nazioni europee di trasferire i loro diritti sovrani e di esercitarli in comune ed invitava i Paesi europei a convocare al più presto un'assemblea eletta da tutti i popoli europei per gettare le basi della costituzione degli Stati Uniti d'Europa.

L'iniziativa così lungimirante non ha avuto attuazione, almeno nei termini proposti dal Movimento federalista, ma è stata alla base di ulteriori iniziative che ne hanno ripreso alcuni principi essenziali.

Nasce, così, con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949, il Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale che comprendeva all'epoca i paesi dell'Europa occidentale e che si è in seguito ampliata fino a riunire tutti i paesi europei non legati al blocco sovietico: dalla penisola iberica alla Turchia, dall'Islanda a Cipro. Con la caduta del muro di Berlino il Consiglio d'Europa comprende oggi tutti gli Stati del continente europeo.

Il Consiglio d'Europa si pone come organizzazione di cooperazione politica e di armonizzazione giuridica che si aggiunge al quadro della cooperazione economica già iniziato con l'O.E.C.E.

Anche nel settore della cooperazione militare non mancano le iniziative e le evoluzioni, alimentate dalla esigenza di una politica comune di difesa nei confronti dei pericoli posti dalla divisione dell'Europa in due aree d'influenza politico-militare e dalla crescente minaccia che proveniva dalle mire espansionistiche sovietiche.

Nel contesto militare le più ampie iniziative di difesa sono quelle che coinvolgono l'intera area dei Paesi occidentali facenti capo agli Stati Uniti. Con il Trattato di Washington del 4 aprile 1949 si costituisce un'alleanza politico-militare, la cosiddetta "Alleanza Atlantica", ma anche una organizzazione denominata Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (N.A.T.O), alla quale partecipano, oltre agli Stati europei, anche gli Stati Uniti e il Canada.

La U.E.O., invece, da alleanza anglo-francese in funzione anti-tedesca, si era trasformata, anche in virtù della "guerra fredda", in una organizzazione di difesa europea.

Nel breve volgere di qualche anno la situazione in Europa si era radicalmente mutata: da una Europa divisa da conflitti interni, quale si presentava al 1945, ad una Europa occidentale ricca di spinte di cooperazione che abbracciavano tutti i settori, dall'economico, al politico, al militare, e che trovavano riscontro nelle organizzazioni internazionali all'uopo istituite: O.E.C.E./O.C.S.E., U.E.O., N.A.T.O., Consiglio d'Europa e O.S.C.E.. Diversa la situazione nell'Europa orientale egemonizzata dall'URSS e dove erano nate "il Patto di Varsavia" e il COMECON.

1.7 - Il Consiglio d'Europa

La nascita del Consiglio d'Europa

Il primo passo concreto sulla strada dell'unificazione politica del continente europeo fu quello compiuto dal Ministro degli esteri francese Georges Bidault il quale propose un'assemblea europea per proseguire nell'opera di organizzazione dell'Europa.

Le circostanze erano favorevoli per il particolare clima che si era venuto a creare nell'immediato secondo dopoguerra. Infatti l'idea di una unificazione europea e del superamento delle entità nazionali costituiva la

principale linea di pensiero dei movimenti politici e delle correnti di pensiero sorti in Europa dopo il conflitto.

La proposta del Ministro Bidault fu elaborata da una Commissione nell'ambito del Trattato di Bruxelles e il 2 maggio 1949 gli Ambasciatori dei dieci Paesi invitati a costituire la nuova organizzazione si riunirono al St. James Palace di Londra per approvare il progetto di statuto del "Consiglio d'Europa". In questa sede la delegazione italiana, appoggiata anche dalla delegazione francese, propose la denominazione di "Unione Europea" ritenendola sicuramente più significativa in relazione al progetto che si andava a realizzare. Tale proposta non fu accettata e la nuova organizzazione ebbe la sua attuale denominazione.

Il 5 maggio 1949 il progetto fu approvato e lo Statuto del Consiglio d'Europa entrò in vigore il 3 agosto 1949 dopo la ratifica di sette Stati, così come previsto dalle "Disposizioni finali" del Trattato.

Il Trattato era stato firmato da: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna. La Grecia e la Turchia che, nel frattempo, avevano presentato richiesta di far parte della nuova organizzazione, non poterono per ragioni procedurali essere ammesse alla firma dell'Atto istitutivo. Poterono, tuttavia, diventare membri del Consiglio in tempo utile per partecipare alla prima sessione dell'Assemblea Consultiva del Consiglio. Le adesioni sono andate di pari passo con lo sviluppo politico dell'Europa ed oggi il Consiglio d'Europa conta 47 membri. Inoltre è stato attribuito lo status di osservatore presso il Comitato dei Ministri ai seguenti Paesi: Santa Sede (Vaticano), USA e Giappone; lo status di osservatore presso l'Assemblea ad Israele e osservatore presso il Comitato dei Ministri e l'Assemblea ai seguenti paesi: Messico e Canada. La Bielorussia, che pur ha presentato domanda d'ingresso, è esclusa per mancanza di democrazia.



Le finalità

Nello spirito di libertà che si stava instaurando in Europa dopo le tragiche esperienze della guerra, sussisteva nella opinione pubblica dei vari Stati un sentimento, largamente diffuso, di conservare almeno un punto privilegiato del continente ove fosse possibile difendersi contro ogni forma di dispotismo, combattere per la libertà civile e politica, lottare per la democrazia e la preminenza del Diritto.

Come recita l'art. 3 del Trattato istitutivo "ogni membro deve accettare il principio della preminenza del Diritto e quello in virtù del quale ogni persona, posta sotto la sua giurisdizione, deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Sede

La sede del Consiglio d'Europa è Strasburgo.

Organi

I principali organi sono: il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare, il Segretario generale e il Congresso dei Poteri Locali e Regionali (CPLRE).

Il Comitato dei Ministri è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa. È composto dai Ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri o dai loro Rappresentanti diplomatici permanenti a Strasburgo. E' il custode dei valori fondamentali dell'Organizzazione e controlla il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri.

L'Assemblea parlamentare è composta da delegazioni dei parlamenti nazionali dei 47 Paesi membri, i cui delegati sono membri dei parlamenti nazionali e da essi eletti o nominati. Il numero dei rappresentanti dei diversi Paesi membri è legato alla consistenza della popolazione e varia da un minimo di due ad un massimo di diciotto. L'Italia è rappresentata da 18 membri effettivi e 18 supplenti.

Il regolamento dell'Assemblea richiede che, compatibilmente con la disponibilità di seggi, le delegazioni nazionali siano il più possibile rappresentative delle correnti politiche all'interno dei vari parlamenti nazionali. I componenti dell'Assemblea sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione solenne con la quale si impegnano ad osservare gli obiettivi e i principi fondamentali dell'Organizzazione che sono menzionati nel Trattato istitutivo.

Il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea parlamentare, su raccomandazione del Comitato dei Ministri, per un periodo di cinque anni.

Ha la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi dell'Organizzazione, in particolare per la realizzazione di una unione più stretta tra i Paesi membri al fine di promuovere e salvaguardare gli ideali e i principi che formano il loro patrimonio comune.

Il Segretario Generale assume la responsabilità della strategia dei programmi di lavoro e del bilancio, sovrintende e controlla la gestione quotidiana dell'Organizzazione e del personale del Segretariato.

Il Congresso dei poteri locali e regionali (CPLRE) è stato istituito nel 1994 in quanto organo consultivo per sostituire la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali. Il Congresso aiuta i nuovi Stati membri ad attuare i provvedimenti pratici necessari per rendere effettiva l'autonomia locale e regionale.

È il portavoce degli interessi delle regioni e dei comuni dei Paesi membri e costituisce uno spazio privilegiato di dialogo, entro il quale i rappresentanti dei poteri locali e regionali hanno la possibilità di dibattere problemi comuni, di confrontare le rispettive esperienze e di esprimere i propri punti di vista presso i governi. Il CPLRE inoltre consiglia il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare su tutti gli aspetti legati alla politica locale e regionale.

Il Congresso è composto da due Camere: la Camera dei Poteri Locali e la Camera delle Regioni. L'Assemblea plenaria delle due Camere comprende 306 membri titolari e 306 supplenti, ossia i rappresentanti degli enti locali e regionali degli Stati membri. A turno, le Camere eleggono il Presidente del Congresso, il cui mandato dura due anni.

1.8 - La N.A.T.O.

La NATO o Alleanza Atlantica è una Organizzazione intergovernativa costituita il 4 aprile 1949 allo scopo di assicurare la pace e la sicurezza in Europa e composta dai seguenti Stati: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo e Stati Uniti. In seguito altri tre Paesi si unirono ai primi dodici firmatari: Grecia e Turchia dal 18 febbraio 1952 e la Repubblica federale di Germania dal 9 maggio 1955 dopo la firma degli accordi di pace del 1954.

Oggi fanno parte della NATO 28 paesi. Ai quindici sopra indicati si sono aggiunti: Polonia, Rep. Ceca, Spagna, Ungheria, successivamente: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Slovacchia e ultimamente Albania e Croazia.

L'organo di vertice è il Consiglio Atlantico, costituito dai Rappresentanti permanenti dei Paesi membri ed è presieduto dal Segretario Generale.

L'Alleanza Atlantica è nata come strumento di difesa collettiva degli Stati Europei e dei loro alleati americani. Il Vertice di Praga del novembre 2002 ha rappresentato una evoluzione dell'Alleanza di fronte ai nuovi scenari internazionali. Questa trasformazione ha dotato la NATO di risorse e capacità militari necessarie per affrontare con tempestività ed efficienza - anche in aree diverse da quella euro-atlantica - le nuove minacce terroristiche all'indomani degli attentati negli USA dell'11 settembre. Il Vertice di Istanbul del 2004 ha rafforzato il ruolo dell'Alleanza in materia di sicurezza e questi progressi si sono consolidati con il successivo Vertice di Riga.

Il Vertice di Bucarest dell'aprile 2008 è stato di grande portata politica per l'invito rivolto all'Albania e alla Croazia ad aderire alla NATO nel tentativo di stabilizzazione dei Balcani occidentali dopo il dissolvimento della Repubblica Jugoslava.

Anche la struttura della NATO è stata ristrutturata per rendere l'organizzazione più snella e dinamica.

Essa prevede una struttura politica e una struttura militare.

La struttura politica è organizzata nel Consiglio del Nord Atlantico (NAC - Nord Atlantic Council) che comprende tutti i rappresentanti permanenti dei singoli paesi con potere decisionale. Il Segretario Generale rappresenta l'organizzazione e presiede le assemblee del Consiglio.

Inoltre è presente una Assemblea parlamentare formata da deputati dei vari paesi membri che discutono sulle varie problematiche relative alla sicurezza.

L'organizzazione militare comprende principalmente il Comitato Militare con un Presidente e due Comandi strategici:

- Allied Command Operations (ACO) che include il SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) con sede a Mons in Belgio;

- Allied Command Transformations (ACT) che segue i processi di trasformazione della componente militare dell'Alleanza, in termini di addestramento, sperimentazione e pianificazione a lungo termine. Ha sede a Norfolk negli Stati Uniti.



1.9 - Il Patto di Varsavia, il COMECON e la CSTO.

Il Patto di Varsavia

Il Patto di Varsavia o Trattato di Varsavia fu un'alleanza militare tra i paesi del blocco sovietico intesa ad organizzarsi contro la presunta minaccia da parte dell'Alleanza Atlantica.

Il Patto fu sottoscritto il 14 maggio 1955 dai seguenti paesi: URSS, Albania, Bulgaria, Romania, Rep. Democratica Tedesca (Germania Est), Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia. I Paesi membri promettevano di difendersi in caso di aggressione.

Il Patto di Varsavia era dominato dall'Unione Sovietica e vi furono anche dei tentativi di abbandonare il Patto ma questi furono repressi con l'intervento dell'Armata Rossa: Polonia 1956, Ungheria 1956 e successivamente Cecoslovacchia 1968 durante la cd "primavera di Praga". Dopo quest'ultima invasione, nel medesimo anno, l'Albania si ritirò dall'organizzazione anche se formalmente non vi partecipava più dal 1962.

ALLEANZE DURANTE LA GUERRA FREDDA 1945-1989

Membri della NATO:

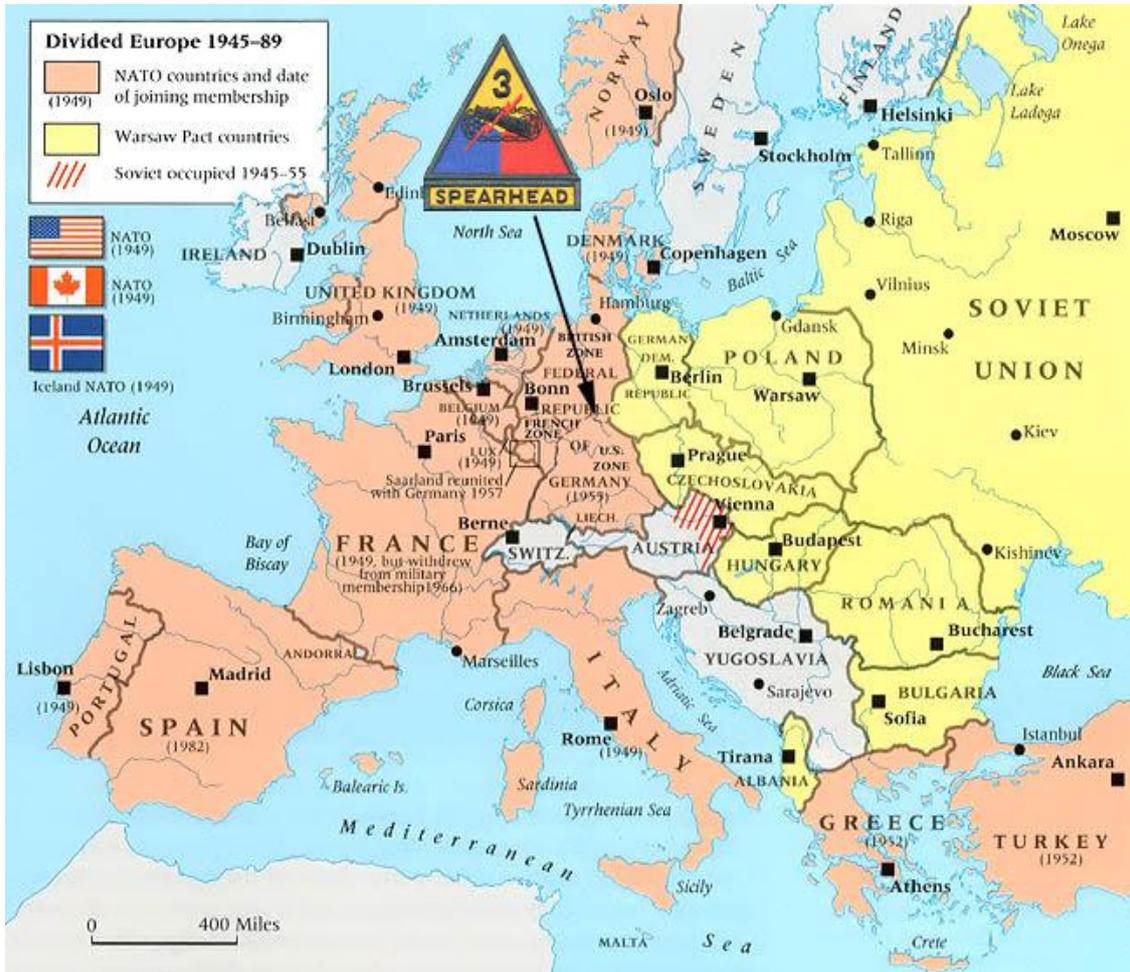
Stati Uniti '49	Danimarca '49
Gran Bretagna '49	Spagna '82
Germania Ovest '55	Turchia '52
Francia '49	Grecia '52
Italia '49	Portogallo '49
Canada '49	Lussemburgo '49
Belgio '49	Islanda '49
Olanda '49	

Membri del Patto di Varsavia (1955):

URSS
Germania Est
Polonia
Cecoslovacchia
Ungheria
Romania
Bulgaria
Albania

L'URSS applicava la "Dottrina Breznev" (chiamata anche "dottrina della sovranità limitata") che sentenziava "quando forze ostili al socialismo cercano di deviare lo sviluppo dei paesi socialisti verso il capitalismo, questo

diventa un problema non solo per la nazione interessata ma un problema comune a tutti gli stati socialisti”.



Nella cartina: la situazione europea all'inizio della "guerra fredda"

Nel dicembre 1988, il Presidente russo Michail Sergeevic Gorbacev (Mikhail Gorbaciov) sancì l'abbandono della suddetta dottrina Breznev a favore della libertà di scelta per le nazioni dell'est europeo (questa nuova filosofia venne scherzosamente chiamata Dottrina Sinatra dalla canzone di Frank Sinatra "My Way").

Si avviarono, con la caduta del "muro di Berlino" nel 1989, una serie di rapidi cambiamenti politici: Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia e Bulgaria annunciarono il loro ritiro e l'URSS prese atto della nuova situazione nell'Europa orientale. Il Patto terminò il 31 marzo 1991 e fu ufficialmente sciolto durante una riunione tenutasi a Praga il 1° luglio del medesimo anno.

Il COMECON

Il COMECON è il Consiglio di Mutua Assistenza Economica stipulato a Sofia il 14 dicembre 1959 da: URSS, Albania, Bulgaria, Ungheria, Repubblica Democratica Tedesca (Germania Est), Polonia, Romania e Cecoslovacchia. La Carta di Sofia fu modificata per adeguarla a nuove esigenze dei Paesi dell'Est europeo nel 1974 e nel 1979.

Il COMECON fu creato in un momento in cui, in tutti gli stati membri, i partiti comunisti erano già possessori esclusivi del potere politico ed economico e l'influenza dell'URSS si era consolidata.

Il Consiglio mirava a contribuire allo sviluppo pianificato delle economie nazionali dei paesi membri, ad accelerare il progresso economico e tecnico, ad elevare il livello d'industrializzazione ed accrescere la produttività.

Il Consiglio fu ufficialmente sciolto con il Protocollo di Budapest il 28 giugno 1991.

La nascita della CSTO

Nel 2002 è stato firmato a Tashkent un trattato per l'Organizzazione per la Sicurezza che sostituisce la CSI (Comunità degli Stati Indipendenti creata dopo la dissoluzione dell'URSS), denominata CSTO (Collective Security Treaty Organization).

Gli scopi della CSTO sono rafforzare la pace e la sicurezza internazionale e regionale, nonché la stabilità e garantire inoltre la protezione collettiva d'indipendenza, integrità territoriale e la sovranità degli Stati membri.

Il compito principale dell'Organizzazione diventa il coordinamento e l'approfondimento della cooperazione politico-militare, la formazione di strutture multilaterali e meccanismi di cooperazione per fornire sicurezza nazionale agli Stati membri, ed inoltre per fornire aiuto,

anche militare, allo Stato membro nel caso diventi vittima di aggressione.

Fanno parte della CSTO: Russia, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Si sono defilate Georgia e Azerbaijan. Indecisa la posizione dell'Ucraina.



1.10 - L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (O.S.C.E)

Le origini dell'OSCE risalgono al periodo di *distensione* tra i due blocchi, occidentale e orientale, dei primi anni '70, quando fu creata la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), che doveva fungere da foro multilaterale per il dialogo e i negoziati tra Est e Ovest.

Il 3 luglio 1973 si apre a Helsinki la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa che proseguì a Ginevra dal 18 settembre 1973 al 21 luglio 1975 per poi chiudersi il 1° agosto 1975 a Helsinki.

Parteciparono i seguenti Stati: Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Rep. Federale di Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Princ. di Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Rep. Democratica Tedesca, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, URSS, USA, ospite d'onore il Segretario Generale delle Nazioni Unite.

La Conferenza durò oltre due anni e i partecipanti raggiunsero un accordo sull'*Atto finale di Helsinki*, firmato l'1 agosto 1975. Questo documento conteneva una serie di importanti impegni nell'ambito politico-militare, economico-ambientale e dei diritti umani e stabiliva alcuni principi fondamentali che dovevano guidare la condotta degli Stati nei confronti dei propri cittadini e nelle relazioni reciproche.

Dopo la fine della guerra fredda la CSCE ha assunto una nuova funzione per far fronte agli storici mutamenti che si stavano verificando in Europa e per rispondere alle nuove sfide alla sicurezza del periodo successivo alla guerra fredda. Ciò l'ha indotta a dotarsi di istituzioni permanenti e di capacità operative, comprendenti un Segretariato, un Ufficio per le libere elezioni e un Centro per la prevenzione dei conflitti. Un importante accordo sul controllo degli armamenti, il *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa*, è stato concluso nel 1990 e aggiornato nel 1999. Tra i principali trattati sulla sicurezza militare conclusi figurano il *Trattato sui Cieli aperti* del 1992, il *Documento di Vienna 1999* e il *Documento sulle armi di piccolo calibro e leggere* del 2000. Dall'inizio degli anni '90 le riunioni divennero più regolari, furono create operazioni sul terreno e i lavori della Conferenza divennero più strutturati.

I partecipanti alla CSCE si resero conto che questa non era più unicamente una Conferenza e durante il Vertice di Budapest, nel 1994, è stato concordato di cambiare il suo

nome in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

L'Organizzazione con i suoi 3.400 dipendenti che lavorano in 19 operazioni sul terreno e in tre istituzioni specializzate, è impegnata a promuovere, per conto dei suoi attuali 56 Stati partecipanti e degli 11 Partner per la cooperazione, la sicurezza e la cooperazione in Europa, la stabilità, la prosperità e la democrazia nei 56 Stati, attraverso un dialogo politico su valori comuni e iniziative concrete per raggiungere esiti durevoli.

L'OSCE, riconosciuta come un'intesa regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, è uno strumento fondamentale per il preallarme, la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la ricostruzione post-conflittuale nella sua regione. Il suo approccio alla sicurezza è unico, in quanto globale e cooperativo. E' un approccio *globale* poiché riguarda tre dimensioni della sicurezza: la dimensione politico-militare, la dimensione economico-ambientale e la dimensione umana. Affronta pertanto un ampio ventaglio di problemi legati alla sicurezza, tra cui il controllo degli armamenti, le misure per rafforzare la fiducia e la sicurezza, i diritti umani, le minoranze nazionali, la democratizzazione, le strategie relative alle attività di polizia, la lotta al terrorismo, le misure anti-tratta e le attività economico-ambientali. E' un approccio *cooperativo* poiché tutti i 56 Stati godono di uno status paritario. Le decisioni sono adottate per consenso e sono vincolanti politicamente, ma non giuridicamente.

Funzionamento.

La presidenza dell'OSCE spetta a turno a uno degli Stati partecipanti, con rotazione annuale.

Insieme: la presidenza dell'anno precedente e la presidenza dell'anno successivo, costituiscono con la presidenza dell'anno in corso "la Troika dell'OSCE". Tale organo assicura la continuità delle attività

dell'Organizzazione e offre la sua consulenza al Presidente in esercizio.

Il Presidente in esercizio può anche nominare rappresentanti personali o speciali per trattare questioni o situazioni specifiche.

Periodicamente si tengono riunioni al vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'OSCE. Nei periodi che intercorrono tra i Vertici, il Consiglio dei Ministri degli Esteri si riunisce annualmente per esaminare le attività svolte dall'OSCE e per fornire linee guida e orientamenti. Il *Foro economico e ambientale* si riunisce a Praga una volta l'anno per discutere specifici temi nel settore economico e ambientale. La *Conferenza annuale di riesame sulla sicurezza* e la *Riunione sull'attuazione degli impegni nel quadro della dimensione umana*, trattano rispettivamente questioni fondamentali relative alla dimensione politico-militare e alla dimensione umana.

Il Consiglio permanente è il principale organo ordinario dell'Organizzazione per le consultazioni politiche e il processo decisionale. Composto dai Rappresentanti permanenti degli Stati partecipanti all'OSCE, si riunisce settimanalmente a Vienna per discutere tutte le questioni pertinenti all'Organizzazione e per adottare decisioni appropriate in merito.

Anche il Foro di cooperazione per la sicurezza, incaricato di esercitare la supervisione sulla dimensione politico-militare dell'OSCE, si riunisce a Vienna con cadenza settimanale presso l'Hofburg.

Il Segretariato dell'OSCE ha sede a Vienna ed è diretto dal Segretario Generale, che viene nominato per un periodo di tre anni. In qualità di Capo dell'amministrazione dell'OSCE, il Segretario Generale è responsabile della gestione delle strutture e delle operazioni dell'Organizzazione e presta supporto alla Presidenza.

Al fine di assistere gli Stati partecipanti nell'adempimento dei principi e degli impegni, l'Organizzazione si è dotata delle seguenti istituzioni specializzate:

l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (istituito nel 1990 come Ufficio per le libere elezioni) con sede a Varsavia, Polonia,

l'Alto Commissario per le minoranze nazionali (1992) con sede all'Aia, Paesi Bassi,

il Rappresentante per la libertà dei mezzi di informazione (1997) con sede a Vienna.

Un organo distinto, l'Assemblea parlamentare dell'OSCE (1991) con sede a Copenaghen, composta da oltre 300 parlamentari provenienti da tutti gli Stati partecipanti, promuove il dialogo interparlamentare e svolge inoltre un importante ruolo nel monitoraggio elettorale.

L'OSCE dispone di 19 operazioni sul terreno in 17 Stati. Il 71 per cento del suo bilancio unificato riveduto del 2006, è stato destinato alle operazioni sul terreno, il 18 per cento al Segretariato e l'11 per cento alle istituzioni dell'Organizzazione.

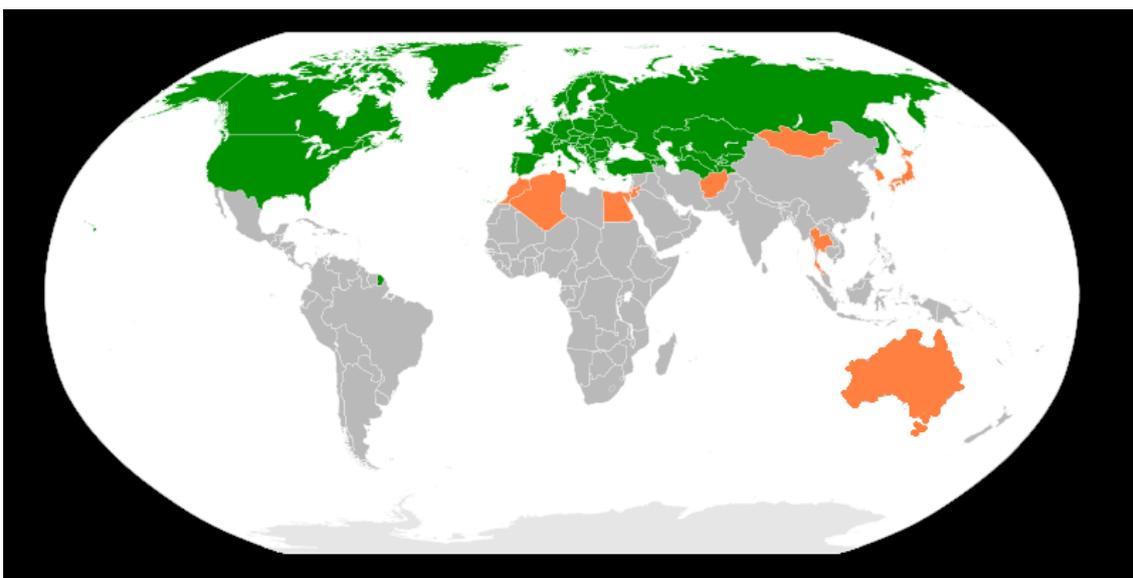
Gli Stati partner per la cooperazione

Nel corso degli anni l'OSCE ha sviluppato relazioni speciali con sei Partner mediterranei per la cooperazione: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, e sei Partner asiatici per la cooperazione: Afghanistan, Mongolia, Corea del Sud, Giappone, Thailandia e Australia.

Le relazioni tra l'OSCE e i Partner mediterranei per la cooperazione risalgono agli anni '70, a quella che allora era la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), e alla firma dell'Atto finale di Helsinki del 1975. Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia sono

stati associati al processo di Helsinki sin dal suo avvio, mentre la Giordania è divenuta Partner mediterraneo nel 1998.

I rapporti tra i Partner asiatici per la cooperazione e la CSCE/OSCE sono iniziati nei primi anni '90: il Giappone è divenuto partner nel 1992, seguito dalla Corea del Sud (1994), dalla Thailandia (2000), dall'Afghanistan (2003), dalla Mongolia (2004) e dall'Australia (2009).



Nella cartina: in verde gli stati membri e in arancione gli stati partner per la cooperazione.

1.11 - I problemi carbosiderurgici e la dichiarazione di Robert Shumann: suo valore politico di fondo.

La via dell'integrazione europea ha compiuto, come abbiamo visto, grandi passi nel settore difensivo militare con la firma del Patto Atlantico, che apparve, dopo l'annuncio dell'Unione Sovietica del 1949 di possedere l'arma atomica, l'unica vera garanzia per il mantenimento della pace; ma non altrettanto si può dire per quello che riguarda gli aspetti sociali, economici e politici.

Infatti, sia il Trattato di Bruxelles che l'OECE/OCSE non presentavano le caratteristiche di una chiara iniziativa europeistica ma rappresentavano solo le esigenze particolari del momento, come l'opportunità di una

reciproca assistenza militare o la ricezione e la distribuzione degli aiuti americani del Piano Marshall.

Appare, invece, pur con tutti i suoi limiti, più ricca di visione europeistica, non collegata a preesistenti situazioni di fatto, la costituzione del Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949.

La nascita di questa Organizzazione internazionale è stata in ogni modo travagliata ed apparve come lo sbocco di un compromesso tra quanti desideravano una rapida ed integrale unificazione del Continente e quanti non tolleravano posizioni contrastanti con il principio della sovranità nazionale. Il Consiglio d'Europa dispose così di un'Assemblea Consultiva, che ancor oggi non ha alcun potere legislativo ma può solo adottare delle raccomandazioni, e di un Comitato dei Ministri, composto di rappresentanti di ciascuno Stato membro, che delibera all'unanimità, senza tuttavia avere il potere di rendere le sue decisioni vincolanti per i vari Stati componenti.

Siamo nel periodo in cui s'intrecciano e si manifestano più apertamente le varie tendenze del dibattito sul processo e sul tipo di unificazione europea. C'è la tesi dei federalisti, propensi ad istituire una "Autorità politica" con poteri superiori a quelli degli Stati nazionali, c'è quella, sotto certi profili opposta, della "cooperazione intergovernativa", cara soprattutto alla Gran Bretagna e ai Paesi scandinavi, che limita l'europeismo soltanto ai settori in cui gli Stati associati ritengono di poter progredire purché di carattere tecnico ben determinato. C'è infine una tesi mediana, quella definita "funzionalista", che consente l'unione ma soltanto in settori ben delimitati e con obiettivi precisi, mediante la creazione di comunità di settore.

Inizia, con coraggio il cammino offerto da queste possibilità, la Francia che il 9 maggio 1950, attraverso il suo Ministro degli Esteri Robert Schuman, invitò la

Germania e ad altri Stati che volessero aderirvi a mettere in comune le risorse del carbone e dell'acciaio.

Il Ministro propose: "...di sottoporre l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio ad una Alta Autorità comune in una organizzazione aperta alla partecipazione di tutti gli altri paesi d'Europa. La messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la costituzione delle basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea e cambierà il destino di queste regioni, da lungo tempo dedite alla fabbricazione di armi da guerra, delle quali esse stesse sono state le più frequenti vittime".

Il Piano Schuman, ispirato da Jean Monnet, in un quadro che superava di gran lunga i valori economici in essa contenuti, tendeva al raggiungimento degli effetti da qualche tempo vagheggiati da alcuni politici europei per la formazione di un'unione economica tra gli Stati europei.

Proprio per raggiungere tal fine venne scelto un settore, quello del carbone e dell'acciaio, che fu alla base in quel periodo storico di ogni trasformazione industriale e che consentiva la creazione di un forte legame tra due Stati, la Francia e la Germania, che, per la loro ereditaria avversione, più avevano necessità di riconciliarsi nella visione europea e particolarmente nel settore delle materie prime di loro principale interesse.

La ferma decisione scaturita dall'iniziativa francese lasciava trasparire la volontà di raggiungere l'accordo che venne proposto e che determinava l'immediata adesione dell'Italia, del Belgio, dell'Olanda e del Lussemburgo. Questi ultimi, infatti, ravvisarono subito gli effetti ed i pericoli, per l'equilibrio economico e politico europeo, della istituzione di un'unione franco-tedesca nel settore considerato, al quale ovviamente non avrebbero potuto assistere passivamente.

Il progetto non convinse, però, la Gran Bretagna che confermò la sua avversione ad ogni limitazione di sovranità

ed al mantenimento di accordi preferenziali con il Commonwealth.

Capitolo 2 - LO SVILUPPO DELL'EUROPA COMUNITARIA

2.1 - La nascita della CECA.

Il 18 aprile 1951 a Parigi sei Paesi - Francia, Repubblica Federale Tedesca, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo - firmarono il Trattato di Parigi, vale a dire i vari atti comprendenti il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), un Protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità, un Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia ed un Protocollo sulle relazioni con il Consiglio d'Europa.

Nacque così la prima Europa comunitaria a sei, in pratica non tanto una unione di Stati ma un aggregato associativo aperto con notevoli possibilità di espansione, di potenziamento, di stabilizzazione e di una futura maggiore integrazione con vincoli sempre più stretti tra gli Stati membri.

La CECA non nasce solo come forma comunitaria associativo-cooperativistica ma nasce, soprattutto, con una struttura sopranazionale ben definita disponendo l'Ente di chiari caratteri di sovranità su chi ha concorso a formarla. La CECA poteva disporre di un potere politico proprio con delle Istituzioni munite di precisi poteri decisionali e di controllo, ben più consistenti di quelli di vari enti internazionali creati dalla volontà di più Stati.

Com'è palese non si tratta in ogni caso ancora di un Ente federativo, gli Stati membri, infatti, sono tutelati dai poteri del Consiglio dei Ministri che può, esercitando funzioni di coordinamento tra Comunità e Stati stessi, condizionare con la sua volontà politica ogni decisione

dell'Alta Autorità che appaia in netto contrasto con gli interessi più chiari e rilevanti di ogni Stato membro.

Rimane alla CECA, accanto al carattere soprannazionale, quello di Ente munito di propria personalità a livello internazionale, come primo nucleo della futura federazione europea; come tale ottiene il riconoscimento di molti Stati, primo fra tutti gli Stati Uniti che nel 1952 nominano il primo ambasciatore presso la Comunità.

Abbiamo visto come il Trattato CECA rappresenti, sia pure in un limitato settore quale quello carbosiderurgico, la prima concreta rinuncia al principio di sovranità nazionale che sinora ha vanificato ogni iniziativa d'integrazione europea.

Assistiamo, così, alla nascita di un diritto, quello comunitario, che, istituito per garantire e stabilizzare la vita della CECA, si discosta sia dagli schemi del diritto interno sia da quelli del diritto internazionale e trova strumenti ed apparati istituzionali più consistenti e più forti di quelli necessari per assicurare una semplice tutela giuridica ed economica d'interessi comuni.

Ma queste risultanze che ai fini politici si integrano nella volontà di superare una volta per sempre l'antagonismo franco-tedesco non sono le sole che scaturiscono dalla nascita della CECA. Il ruolo affidato alla Comunità carbosiderurgica dai suoi ideatori, ma soprattutto dal suo ispiratore Jean Monnet, non si esaurisce nel settore interessato ma si protende verso altri obiettivi anche per la relativa facilità con cui questa prima realizzazione è stata raggiunta.

Il fatto che per la prima volta abbia preso vita ed abbia messo radici un concreto modello di sopranazionalità che postula, sia pure entro certi limiti e per determinate materie, la rinuncia alla sovranità nazionale in favore di una comune direzione politica, non può rimanere senza conseguenze per gli altri settori e per gli altri paesi anche extra europei.

La sopranazionalità si afferma, quindi, per la prima volta nel settore carbo siderurgico, che rappresenta interessi di non poco rilievo e proprio per questo motivo sono presi in primaria considerazione per essere utilizzati verso il non facile e prossimo obiettivo dell'unità politica del continente. Lo stesso articolo 46 del Trattato di Parigi stabilisce l'obbligo per "l'Alta Autorità" di definire periodicamente gli scopi generali concernenti l'ammodernamento, l'indirizzo a lungo termine e l'espansione delle capacità di produzione.

La solida base di partenza verso i settori più progrediti dell'integrazione economica, premessa per il realizzarsi dell'unità politica, si concreta attraverso la completa autonomia della Comunità carbo siderurgica, adeguatasi ai principi generali con cui si governa non solo nel campo politico ma soprattutto in quello giuridico. L'Alta Autorità è creatrice di diritto ed autrice della sua stessa evoluzione. Il corpo giuridico che ne scaturisce, che per la prima volta assume la forma comunitaria, è pertanto a tutela dell'esercizio degli interessi dei governi, degli imprenditori, dei lavoratori e delle loro associazioni, di tutti i destinatari insomma delle norme emanate. La Corte di Giustizia, istituita dal Titolo II del Trattato di Parigi, assicura e garantisce il rispetto di tali diritti.

Come si vede la Comunità rappresenta soprattutto un modello di sopranazionalità e, nonostante si tratti del primo esempio istituzionale e come tale privo di esperienza applicativa, esso è realizzato in modo armonico, organico, funzionale, resistente alle inevitabili reazioni negative ed erosioni del tempo. Un modello creato non solo e non tanto per il settore in cui ha preso vita, ma per quelli cui potrà estendersi.

E' questa l'anima che dall'interno del settore muove ogni iniziativa e ogni programma: è la visione concreta delle idee e delle proposte di Jean Monnet.

Le proposte di Monnet fanno leva sulla concretezza delle soluzioni e sulla necessità di decisioni immediate. L'unificazione europea può essere al tempo stesso possibile e necessaria per settori e l'accordo specializzato può sostituire l'accordo generale.

L'Europa di Monnet comincia a profilarsi in un settore specifico, ma come comunità aperta, forte nei suoi ordinamenti e nelle sue intenzioni, quasi si voglia creare, ancor prima dell'Europa, l'esistenza di cittadini europei, iniziando per intuibili ragioni, per zone di attività e di influenza.

Non è l'Europa degli Stati ma una nuova realtà che, pur non cancellando le individualità nazionali, ne supera in determinati campi le funzioni ed il contenuto attraverso l'affermazione, per la prima volta in Europa, di una concezione soprannazionale della politica.

Questa nuova realtà, questa Europa, piccola geograficamente ma ricca di storia e di cultura, comincia una nuova vita dopo la ratifica, da parte degli organi istituzionali dei Sei Paesi, del Trattato di Parigi. A guidarla come Presidente dell'Alta Autorità è chiamato lo stesso Jean Monnet.

2.2 - Il tentativo di integrazione di "vertice": la Comunità Europea di Difesa (C.E.D.) e il progetto di Comunità Politica Europea (C.P.E.).

Il modello CECA esercita la sua prima influenza sul settore militare. La particolare situazione postbellica della Germania e la perdurante paura in Europa di un riarmo tedesco nonché l'apertura delle ostilità in Corea ed il timore di una sempre più acuta divisione del mondo nei due blocchi contrapposti, da spunto al progetto di una Comunità militare europea, sul tipo della CECA, per un rafforzamento dei Paesi europei del blocco occidentale.

Il progetto, che avrebbe dovuto condurre alla nascita della Comunità Europea di Difesa (CED), stenta a concretizzarsi soprattutto per il contrasto sul riarmo della Germania, sull'interferenza della NATO nella struttura europea e sull'ambigua posizione della Gran Bretagna nei confronti di un così delicato processo d'integrazione.

Questa situazione mette in crisi l'evoluzione dell'unificazione europea appena iniziata. Anche al Consiglio d'Europa e all'OECE si segna il passo. Ma la volontà di proseguire nel cammino intrapreso fa moltiplicare le riunioni di vertice.

Una proposta dell'Italia, concretizzatasi nell'art. 38 del Trattato CED, riconosceva la necessità della preesistenza e della preminenza di un'autorità politica rispetto ad una autorità militare e ad una integrazione economica. Era, di fatto, una proposta per la creazione di una Comunità Politica Europea.

L'iniziativa italiana è immediatamente condivisa dalla Germania e pertanto viene inserita, nel progetto CED, una proposta di un'Assemblea elettiva con il compito di studiare, in una struttura di tipo federale, i poteri di una organizzazione politica con caratteri ben definiti.

Il Trattato per l'istituzione della CED viene firmato il 27 maggio 1952 e, nell'attesa della ratifica da parte degli organi istituzionali dei Sei Paesi comunitari, i compiti previsti dall'articolo 38 citato vengono affidati all'Assemblea CECA, appositamente integrata da nove parlamentari francesi, italiani e tedeschi allo scopo di far coincidere la composizione di questa Assemblea provvisoria con quella prevista per la futura Assemblea CED.

2.3 - La caduta della C.E.D. e il successivo rilancio europeo.

Questi generosi sforzi tesi ad una sempre maggiore integrazione europea non sono destinati al successo.

Il progetto di una Comunità Politica Europea, studiato ed approvato dall'Assemblea ad hoc, prevedeva l'istituzione di due Camere, di un Consiglio Esecutivo Europeo, del Consiglio dei Ministri Nazionali e della Corte di Giustizia con graduale assorbimento della CECA e della CED.

Tale progetto però non trovò possibilità di attuazione. Il Parlamento francese prima ritardò l'esame del Trattato CED poi rinviò "sine die" la discussione della ratifica del Trattato stesso. Di fatto si trattava di una clamorosa bocciatura di un Trattato senza discuterlo. Tutto ciò nonostante le pressioni statunitensi, mentre la Gran Bretagna rimase sempre ostile a qualsiasi accordo continentale dal quale fosse stata esclusa o si fosse esclusa.

Tuttavia l'esperienza più che positiva della CECA, i primi accenni di un mercato comune (MEC) elaborato dagli esperti dei Governi interessati sulla base di un piano presentato dal Ministro degli esteri olandese, lo stesso progredire delle posizioni europeistiche sempre più tese ad uno sviluppo dell'integrazione, interrotto solo dalla caduta della CED ma per motivi non contrastanti con questa volontà, continuavano a lasciare sempre viva la speranza di una Europa Unita consentendo una ripresa ed un rilancio della politica europea.

Anche la Gran Bretagna cominciò a manifestare una maggiore sensibilità nei confronti della CECA, mantenendo però la sua ostilità nei confronti della CED e di ogni forma di fusione delle forze militari del continente, e fa cadere ogni preclusione nei confronti dell'integrazione nel settore carbo siderurgico associandosi nel 1954 alla Comunità.

L'Assemblea CECA nel contempo invita le rappresentanze governative ad elaborare, con il concorso degli organi della Comunità, i progetti per le successive tappe dell'integrazione, quali trasporti, elettricità, energia nucleare, e ad elaborare una più idonea formulazione del piano olandese per l'istituzione di un mercato comune.

2.4 - I negoziati per la stipula dei Trattati di Roma. La nascita della CEE e della CEEA (Euratom).

Il vero rilancio europeo prese avvio a Messina il 1° giugno 1955 con la storica Conferenza dei Ministri degli Esteri della CECA, conferenza ove furono tracciate con gradualità le tappe e la meta finale del processo d'integrazione, prendendo a base due campi da sempre considerati indipendenti, quello dell'energia nucleare e quello del mercato comune che si prevedeva rivoluzionato dal nuovo sviluppo pacifico di tale forma di energia, soprattutto nel settore industriale.

Il rilievo dell'incontro al vertice di Messina evidenziò non solo l'inversione di tendenza dopo il fallimento della CED ma anche la concretezza nell'impostazione dei lavori preparatori per una maggiore integrazione che sfocerà nei Trattati di Roma istitutivi della Comunità Economica Europea (C.E.E.) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (C.E.E.A. o EURATOM).

Alla chiara ed ardita impostazione dei problemi e delle proposte di soluzione dovute principalmente ai due Ministri degli Esteri olandese ed italiano, Johan Willam Beyen e Gaetano Martino, fece riscontro la volontà di una rapida realizzazione scaturita soprattutto dal Ministro degli Esteri belga Paul Henri Spaak, incaricato di presiedere un Comitato intergovernativo con il compito di esaminare, perfezionare e trasformare in strumenti concreti di tipo internazionale tutte le materie e le idee trattate nel Corso della suddetta Conferenza.

La riunione di Messina rappresentò inoltre se non l'abbandono almeno l'affievolimento della precedente politica d'integrazione europea per settori e diede inizio, almeno in prospettiva, alla cosiddetta integrazione orizzontale, vale a dire ad un'unione economica attraverso la creazione di un mercato comune ove far circolare liberamente i vari fattori della produzione (lavoro, capitali, merci e servizi).

Sotto la guida del Ministro belga Spaak, gli esperti lavorarono alacremente e rapidamente venne predisposto, con gli aggiustamenti dovuti ai continui contatti con i vari Governi, un preciso rapporto, denominato appunto Rapporto Spaak, che fu approvato l'11 maggio 1956 dall'Assemblea CECA e il 30 maggio dello stesso anno dai Ministri degli Esteri dei Sei Paesi comunitari.

Il rapporto Spaak costituì essenzialmente la base per il negoziato. A Bruxelles fu effettuata la stesura principale e in successive conferenze dei Ministri degli Esteri furono eliminate le difficoltà emerse durante i lavori attraverso opportuni aggiustamenti.

Il 25 marzo 1957 a Roma con gran solennità furono firmati i due trattati istitutivi della CEE e della CEEA.

Gli ideali, la passione e la volontà dei grandi europeisti di quel periodo storico trovarono finalmente la realizzazione di uno dei punti fondamentali per la realizzazione del futuro europeo.

2.5 - La realizzazione del Mercato Comune e le varie tappe del periodo transitorio.

I Trattati di Roma vennero discussi quasi nello stesso periodo dai sei Parlamenti nazionali ed approvati con larghe maggioranze nel giro di pochi mesi, smentendo con i fatti le negative previsioni avanzate in sede di trattativa. Le prime ratifiche giunsero, infatti, dal Parlamento tedesco e francese, seguite quasi subito dagli

altri quattro Parlamenti: il che poté consentire il rispetto della data del 1° gennaio 1958 per l'entrata in vigore dei Trattati in questione.

Tuttavia la realizzazione del Mercato Comune non avvenne in modo immediato ma con il sistema graduale consigliato dalle esperienze e dagli esempi del passato. Fu previsto un periodo transitorio di tre tappe, ciascuna della durata di quattro anni, nel corso delle quali l'integrazione economica si sarebbe dovuta svolgere gradualmente con l'attuazione progressiva dei previsti sistemi e dispositivi per consentire agli Stati membri una forma di adattamento graduale alle necessità comunitarie, senza il verificarsi di turbamenti per superare le inevitabili difficoltà connesse con la trasformazione dei regimi.

Ma, nel frattempo, si concretizzò l'istituzione di un unico organo politico comunitario, l'Assemblea parlamentare, prevista, per intuibili ragioni, comune per la CECA, la CEE e la CEEA. Inoltre venne accettato il principio della futura elezione a suffragio universale diretto dei membri dell'Assemblea parlamentare europea, su cui doveva basarsi principalmente lo sviluppo politico e la consistenza effettiva della prevista integrazione.

Il 1958 ed il 1959 furono così caratterizzati dalle misure immediate d'ordine economico, finanziario e monetario prese dai vari Stati per fronteggiare la nuova realtà del mercato comune, fonte di apertura di un nuovo grande spazio economico, di possibilità concrete di espansione e di fusione con notevoli ripercussioni anche sui paesi esterni alla Comunità. Il 1960 fu l'anno in cui si cominciarono a sentire più incisivi gli effetti della riduzione progressiva dei dazi e delle barriere doganali e dell'allargamento dei contingenti: fu l'anno decisivo per la validità dei Trattati comunitari. Su queste premesse il 1961 divenne l'anno più significativo ai fini dell'integrazione europea per il progressivo maturare di

decisioni politiche destinate ad incidere profondamente sul fenomeno europeistico.

2.6 - L'associazione alla CEE di Grecia e Turchia e dei Paesi SAMA. La successiva convenzione con i paesi ACP.

Il progressivo cammino verso l'unità europea, le prime concrete realtà operanti in direzione della costruzione dell'Europa, i passi compiuti con la visione e spesso la decisiva volontà di compierne altri ben più significativi, non potevano non sollevare sin da quei primi anni il problema dei rapporti tra la nuova realtà comunitaria in Europa e tutti gli altri Paesi sia europei che extra europei, in particolare i Paesi africani e latino-americani da sempre per diversi motivi politico-culturali legati al continente europeo.

Abbiamo visto che la Comunità europea nasceva come "unione aperta", intendendo che altri stati potevano aderire e partecipare all'Organizzazione con parità di diritti e naturalmente di obblighi, oltre che con ovvia accettazione della situazione di fatto al punto di sviluppo cui è già pervenuta la Comunità stessa.

Ma il fatto di intrattenere dei rapporti non poteva comportare necessariamente la partecipazione piena. La convenienza di stabilire contatti ed utili relazioni poteva essere raggiunta anche con il metodo della "associazione" che era in grado di assicurare per ogni parte buoni risultati anche senza la qualifica di membro partecipante, in genere difficile da ottenere per carenze di caratteristiche necessarie, di volontà integralmente partecipativa, per difficoltà di ratifica parlamentare ed anche per scarso desiderio di accettazione da parte degli Stati già riuniti in Comunità.

Il 9 luglio 1961 venne firmato ad Atene un "accordo di associazione" con la Grecia ed il 12 settembre 1963 ad Ankara uno con la Turchia.

Ma il problema di più complessa soluzione fu in quegli anni quello delle relazioni tra le ex colonie, i territori d'oltre mare ed i Paesi europei. La politica di associazione promossa dalla CEE era sempre tesa a concedere un carattere preferenziale a tali relazioni mediante l'istituzione di zone di libero scambio, la fissazione di tariffe protettive contro la concorrenza per i prodotti dei paesi oggetto dell'associazione, la concessione di aiuti finanziari non rimborsabili ed altro. Fu in altri termini una politica di "aiuto allo sviluppo" che si concretò per la prima volta a Yaoundé (Camerun) ove il 20 luglio 1963 venne firmata la prima Convenzione di associazione tra la CEE e i Paesi SAMA (Stati africani e malgascio associati). A questa faranno seguito la Convenzione di Arusha tra la CEE e il Kenia, la Tanzania e l'Uganda nonché la seconda Convenzione di Yaoundé sempre con i Paesi SAMA.

Questa politica troverà la sua consacrazione con la Convenzione di Lomé, rinnovata più volte, tra la CEE e gli attuali 71 Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico); queste convenzioni rappresentarono un nuovo modello di rapporti tra i Paesi industrializzati e i Paesi emergenti.

2.7 - OECE ed OCSE. Il problema dell'adesione della Gran Bretagna. La Zona Europea di Libero Scambio (EFTA).

La realtà della CEE pose dei problemi anche nei confronti delle altre organizzazioni e, in particolare, della OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica) per la connessione ivi esistente con gli Stati Uniti ed il Nord America.

L'OECE, inizialmente avversata dalla Gran Bretagna come punto di confluenza della cooperazione economica europea e successivamente accettata soltanto come organismo provvisorio limitato ad accelerare la ricostruzione, venne invece improvvisamente rafforzata dalla stessa politica britannica timorosa che il rilancio europeo potesse escludere o contrastare i propri interessi. Pertanto la

concezione dell'Italia e della Francia, contrarie allo smantellamento dell'OECE al momento della cessazione degli aiuti americani e favorevoli invece ad un suo potenziamento in vista della sua funzione permanente di cooperazione europea, trovarono l'imprevista adesione della Gran Bretagna.

La necessità di predisporre nuove misure per favorire la politica di progresso per i paesi meno sviluppati fece accettare una trasformazione dell'OECE (organizzazione limitata agli stati europei) allo scopo di ampliarne i confini: gli Stati Uniti ed il Canada, già membri osservatori presso l'OECE, ne diventarono effettivi ed inoltre entrò nell'Organizzazione anche il Giappone. Il 14 dicembre 1960 venne firmata la nuova convenzione che sostituiva l'OECE e che istituiva l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), le cui finalità furono di conseguenza mutate e si concretarono nell'espansione dell'economia dei paesi membri e dei non membri, nell'elevazione del livello di vita dei paesi interessati, nel mantenere la stabilità monetaria e nello sviluppo del commercio mondiale su basi multilaterali non discriminatorie, in conformità agli obblighi internazionali sottoscritti, in particolare in sede GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

L'OCSE, forse da taluni programmato soltanto per ammorbidire la rigidità della prima costruzione europea, trovò invece validità soprattutto perché costituiva un solido ponte su cui transitare la cooperazione economica tra la vecchia Europa ed il nuovo continente americano. Per questo l'Europa, pur mantenendo le sue ambizioni d'integrazione, abbandonò quegli aspetti particolari già previsti dall'OECE e cancellati dall'OCSE perché non conformi ai principi di collaborazione economica internazionale professati dai due paesi del Nord America.

Tutto ciò fu in parte frutto non solo della incostante politica britannica ma anche dell'evoluzione nel processo di adesione della stessa Gran Bretagna alla CEE. Infatti,

tra l'Europa comunitaria e gli Stati europei dell'OECE, la Gran Bretagna si collocò in posizione rilevante, desiderosa di controllare lo sviluppo della Comunità ed al tempo stesso pronta ad utilizzare la sua posizione di preminenza nell'OECE.

Venne così proposta l'istituzione di una Zona di libero scambio in Europa tra i Paesi della Comunità e i Paesi dell'OECE con il proposito evidente di indebolire il Mercato Comune o di assorbirne parte delle funzioni e di riflesso indebolirne la struttura. Le dimensioni ed il regolamento di questa struttura (ZLS) hanno dato luogo a numerose e laboriose trattative fin dal 1956. Infatti, occorre evitare la divisione dell'Europa occidentale in due blocchi economici, ma soprattutto occorre evitare una sovrapposizione dell'OECE alla CEE che impedisse il processo di unificazione da poco iniziato, così come era necessario rispettare la necessità e l'intendimento del Mercato Comune di non chiudersi nelle sue frontiere e vivere di autarchia.

Il contrasto si acuì e pertanto venne a prevalere la realtà operante della Comunità anche per le molteplici difficoltà di realizzare una zona di libero scambio tra CEE e OECE. La Gran Bretagna a questo punto promosse la costituzione di un'Associazione Europea per il Libero Scambio (EFTA o AELE) con la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, la Svizzera, l'Austria e il Portogallo, costituendo in tal modo una coalizione antagonista rispetto alla CEE anche se composta in modo eterogeneo.

Questa ultima mossa caratterizzò ancor più la politica britannica di diffidenza se non di ostilità verso il Mercato Comune, già manifestatasi nel corso dei negoziati promossi in sede OECE e può spiegare le manovre che gli inglesi svolsero nei confronti della Francia gollista perché confermasse la sua dottrina di una Europa degli Stati, le manovre per il rilancio di una politica difensiva che facesse rientrare i problemi europei nell'orbita dei trattati atlantici nonché le manovre per l'impostazione di

una politica europea accettabile da parte dell'Unione Sovietica. Ma i risultati di tale atteggiamento britannico non furono quelli sperati, anzi l'Europa comunitaria poté resistere ad ogni scossone e rafforzarsi, nel contempo la moneta britannica s'indebolì e l'economia inglese venne superata dal Mercato Comune.

Per gli inglesi, a questo punto, non restava che tentare la via dell'adesione. Il Premier Mac Millan presentò per la prima volta nel 1961 una domanda di negoziato con condizioni, una domanda ben diversa da quella che presenterà il Premier Wilson in situazione di maggior debolezza nel 1967 finalizzata all'adesione.

2.8 - Unione doganale ed Europa verde.

La più importante acquisizione sul piano istituzionale della Comunità dei Sei è costituita dall'Unione doganale, prevista dall'art. 9 del Trattato CEE.

L'Unione Doganale consiste nell'abbattimento delle frontiere, quelle che in passato avevano condizionato la circolazione delle merci con gravi ripercussioni commerciali ed economiche.

L'unione doganale, in genere, è un accordo con il quale due o più paesi s'impegnano reciprocamente a sopprimere le barriere doganali ed a stabilire, nei confronti dei paesi terzi, una tariffa uniforme che garantisca un uguale trattamento dei prodotti indipendentemente dal punto d'ingresso nell'unione. Per quest'ultima caratteristica l'unione doganale si differenzia dalla zona di libero scambio che conserva la libera circolazione delle merci all'interno dei vari stati ma lascia ciascun paese libero di stabilire la propria tariffa doganale nei confronti dei paesi terzi.

Nell'unione doganale esiste la libera circolazione dei prodotti provenienti dai paesi terzi che abbiano

soddisfatto la tariffa doganale in qualsiasi punto di entrata nell'unione mentre nelle zone di libero scambio tale libera circolazione è limitata soltanto ai prodotti originari da paesi compresi nella zona stessa.

L'Unione Doganale comunitaria comportava:

1) l'istituzione di una tariffa doganale comune da applicarsi alla frontiera del comune territorio doganale. La tariffa non poteva essere mutata unilateralmente da un singolo stato ma soltanto dal Consiglio delle Comunità;

2) una legislazione doganale comune;

3) l'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'interno degli Stati membri;

4) la messa in comune dell'importo globale dei dazi doganali.

E' ovvio che una così radicale trasformazione, che comportava l'unificazione delle tariffe e dei regolamenti, all'origine anche molto divergenti, non poteva che avvenire gradualmente. La conseguenza più rilevante stava nel fatto che le regolamentazioni doganali e le loro modifiche non dipendevano più dal solo diritto nazionale ma si perfezionavano e s'integravano nel diritto comunitario.

Secondo il diritto comunitario venivano regolati altresì i rapporti tra Unione Doganale e Paesi terzi soprattutto per quanto riguardava i negoziati tariffari miranti alla riduzione dei dazi doganali tra la Comunità come entità autonoma ed i suoi partner commerciali.

L'Unione doganale comunitaria, con l'apertura delle frontiere, modificò la linea seguita dagli imprenditori in vari Paesi essendosi notevolmente ampliata la possibilità di scelta dei consumatori talvolta con riduzione di prezzi. Nei primi quindici anni di vita delle Comunità gli scambi intercomunitari tra i Sei aumentarono di circa nove volte, mentre di tre volte fu l'aumento del volume di scambio con il resto del mondo.

Riflesso ancor più rilevante l'Unione doganale europea ottenne sul processo d'integrazione: essa rese, infatti, operante e concreta l'identità della Comunità verso i Paesi terzi, di fronte ai quali si presentò come negoziatore unico.

Sull'esempio dell'Unione Doganale, forte della possibilità di esercitare, in comune, poteri di gestione e negoziazione, i Trattati di Roma prevedero altresì l'esercizio di una politica agricola comune. Si trattava della cosiddetta "Europa verde" che consisteva nella libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno del grande mercato e nella predisposizione in comune di strumenti regolatori in continua evoluzione, d'interventi collegati a settori della politica economica, monetaria, regionale e sociale. Lo scopo era quello di assicurare nei Paesi membri l'equilibrio dei mercati agricoli e la loro stabilità, la sicurezza degli approvvigionamenti in relazione alle evoluzioni del mercato esterno ed interno, la crescita della produttività.

L'Europa verde s'inseriva nel contesto mondiale come entità autonoma, contribuendo alla stabilizzazione dei mercati internazionali, favorendo l'accesso a tali mercati dei Paesi in via di sviluppo (PVS), assicurando il miglior collegamento tra paesi importatori ed esportatori, attuando la propria politica agricola comune nel contesto di una rinnovata politica mondiale.

2.9 - Il difficile passaggio all'ultima tappa prevista nel periodo transitorio: la politica francese della "sedia vuota".

Abbiamo visto come la politica comunitaria abbia cercato di superare gli ostacoli, eretti o insorti sul suo cammino, attraverso un processo di applicazione graduale dei suoi fini o principi.

Talvolta, però, gli ostacoli furono di tale natura da frenare o addirittura arrestare tale cammino, al punto da

far sorgere seri dubbi sulla possibilità di ripresa: soprattutto quando essi si sovrapposero gli uni agli altri, prima che fosse possibile dirimerli, con un ritmo tale o con un susseguirsi di situazioni da dar vita ad un vero e proprio periodo di crisi. E' ciò che si verificò nell'ultima parte del periodo transitorio previsto dalle modalità di realizzazione dei Trattati di Roma.

Già nel 1963 la costruzione europea manifestava segni evidenti di crisi attraverso la brusca interruzione dei negoziati con la Gran Bretagna a seguito dell'iniziativa di De Gaulle.

Quando, però, nel 1965, nell'ambito dello sviluppo comunitario e al fine di fronteggiare la crisi, la Commissione della Comunità propose la creazione di un bilancio autonomo comunitario attraverso i versamenti dei prelievi e dei diritti doganali ed il rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo, la Francia oppose un secco rifiuto attraverso il suo Ministro degli Esteri Couve de Mourville.

Il 30 giugno 1965 è la data d'inizio del boicottaggio francese che estese la sua opposizione a tutte le istituzioni comunitarie.

L'offensiva francese si concretò nella politica della "sedia vuota", vale a dire nella politica di non partecipazione alle sedute: ciò riuscì a bloccare per sette mesi tutta l'attività della Comunità nonostante i tentativi dei cinque membri residui di far funzionare ugualmente la CEE intensificando inoltre le trattative bilaterali con la Francia.

L'atteggiamento francese tuttavia non poteva durare a lungo sia per gli scarsi risultati ottenuti sia per il mezzo insuccesso elettorale di De Gaulle nelle elezioni presidenziali, dovuto certamente in parte ad un'opinione pubblica sempre più ostile alla sua politica nei confronti della Comunità.

2.10 - Il Trattato sulla fusione degli esecutivi, gli Accordi di Lussemburgo e i nuovi poteri del Parlamento Europeo. La Corte dei Conti comunitaria.

La crisi del 1965 dimostra che nonostante il disaccordo esistevano ed esistono tuttora reali motivi per proseguire nel processo d'integrazione. Già nell'aprile del 1965 erano stati firmati gli Accordi per l'istituzione di un unico Consiglio dei Ministri, che riunisse i tre Consigli delle tre Comunità, ed un'unica Commissione, che riunisse l'Alta Autorità della CECA e le Commissioni delle altre due Comunità, CEE e CEEA.

Tali accordi, nelle intenzioni dei loro sostenitori, avrebbero dovuto rappresentare il primo passo verso la fusione dei tre Trattati in uno solo, fusione facilitata appunto dalla unione dei cosiddetti esecutivi comunitari e necessaria per l'elaborazione di politiche comuni in settori vitali, eliminando le discordanze per settori affini. Ma tale traguardo non era ancora vicino ed i Sei si limitarono a decidere l'entrata in vigore del "Trattato di Bruxelles sulla fusione degli esecutivi", avvenuta a Roma il 29 maggio 1967 nel corso della celebrazione del decimo anniversario della firma dei Trattati di Roma. Inoltre i Sei Ministri degli Esteri si riunirono a Lussemburgo il 29 gennaio 1966 e si accordarono per superare la crisi interna e riprendere l'attività comunitaria.

Anche nel corso di questi negoziati la Francia lottò per la modifica dei poteri della Commissione e per la modifica del voto ponderato nel Consiglio dei Ministri ma non ottenne alcuna concessione rilevante ed il testo delle proposte francesi venne notevolmente ridimensionato e riqualificato entro i termini istitutivi dei Trattati.

A Lussemburgo si prese atto del disaccordo pur dichiarando che tale divergenza non impediva la ripresa, sotto la normale procedura, dei lavori della Comunità.

Il nuovo Presidente della Commissione unica, Jean Rey, fronteggiò con notevole risultato i nuovi compiti sia mediante il rilancio vigoroso della politica agricola

comune sia mediante l'eliminazione degli ultimi ostacoli tariffari all'Unione doganale.

Al di là delle realizzazioni concrete la Commissione presieduta da Rey ha lasciato una traccia importante ai fini dell'integrazione europea: un programma particolareggiato di attività per perfezionare l'integrazione in conformità ai Trattati di Roma ma con una visione precisa delle deficienze, dei ritardi, delle anomalie fino allora verificatesi e superabili soltanto con un vigoroso rilancio della volontà politica di unificazione da parte degli Stati membri.

Gli ostacoli, però, anche se non interrottivi del processo d'integrazione, non furono certo di facile superamento in un modello applicativo più orientato verso la costituzione di una comunità soprannazionale che non di una comunità superstatale. L'integrazione riuscì in ogni caso a procedere anche nel più delicato settore: quello finanziario e monetario.

Se ne ottenne la prova durante il vertice dell'Aja, a metà dicembre 1969, nel corso del quale venne evitato un clamoroso fallimento grazie alla maggiore flessibilità dimostrata dalla Francia attraverso il Presidente Pompidou sul problema dell'allargamento geografico della Comunità, in particolare alla Gran Bretagna, allargamento sostenuto decisamente dall'Italia e anche dagli altri Paesi membri. Questo fatto segna la fine del gollismo nella Comunità.

La stessa Francia, ribadendo la posizione sostenuta dal Cancelliere Brandt per la Germania, propose poi urgenti e concrete misure per l'unione monetaria ed il coordinamento delle politiche economiche a breve ed a medio termine e la concertazione della politica sociale.

Dal vertice dell'Aja scaturirono infine gli accordi per assicurare il finanziamento della politica agricola comune, l'assegnazione alla Comunità di proprie risorse a partire dal 1978 ed il rafforzamento dei poteri di bilancio del

Parlamento Europeo, finora limitato ad una semplice funzione consultiva.

Finalmente il 21 aprile 1970 i Sei Paesi comunitari raggiunsero l'accordo per la sostituzione dei contributi finanziari, fino allora concessi da ciascuno Stato membro, con risorse proprie della Comunità al fine di realizzare quella autonomia finanziaria che avrebbe alimentato l'indipendenza delle Istituzioni comunitarie dai poteri nazionali.

Il giorno successivo venne firmato sempre a Lussemburgo il Trattato per l'ampliamento dei poteri finanziari del Parlamento Europeo. Si attuarono così le disposizioni previste dall'art. 201 del Trattato CEE.

Inoltre il 9 giugno i Sei Paesi membri si accordarono nello stabilire una data limite per la realizzazione dell'unione economica, prevista ovviamente in varie tappe.

Tutto ciò avrebbe reso necessario l'istituzione di una Corte dei Conti delle Comunità Europee, funzionante in collegamento con le Istituzioni comunitarie e in particolare con il Parlamento Europeo che dalla Corte stessa deve essere posto in condizioni di esercitare il suo controllo.

2.11 - Il primo allargamento delle Comunità con l'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Il "no" della Norvegia.

Abbiamo già ricordato che il 10 ed 11 maggio 1967 vennero presentate nuove domande di adesione alla CEE da parte della Gran Bretagna, della Danimarca, dell'Irlanda e successivamente della Norvegia, esaminate senza raggiungere alcun risultato dal Consiglio dei Ministri della CEE il successivo 19 dicembre.

I negoziati veri e propri con i quattro Paesi candidati all'adesione si aprirono il 30 giugno 1970.

Abbiamo visto le controversie e le polemiche che hanno preceduto la richiesta di adesione della Gran Bretagna, dovute sia alla particolare visione britannica dei problemi europei sia all'atteggiamento ostile della Francia gollista.

La Gran Bretagna conduceva in questo periodo una politica ambivalente, in quanto da un lato desiderava mantenere i vantaggi derivanti da una insularità necessaria per la conservazione di rapporti preferenziali di natura economica e politica con gli ex possedimenti e dall'altro desiderava non discostarsi da una realtà europea cui essa si sentiva di appartenere per ragioni geografiche e alla quale la legavano motivi di sicurezza, particolarmente in quegli anni in cui i rapporti con le ex colonie erano diventati precari.

La prova più evidente di questa politica fu la proposta di istituzione di una zona di libero scambio per diluire la consistenza e la vitalità della CEE oppure per sottrarvi la presenza della Francia ma sulla base di un calcolo rivelatosi errato perché sprovvisto della considerazione dei ben maggiori interessi francesi a far parte della struttura comunitaria.

Tuttavia, se gli effetti di tale politica sono stati quelli di ritardare l'adesione della Gran Bretagna, occorre anche tener presente che la volontà di inserirla ha richiesto la predisposizione di un sistema politico diverso per consentirne la partecipazione.

Se infatti è vero che l'opinione britannica, sia a livello pubblico che governativo, subì progressivamente un processo di evoluzione e di maturazione verso una realtà europea che ha dimostrato la sua solidità, è altrettanto vero che non fu certo possibile ottenere una integrale accettazione da parte della Gran Bretagna delle regole della CEE, del suo spirito e delle sue finalità. Il contrasto peraltro non giovava ad alcuno. Così se l'esperienza negativa e la delusione seguita alla prima

richiesta di adesione consigliò la Gran Bretagna a riprendere i negoziati con maggior realismo e forse con una più adeguata misura della propria posizione, dall'altro si prese coscienza della inopportunità dei veti e della necessità di opportuni adattamenti.

Nella Conferenza dell'Aja verranno superati gli ultimi scogli, ma, tuttavia, saranno necessari lunghi periodi di negoziato per l'esame dei problemi economici, finanziari e monetari che l'ingresso del Regno Unito avrebbe comportato, anche in ordine ai rapporti con i suoi associati nella zona di libero scambio.

Inoltre, pur accettando il principio che i paesi candidati, divenuti membri, avrebbero dovuto progressivamente assumere i diritti e gli obblighi della adesione, tra cui quello del finanziamento comunitario, non apparve proponibile l'assunzione anche se non immediata, da parte dei nuovi aderenti, di tutti quegli obblighi derivanti dalle decisioni prese dai Sei nel corso di dodici anni.

Non possiamo, poi, trascurare che l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità si inseriva nella campagna per le elezioni politiche del giugno del 1970, accentuando lo scontro tra conservatori e laburisti. Ma, finalmente, il 28 ottobre 1971 la Camera dei Comuni si pronunciò con 356 voti favorevoli e 244 contrari in favore del principio della adesione alla Comunità. Il 22 gennaio 1972 i "Dieci" firmarono gli atti di adesione. Questi vennero rapidamente ratificati dai Parlamenti nei vecchi e nei nuovi Stati membri. Tuttavia in Norvegia, dove il popolo fu chiamato a pronunciarsi mediante referendum, il Trattato di adesione venne respinto sia pure con una debole maggioranza (53%).

La nuova Comunità a "Nove" nascerà il 1° gennaio 1973, anche se i nuovi Stati saranno membri a tutti gli effetti dal 1° gennaio 1978.

2.12 - La crisi economica degli anni '70 e l'emergere di nuove politiche comunitarie: la politica energetica e la politica regionale.

La crisi economica manifestatasi all'inizio degli anni '70 con l'aumento del prezzo del petrolio e scoppiata negli anni successivi per il dilagare anche in settori diversi collegati ovviamente alle fonti di energia, purtroppo non determinò un rafforzamento della solidarietà comunitaria ma contribuì ad arrestare il processo di costruzione europea.

I vari Stati membri, infatti, in presenza di una Comunità solida in periodo tranquillo ma non ancora talmente robusta da imporre una risposta comune in un periodo di acuta crisi, affrontarono il difficile momento con provvedimenti ed iniziative singole, nazionali, ritenendole più rapide ed adeguate alle rispettive necessità interne.

In verità la situazione variava considerevolmente da paese a paese, pur registrando un generalizzato calo della produzione e degli investimenti. Il divario si accentuava anche tra regione e regione all'interno dei vari paesi, determinando ovunque una crescita del tasso di inflazione e della disoccupazione.

La crisi, pur notevole, non tolse importanza e significato all'obiettivo dell'unione europea.

I Capi di Stato e di Governo confermarono a Parigi nel dicembre 1974 la volontà di *"raggiungere al più presto un accordo su di una concezione globale dell'Unione Europea"* e ribadirono *"l'importanza che essi attribuivano ai rapporti delle istituzioni della Comunità"*.

E' opportuno ricordare che i problemi da affrontare di fronte a crisi così complesse sono talmente rilevanti da superare le capacità dei singoli Stati membri e che i tentativi individuali di soluzione della crisi sono normalmente vanificati dalla accertata interdipendenza delle economie dei paesi europei. Pertanto la crisi citata poteva essere più facilmente superata tornando ai principi

fondamentali della Comunità volti alla realizzazione dell'Unione Europea, cioè, in particolare, all'attribuzione di competenze ad istituzioni comuni.

Gli impegni presi nella riunione di Parigi ottennero almeno l'impegno a realizzare una diversa politica comunitaria nel settore energetico e ad imporre un nuovo indirizzo per i riflessi che l'azione comune europea sviluppava a livello regionale.

Nel settore energetico si accrebbe l'azione di ricerca particolarmente con lo sviluppo dell'attività del Centro comune di ricerca, il quale pertanto incrementò le proprie funzioni nel campo energetico non nucleare e nell'ambiente inserendo i nuovi programmi nelle già predisposte azioni di ricerca.

Nella politica regionale, la Comunità si rese innanzi tutto conto che la presenza di disparità territoriali costituiva un ostacolo non trascurabile al processo di integrazione economica e divenne quindi primaria e pregiudiziale una azione in grado di correggere ed appianare i vari squilibri.

Fino a quel momento gli Stati avevano considerato prioritaria una politica nazionale nei confronti degli obblighi comunitari e in tal modo avevano trascurato le disparità regionali che, già presenti a livello nazionale, risultavano assai marcate a livello comunitario. Come diretta conseguenza venne istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS) destinato a correggere attraverso gli Stati membri i principali squilibri regionali a livello comunitario. La gestione del Fondo venne affidata alla Commissione con il compito di esaminare le domande e di esprimere pareri sulle concessioni di contributi.

2.13 - Il problema dell'unione economica e monetaria e il "rapporto Tindemans".

Il processo di trasformazione delle relazioni tra gli Stati membri della Comunità progrediva, anche se lentamente, e si avviava, pur nelle enormi difficoltà, verso una vera e propria Unione europea.

Nell'ottobre 1972, nel corso della riunione dei Capi di Stato e di Governo, avvennero le prime discussioni e si riconfermò la volontà di realizzare una unione economica e monetaria dando anche impulso alla politica sociale, regionale, dell'ambiente e di difesa del consumatore.

Le indicazioni sopradette vennero ribadite in un'altra riunione sempre a Parigi il 9 dicembre 1974, nel corso della quale gli allora Nove membri della Comunità decisero di istituzionalizzare la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo in Consiglio Europeo, stabilendo, altresì, di riunirsi almeno tre volte all'anno ed inoltre incaricarono il Ministro belga Leo Tindemans di preparare un rapporto sull'unione europea.

Con il "rapporto Tindemans" non si intravede ancora la possibilità di istituire con l'Unione europea un Ente federale, ma si posero delle basi per una evoluzione comunitaria aperta anche ad altri paesi.

In tale visione le competenze da attribuire all'Unione potevano essere di tre tipi:

a) esclusive, come quelle di politica commerciale già rientranti nella competenza esclusiva della Comunità;

b) concorrenti, cioè oggetto di disciplina tanto da parte degli Stati membri che da parte dell'Unione;

c) potenziali, cioè attribuite alla competenza dell'Unione, ma lasciando ad una successiva decisione il compito di stabilire l'ampiezza, la natura e la data di esercizio dei poteri relativi.

Nella sfera di sua competenza era previsto che l'Unione disponesse di poteri diretti di decisione e di controllo, di mezzi finanziarie e di una giurisdizione propria.

La programmata Unione europea doveva mantenere l'obiettivo principale prefisso dalle Comunità, vale a dire la realizzazione dell'unione economica e monetaria, e pertanto avrebbe dovuto avere specifici poteri nel settore monetario, nel settore del bilancio e del finanziamento del bilancio nonché nel settore del miglioramento delle strutture economiche e in quello sociale.

Tali mezzi e poteri avrebbero dovuto essere attribuiti all'Unione in linea generale per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali e con la sola indicazione dei limiti di esercizio. In tal modo si poteva sperare di trattare il settore non più nella ottica limitata alla libera circolazione dei fattori della produzione ma in quella intesa ad assicurare la coerenza nell'intera evoluzione economica. Gli Stati quindi sarebbero rimasti liberi di agire autonomamente attraverso le autorità nazionali e regionali in un gran numero di settori economici mentre la competenza dell'Unione sarebbe stata limitata alla trattazione di quei problemi la cui soluzione superava le possibilità di azione degli Stati membri.

L'integrazione economica, però, non si poteva realizzare senza l'istituzione di una unione monetaria, essendo la moneta il veicolo di tutte le transazioni economiche pubbliche e private. In materia monetaria l'Unione doveva poter disporre di potere decisionale centralizzato, come avvenne per la tariffa doganale comune. Si rese quindi necessaria l'istituzione di una banca centrale o di un sistema comune di banche centrali per gestire la liquidità del sistema bancario all'interno e la politica di cambio verso l'esterno.

I progressi verso una unione economica e monetaria erano incerti e forse i tempi non erano ancora maturi ma ciò nonostante si cercò di favorire l'ampliamento ed il

rafforzamento della solidarietà finanziaria e monetaria tra i paesi membri. Venne costituito così nel 1972 il "serpente monetario", quale primo tentativo di sviluppo di un sistema di cambio delle monete europee che consentisse stabilità reciproca e flessibilità nei confronti del dollaro tra le monete dei paesi membri. Nel marzo del 1979 entrava in vigore il Sistema Monetario Europeo (SME), all'interno del quale i membri partecipanti mantennero i loro tassi di cambio entro determinati margini di oscillazione, e venne creata l'unità di conto europea (ECU). I passi successivi furono lenti e bisognerà attendere la conferenza di Maastricht nel dicembre del 1991 perché gli Stati membri decidano il completamento dell'unione economica e monetaria e l'introduzione della moneta unica europea prevista al più tardi per il 1999.

2.14 - Altre riforme istituzionali: l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo.

L'appartenenza alla Comunità costituisce per i cittadini europei un "fatto positivo", come scaturisce da una inchiesta condotta nell'autunno del 1991 negli Stati membri, ma ciò nonostante suscita uno scarso interesse nella maggior parte delle genti per il difficile linguaggio usato dagli eurocrati e per la modestia della diffusione dell'idea d'Europa attraverso i mezzi di informazione.

La Comunità è spesso considerata un affare di ministri, di imprenditori, di funzionari, di politici, e pertanto per il grande pubblico resta una entità lontana sovente enigmatica se non incomprensibile. Ma occorre che ogni cittadino prenda conoscenza e coscienza della realtà comunitaria e vi partecipi in prima persona. Nessun mezzo migliore è quello dell'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento Europeo.

L'elezione diretta del Parlamento Europeo era prevista dai Trattati comunitari dall'origine, ma fino al 1979 si

era provvisoriamente proceduto ad una elezione indiretta attraverso i Parlamenti nazionali.

Fino a quel momento il Parlamento, che i Trattati chiamavano Assemblea parlamentare, non aveva poteri concreti ma si limitava ad esprimere pareri che potevano benissimo essere disattesi dal Consiglio dei Ministri.

Un Parlamento eletto a suffragio universale non poteva disporre immediatamente di poteri più ampi, tuttavia veniva a disporre di una rappresentatività diretta e quindi di una più elevata autorità morale e politica. Già dalla riunione dell'Aja del 1° dicembre 1969 si era parlato di rafforzamento, completamento, ed allargamento della Comunità anche attraverso la necessità di una elezione diretta del Parlamento, ma occorre arrivare alla riunione dei Capi di Stato e di Governo del dicembre 1974 perché si trovi l'accordo per le prime elezioni a suffragio universale ed alla riunione del 1° aprile 1976 per determinare la ripartizione dei seggi.

L'atto relativo che formalizza gli accordi venne adottato il 20 settembre dello stesso anno dal Consiglio dei Ministri della Comunità. L'atto andava poi ratificato dai rispettivi Parlamenti nazionali ed avvenne regolarmente, anche se con qualche incertezza ed opposizione interna specie in Francia e Gran Bretagna, sulla scia del Parlamento italiano, che, spesso accusato di indecisione e lentezza nell'esecuzione degli impegni comunitari, effettuò la ratifica per primo.

L'Atto relativo alla elezione a suffragio universale introdusse delle novità nella prassi della rappresentanza parlamentare europea quale si era avuta sino allora. In primo luogo accedono all'Assemblea anche persone non facenti parte dei Parlamenti nazionali, che così possono dedicarsi a tempo pieno ai lavori parlamentari, ma rimane la possibilità del doppio mandato affinché i leaders più prestigiosi possano portare nel dibattito europeo tutto il peso della loro statura politica.

L'Atto stabiliva inoltre che il rinnovo del parlamento Europeo doveva avvenire ogni cinque anni, a partire dal 1979, con elezioni simultanee in tutti i Paesi membri.

Sulla procedura elettorale non fu presa alcuna decisione uniforme lasciando per il momento ciascuno Stato libero di scegliere il sistema elettorale, in attesa di un accordo su una procedura comune.

Con l'elezione a suffragio universale fu fatto un altro passo verso l'integrazione europea anche se molte speranze andarono deluse in quanto il ruolo del Parlamento Europeo rimase marginale nel processo decisionale comunitario, così come stabilito dalle norme dei Trattati.

Il dibattito sull'attribuzione al Parlamento di poteri atti ad incidere e determinare le scelte europee è ancora aperto e occorre realisticamente dire assai lontano, infatti una modifica dei poteri parlamentari non può non incidere su una indispensabile revisione dei poteri degli altri organi comunitari.

2.15 - L'allargamento meridionale della Comunità con la adesione della Grecia. Il ritiro della Groenlandia.

Il problema dell'allargamento della Comunità a tutti i popoli dell'Europa occidentale è stato sempre al centro degli ideali dei fondatori dell'Unione, nonostante le delusioni che inevitabilmente si sono verificate lungo il cammino dell'integrazione. Oggi, ovviamente, il problema dell'allargamento coinvolge molti più Stati europei, essendo i Paesi dell'Europa orientale liberi dal giogo sovietico e dalla dottrina brezneviana della "sovranità limitata".

Alle difficoltà di una immediata adesione, spesso problematica per motivi di sviluppo economico o per ragioni politiche, si cerca a volte nel passato di far fronte con la possibilità di una provvisoria "associazione".

Il precedente allargamento della Comunità si era verificato solo verso nord, in quanto le situazioni internazionali erano più favorevoli per i Paesi del Nord, Paesi con lunghe tradizioni democratiche e con un alto livello di sviluppo economico.

L'allargamento ai Paesi del Mediterraneo era stato solo rimandato causa le note situazioni politiche che impedivano per ragioni di fondo il loro ingresso nella Comunità.

La Grecia presentò una domanda di adesione nel 1975, ma i suoi rapporti con la Comunità risalivano al 1962 con il Trattato di Associazione alla CEE. I rapporti purtroppo si congelarono a seguito del colpo di stato dei "colonnelli" nel 1967. Il ristabilirsi delle condizioni democratiche nel luglio 1974 fu la spinta decisiva e la Grecia presentò quasi subito formale domanda di adesione non solo per ragioni economiche ma anche per ragioni di ordine politico e cioè per il consolidamento della giovane repubblica nata sulle ceneri della ex-monarchia e del regime dei colonnelli.

Il 28 maggio 1979 ad Atene venne firmato il Trattato di adesione alla Comunità e la Grecia ne entrò a far parte effettivamente con decorrenza 1° gennaio 1981.

Mentre la Grecia entrava nella Comunità ne usciva la Groenlandia che, in quanto appartenente alla Danimarca, ne faceva parte dal 1° gennaio 1973. Con il referendum effettuato il 23 febbraio 1982 la popolazione si pronunciava per il ritiro dalla Comunità anche se con una debole maggioranza del 52%.

Al momento del referendum per l'adesione della Danimarca la popolazione della Groenlandia si era espressa per il "no" nella misura del 70%.

Occorre ricordare che dal 1° maggio 1979 la Groenlandia aveva ottenuta dalla Danimarca uno statuto di autonomia. Al governo e all'assemblea locali furono concesse competenze per la pesca, le imposte, gli affari ecclesiastici,

l'istruzione, la cultura e l'ambiente. Le relazioni internazionali sono rimaste di competenza delle autorità nazionali danesi.

Con la Groenlandia la Comunità europea perde un po' più della metà del suo territorio ed una popolazione di circa 50.000 persone. L'attività principale, esercitata dal 25% della popolazione, è la pesca. E' appunto per conservare la totale libertà sulle loro riserve di pesca e per impedire che essa venisse integrata in una politica comunitaria che il "no" è stato prevalente nel referendum.

Nei negoziati che si sono svolti successivamente, la Comunità ha proposto alla Groenlandia lo statuto di associazione dei PTOM (Paesi e Territori d'Oltre Mare), in virtù del quale non le sono applicati i trattati ma le è garantito un regime di aiuto e di collaborazione. Il nuovo statuto garantisce il libero accesso nella Comunità dei prodotti della pesca e il mantenimento delle attività di pesca comunitarie nelle acque groenlandesi. Come contropartita la Comunità accorda alla Groenlandia una compensazione finanziaria, originariamente di 26,5 milioni di ECU.

2.16 - Il terzo allargamento con l'adesione della Spagna e del Portogallo.

Il Portogallo e la Spagna presentarono rispettivamente nel marzo del 1977 e nel luglio del 1977 domanda di adesione alla Comunità.

Il Portogallo era già unito alla CEE da un accordo entrato in vigore nel 1973, pur trovandosi ancora sotto il regime dittatoriale di Caetano, erede di Salazar. Ristabilita la democrazia il Primo Ministro portoghese Soares chiese alla Comunità di favorire la loro volontà di inserimento economico anche a sostegno della nuova repubblica parlamentare.

Anche con la Spagna i rapporti risalgono a diversi anni prima ed esattamente al 1962 quando il Governo spagnolo aveva chiesto ufficialmente l'apertura di negoziati per un accordo di associazione, suscettibile di diventare poi vera e propria adesione. Ma la dittatura del Generalissimo Franco costituiva un ostacolo politicamente non superabile per una Europa nella quale le ferite della guerra non erano ancora totalmente rimarginate. La morte di Franco e la rinascita della monarchia, con l'ascesa al trono di Juan Carlos di Borbone nel 1976, permisero al Governo Suarez di presentare tempestivamente una domanda di adesione affinché i negoziati avvenissero congiuntamente con il Portogallo.

Le trattative tra la Comunità e i due Stati iberici proseguirono per diversi anni e sovente furono rallentati da contrasti tra i Paesi membri. Finalmente appianata ogni residua difficoltà, il 12 giugno 1985 veniva firmato il relativo Trattato di adesione.

Il 1° gennaio 1986 Portogallo e Spagna entravano così a far parte della Comunità europea, elevando pertanto a 12 il numero dei Paesi membri.

Il Portogallo, come avevano già fatto qualche anno prima la Gran Bretagna e l'Irlanda, cessava coerentemente di partecipare all'EFTA.

2.17 - Il Vertice di Milano e l'Atto Unico europeo.

Nei giorni 28 e 29 giugno 1985 si svolse a Milano una riunione del Consiglio Europeo, sotto la presidenza italiana (nella quale per la prima volta non si votò all'unanimità ma a maggioranza) per decidere le modalità di convocazione di una Conferenza intergovernativa a cui affidare l'incarico della elaborazione di un Trattato sulla politica estera e sulla sicurezza comune e di studiare le eventuali modifiche da apportare al Trattato CEE per i necessari adattamenti istituzionali.

In particolare le modifiche da apportare riguardavano il processo decisionale del Consiglio dei Ministri, il potere esecutivo della Commissione ed i poteri del Parlamento europeo.

Ancora una volta, quindi, nella storia della Comunità veniva convocata una Conferenza intergovernativa che era incaricata di negoziare un testo di primaria importanza per l'integrazione europea. Come si ricorderà, la prima Conferenza fu convocata dopo la Riunione di Messina per la elaborazione dei Trattati che istituirono la CEE e la CEEA.

Alla Conferenza, tenutasi a livello di Ministri degli Esteri, parteciparono anche i rappresentanti della Commissione e i rappresentanti della Spagna e del Portogallo, che avrebbero potuto presenziare solo dal 1° gennaio 1986 ma che sarebbe stato inopportuno escludere dai lavori iniziali.

Il 17 febbraio 1986 fu firmato a Lussemburgo l'Atto Unico Europeo, ad eccezione dell'Italia che firmò il giorno 28 in quanto coerentemente attese di conoscere la posizione assunta dal Parlamento europeo sull'argomento.

L'Atto Unico è entrato in vigore il 1° luglio 1987, solo dopo il deposito della ratifica da parte del Governo irlandese che, a causa di un ricorso di un proprio cittadino, aveva dovuto indire un apposito referendum sull'argomento.

L'Atto Unico Europeo costituisce indubbiamente la prima grande modifica apportata ai Trattati istitutivi delle Comunità Europee. A tale Trattato è stato allegato un Atto finale, composto da venti dichiarazioni, in parte comuni ed in parte unilaterali. Si tratta di dichiarazioni diverse: quella della Conferenza per l'interpretazione dell'Atto Unico, quelle della Commissione, quelle di alcune delegazioni, inoltre sono presenti alcune riserve nei confronti sempre dell'Atto Unico espresse da alcuni membri delle Comunità per garantirsi per il futuro la possibilità

di sottrarsi agli obblighi loro derivanti dall'ordinamento comunitario.

Le modifiche apportate sono comunque rilevanti, come quella che dispone per alcune materie il voto a maggioranza e non più all'unanimità oppure quella che consente alla Commissione di partecipare ai lavori del Consiglio Europeo. Quest'ultima è particolarmente rilevante se consideriamo che quasi tutti gli atti del Consiglio Europeo sono sottratti al controllo della Corte di Giustizia, contrariamente a quanto prevedono i Trattati per gli atti degli altri organi comunitari.

Altra modifica di rilievo è quella che consente al Parlamento europeo di partecipare in modo più attivo al processo decisionale.

Infine appare opportuno sottolineare come con l'Atto Unico gli Stati membri si sono impegnati formalmente ad adoperarsi per definire ed attuare in comune una politica estera e questo ha costituito, pur con le inevitabili difficoltà e riserve, la base per procedere poi all'Unione Europea.

2.18 - Il quarto allargamento con l'adesione della Svezia, della Finlandia e dell'Austria. Il nuovo "no" della Norvegia.

La Comunità ha avuto un ulteriore ampliamento geografico dal 1° gennaio 1995, dopo una trattativa con gli Stati scandinavi e l'Austria.

Anche in questo caso, la Norvegia, pur se con una limitata maggioranza, ha respinto l'adesione alla Comunità europea mentre sono entrati come membri a tutti gli effetti la Svezia, la Finlandia e l'Austria.

2.19 - Il quinto allargamento.

I "quindici" dell'Unione Europea, nel mese di dicembre 1997, si sono incontrati a Lussemburgo con i capi di governo dei dieci paesi dell'Est Europeo e di Cipro, candidati all'adesione. "E' stata messa la parola fine, una volta per tutte, alle divisioni del passato" è stato scritto nel comunicato che ha concluso l'incontro.

Questo quinto allargamento ha una dimensione politica e morale. Esso ha permesso a paesi come Cipro, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia, che sono fortemente europei, non solo dal punto di vista geografico, ma anche in termini di cultura, storia ed ideali, di entrare a far parte della famiglia democratica europea e di partecipare all'ambizioso progetto concepito dai padri fondatori dell'Unione Europea. Quest'Europa di 25 membri



prepara anche gli strumenti per non essere schiacciata dalla dimensione ipertrofica che sta per assumere. Il vertice di Lussemburgo ha ribadito le scadenze dell'Unione economica e monetaria e ne ha completato gli strumenti operativi varando il Consiglio dell'Euro che sarà l'interlocutore della Banca Centrale Europea.

Rimane comunque il dilemma fra approfondimento ed ampliamento che da anni la agita. Italiani, francesi e belgi continuano a chiedere che vengano rafforzate le istituzioni: cioè chiedono che l'Europa si "approfondisca" prima di ampliarsi, anche se l'approfondimento dovrà avvenire in quanto imposto di fatto dall'unificazione monetaria che appare ormai irreversibile. All'entusiasmo politico espresso a Lussemburgo si contrappone il fatto che un allargamento così forte, che farà lievitare la popolazione dell'Unione del 34%, si trascinerà dietro un patrimonio di diversità, per storia, per cultura, per tradizioni, per mentalità, per modelli di sviluppo e di società, che non potranno non avere un effetto moltiplicatore sulle eterogeneità che già hanno fatto dei "quindici" una famiglia di separati in casa. Tutto, al momento, è rimasto intatto: dall'ambiguità, alle diffidenze, ai malumori reciproci: non è questa l'unione che propugnavano i padri fondatori dell'Europa dei Sei.

2.20 - Il sesto allargamento.

La Bulgaria e la Romania si sono candidate all'adesione nel 1995. Per questi due Paesi il processo è stato più lungo che per gli altri dieci dell'allargamento precedente, ma sono finalmente entrati a far parte dell'UE il 1° gennaio 2007, portando il numero degli Stati membri a 27.

Rimangono comunque i problemi di fondo sopra indicati emersi con il precedente allargamento.

PARTE SECONDA

IL TRATTATO DI MAASTRICHT E LE NUOVE PROSPETTIVE

Capitolo 1 - LA GRANDE SFIDA DI MAASTRICHT

1.1 - Il "Mercato unico".

La Comunità è diventata ufficialmente un "Mercato unico" senza frontiere interne. Dal 1° gennaio 1993 le persone, le merci, i servizi ed il denaro possono circolare liberamente in tutti i Paesi membri come se si trattasse di un unico paese. Sono stati aboliti, anche se non contemporaneamente, i controlli alle frontiere che sono il segno più tangibile della separazione.

Per i cittadini, il mercato unico comporta la libertà di viaggiare in tutta la Comunità senza restrizioni e di vivere e lavorare nel paese comunitario di loro scelta.

Per le imprese, il mercato unico europeo comporta la libertà di vendere le proprie merci e di offrire i propri servizi in ogni paese della Comunità senza nessun'altra formalità oltre a quelle richieste nel rispettivo paese.

Sono già state abolite molte restrizioni relative ai capitali, cosicché banche, privati cittadini e società possono investire il proprio denaro nella moneta e sul mercato di loro scelta.

Tuttavia il nostro modo di vivere e lavorare non cambierà da un momento all'altro: il mercato unico è stato accuratamente preparato negli ultimi anni e molte delle sue caratteristiche si riscontrano già da tempo nella realtà dei Paesi membri e il suo completamento è come l'inaugurazione ufficiale di una autostrada già aperta gradualmente al traffico con il progredire dei lavori.

Non si deve peraltro sottovalutare tutto il cammino compiuto, in quanto il mercato unico rappresenta il conseguimento degli obiettivi principali stabiliti dalla Comunità Europea quando si è costituita con il Trattato di Parigi e con i Trattati di Roma, ma è anche il punto di partenza per la successiva fase dell'integrazione europea: l'Unione politica e l'Unione economica e monetaria, con l'introduzione della moneta unica.

1.2 - Dal "Mercato unico" all'Unione Europea

Gli Stati europei aderenti alla Comunità Europea, firmando nel febbraio 1992 il "Trattato di Maastricht, hanno posto le basi per trasformare il Mercato unico in una Unione Europea, caratterizzata principalmente da un'unica moneta e da una struttura politica di tipo federale sul modello statunitense, anche se la struttura europea presenta caratteristiche proprie che potrebbero portare ad una nuova tipologia di rapporti tra Stati, appunto una evoluzione del modello "comunitario".

La Comunità non deve comunque solo attuare il suo processo interno di unificazione, ma anche assumersi le proprie responsabilità di guida in Europa e di partner mondiale, contribuendo a costruire il nuovo ordine internazionale che necessariamente si dovrà instaurare in sostituzione di quello creato a Yalta che si è cominciato a sgretolare dal momento del crollo del muro di Berlino. Ci si aspetta molto dalla Comunità per sostenere il difficile processo di riforme economiche e politiche in un Europa sconvolta dalla veloce dissoluzione della ex URSS.

Il processo suddetto si è avviato con le Conferenze intergovernative sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica apertesesi a Roma nel dicembre del 1990 ed ultimatosi un anno dopo, il 9 e 10 dicembre 1991, con l'incontro dei Capi di Stato e di Governo della CE (Consiglio Europeo) nella città olandese di Maastricht.

Il testo contenente entrambi gli accordi è stato firmato dai Ministri degli affari Esteri e dai Ministri delle Finanze degli Stati membri il 7 febbraio 1992. Il trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 1993 dopo le ratifiche dei rispettivi Parlamenti nazionali.

Queste le novità che presenta il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

Unione economica e monetaria

L'accordo sull'unione economica e monetaria è alquanto ambizioso. Esso definisce la struttura, gli obiettivi e il programma per raggiungere un elevato livello di convergenza economica tra gli Stati membri, nonché per creare una moneta unica, l'ECU. L'Unione economica e monetaria verrà completata in tre fasi. L'inizio della terza e ultima fase è fissato per il 1999.

La prima fase ha in realtà preceduto la Conferenza intergovernativa, essa infatti è iniziata nel giugno del 1990 con l'abolizione dei controlli sui capitali da parte degli Stati membri.

La seconda fase, dal 1994 al 1997, sebbene il testo contenga disposizioni per una eventuale proroga di altri due anni, è quella nella quale i Paesi devono armonizzare i rispettivi livelli economici con un progressivo allineamento sugli Stati membri nei quali si registrano le prestazioni migliori.

L'aiuto agli Stati membri più poveri per raggiungere i loro partner più ricchi avverrà attraverso un fondo di coesione per contribuire al finanziamento di vari progetti.

Un nuovo organismo, l'Istituto Monetario Europeo (IME), prenderà vita durante la seconda fase. Esso avrà poteri limitati in materia di gestione monetaria e finanziaria e dovrà preparare il quadro istituzionale definitivo per la terza e ultima fase.

La terza fase inizia dal 1° gennaio 1999 anche se agli Stati era data la possibilità di anticipare il processo se si fossero ritenuti pronti.

Questa fase è iniziata automaticamente in quest'ultima data per i paesi che hanno soddisfatto i requisiti previsti, anche se non costituivano la maggioranza degli Stati membri. I criteri riguardano gli indicatori fondamentali di stabilità economica e monetaria e vengono tutti opportunamente quantificati. Essi sono: un basso livello di inflazione, bassi tassi d'interesse a lungo termine, deficit di bilancio inferiore al 3% del PIL nazionale, percentuale del debito pubblico inferiore al 60% del PIL e due anni di stabilità monetaria all'interno del sistema dei cambi.

Coesione economica e sociale

Uno dei principali impegni assunti a Maastricht riguarda la decisione di avviare misure per una coesione economica e sociale tra le regioni povere e le regioni ricche della Comunità. Per conseguire tale risultato è previsto un allineamento verso l'alto delle regioni e degli Stati membri più poveri per avvicinarli al livello dei loro partner più ricchi. Senza questo avvicinamento si avranno difficoltà a soddisfare i rigidi criteri di convergenza economica e fiscale che sono il presupposto della terza fase dell'Unione economica e monetaria.

Il contributo finanziario alla coesione proverrà essenzialmente dai fondi eccezionali assegnati al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), al Fondo sociale e al Fondo agricolo della Comunità. Ad esso si aggiungeranno comunque sovvenzioni erogate dal Fondo di coesione appositamente istituito a Maastricht.

Politica estera e di sicurezza comune

A Maastricht gli Stati comunitari decisero di attuare una politica estera e di sicurezza comune per tutelare gli

interessi fondamentali della Comunità e rafforzare il suo ruolo nel mondo.

Essa si basa sul precedente sistema di cooperazione politica europea tra i membri della Comunità avviato su base informale nel 1970 ed ufficializzato con l'Atto Unico europeo nel 1987.

Gli Stati comunitari adotteranno posizioni comuni su questioni internazionali ogni qualvolta lo riterranno necessario. Le principali decisioni dovranno essere prese all'unanimità, mentre per l'attuazione di politiche o azioni specifiche sarà sufficiente la maggioranza qualificata.

Inoltre, conformemente alle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea, gli Stati comunitari hanno deciso di procedere alla definizione di una politica di difesa comune e di rendere l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) parte integrante della futura struttura di difesa della Comunità.

Cittadinanza dell'Unione

E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Egli ha quindi il diritto di circolare e soggiornare ovunque nell'Unione.

Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede.

Inoltre, ogni cittadino gode nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non ha rappresentanza diplomatica, della tutela da parte delle ambasciate di qualsiasi Stato membro.

Maggiori poteri al Parlamento Europeo

Il Trattato sull'Unione Europea conferisce maggiore autorità alla Comunità e modifica l'equilibrio di potere

tra la Commissione, il Consiglio dei Ministri e il Parlamento Europeo.

Il trasferimento di responsabilità dai Governi e dai Parlamenti nazionali alla Comunità ha messo in risalto il problema del cosiddetto "deficit democratico", vale a dire la mancanza di un controllo democratico a livello comunitario equivalente a quello esercitato nei singoli paesi dai Parlamenti nazionali.

E' per questo che il Trattato sull'Unione estende ulteriormente i poteri del Parlamento europeo, che già l'Atto Unico aveva ampliato introducendo una seconda lettura per molti atti normativi comunitari e il diritto di proporre emendamenti.

In base al nuovo Trattato, il Parlamento Europeo ha praticamente un diritto di veto su norme relative alla creazione e allo sviluppo del mercato unico.

Tale prerogativa si estende anche a talune norme in materia di ambiente, ricerca e sviluppo, nonché infrastrutture. Pertanto il Parlamento verrà d'ora in poi consultato in merito alla scelta del futuro Presidente della Commissione Europea. Il Presidente e gli altri membri della Commissione designati dagli Stati membri sono soggetti collegialmente ad un voto di approvazione da parte del Parlamento Europeo.

Nuovi settori di competenza della Comunità

La Comunità, con questo nuovo Trattato, ha assunto maggiori responsabilità in alcuni settori che finora rientravano sostanzialmente nelle competenze degli Stati membri: ambiente, politica industriale, sanità, istruzione, tutela dei consumatori, politica di ricerca e di sviluppo, cultura.

Si tratta chiaramente di campi in cui la diversità nazionale dei singoli Stati membri va rispettata. Il nuovo Trattato contiene quindi disposizioni perfettamente

conformi al principio di "sussidiarietà", in base al quale i compiti vengono svolti e le decisioni vengono adottate a livello locale o nazionale, tranne nei casi in cui l'intervento della Comunità si riveli più efficiente.

Per la maggior parte di questi settori le decisioni saranno prese all'unanimità, sebbene sia prevista la maggioranza qualificata per questioni di politica ambientale, sanità, istruzione e politica dei consumatori.

Per la prima volta nella storia della Comunità, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea definisce gli obiettivi prioritari per rendere l'industria europea più competitiva a livello internazionale. In questo settore l'impegno della Comunità riguarda principalmente il sostegno offerto alla ricerca e allo sviluppo per favorire l'impiego di nuove tecnologie e contribuire allo sviluppo di programmi di formazione intesi a creare una forza lavoro più qualificata per soddisfare le specifiche esigenze dell'industria.

La politica sociale avrebbe dovuto rappresentare uno dei capitoli più significativi del Trattato sull'Unione, ma in realtà è stata trattata in un protocollo separato che accompagna l'accordo di Maastricht. Al momento della firma, infatti, il Regno Unito non ha potuto accettare le disposizioni, quindi gli accordi definiti nel protocollo si applicano soltanto agli altri Stati membri.

Cooperazione nel settore della giustizia

Le disposizioni contenute nel Trattato sull'Unione in materia di cooperazione tra gli Stati membri nei settori della giustizia e degli affari interni fanno parte della struttura di sostegno per rafforzare la libera circolazione dei cittadini della Comunità.

La cooperazione verterà innanzitutto sulla politica di immigrazione e di asilo politico, nonché su azioni comuni per combattere il terrorismo internazionale, la criminalità e la tossicodipendenza. Per favorire lo scambio di

informazioni tra le forze di polizia degli Stati membri è stato istituito un organismo denominato "Europol".

Clausola di revisione

Consapevoli del carattere limitato o transitorio di alcune disposizioni del Trattato sull'Unione, i responsabili politici della Comunità hanno incluso nel testo una clausola di revisione. Tutti gli aspetti del Trattato, ad eccezione di quelli relativi all'Unione Economica e Monetaria, definiti fino al 1999, e della definitiva introduzione di una moneta unica, formeranno oggetto di una revisione nel corso di una speciale conferenza intergovernativa tenutasi nel 1996. In tale occasione sono stati definiti i metodi idonei a favorire una ulteriore integrazione e ad adeguare le strutture dell'Unione ed una Comunità estesa a nuovi membri.

I tre pilastri dell'Unione

Nel gergo comunitario si parla dei tre pilastri del trattato sull'Unione europea per designare le tre categorie in cui sono ripartiti i vari settori in cui l'Unione interviene a livelli e modi diversi:

primo pilastro: dimensione comunitaria, che è disciplinata dalle disposizioni previste dal trattato che istituisce la Comunità europea, la CECA e l'Euratom: cittadinanza dell'Unione, politiche comunitarie, unione economica e monetaria, ecc.;

secondo pilastro: politica estera e di sicurezza comune, che è retta dal Titolo V del trattato sull'Unione europea;

terzo pilastro: cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che è retta dal Titolo VI del trattato sull'Unione europea.

La differenza fra i tre pilastri risiede essenzialmente nelle disposizioni ad essi applicabili. Il

primo pilastro rientra nel metodo comunitario, il secondo e il terzo nel cosiddetto metodo intergovernativo.

1.3 - Lo Spazio Economico Europeo.

I Paesi Comunitari e i Paesi aderenti all'EFTA hanno firmato un Trattato per formare il più grande mercato integrato del mondo.

Infatti, con lo Spazio Economico Europeo si estendono ai Paesi EFTA le quattro libertà fondamentali della Comunità Europea: la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali.

All'origine dello SEE vi è stata l'idea di consentire ai Paesi EFTA di godere dei vantaggi del Mercato unico, in cambio tali Stati rimasti dopo gli allargamenti dell'UE (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) hanno accettato le regole del Mercato unico.

Per alcuni Paesi - Austria, Svezia e Finlandia - lo SEE aveva costituito il primo passo verso l'adesione alla CE mentre per gli altri Stati EFTA sono ancora presenti problemi di difficile soluzione.

Nella sua forma attuale, il Trattato che istituisce lo SEE prevede che i Paesi EFTA incorporino nelle rispettive legislazioni nazionali circa 10.000 pagine di legislazione comunitaria vigente.

Il medesimo trattato accorda ai Paesi EFTA un potere consultivo, ma non il diritto al voto, per la elaborazione e l'adozione della legislazione comunitaria, la quale si applica nei loro confronti unicamente nei suoi aspetti relativi al "mercato unico".

Capitolo 2 - I Trattati di Amsterdam e di Nizza

Con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, sono state

introdotte alcune modifiche ai cd tre pilastri del Trattato di Maastricht:

- Per quanto riguarda il primo, nel Trattato istitutivo della Comunità Europea è stato aggiunto un nuovo Titolo riguardante le problematiche dell'occupazione. Oltre a ribadire, in materia, l'impegno da parte degli Stati membri, ad esso è stato affiancato anche quello dell'Unione. A livello istituzionale, inoltre, le novità riguardano:

1. il Parlamento Europeo, che ottiene un ruolo più incisivo diventando un co-legislatore dell'Unione europea;

2. un'estensione delle ipotesi nelle quali il Consiglio vota a maggioranza qualificata;

3. il Presidente della Commissione, che diventa una figura più significativa.

- Tra le novità previste nel secondo pilastro vi è l'adozione da parte dell'Unione di strategie comuni per le azioni da effettuare nella PESC e l'importanza di missioni umanitarie, di soccorso e di mantenimento della pace;

- Nel terzo pilastro, infine, sono state introdotte forti modifiche. Quasi tutte le materie che rientravano in esso sono state "comunitarizzate" ed inserite nel primo pilastro (libera circolazione delle persone). Nel terzo rimangono, tra le altre, le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le forze di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Il trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, si è occupato fondamentalmente delle riforme istituzionali necessarie per garantire il buon funzionamento delle Istituzioni una volta

effettuato l'allargamento a 25 Stati membri nel 2004 e a 27 nel 2007. Il trattato di Nizza, il precedente Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea sono stati unificati in una versione consolidata.

Capitolo 3 - Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

Queste sono le principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona:

Presidente permanente.

Il Presidente viene nominato dal Consiglio Europeo. Resta in carica per due anni e mezzo e può essere riconfermato una sola volta. Il primo Presidente è il belga Herman Van Rompuy.

Ministro degli Esteri. (Mr. Pesc)

Viene designato dal Consiglio Europeo. E' anche vice-Presidente della Commissione UE e pertanto è soggetto all'approvazione del Parlamento. Il primo Ministro degli Esteri è la britannica Catherine Ashton.

Voto a maggioranza qualificata.

Finisce la possibilità per un Paese membro di esercitare il diritto di veto nel Consiglio dei Ministri su oltre 40 materie. L'unanimità resta necessaria solo in alcuni casi: politica estera (Pesc), sicurezza (Pesd) e fisco. Dal 2014 il sistema di voto sarà a doppia maggioranza, basato sul 55% dei Paesi membri in rappresentanza di almeno il 65% della popolazione.

Parlamento più forte.

Attraverso l'estensione della procedura di co-decisione il voto del Parlamento UE, oltre a quello del Consiglio dei Ministri, diventa decisivo per una grande maggioranza di norme europee. Il numero dei parlamentari sale a 751 e per l'Italia da 72 a 73.

Parlamenti nazionali.

Possono bloccare l'iter normativo dell'UE se entro 8 settimane verificheranno che le proposte non rispettano il principio di sussidiarietà.

Diritto d'iniziativa popolare.

Un milione di cittadini può presentare una proposta normativa all'UE.

Carta dei Diritti fondamentali.

Acquisisce lo stesso valore giuridico dei Trattati e la Corte di Giustizia dell'UE può essere chiamata a pronunciarsi sul suo rispetto.

Immigrazione e giustizia.

Queste materie entrano a far parte del Diritto dell'Unione e delle competenze della Corte di Giustizia. Le norme sono soggette al voto di maggioranza e co-decisione.

Cooperazione rafforzata.

All'unanimità i Paesi membri possono decidere che un gruppo di almeno 9 Stati possa formare un'avanguardia e procedere ad una maggiore integrazione in alcuni settori.

Cooperazione nel campo della difesa.

Può essere costituita da alcuni Paesi nell'ambito della politica di difesa allo scopo di integrare le loro forze armate o parte di esse.

Clausola di solidarietà.

Su richiesta di un Paese membro gli altri devono andare in suo aiuto in caso di aggressione armata, attacco terroristico, calamità naturali.

Clausola di uscita.

Un Paese può uscire dall'Unione Europea negoziandone le condizioni.

Nuove competenze.

L'Unione Europea acquisisce competenze in materie come: lo sport, il turismo, la protezione dei dati personali e della proprietà intellettuale, l'energia e la salute pubblica.

Sanzioni pecuniarie.

La Corte di Giustizia dell'Unione può infliggere multe più velocemente e in più casi quando un Paese membro risulti inadempiente.

Ripartizione delle competenze in seno all'Unione europea

Il trattato di Lisbona chiarisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea (UE) e gli Stati membri e lo fa introducendo per la prima volta nei Trattati istitutivi, una classificazione precisa che distingue tre

competenze principali: le competenze esclusive, le competenze concorrenti e le competenze di sostegno.

Tale chiarimento non comporta alcun rilevante trasferimento di competenze, ma la riforma è importante e necessaria al buon funzionamento dell'UE. Nel passato si sono verificati spesso conflitti sulle competenze tra l'UE e gli Stati membri. Oggi i confini tra le competenze di ciascuno sono stabiliti con chiarezza. Inoltre questa trasparenza facilita l'applicazione dei principi fondamentali relativi al controllo e all'esercizio di tali competenze.

Uno dei cambiamenti più rilevanti che emergono dal trattato di Lisbona riguarda l'eliminazione della struttura a tre pilastri dell'UE. I pilastri erano:

- la Comunità europea;
- la politica estera e di sicurezza comune (PESC);
- la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

All'interno di questa struttura si sovrapponevano vari tipi di competenze. Gli atti adottati nell'ambito del primo pilastro erano conformi alle procedure legislative dell'UE, mentre gli altri due pilastri si basavano su una cooperazione intergovernativa tra Stati membri.

Il trattato di Lisbona pone fine a questa complessa architettura. La Comunità europea scompare e viene sostituita dall'UE che si dota di procedure legislative che le permettono di esercitare pienamente le competenze assegnate. Inoltre l'UE acquisisce la personalità giuridica precedentemente riservata alla vecchia Comunità e può dunque concludere trattati nei settori in cui ha la competenza.

Il trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) stabilisce tre tipi di competenze e per ciascuno compila un elenco non esauriente dei settori interessati:

- le **competenze esclusive**: solo l'UE può legiferare e adottare atti vincolanti in questi settori, il ruolo degli Stati membri è quindi soltanto quello di dare applicazione a questi atti, a meno che l'Unione non li autorizzi ad adottare autonomamente taluni atti;

- le **competenze concorrenti**: l'UE e gli Stati membri possono adottare atti vincolanti in tali settori. Tuttavia gli Stati membri possono esercitare la loro competenza soltanto nella misura in cui l'UE non ha o ha deciso di non esercitare la propria;

- le **competenze di sostegno**: l'UE può solamente sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. L'Unione non dispone dunque di potere legislativo in questi settori e non può interferire nell'esercizio delle competenze riservate agli Stati membri.

L'UE dispone inoltre di competenze specifiche in alcuni settori

- il **coordinamento delle politiche economiche e occupazionali**: l'UE dispone di una competenza per assicurare le modalità di tale coordinamento. Deve altresì definire gli orientamenti rivolti agli Stati membri;

- la **PESC**: l'UE dispone di una competenza relativa a tutti i settori collegati alla PESC. Definisce e attua detta politica anche per il tramite del presidente del Consiglio europeo e dell' Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, i cui rispettivi ruoli e status sono riconosciuti dal trattato di Lisbona. Ciò nonostante l'UE non può in nessun caso adottare atti legislativi in questo settore. Inoltre la Corte europea di giustizia non ha la competenza per deliberare in questo settore;

- la **clausola di flessibilità**: questa clausola permette all'UE di andare al di là del potere d'azione che le è attribuito dai trattati, se necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato. Tale clausola è regolata da una procedura rigida e da talune restrizioni relative alla sua applicazione.

L'esercizio delle competenze dell'Unione è subordinato a tre principi fondamentali enunciati nel trattato sull'UE. La delimitazione delle competenze dell'UE facilita considerevolmente la buona applicazione di tali principi:

- il principio di attribuzione: l'Unione dispone soltanto delle competenze che le sono attribuite dai trattati;

- il principio di proporzionalità: l'esercizio delle competenze dell'UE si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati;

- il principio di sussidiarietà: nel caso delle competenze concorrenti, l'UE può intervenire solamente se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri;

L'attuale ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri non è fissa, ma la riduzione o l'ampliamento delle competenze dell'UE è un tema delicato che richiede l'accordo di tutti gli Stati membri e una revisione dei trattati.

Capitolo 4 - L'EUROPA del XXI secolo

Cronologia dei Trattati:

1952 - Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Trattato di Parigi);

1957 - Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma);

1957 - Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'energia atomica (Trattato di Roma);

1986 - Atto unico europeo, modifica il Trattato CE e avvia la creazione del mercato unico;

1992 - Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), istituisce l'UE fondata su tre pilastri e vara l'Unione Economica e Monetaria;

1997 - Trattato di Amsterdam, modifica i trattati UE e CE;

2001 - Trattato di Nizza, modifica il Trattato CE e UE al fine di garantire il buon funzionamento delle istituzioni dopo l'allargamento a 25 Stati membri;

2009 - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Trattato di Lisbona)

4.1 - Prospettive di allargamento dell'Unione Europea.

Per diventare membro dell'Unione uno Stato deve essere europeo ed avere una struttura politica democratica, vale a dire che lo Stato deve avere una struttura che preveda la separazione tra il potere esecutivo, legislativo e giudiziario ed inoltre le elezioni politiche devono avvenire a suffragio universale con voto segreto. Esso deve poi riuscire ad integrarsi pienamente nelle attività economiche comunitarie dopo un periodo transitorio di adeguamento relativamente breve. La Comunità ha già subito sei ampliamenti dalla sua creazione ed i suoi membri sono passati da sei a ventisette.

Esaminiamo la situazione attuale degli altri Paesi europei.

La Turchia, già vincolata da un accordo di associazione con la CEE, ha più volte manifestato la volontà politica di entrare a far parte delle Comunità. Questo Paese però non offre ancora sufficienti garanzie di democraticità ed il consenso degli organi comunitari è conseguentemente rallentato, pur tenendo nella dovuta considerazione il

fatto che questo Stato rappresenta un punto fermo nella strategia militare del blocco occidentale e controlla attraverso il Bosforo l'accesso del Mar Nero al Mediterraneo. Inoltre, esclusa dal vertice di Lussemburgo, Ankara ha minacciato ritorsioni soprattutto per l'invito rivolto a Cipro a presiedere l'Unione Europea per turnazione tra i paesi membri. Alla Turchia è stato però concesso il riconoscimento della sua eleggibilità all'adesione piena ma per ora si può solo definire una strategia di preparazione attraverso un ravvicinamento all'Unione in tutti i settori in particolare per quello che riguarda il rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

Nell'ottobre 2005 il Consiglio europeo ha infine aperto i negoziati per la sua adesione, parallelamente a quelli per l'adesione di un altro paese candidato, la Croazia. Non ci sono ancora previsioni per l'adesione di questi due paesi.

La maggior parte dei Paesi che appartenevano un tempo alla Jugoslavia guardano sempre più all'Unione europea per accelerare il processo di ricostruzione economica, migliorare le relazioni reciproche, devastate dalle guerre etniche e religiose, e rafforzare le proprie istituzioni democratiche. Nel novembre 2005 l'UE ha concesso lo status di "paese candidato" all'ex repubblica iugoslava di Macedonia nonostante il contrasto con la Grecia. Altri potenziali candidati sono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia.

Per la Svizzera, in considerazione del suo status di neutralità e per le molteplici considerazioni economiche applicabili essenzialmente a questo paese, non si è fino ad oggi ipotizzata una concreta possibilità di adesione.

Tali motivazioni caddero invece per l'Austria, nel cui contesto si era sviluppata una crescente volontà politica di partecipazione comunitaria, specialmente dopo il crollo delle strutture dell'edificio costruito a Yalta dai

PARTE TERZA

IL SISTEMA ISTITUZIONALE

Capitolo 1 - GLI OBIETTIVI DELLE COMUNITA' EUROPEE

1.1 - Gli obiettivi generali dei Trattati.

Il Trattato di Parigi e i Trattati di Roma hanno istituito tre Comunità distinte nei principi generali a cui si ispirano e distinte negli scopi da ciascuna di esse perseguiti.

E' opportuno, pertanto, delineare un quadro generale degli obiettivi perseguiti da ciascuna delle tre Comunità, anche se occorre tener presente che da alcuni anni le Istituzioni tendono ad unificare alcuni obiettivi ed emanano di conseguenza degli atti che, per ragioni pratiche, riguardano contemporaneamente tutte e tre le Organizzazioni.

1.2 - Gli obiettivi del Trattato CECA.

Il Trattato istitutivo della CECA è senza dubbio il primo concreto passo verso l'integrazione europea dopo diversi insuccessi.

Questo Trattato, infatti, presenta un marcato carattere sopranazionale, in quanto sottrae un certo numero di competenze al diretto potere decisionale degli Stati membri, competenze trasferite ad una istituzione comunitaria nel cui ambito non è previsto il principio dell'unanimità nelle decisioni, come nelle organizzazioni internazionali di tipo tradizionale, bensì quello della maggioranza ponderata.

L'obiettivo fondamentale del Trattato di Parigi è la creazione di un mercato comune nel campo siderurgico, i cui principi, al fine di consentire un regime di libera concorrenza, sono definiti sotto forma di divieti (ad esempio i dazi di entrata o di uscita, sovvenzioni o pratiche restrittive della concorrenza, ecc.).

Il Trattato CECA mira decisamente a realizzare una integrazione settoriale: pertanto tutte le competenze che non riguardano l'attuazione dei principi posti dal Trattato nell'ambito del settore carbo-siderurgico e l'azione degli organi istituzionali spettano ancora agli Stati membri. Tuttavia, con l'entrata in vigore del successivo Trattato CEE, alcune materie, che il Trattato CECA lasciava agli Stati membri, rientreranno nella competenza comunitaria.

Con la chiusura della CECA per estinzione temporale, le relative competenze sono passate alla CEE.

1.3 - Gli obiettivi del Trattato CEE.

Gli obiettivi posti dal Trattato CEE, diversamente dagli altri due Trattati comunitari, sono molto ampi perché l'ambito dell'azione di questo Trattato è estremamente vasto, in quanto abbraccia tutti i fenomeni economici, sociali, politici presenti negli Stati membri.

Due scopi appaiono decisamente essenziali: la creazione di un mercato comune e il ravvicinamento progressivo delle politiche economiche con la finalità di pervenire ad una espansione continua ed equilibrata, ad una accresciuta stabilità e ad un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita dei cittadini europei.

I motivi ispiratori ed i principi di politica economica, che sono alla base del Trattato CEE, sono la conservazione della sovranità degli Stati, in quanto si riteneva che la cooperazione tra gli stessi Stati avrebbe meglio potuto conseguire quel continuo progresso economico e sociale operando attraverso un libero gioco delle forze economiche, eliminandone gli eccessi e agendo contro le forze che lo ostacolavano, migliorandone così la condizione umana. D'altra parte a mano a mano che la Comunità veniva concretamente attuata si realizzava un trasferimento alle istituzioni comunitarie della disciplina di materie prima riservate alle autorità nazionali, rimanendo tuttavia

l'obbligo degli Stati membri di continuare ad operare con ogni mezzo all'attuazione dei fini comunitari.

L'obiettivo, infatti, di promuovere il graduale ravvicinamento delle politiche economiche e non la loro uniformità, ha permesso la coesistenza e la cooperazione fra Stati ad economia fortemente liberista ad altri ad economia parzialmente guidata, lasciando del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri ed evitando gli interventi degli Stati stessi nelle forme che potrebbero avere l'effetto di falsare la concorrenza ovvero di creare discriminazioni a danno della produzione o del commercio.

Tutto ciò deve essere conseguito mediante l'instaurazione di un mercato comune, attraverso la creazione di una unione doganale tra gli Stati contraenti che elimini qualsiasi restrizione al commercio, e mediante l'istituzione di una unione economica che garantisca anche la libera circolazione di persone, servizi e capitali.

Tuttavia a seguito della evoluzione verificatasi in seno alla Comunità e l'estendersi dell'azione comunitaria a nuovi settori, non previsti nel Trattato originario, l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nonché l'evoluzione con il Trattato di Maastricht, le distinzioni originarie non appaiono più così nette.

1.4 - Gli obiettivi del Trattato CEEA (Euratom).

Il Trattato istitutivo della CEEA (Euratom) ha come obiettivo principale lo stabilimento di un mercato comune nucleare.

Alcune norme di questo Trattato non hanno avuto attuazione in quanto assorbite nell'ambito del più complesso Trattato CEE.

La caratteristica originale del Trattato CEEA risiede nel sistema di approvvigionamento dei minerali, delle materie prime e delle materie fissili speciali. Due i

principi fondamentali: uguale accesso alle risorse e attuazione di una politica comune in materia di approvvigionamenti attraverso una particolare struttura, quale l'Agenzia di approvvigionamento.

A differenza del trattato CECA, il Trattato CEEA ha ricevuto una scarsa applicazione, soprattutto a causa dell'atteggiamento assunto da taluni Stati, specie Francia e Gran Bretagna, che di fatto hanno continuato a perseguire una propria politica nazionalistica nella materia.

1.5 - Gli obiettivi dell'Unione Europea

I grandi obiettivi dell'UE sono: a) promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi popoli; b) sviluppo di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima); c) sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (stabilità dei prezzi, economia sociale di mercato fortemente competitiva, piena occupazione e progresso sociale); d) promozione del progresso scientifico e tecnologico; e) solidarietà e rispetto reciproco tra i popoli, lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni (commercio libero ed equo, eliminazione della povertà e tutela dei diritti umani); f) tutela della giustizia sociale (promozione della parità tra donne e uomini, solidarietà tra le generazioni e tutela dei diritti del minore, rispetto della diversità culturale); g) promozione della coesione economica (sociale e territoriale, solidarietà tra gli Stati membri); h) istituzione di un'Unione Economica e Monetaria la cui moneta è l'euro; i) relazioni con il resto del mondo (l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini). Per realizzare questi obiettivi, nei settori che non sono di

sua competenza esclusiva, l'Unione opera, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri - né a livello centrale né a livello regionale e locale - e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

Capitolo 2 - LE ISTITUZIONI ED ALTRI ORGANI COMUNITARI

2.1 - Le Istituzioni originarie.

La struttura organica delle Comunità Europee si discosta sensibilmente da quella tradizionale delle organizzazioni internazionali, composta, come è noto, da tre organi: uno assembleare, uno elettivo con funzioni di direzione e un altro, amministrativo, formato da una serie di uffici con a capo un segretario generale.

La struttura comunitaria, invece, tiene conto delle peculiari caratteristiche dell'ordinamento comunitario e, concepita inizialmente con il Trattato di Parigi istitutivo della CECA, è stata ripresa, seppure con qualche variazione, dai Trattati di Roma istitutivi della CEE e della CEEA (EURATOM). Inoltre la suddetta struttura ha subito negli anni diverse modifiche che hanno seguito di pari passo la profonda evoluzione delle Comunità.

Originariamente il Trattato CECA prevedeva una "struttura quadripartita" composta da: **Alta Autorità, Consiglio speciale dei Ministri, Assemblea comune, Corte di Giustizia.**

I Trattati CEE e CEEA prevedevano anch'essi una "struttura quadripartita" composta da: **Commissione, Consiglio dei Ministri, Assemblea parlamentare, Corte di Giustizia.**

Sin dalla stesura di questi ultimi Trattati apparve evidente che, pur senza incidere sulla autonomia e sulle diversità delle tre Comunità nonché sulle diversità dei poteri attribuiti ad organi similari, per alcune Istituzioni non sarebbe stato utile e tantomeno opportuno procedere ad una triplicazione degli stessi. Il problema si avvertiva in particolare per la Corte di Giustizia e per l'Assemblea parlamentare. Per questi, infatti, quali che fossero le diverse attribuzioni delle Comunità, le funzioni assegnate loro dai Trattati non differivano sostanzialmente, così come non differiva la composizione degli stessi.

Pertanto, in virtù di quanto sopra indicato, fu ritenuto opportuno al momento della firma dei Trattati di Roma integrarli e contestualmente sottoscrivere una **Convenzione relativa a talune Istituzioni comuni alle Comunità Europee** con la quale la Corte di Giustizia e l'Assemblea parlamentare furono istituiti già dall'origine comuni alle tre Comunità. Con lo stesso Atto veniva unificato il **Comitato Economico e Sociale**, organo consultivo previsto nei due Trattati istitutivi della CEE e della CEEA.

Il successivo sviluppo delle attività comunitarie evidenziò più volte problemi di funzionalità dovuti al fatto che i cosiddetti esecutivi, vale a dire l'Alta Autorità della CECA e le due Commissioni, quella della CEE e quella della CEEA, erano dotate di un proprio ed autonomo apparato amministrativo e pertanto rimanevano separati rendendo difficile il rapporto di coordinamento.

Il problema si manifestò in modo evidente durante la crisi energetica connessa al problema del canale di Suez. Ciò rendeva necessario uno stretto coordinamento delle politiche energetiche, con particolare riguardo alle diverse fonti, e questo coinvolgeva l'Alta Autorità della CECA per le fonti tradizionali, la Commissione CEE per il petrolio ed altre fonti alternative e la Commissione CEEA per l'energia nucleare

Quanto evidenziato, rafforzato da una integrazione europea sempre maggiore, portò alla elaborazione e alla firma del Trattato di Bruxelles (8 aprile 1965) che istituì una Commissione unica e un Consiglio unico per tutte e tre le Comunità e denominato più semplicemente **"Trattato sulla fusione degli esecutivi"**.

La Commissione unica e il Consiglio dei Ministri hanno poi modificato progressivamente il numero dei loro membri, la prima in virtù della unificazione e dell'allargamento, il secondo, ovviamente, ad ogni allargamento geografico.

2.1.1 - Il Parlamento Europeo.

L'attuale Parlamento Europeo ha le sue origini nell'Assemblea comune della CECA ed ha subito nel tempo profonde evoluzioni strutturali e funzionali che hanno coinciso con l'evoluzione delle Comunità verso l'integrazione europea.

L'Assemblea, che originariamente era composta da 78 rappresentanti dei popoli degli Stati membri, si riunì per la prima volta a Strasburgo il 10 settembre 1952 e contribuì al progetto di costituzione di una Comunità Politica Europea, progetto che fu abbandonato con il fallimento della CED nel 1954.

Anche i Trattati di Roma prevedevano due Assemblee, sempre composte da rappresentanti dei popoli degli Stati membri, con limitati poteri deliberativi e di controllo.

Ritenendo gli Stati membri che una unica Assemblea fosse per ovvie ragioni preferibile, il 25 marzo 1957, contestualmente alla firma dei Trattati di Roma, firmarono anche la Convenzione che, tra l'altro, istituiva una sola Assemblea parlamentare.

La nuova Assemblea, composta da 142 membri, tenne la sua sessione inaugurale il 19 marzo 1958 a Strasburgo e il 30 marzo 1962 cambiò ufficialmente la propria denominazione

assumendo quella attuale di "Parlamento Europeo", peraltro da qualche anno già in uso.

Nel 1973 l'adesione alla Comunità della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito comportò un adeguamento del numero di seggi del Parlamento Europeo, portati a 198. Dopo l'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo i seggi sono stati così suddivisi: Francia, Germania, Italia, Regno Unito 81 ciascuno, Spagna 60, Paesi Bassi 25, Belgio, Grecia e Portogallo 24 ciascuno, Danimarca 16, Irlanda 15, Lussemburgo 6, per un totale di 518 parlamentari. Una ulteriore variazione avvenne con l'unificazione della Germania, alla quale furono attribuiti 99 seggi.

Il quarto allargamento geografico ha portato ulteriori membri in rappresentanza dei nuovi popoli degli Stati aderenti e pertanto la composizione risulta: Germania 99, Francia, Gran Bretagna e Italia 87, Spagna 64, Paesi Bassi 31, Belgio, Grecia e Portogallo 25, Svezia 22, Austria 21, Danimarca e Finlandia 16, Irlanda 15, Lussemburgo 6: per un totale di 626 membri.

Oggi, dopo il sesto allargamento, il numero di eurodeputati per ogni paese è approssimativamente calcolato in funzione della popolazione di ciascuno di essi. Il trattato di Lisbona stabilisce che nessun paese può avere meno di 6 o più di 96 deputati.

Il numero di deputati dell'attuale Parlamento Europeo (massimo 736, come stabilito dal Trattato di Nizza, ma elevato a 751 con il Trattato di Lisbona) sarà modificato in occasione della prossima legislatura, attualmente, fino al 2014 saranno 754. Ad esempio, il numero di eurodeputati della Germania scenderà da 99 a 96, mentre quello di Malta passerà da 5 a 6.

Il Parlamento è composto dai rappresentanti dei popoli degli Stati dell'Unione.

I Trattati originari prevedevano l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti

gli Stati membri con disposizioni da adottarsi da parte del Consiglio dei Ministri all'unanimità. Per molti anni, tuttavia, il collegamento con la sovranità popolare si è realizzato indirettamente mediante la designazione dei membri dell'Assemblea da parte dei Parlamenti nazionali secondo una procedura fissata autonomamente da ogni Stato membro.

Il Parlamento Europeo si attivò sin dal 1958 per pervenire ad elezioni a suffragio universale ma si dovrà arrivare alla *Decisione 76/787* del Consiglio dei Ministri del 20 settembre 1976, alla quale è allegato l'*Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto*, per avere nel luglio 1979 le prime elezioni europee.

Sono attualmente disciplinati uniformemente:

- la data delle elezioni;
- la durata del mandato;
- alcune incompatibilità;
- la convalida dei mandati.

Le elezioni hanno scadenza quinquennale e si svolgono in un unico periodo, tra il giovedì e la domenica, in un giorno scelto da ciascuno Stato. Le operazioni di spoglio iniziano, però, solo dopo il completamento delle votazioni in tutta la Comunità. Il sistema garantisce così l'unità della campagna elettorale, evitando che la conoscenza dei risultati di un Paese possa influenzare gli elettori di un altro Paese.

Ampia libertà viene ancora lasciata agli Stati sui criteri elettorali, in quanto non è stata ancora stabilita una procedura elettorale comune, pur essendo stata ribadita più volte la necessità e l'urgenza di disporre di un unico sistema per le elezioni del Parlamento europeo.

Il mandato parlamentare dura cinque anni ed inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione. Il problema del doppio mandato, come abbiamo

visto, era richiesto nella fase della elezione indiretta mentre non è più obbligatorio con la elezione diretta. Si continua però a consentire il doppio mandato rinviando le determinazioni ai singoli Stati membri.

In particolare sono previste alcune incompatibilità tra la qualità di parlamentare europeo con: quella di membro delle Istituzioni comunitarie, di componente di altri organi comunitari, di funzionario comunitario e di membro di un Governo nazionale; altre incompatibilità possono essere stabilite dalle leggi nazionali che regolano la procedura elettorale europea.

Il Parlamento tiene, secondo le disposizioni del Trattato, una sessione all'anno e si riunisce di diritto il secondo martedì del mese di marzo. Inoltre si riunisce in sessione straordinaria se è richiesto dalla maggioranza dei suoi membri, dal Consiglio o dalla Commissione.

Il Parlamento designa fra i suoi membri il Presidente e l'ufficio di presidenza. Alle sedute possono assistere i membri della Commissione e, se lo richiedono, possono essere uditi. La Commissione risponde oralmente o per iscritto alle interrogazioni che le sono poste. Il Consiglio è udito dal Parlamento secondo le modalità da esso stabilite nel proprio regolamento interno.

Le deliberazioni del Parlamento sono adottate a maggioranza assoluta dei suffragi espressi, salvo che i Trattati non stabiliscano diversamente.

Il Parlamento stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono. Il regolamento stabilisce innanzi tutto le sedute, confermando che il Parlamento tiene una sessione annuale e si riunisce di diritto il secondo martedì del mese di marzo ed il primo martedì successivo alla scadenza di un periodo di trenta giorni dalla data di completamento della procedura per le elezioni. In pratica le sedute si svolgono una settimana per ogni mese ad eccezione del mese di agosto. Il calendario delle riunioni plenarie è deciso dal Parlamento

stesso, ma può essere modificato dall'ufficio di presidenza allargato.

La sede del Parlamento, come quella di tutte le altre Istituzioni comunitarie, è tuttora provvisoria e risulta dalla risoluzione del 7 luglio 1989 in base alla quale le sedute plenarie si svolgono a Strasburgo e le riunioni delle Commissioni e dei gruppi politici a Bruxelles, mentre i servizi del Segretariato generale e i servizi tecnici si trovano a Lussemburgo, ma parte sono stati trasferiti a Bruxelles nonostante l'opposizione del Lussemburgo che si riteneva danneggiato dalla diminuzione delle sedute sul proprio territorio.

All'inizio della sessione annuale il Parlamento elegge il Presidente e l'Ufficio di presidenza, composto oltre che dal presidente da 14 vice presidenti.

Il numero legale si raggiunge in assemblea quando sono presenti almeno un terzo dei membri effettivi del Parlamento e le votazioni sono valide qualunque sia il numero dei votanti. Nelle votazioni per appello nominale devono partecipare almeno un terzo dei membri effettivi, tuttavia se dei rappresentanti lo richiedono prima dell'apertura delle votazioni, questa è valida solo se vi ha partecipato la maggioranza dei componenti dell'assemblea.

I membri del Parlamento sono riuniti in gruppi a seconda della loro appartenenza politica.



Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano)



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa



Conservatori e Riformisti europei



Gruppo Verde/Alleanza libera europea



Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica



Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia.

La costituzione di un gruppo parlamentare è disciplinata da un regolamento parlamentare.

Il Parlamento si articola in Commissioni specializzate nelle varie materie. Ciascuna Commissione ha un presidente e da uno a tre vice presidenti. I membri vengono eletti all'inizio della sessione annuale. Le Commissioni normalmente si riuniscono su convocazione del loro Presidente o su iniziativa del Presidente del Parlamento nei periodi in cui l'Assemblea non è in sessione plenaria.

Le Commissioni, che possono articolarsi in sotto commissioni, hanno il compito di esaminare le questioni che sono loro sottoposte dal Parlamento ovvero dal Presidente a nome dell'ufficio di presidenza. Attualmente esistono 18 commissioni parlamentari.

I poteri del Parlamento Europeo sono disciplinati in modo diverso nel Trattato di Parigi e nei Trattati di Roma. In linea generale, nell'ambito della ex CECA, esso rivestiva un ruolo molto limitato poiché aveva solo un potere di controllo a posteriori sugli atti dell'Alta Autorità, oggi Commissione unica. Nell'ambito CEE e CEEA il suo ruolo è più esteso disponendo di poteri deliberativi e di controllo e con l'Atto Unico è stata prevista una maggiore partecipazione al processo decisionale comunitario. Nonostante il Trattato CEE parli di poteri deliberativi dell'Assemblea è opportuno sottolineare che essa non ha alcun potere di adottare decisioni vincolanti per gli Stati membri, per i soggetti di diritto interno o per le altre Istituzioni.

Di potere decisionale non può parlarsi neppure con riferimento alla partecipazione nel procedimento di formazione di volontà che si esprime in atti della Comunità aventi contenuto obbligatorio. Infatti tale partecipazione, espressamente prevista dal Trattato per una serie di atti, si esercita mediante una consultazione obbligatoria ma non vincolante per le Istituzioni cui spetta l'emanazione definitiva dell'atto, le quali restano del tutto libere di

conformarsi o meno, fatta salva la procedura di "cooperazione" introdotta dall'Atto Unico.

Il Parlamento Europeo, specie dopo la elezione a suffragio universale diretto, ha sempre cercato di ottenere un peso maggiore nel processo decisionale delle Comunità. Un passo significativo si è realizzato nel 1975 con la *procedura di concertazione adottata d'intesa con il Consiglio dei Ministri e con la Commissione il 4 marzo 1975.*

Il Parlamento esercita, inoltre, una attività di controllo nei confronti delle altre Istituzioni ed in particolare nei confronti della Commissione. In base al Trattato CEE l'assemblea esamina, in seduta pubblica, la Relazione generale che la Commissione le sottopone ogni anno. Si tratta però di un semplice esame che può dar luogo solo ad una discussione di carattere politico ma che non produce effetti nei confronti della Commissione anche perché si riferisce alle attività svolte dalla Comunità nell'anno precedente alla sua presentazione.

Peraltro il Parlamento dispone di un rilevante strumento giuridico di controllo rappresentato dalla "**mozione di censura**". L'assemblea, infatti, ha la facoltà di approvare una mozione di censura sull'operato della Commissione, i cui membri in questo caso devono abbandonare collegialmente le loro funzioni, restando in carica per l'ordinaria amministrazione fino a quando non venga nominata una nuova Commissione.

Su tale mozione l'assemblea, con votazione pubblica, non può pronunciarsi prima di tre giorni dal suo deposito. La mozione è considerata approvata qualora risulti votata dalla maggioranza dei due terzi dei voti espressi e purché questi rappresentino la maggioranza dei componenti del Parlamento.

Qualora la mozione fosse accolta, i membri della Commissione devono abbandonare collegialmente le loro

funzioni, restando in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla nomina della nuova Commissione.

Un'altra forma di controllo politico sulla Commissione ed anche sul Consiglio dei Ministri è quella esercitata attraverso l'emanazione di pareri richiesti all'assemblea in occasione della adozione di atti normativi comunitari. Pur trattandosi di pareri non vincolanti, assumono spesso un notevole significato politico che non può essere assolutamente trascurato dalle altre Istituzioni comunitarie.

Inoltre il Parlamento può esercitare un ulteriore forma di controllo politico attraverso le interrogazioni alle altre Istituzioni comunitarie.

Infine occorre rilevare che di fatto la positiva evoluzione dei rapporti con i c.d. esecutivi comunitari ha accentuato il controllo politico del Parlamento, sia sul Consiglio, attraverso le interrogazioni e la presenza di un rappresentante di quest'ultimo a tutte le sue sedute, sia sulla Commissione, attraverso un controllo preventivo - pur non previsto dai Trattati - effettuato sulla *programmazione annuale dell'attività*, che si aggiunge a quello successivo esercitato sull'esame della *relazione generale*.

I poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio sono particolarmente significativi ed hanno ricevuto un consistente ampliamento dal Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970 e dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 che modificarono gli articoli 203 e 204 del Trattato CEE. Con espresso riferimento all'art. 203 il Parlamento Europeo, il Consiglio dei Ministri e la Commissione adottarono il 30 giugno 1982 una dichiarazione comune concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio; successivamente il 24 giugno 1988 la Commissione adottò la decisione 88/377 concernente la disciplina di bilancio e il 28 giugno 1988 le tre Istituzioni sottoscrissero un **accordo interistituzionale**

sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.

Il Trattato del 1970 prevedeva un regime transitorio ed uno definitivo. Il regime transitorio non apportava molte novità rispetto al precedente. Veniva infatti aumentato a 45 giorni il termine per l'approvazione del bilancio o per proporre modificazioni, in mancanza delle quali il bilancio si considerava adottato. Qualora l'Assemblea avesse proposto delle modificazioni, il Consiglio aveva a disposizione 30 giorni per pronunciarsi su tali proposte.

Maggiori poteri derivarono al Parlamento con il regime definitivo previsto dal Trattato del 1970 e con le modifiche previste dal Trattato del 1975.

Il nuovo testo lascia sussistere il termine di 45 giorni a disposizione del Parlamento per pronunciarsi sul progetto di bilancio del Consiglio ma riduce a 15 giorni il termine concesso al Consiglio per esaminare le variazioni di bilancio proposte dall'Assemblea e di deliberare su di esso. La nuova procedura però appare palesemente complessa ed articolata.

Si segue, in virtù dei nuovi accordi, un sistema di doppia lettura: in Consiglio in Parlamento e termina con l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento. Tuttavia al Consiglio spetta la decisione definitiva sulle spese obbligatorie (spese che derivano obbligatoriamente dai Trattati o da atti) mentre al Parlamento spetta la decisione definitiva solo sulle spese non obbligatorie. Ciò nonostante il Parlamento deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei due terzi dei suffragi espressi può rigettare il progetto di bilancio e chiedere che gli venga presentato un nuovo progetto.

Se il Parlamento non approva o respinge il bilancio in via definitiva, possono essere effettuate spese nei limiti di un dodicesimo dei crediti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente.

I poteri del Parlamento sopra accennati si riferiscono solo alla parte relativa alle spese, mentre rimane esclusa quella relativa alle entrate che, dipendendo da atti normativi, rimangono nella competenza del Consiglio.

Occorre infine precisare che il bilancio comunitario comprendeva il bilancio amministrativo della CECA, il bilancio della CEE e il bilancio di ricerche ed investimenti della CEEA.

2.1.2 - Il Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio dei Ministri è l'organo rappresentativo dei Governi degli Stati membri ed è quindi l'espressione degli indirizzi politici dominanti in questi ultimi.

Il Consiglio, con propria decisione, l'8 novembre 1993, ha stabilito di chiamarsi **Consiglio dell'Unione europea**.

Ogni Stato invia liberamente nel Consiglio il proprio rappresentante e lo può sostituire ogni qual volta lo ritenga opportuno. Generalmente vengono delegati i Ministri degli esteri, anche se la nomina è di fatto effettuata di volta in volta in relazione alle singole riunioni ed all'oggetto dei lavori all'ordine del giorno della seduta. Non è obbligatorio che il rappresentante sia un Ministro, però deve far parte della compagine governativa. Attualmente i membri del Consiglio sono 15.

La presidenza del Consiglio dei Ministri viene esercitata a turno ogni sei mesi seguendo un ordine stabilito da una deliberazione unanime del Consiglio stesso.

Il Consiglio, a differenza delle altre Istituzioni, non siede in permanenza ed il calendario delle sue riunioni è estremamente flessibile. Si riunisce su convocazione del suo Presidente o su richiesta di uno dei suoi membri o della Commissione che partecipa alle sedute del Consiglio, salvo decisione contraria di quest'ultimo.

Le deliberazioni del Consiglio sono valide se approvate a maggioranza dei membri che lo compongono, salvo che i Trattati non dispongano diversamente, in alcuni casi infatti è prevista l'unanimità. Per le deliberazioni che richiedono una maggioranza qualificata si ricorre al **voto ponderato**, vale a dire che ad ogni Stato membro è attribuito un numero diverso di voti a seconda della sua importanza: Francia, Germania, Italia e Regno Unito 10 voti ciascuno, Spagna 8, Belgio, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo 5 ciascuno, Austria e Svezia 4 ciascuno, Danimarca, Finlandia e Irlanda 3 ciascuno, Lussemburgo 2.

La maggioranza qualificata richiesta è di 62 voti comunque raggiunti se la deliberazione viene presa su proposta della Commissione. Negli altri casi la maggioranza qualificata è sempre di 62 voti che esprimano, però, il voto favorevole di almeno dieci Stati membri.

Per le deliberazioni per le quali è richiesta l'unanimità, l'astensione di uno dei membri non impedisce il formarsi della volontà del Consiglio.

Il sistema di votazione in seno al Consiglio ha risentito di alcune vicende verificatesi a metà degli anni sessanta in seguito alla crisi provocata dalla Francia che rifiutava di partecipare alle sedute del Consiglio per divergenze sulla politica agricola comunitaria. Al fine di sanare tali divergenze, i Ministri degli Esteri degli allora Sei Paesi comunitari decisero il 29 gennaio 1966 con il c.d. "*compromesso di Lussemburgo*" che il principio della maggioranza fosse sostituito con quello dell'unanimità *quando sono in gioco interessi molto importanti di uno o più Stati membri*.

Il testo di tale accordo, in contrasto con le disposizioni del Trattato, non è mai stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, sicuramente per il carattere di compromesso dell'accordo stesso.

Tale accordo recitava: **...quando, nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza su proposta della**

Commissione, sono in gioco interessi molto importanti per uno o più Stati membri, i rappresentanti dei Governi nel Consiglio si adopereranno a trovare in un ragionevole lasso di tempo soluzioni che possono essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità.

Tali accordi, come è evidente, introducevano di fatto una tacita modifica dei Trattati istitutivi, trasformando il Consiglio dei Ministri in una sede di negoziato diplomatico retto dalla regola del consenso.

La situazione è stata poi ulteriormente condizionata dall'istituzione del Consiglio Europeo, nel cui contesto vige la regola del consenso, che ha finito con l'assorbire le più importanti decisioni del Consiglio dei Ministri.

Rilevanti modifiche sono state apportate dall'Atto Unico alle procedure di voto in quelle materie espressamente previste dove la regola della maggioranza qualificata ha sostituito quella dell'unanimità.

Ai fini del voto nel Consiglio dei Ministri, uno Stato può ricevere una sola delega da un altro Stato e, in questo caso, voterà due volte: per se stesso e per lo Stato delegante, conformemente al mandato ricevuto.

Il Consiglio dei Ministri stabilisce un proprio regolamento interno.

Il Consiglio provvede al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e dispone di un potere di iniziativa o di decisione secondo se ci riferiamo rispettivamente al Trattato CECA o ai Trattati CEE e CEEA.

I poteri deliberativi che spettano al Consiglio hanno un effettivo carattere decisionale in quanto costituiscono la manifestazione definitiva della attività normativa della Comunità Economica Europea. Il potere decisionale del Consiglio non è tuttavia illimitato, infatti questo può prendere solo i provvedimenti che sono previsti dai

Trattati e non può adottare atti di diversa natura da quelli stabiliti dai Trattati stessi. Inoltre il Consiglio, salvo che non sia diversamente stabilito, può deliberare solo su una proposta della Commissione ma può anche sollecitarne una proposta su determinate materie.

Quando un atto del Consiglio deve essere adottato su proposta della Commissione, il Consiglio può emanare un atto che modifica la proposta stessa soltanto deliberando all'unanimità.

Come visto i poteri del Consiglio sono subordinati al rispetto delle condizioni previste dai Trattati e pertanto si sarebbe potuto creare una stasi nelle attività della Comunità dovute a lacune nei Trattati stessi. Per evitare tutto ciò il Trattato CEE ha previsto che quando una azione della Comunità risulti necessaria al raggiungimento di uno degli scopi previsti senza che il Trattato abbia previsto specifici poteri di azione, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, prende le disposizioni del caso.

Il potere decisionale del Consiglio si esplica, oltre che nella emanazione di atti normativi, anche nella formazione ed adozione del bilancio con le limitazioni che gli derivano dai poteri del Parlamento Europeo in tale materia.

Inoltre il Consiglio svolge una importante funzione in tema di politica estera, spettandogli la conclusione degli accordi con gli Stati terzi precedentemente negoziati dalla Commissione.

L'ultima competenza del Consiglio riguarda il controllo indiretto che questi può esercitare sul rispetto dei Trattati e degli atti comunitari da parte degli Stati membri e degli altri destinatari degli atti stessi, in quanto ha una competenza generale a promuovere i ricorsi in tal senso davanti alla Corte di Giustizia.

2.1.3 - La Commissione.

L'attuale Commissione è unica per tutte e tre le Comunità avendo assunto, in virtù del Trattato sulla fusione dei c.d. esecutivi, le competenze dell'Alta Autorità CECA e delle due Commissioni CEE e CEEA.

Pertanto la Commissione ha il potere decisionale, salvo il parere conforme del Consiglio su alcune decisioni di particolare importanza, secondo le norme del Trattato CECA mentre ha il potere di iniziativa in base ai Trattati CEE e CEEA.

Nella esposizione che segue si terrà conto delle sole norme del Trattato CEE e sue successive modifiche, essendo questo il trattato di maggior rilievo.

Il numero dei componenti della Commissione ha subito nel tempo numerose variazioni a causa degli allargamenti geografici e della fusione. Il numero attuale dei membri è di 20 e può essere modificato dal Consiglio con delibera all'unanimità.

I membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con un procedimento che, dopo il Trattato di Maastricht, coinvolge il Parlamento; durano in carica cinque anni, in maniera che il loro mandato coincida con quello della legislatura del Parlamento europeo e il loro mandato è rinnovabile; devono essere cittadini degli Stati membri e la Commissione deve comprendere per ogni Stato almeno un cittadino ma non più di due.

I membri sono nominati a titolo individuale in base alla loro competenza e in quanto offrono ogni garanzia di indipendenza e perciò non rappresentano gli Stati da cui provengono.

Per prassi vengono conferiti due posti ai Paesi maggiori (Francia, Italia, Gran Bretagna, Germania e Spagna) e un solo posto agli Stati più piccoli. Ma questo

non incide sulla indipendenza della Commissione, stabilendo il Trattato che i suoi componenti esercitino le loro funzioni in piena indipendenza avendo presente l'interesse generale della Comunità.

Per il suddetto motivo, nell'adempimento dei loro doveri, i membri della Commissione sono tenuti a non sollecitare e a non accettare istruzioni da alcun governo o da alcun organismo e ad astenersi da qualsiasi atto che sia incompatibile con il carattere delle loro funzioni. Ovviamente anche gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'indipendenza della Commissione avendo l'obbligo di non influenzare i suoi componenti nella esecuzione dei loro compiti.

Sempre a tutela dell'indipendenza delle funzioni dei membri della Commissione è previsto un regime di incompatibilità assoluta con ogni altra attività, infatti questi non possono svolgere alcuna attività professionale, neppure a titolo gratuito, per tutto il periodo del loro mandato. Dopo la scadenza si impegnano solennemente a rispettare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare determinate funzioni o vantaggi.

Qualora un membro della Commissione commetta una colpa grave o non si attenga alle norme sulla incompatibilità, il Consiglio o la Commissione possono adire alla Corte di Giustizia per far dichiarare le dimissioni d'ufficio o, se il mandato è scaduto, a far dichiarare la decadenza dal diritto alla pensione o da altri vantaggi sostitutivi.

In caso dimissioni come pure di morte la sostituzione avviene con le stesse modalità previste per la nomina. I nuovi membri sono designati per il periodo restante dei membri che sostituiscono in modo che la Commissione decada per intero alla scadenza dei cinque anni. Il Consiglio tuttavia deliberando all'unanimità può decidere di non dar luogo alla sostituzione lasciando quindi la Commissione con un numero minore di componenti.

Con l'accordo comune dei Governi degli Stati membri sono designati il Presidente e i vicepresidenti.

La Commissione è un organo collegiale e tutte le sue delibere sono riferite alla Commissione nel suo complesso. Per prassi non viene mai dato conto pubblicamente del numero dei voti con i quali è stato approvato o respinto un atto, ciò proprio per sottolineare che la responsabilità viene assunta dalla Commissione collegialmente, compresi quindi i membri dissenzienti.

La Commissione si riunisce almeno una volta la settimana e tutte le volte che se ne presenta la necessità. Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza di almeno 9 membri e le deliberazioni sono approvate quando hanno ottenuto almeno nove voti favorevoli.

Per preparare e svolgere la propria azione la Commissione dispone di un complesso di servizi che formano una unica amministrazione. L'amministrazione si compone di Direzioni Generali e di servizi assimilati.

Le competenze della Commissione sono molteplici e risultano dalle varie disposizioni dei Trattati istitutivi delle Comunità.

Per comodità di esposizione ci si limiterà al riferimento delle competenze così come sono stabilite dal Trattato CEE:

1) Potere di vigilanza. Per assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune, la Commissione deve vigilare sull'applicazione del Trattato e sugli atti emanati dalle Istituzioni in virtù del Trattato stesso.

Il potere di vigilanza si esplica in diversi modi nel caso in cui i Trattati lo prevedono, sia in maniera diretta che in modo indiretto mediante la sua competenza ad adire alla Corte di Giustizia.

2) Partecipazione al potere decisionale della Comunità. La Commissione partecipa alla formazione degli atti con il

Consiglio ed il Parlamento mediante proposte ed iniziative. I Trattati, pur riservando al Consiglio il potere di emanare le decisioni più importanti, lo subordinano di solito ad una proposta della Commissione. Per cui quando i Trattati prevedono che un atto del Consiglio debba essere emanato su proposta della Commissione, questo vede paralizzata la propria azione fino a quando la proposta non viene presentata. Il Consiglio ha la possibilità di sollecitare la Commissione affinché provveda, ma non può sostituire un proprio atto alla mancata proposta.

Una volta che la proposta è stata presentata, il Consiglio può rigettarla senza nessuna procedura particolare, ma non può emanare un atto difforme dalla proposta senza l'accordo di tutti i suoi membri. Inoltre, fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato, la Commissione può modificare la sua proposta iniziale, come spesso avviene dopo la consultazione dell'Assemblea, per tener conto dei pareri di quest'ultima.

Queste disposizioni assumono tutta la loro importanza nel caso di decisioni del Consiglio adottate a maggioranza.

L'impossibilità di statuire in contrasto con la Commissione, organo che offre garanzie di imparziale valutazione degli interessi in gioco, se non all'unanimità, evita la possibilità che in Consiglio una maggioranza possa decidere in contrasto con gli interessi della minoranza.

3) Competenze conferite dal Consiglio. Il potere della Commissione in proposito si realizza in due ipotesi. Nel caso in cui il Consiglio, mediante un regolamento, disciplina solo parzialmente la materia e delega per il resto la Commissione che completerà la normativa con un altro atto oppure quando il Consiglio disciplina per intero la materia, ma attribuisce alla Commissione il potere di adottare i provvedimenti individuali di attuazione. Naturalmente nulla esclude che il Consiglio deleghi la Commissione ad emanare sia le norme di completamento che gli atti esecutivi.

4) Altre competenze. La Commissione ha la gestione dei vari Fondi comunitari e rappresenta la Comunità ai fini di ogni rapporto giuridico, anche processuale, regolato dal diritto nazionale. Di conseguenza, qualora la Comunità sia citata in giudizio davanti ad un giudice nazionale, essa è rappresentata dalla Commissione.

Inoltre la Commissione rappresenta la Comunità anche nelle relazioni esterne, negoziando gli accordi internazionali che vengono poi conclusi dal Consiglio. Anche i rapporti con le Organizzazioni internazionali sono assicurati dalla Commissione.

2.1.4 - La Corte di Giustizia.

La Corte di Giustizia, istituita nell'ambito della CECA, è divenuta unica per le tre Comunità con la Convenzione di Roma conclusa insieme ai Trattati istitutivi della CEE e della CEEA.

Attualmente la Corte si compone di 15 giudici assistiti da 9 avvocati generali nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri. La norma non prevede alcun criterio di ripartizione tra gli Stati membri. Tuttavia la prassi che si è instaurata è quella di attribuire un giudice per ogni stato membro.

Sia i giudici che gli avvocati generali devono essere scelti fra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che posseggano tutti i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte giurisdizioni nazionali nei rispettivi stati ovvero deve trattarsi di giureconsulti di notoria competenza.

I giudici sono nominati per sei anni ed il loro mandato è immediatamente rinnovabile. Ogni tre anni si procede ad un rinnovamento parziale che riguarda alternativamente otto o sette giudici e quattro avvocati generali.

Se la Corte lo richiede, il Consiglio dei Ministri, deliberando all'unanimità, può aumentare sia il numero dei giudici che degli avvocati generali.

I giudici e gli avvocati generali godono dell'immunità in relazione agli atti compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti; l'immunità continua anche dopo la cessazione delle funzioni. Solo la Corte in seduta plenaria può togliere l'immunità.

I giudici e gli avvocati generali non possono esercitare alcuna funzione politica o amministrativa e, salvo deroga concessa a titolo eccezionale dal Consiglio, non possono esercitare alcuna attività professionale remunerata o meno. Essi si impegnano solennemente a rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettazione di determinate funzioni o vantaggi. Inoltre non possono partecipare alla trattazione di alcun affare nel quale siano in precedenza intervenuti come agenti, consulenti o avvocati di una delle parti o sul quale abbiano avuto comunque occasione di pronunciarsi.

La Corte si riunisce obbligatoriamente in seduta plenaria per statuire su ricorsi proposti da uno Stato membro o da una Istituzione comunitaria ovvero sulle domande pregiudiziali che le sono sottoposte a norma di Statuto.

La Corte assicura il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. In questa prospettiva la Corte gode di molteplici competenze che la dottrina ha cercato in vario modo di classificare e che si possono così elencare:

- 1) ricorsi per l'accertamento delle violazioni di obblighi comunitari compiute dagli Stati membri e promossi dalla Commissione o da altri Stati membri.

2) ricorsi di legittimità per l'annullamento di atti delle Istituzioni promossi dagli Stati membri, dalle stesse Istituzioni o da persone fisiche e giuridiche.

3) ricorsi per omissione di atti che devono essere emanati dalle Istituzioni, promossi dagli stessi soggetti di cui al punto 2.

4) procedura di interpretazione attraverso il rinvio pregiudiziale promosso dalle giurisdizioni nazionali.

5) ricorsi per risarcimento di danni derivanti da responsabilità extracontrattuali.

6) ricorsi in materia di rapporti di impiego e di lavoro.

7) controversie relative alle attività della Banca Europea per gli investimenti.

8) controversie relative a contratti stipulati dalla Comunità o per suo conto, che contengono una clausola compromissoria in tal senso.

9) controversie tra Stati membri differiti alla Corte in base a clausole compromissorie.

Oltre alle competenze di natura prevalentemente contenziosa di cui sopra, i Trattati attribuiscono alla Corte una competenza consultiva. La richiesta del parere è e rimane facoltativa, ma una volta che questo si sia manifestato l'opinione della Corte è vincolante.

Poiché il numero dei ricorsi presentati di anno in anno alla Corte è andato sempre aumentando, l'Atto Unico, venendo incontro alle richieste di quest'ultima, ha previsto l'istituzione di un Tribunale di prima istanza competente a trattare solo alcune categorie di ricorsi relativi a questioni che richiedono un esame dei fatti più approfondito. Il Trattato di Maastricht ha esteso le competenze del Tribunale.

Il Consiglio stabilisce la composizione di questa giurisdizione e adotta gli adattamenti e le disposizioni complementari necessari allo Statuto della Corte.

Salvo decisione contraria del Consiglio alla giurisdizione di primo grado sono applicabili le disposizioni del Trattato relative alla Corte, inoltre i nuovi giudici sono scelti e restano in carica con le stesse modalità dei giudici della Corte.

Il Tribunale è composto di 15 membri.

Le decisioni del Tribunale potranno formare oggetto di un ricorso davanti alla Corte limitatamente alle questioni di diritto.

2.2 - Il Consiglio Europeo.

Il Consiglio Europeo non aveva una base giuridica nei Trattati istitutivi della Comunità ma ha raccolto l'eredità delle Conferenze al Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri delle Comunità.

Nel 1961 i Capi di Stato e di Governo si riunirono due volte in Conferenze dette Vertici, prima a Parigi poi a Bonn, per fare un primo bilancio dell'attività comunitaria. Nel comunicato finale essi confermarono la loro volontà di incontrarsi periodicamente per coordinare le rispettive politiche, favorendo una azione politica unitaria.

Nella suddetta sede non venne fatto ancora alcun tentativo di sovrapposizione del vertice al complesso delle Istituzioni comunitarie e ciò perché questa esigenza non si era ancora manifestata, dato che le principali deliberazioni del Consiglio dei Ministri, nella prima fase del periodo transitorio, avvenivano all'unanimità.

Dopo questa prima riunione ne sono seguite altre con l'intento di tracciare le linee programmatiche fondamentali sulle quali avrebbero dovuto in seguito muoversi le Istituzioni comunitarie.

Con il Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 i Capi di Stato e di Governo membri delle Comunità decisero di istituzionalizzare le loro riunioni, facendosi altresì accompagnare dai rispettivi Ministri degli Esteri, almeno tre volte all'anno a titolo di cooperazione politica.

Il Vertice di Parigi, com'è palese, ha modificato gli equilibri istituzionali delle Comunità con la creazione di un nuovo organismo, **il Consiglio Europeo**, distinto dal Consiglio dei Ministri previsto dai Trattati, infatti: il Consiglio dei Ministri vede ridotta la sua qualità di centro decisionale, il potere di proposta della Commissione viene condizionato dalle direttive impartite dal nuovo organo, la funzione consultiva del Parlamento viene negata perché la sua consultazione non ha luogo prima delle decisioni del Consiglio Europeo.

Negli anni successivi alla sua costituzione il Consiglio Europeo ha svolto una funzione di indirizzo politico e ha definito gli orientamenti fondamentali della cooperazione politica tra gli Stati membri sia sui grandi temi di politica comunitaria sia su temi particolari come l'elezione diretta del Parlamento europeo, la politica economica e monetaria e la cooperazione in materia di politica estera.

Tuttavia la sua collocazione, almeno fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico, resta al di fuori della struttura comunitaria. Infatti il Consiglio Europeo si limita a fissare, sia pure con precisione, gli scopi e le linee generali delle azioni da intraprendere, lasciando però ai consueti organi decisionali il compito di attuare tali scopi nei modi previsti dai Trattati.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico il Consiglio Europeo è istituzionalizzato in via definitiva e si riunisce due volte all'anno. Viene stabilito che alle riunioni partecipi, oltre ai Ministri degli Esteri, anche il Presidente della Commissione.

Nulla però viene indicato circa le competenze e circa la formazione della volontà o sugli eventuali atti.

Il Consiglio Europeo in questa assenza di regolamentazione, certamente voluta, mantiene il carattere di massimo organo della cooperazione politica e conserva la più ampia discrezionalità e libertà di azione che gli consente, come per il passato, di occuparsi di tutti i settori di competenza laddove sia richiesto un intervento o una consultazione a livello politico.

Questa posizione così autonoma ed estranea alle Istituzioni comunitarie trova conferma nello stesso Atto Unico che sottrae alle competenze della Corte di Giustizia gli atti del Consiglio Europeo.

2.3 - La Corte dei Conti.

Il controllo finanziario nell'ordinamento comunitario è oggi assicurato da un organo la cui creazione non era prevista nei Trattati istitutivi ma è avvenuta in un momento successivo.

L'idea della creazione di un organo di controllo finanziario, dotato di autonomia e indipendenza nell'esercizio della sua attività, si collega con il nuovo sistema di finanziamento della Comunità basato sul sistema delle risorse proprie. L'attuazione di tale sistema imponeva il miglioramento del sistema di controllo esistente e poneva le basi per la nascita di una Corte dei Conti comunitaria.

L'istituzione formale della Corte dei Conti è avvenuta con il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, insieme all'attribuzione di maggiori poteri al Parlamento in materia di bilancio, ed è stata promossa al rango di istituzione dal Trattato di Maastricht.

La creazione di questo organo era da sempre stata sostenuta dal Parlamento, il quale aveva più volte manifestato l'esigenza di assicurare una maggiore

trasparenza nei controlli delle spese e in generale del bilancio comunitario.

I Trattati prevedono un duplice sistema di controllo finanziario: quello interno a ciascuna Istituzione, assicurato da un controllore finanziario ed esercitato nel momento in cui avvengono le operazioni mediante il visto sui documenti; quello esterno, esercitato in un momento successivo da un organo distinto dall'Istituzione interessata.

Il Trattato del 1975 ha lasciato inalterato il sistema di controllo interno, mentre ha previsto la creazione della Corte per il controllo esterno, sostituendo la Commissione di controllo del bilancio contemplata dai Trattati di Roma e il Revisore dei conti previsto dal Trattato di Parigi.

La Corte dei Conti è entrata formalmente in attività il 1° giugno 1977 con sede a Lussemburgo.

La Corte è composta da 15 membri, scelti tra personalità che fanno parte o che hanno fatto parte, nei rispettivi Paesi, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione. Essi devono fornire inoltre tutte le garanzie di indipendenza. Sono nominati per sei anni dal Consiglio dei Ministri con deliberazione unanime e previa consultazione dell'Assemblea. Il loro mandato è immediatamente rinnovabile.

Ai membri della Corte si indirizzano una serie di norme non dissimili da quelle previste dai giudici della Corte di Giustizia circa i requisiti di ordine morale e le compatibilità professionali. Infatti i membri della Corte esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, avendo presente il solo interesse generale per la Comunità. Per tale motivo nell'adempimento dei loro doveri non sollecitano né accettano istruzioni da alcun Governo né da organismi internazionali. Svolgono il loro incarico a tempo pieno e non possono pertanto esercitare alcuna altra attività professionale. I membri della Corte si impegnano

solennemente a rispettare gli obblighi che derivano dalla loro carica e in particolare i doveri di onestà e di delicatezza per quanto riguarda la eventuale accettazione, dopo la cessazione del mandato, di determinate funzioni o vantaggi.

I mutamenti relativi alla composizione della Corte, ad esclusione di quelli regolari e i decessi, avvengono individualmente per dimissioni volontarie o per dimissioni d'ufficio. Queste ultime sono dichiarate dalla Corte di Giustizia, su domanda della Corte dei Conti, qualora questa constati che il componente il collegio non rispecchi più i requisiti richiesti o abbia tenuto un comportamento in contrasto con gli obblighi derivanti dalla sua carica.

Oltre la destituzione, la Corte di Giustizia può comminare altre sanzioni, quali la perdita del diritto alla pensione o la perdita di altri vantaggi sostitutivi.

Salvo il caso della destituzione, i membri della Corte restano in carica fino a quando non si sia provveduto alla loro sostituzione.

Ai membri della Corte dei Conti si applicano le disposizioni del protocollo sui privilegi e immunità relativi ai giudici della Corte di Giustizia.

Per quanto riguarda il funzionamento e l'organizzazione interna della Corte, l'unica norma del Trattato è quella relativa alla elezione del Presidente che viene designato tra i suoi componenti e resta in carica per tre anni. Il mandato è immediatamente rinnovabile.

Un regolamento interno disciplina le funzioni del Presidente e l'organizzazione dei lavori.

La Corte è investita di una competenza di controllo esterno del bilancio generale della Comunità. A tal fine esamina i conti di tutte le entrate e le spese della Comunità, nonché di ogni organismo creato dalla Comunità a meno che l'Atto costitutivo non escluda espressamente tale

esame. La suddetta competenza è esercitata a posteriori, vale a dire quando l'atto ha avuto esecuzione e quando l'esercizio finanziario si è concluso, vertendo la stessa sulla legittimità e sulla regolarità delle entrate e delle spese.

Una volta effettuato il controllo, la Corte è tenuta a redigere una relazione annuale che viene inoltrata alle Istituzioni comunitarie e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

La Corte ha inoltre una competenza consultiva, può infatti presentare in qualsiasi momento le proprie osservazioni su problemi particolari ed esprimere pareri su richiesta di una delle Istituzioni delle Comunità.

Infine, per alcune proposte della Commissione, il Consiglio dei Ministri deve richiedere il parere alla Corte prima di deliberare in merito alla proposta.

2.4 - Altri organi comunitari.

2.4.1 - Il CO.RE.PER.

Il Comitato dei Rappresentanti permanenti (CO.RE.PER.) era stato indirettamente previsto dai Trattati di Roma, infatti il Consiglio avrebbe potuto creare un Comitato formato da rappresentanti degli Stati membri determinandone le competenze. Il Trattato sulla fusione degli esecutivi ha invece disposto direttamente la creazione con il compito di preparare i lavori del Consiglio ed eseguire i compiti che quest'ultimo gli affida. L'esistenza del COREPER è stata definitivamente sancita dal Trattato di Maastricht.

Il COREPER è formato dagli ambasciatori dei vari Stati membri, liberamente designati dagli Stati stessi e posti alla guida delle Rappresentanze permanenti.

Ciascuna rappresentanza svolge l'insostituibile ruolo di difendere gli interessi di singoli Stati in seno al Comitato e ai gruppi di lavoro. Infatti è proprio in seno al COREPER che vengono mediati gli interessi nazionali attraverso un continuo confronto tra le varie amministrazioni statali al fine di pervenire ad un documento concordato che verrà poi sottoposto al Consiglio dei Ministri per l'approvazione. Quando invece si tratta di questioni di particolare importanza o con implicazioni politiche generali, il COREPER si limita a preparare un rapporto nel quale sono presentati i termini del problema, gli emendamenti presentati, i punti di intesa e quelli di contrasto, nonché le possibili opzioni.

Pertanto il Comitato è diventato sempre più importante, snaturando in parte il rapporto originario Commissione/Consiglio, in quanto le proposte di iniziativa della Commissione vanno presentate prima al COREPER e danno quasi sempre luogo a lunghi e laboriosi negoziati che rallentano di fatto il processo decisionale comunitario.

Al COREPER si applicano le stesse regole di funzionamento del Consiglio dei Ministri.

2.4.2 - La Banca Europea per gli investimenti

La BEI è stata istituita per contribuire allo sviluppo equilibrato ed uniforme del mercato comune facendo appello al mercato dei capitali e alle proprie risorse. Nel corso degli ultimi anni essa ha svolto un compito sempre più importante nello sviluppo della Comunità.

La Banca ha un capitale sottoscritto dagli Stati membri che venne inizialmente fissato in 1 miliardo di dollari di cui un quarto versato ed il rimanente avente funzione di garanzia per i prestiti sul mercato dei capitali con i quali vengono finanziati gli investimenti.

La Banca è autorizzata a finanziare, senza fini di lucro, progetti per regioni meno sviluppate, piani di modernizzazione e progetti di interesse comune a diversi

Stati membri. Essa ha destinato i propri interventi soprattutto allo sviluppo delle regioni meno avanzate, al miglioramento delle infrastrutture europee (soprattutto nel settore dei più importanti collegamenti di trasporto), alla riorganizzazione ed all'ammodernamento dell'industria.

2.4.3 - Il Comitato delle Regioni, l'Istituto monetario europeo e il Mediatore europeo.

Sono stati introdotti dal trattato di Maastricht i seguenti organi:

Il Comitato per le Regioni con sede a Bruxelles, costituito da membri nominati dal Consiglio su proposta degli Stati membri per un periodo di quattro anni rinnovabile. Il Comitato deve essere consultato nei casi previsti dal Trattato o quando il Consiglio o la Commissione lo ritengano opportuno.

L'Istituto Monetario Europeo ha sede a Francoforte ed è stato previsto in vista della realizzazione dell'Unione economica e monetaria con un Consiglio cui partecipano i Governatori delle Banche centrali ed un Presidente nominato dal Consiglio Europeo. Una volta funzionanti il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e la Banca Centrale Europea (BCE) verrà liquidato.

Il Mediatore Europeo (come il Difensore Civico in Italia) è un organo avente funzione di controllo attraverso la difesa di interessi dei cittadini le cui lesioni non sarebbero traducibili in azioni giudiziarie. E' nominato dal Parlamento Europeo per la durata della legislatura con mandato rinnovabile ed esercita le sue funzioni in completa indipendenza.

2.5 - Gli organi consultivi delle Istituzioni comunitarie.

Lo schema istituzionale delle Comunità Europee prevedeva fin dall'origine alcuni organi a carattere consultivo per le Istituzioni comunitarie denominati Comitati.

Nell'ambito del Trattato CECA era stato creato il **Comitato consultivo** e nell'ambito dei Trattati di Roma erano stati creati un **Comitato Economico e Sociale** per la CEE ed un altro per l'EURATOM. Con la Convenzione di Roma, a differenza di quanto era stato fatto per la Corte di Giustizia e per l'Assemblea, sono stati unificati solo i due Comitati Economico e Sociali.

Di conseguenza sussisteva un Comitato consultivo, quale organo consultivo della ex Alta Autorità, oggi Commissione unica, per la CECA, inoltre abbiamo un Comitato Economico e Sociale, quale organo consultivo della Commissione e del Consiglio dei Ministri per la CEE e per la CEEA.

Il Comitato consultivo era un organo rappresentativo delle categorie professionali più direttamente interessate ai settori economici di competenza della CECA ed esplica la sua funzione nell'ambito di un rapporto di collaborazione ausiliaria con la sola Commissione.

Il numero dei membri del Comitato consultivo era variabile, ma deve essere in numero uguale per ogni categoria: produttori, lavoratori, consumatori e commercianti. La loro nomina spettava al Consiglio dei Ministri. I membri del Comitato duravano in carica due anni ed essendo nominati a titolo personale non erano vincolati ad alcun mandato da parte delle rispettive organizzazioni.

Il Comitato economico e sociale (CES) rappresenta le diverse categorie della vita economico e sociale. I membri restano in carica quattro anni e non sono vincolati da alcun mandato dello Stato di appartenenza o della organizzazione di cui fa parte. La nomina spetta al Consiglio dei Ministri, sentita la Commissione, su liste proposte da ciascuno Stato membro. Il numero dei membri viene stabilito per Trattato. Il CES è un organo ausiliario della Commissione e del Consiglio dei Ministri in base alle norme dei Trattati di Roma, istitutivi della CEE e della CEEA.

La consultazione del CES ha carattere obbligatorio quando è prevista dai Trattati, la consultazione è facoltativa qualora il Consiglio o la Commissione la giudichino opportuna.

Il CES ha anche un diritto di iniziativa, cioè può dare il proprio parere pur senza una esplicita richiesta.

I pareri dei Comitati sono specifici e tecnici ed anche se obbligatori nella richiesta non sono mai vincolanti per le Istituzioni.

Capitolo 3 - LE FONTI DELL'ORDINAMENTO DELLE COMUNITA' E GLI ATTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE

3.1 - Le fonti dell'ordinamento comunitario.

Il sistema delle fonti dell'ordinamento comunitario appare complesso sia per le strette connessioni che si hanno con l'ordinamento internazionale sia perché manca una precisa elencazione delle fonti stesse.

Tuttavia possiamo distinguere in linea generale tra le fonti scritte e quelle non scritte.

Tra le fonti scritte rientrano il diritto primario e il diritto derivato.

Inoltre costituiscono una fonte scritta gli accordi stipulati tra gli Stati membri in seno alla Comunità ovvero conclusi dalle Comunità con Stati terzi o con organizzazioni internazionali.

Infine possono essere considerate fonti scritte le decisioni dei Vertici e degli organi della cooperazione politica.

Le fonti non scritte sono invece tutti quei principi di diritto internazionale o comuni ai diritti degli Stati membri, alla cui individuazione ha contribuito la Corte di Giustizia.

3.2 - Il diritto primario e il diritto derivato.

Il diritto primario è costituito dalle norme e dai principi che non possono essere modificati da norme di altro tipo. Esso comprende l'insieme delle disposizioni contenute nei Trattati istitutivi delle Comunità e in tutti i Trattati che nel tempo hanno modificato od integrato i Trattati istitutivi.

L'insieme di tutti questi Trattati formano le basi fondamentali della Comunità, di fatto una Costituzione dell'attuale Unione Europea. Le norme di questi Trattati godono, come affermato dalla Corte di Giustizia, di una supremazia nei confronti dei singoli ordinamenti nazionali.

Il diritto derivato è costituito da tutte quelle norme contenute negli atti adottati dalle Istituzioni comunitarie per conseguire gli obiettivi dei Trattati.

Tali atti sono espressamente previsti dai Trattati istitutivi e compiutamente descritti dall'art. 14 del Trattato CECA, dall'art. 189 del Trattato CEE e dall'art. 161 del Trattato CEEA. Gli articoli citati 189 e 161 sono esattamente uguali e pertanto saranno esaminati congiuntamente e per brevità si farà riferimento alla sola CEE.

3.3 - la normativa del Trattato CECA.

Il Trattato CECA individua, quali fonti del diritto, le **decisioni, le raccomandazioni, i pareri.**

Questi atti sono poi ripresi, riguardo ai contenuti, dal Trattato istitutivo delle CEE e da quello della CEEA, sia pure con un terminologia sostanzialmente diversa.

Pertanto, una volta affermato che alle categorie di fonti sopra indicate corrispondono rispettivamente **i regolamenti, le direttive e le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri** della CEE, sembra utile descrivere i soli elementi distintivi, rimandando per ciò

che riguarda i contenuti a quanto compiutamente illustrato nel successivo paragrafo.

3.4 - La normativa del Trattato CEE.

Gli atti delle Istituzioni della CEE sono distinti in cinque categorie, con ordine decrescente secondo la loro importanza o la loro obbligatorietà.

I **regolamenti** rappresentano lo strumento più efficace per la costruzione dell'ordinamento comunitario, considerato che essi sono direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli Stati membri e che, pertanto, non necessitano di ulteriori provvedimenti legislativi di recepimento.

A differenza di quanto avviene negli ordinamenti statali, in cui il termine regolamento è usato per designare una fonte subordinata alla legge, nell'ordinamento comunitario tale espressione è riservata alla manifestazione più rilevante della potestà normativa delle Istituzioni comunitarie.

Il regolamento ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La portata generale significa che il regolamento è rivolto indeterminatamente a tutti i soggetti giuridici dell'ordinamento comunitario siano essi Stati membri, persone giuridiche o persone fisiche.

Alla portata generale si può aggiungere il requisito dell'astrattezza, nel senso che esso non contempla una o più situazioni concrete, ma disciplina una fattispecie astratta nella quale possono rientrare una molteplicità di casi reali.

L'altra caratteristica del regolamento è l'obbligatorietà in tutti i suoi elementi, in quanto le norme poste dal regolamento stesso disciplinano

completamente l'oggetto da esse previsto e devono essere quindi osservate come tali da tutti i destinatari.

Terza caratteristica è quella dell'applicabilità diretta in ciascuno degli Stati membri. Ciò indica che il regolamento è immediatamente efficace negli Stati membri senza che sia necessario un qualsiasi atto di ricezione o di adattamento da parte degli ordinamenti statali.

Un altro aspetto dell'applicabilità diretta dei regolamenti è l'attribuzione immediata di diritti ed obblighi ai soggetti interni senza bisogno di un apposito atto dello Stato.

Il potere di emanare i regolamenti compete al Consiglio dei Ministri, mentre alla Commissione è riservata una competenza subordinata e delegata.

Le funzioni di proposta spettano alla Commissione, il Parlamento deve essere obbligatoriamente consultato.

Il regolamento viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed entra in vigore dopo un periodo di "vacatio legis" di venti giorni, sempre che lo stesso regolamento non contenga una norma che disponga diversamente.

I regolamenti prevalgono, in caso di conflitto con disposizioni di legge interne, sulle norme statali anche se di data posteriore. Ciò significa che qualora sussista una incompatibilità fra norma interna e regolamento comunitario è sempre il regolamento a prevalere sulla legge statale, salvo i casi di illegittimità pronunciati dalla Corte di Giustizia.

Dopo il regolamento, altra fonte del Diritto comunitario è la **direttiva**. Questo atto vincola lo Stato membro per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi.

Le direttive quindi, a differenza dei regolamenti, non hanno portata generale ma sono destinate unicamente agli Stati, nei cui confronti sono vincolanti.

Le direttive possono rivolgersi contemporaneamente a tutti gli Stati ovvero a taluni Stati membri singolarmente considerati. A tale riguardo si suole distinguere fra direttive generali e direttive individuali.

In relazione al carattere vincolante la direttiva si distingue dal regolamento perché obbliga i destinatari solamente nel risultato da raggiungere, lasciandoli liberi di scegliere i mezzi più opportuni per conseguire l'obiettivo indicato nell'atto.

A differenza del regolamento che crea un diritto uniforme e opera direttamente, la direttiva è un mezzo normativo indiretto, infatti non dà vita a norme giuridiche che siano direttamente rilevanti per i soggetti interni.

La direttiva ha solo l'effetto di imporre allo Stato degli obiettivi che esigono per il loro raggiungimento l'emanazione di norme legislative regolamentari o amministrative. Essa viene infatti utilizzata in quei settori in cui gli Stati continuano a legiferare.

La procedura di formazione della direttiva è analoga a quella del regolamento: la Commissione predispone un progetto di direttiva e lo propone al Consiglio; quest'ultimo, dopo aver consultato il Parlamento Europeo ed il Consiglio Economico e Sociale, ne adotta il testo.

A differenza del regolamento, la direttiva deve essere notificata ai destinatari e pertanto acquista efficacia a partire dalla data della notificazione o da una data successiva in essa indicata.

Inoltre, di regola, la direttiva assegna un termine agli Stati per adottare gli atti interni di esecuzione, ritenuto vincolante per i destinatari, e la sua inosservanza comporta quindi una violazione del Trattato.

La terza categoria di atti obbligatori previsti dal Trattato è costituita dalle **decisioni**.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati, pertanto essa ha una portata individuale, si riferisce cioè solo ai destinatari, siano essi gli Stati membri o singoli individui, specificatamente indicati.

A differenza delle direttive, le decisioni possono essere rivolte sia agli Stati membri che alle persone fisiche o giuridiche e sono obbligatorie in tutti i loro elementi.

Le decisioni di norma obbligano lo Stato ad un certo comportamento e richiedono quindi atti di esecuzione, inoltre la loro efficacia parte dalla data della notifica o dalla data diversa nella stessa norma indicata.

Nel caso di decisioni rivolte agli individui, queste sono obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente efficaci negli Stati membri. L'intervento dello Stato diviene necessario solo quando si debba procedere ad esecuzioni di decisioni che comportino obblighi pecuniari a carico dei destinatari.

Oltre agli atti dotati di forza vincolante il Trattato prevede altri due tipi di atti che le Istituzioni possono emanare: **le raccomandazioni ed i pareri**.

La raccomandazione ha come scopo l'ottenimento di un certo comportamento da parte del destinatario, giudicato più confacente agli interessi comuni. Il parere tende invece a rendere nota l'opinione della Istituzione che lo emette in ordine ad una determinata questione.

Capitolo 4 - LE COMPETENZE COMUNITARIE

4.1 - Le competenze originarie. Le libertà.

La libera circolazione delle merci

Il trattato disciplina la libera circolazione delle merci imponendo il divieto, per tutti gli Stati membri, di frapporre dei dazi doganali all'importazione e

all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente.

Infatti, la più classica misura adottata dagli Stati nei loro rapporti commerciali è proprio l'istituzione di dazi e gabelle, volti a scongiurare la circolazione delle merci straniere all'interno dei mercati nazionali.

Lo stesso divieto è contenuto nel trattato per i paesi che impongano ogni forma di tassa o imposta di effetto discriminatorio o protettivo.

E' vietata, quindi, in materia fiscale qualsiasi discriminazione tra le merci straniere e quelle simili nazionali.

Il secondo gruppo di barriere alla libertà di circolazione delle merci, interdetto dal trattato, è quello dei cosiddetti ostacoli non tariffari, apposti alle importazioni o alle esportazioni da un dato paese a scopi protezionistici.

Nel campo di quelle che vengono definite restrizioni quantitative, si distinguono i contingenti ed i divieti.

I contingenti si configurano come una limitazione quantitativa delle quote di prodotti importabili o esportabili nell'anno.

I divieti, invece, sono interventi più drastici con i quali si inibisce in assoluto di effettuare operazioni di importazione o di esportazione.

Unitamente sono vietate tutte le misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

Gli unici divieti imposti dal trattato alla circolazione delle merci, sono quelli giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e delle persone.

Divieti che però non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria.

Libera circolazione dei lavoratori e diritto di stabilimento.

Le norme che disciplinano questa prerogativa vanno accostate alla norma che disciplina la cittadinanza europea.

Questa si acquista, per i cittadini degli stati membri, automaticamente e si affianca a quella della propria nazione, garantendo al cittadino la libertà di circolazione e di soggiorno nell'ambito dell'intero territorio comunitario.

La libera circolazione delle persone prevede, innanzitutto, nel gioco delle regole del libero scambio, la libera circolazione dei lavoratori subordinati. Vengono inclusi anche coloro che, remunerati, abbiano prestato opera ad orario ridotto o a titolo di tirocinio e a coloro che dopo aver lavorato, si siano iscritti ad una università locale, nonché a coloro che, secondo un periodo di tempo determinato dalle leggi nazionali, cerchino lavoro.

La libera circolazione implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità tra i lavoratori degli stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

Sono, altresì, previste misure che consentano ai lavoratori migranti: 1) il cumulo di periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali per il diritto alle prestazioni; 2) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri.

Le limitazioni alla libera circolazione dei lavoratori possono essere giustificate solo da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Per i lavoratori autonomi e per gli imprenditori sono disciplinate due distinte situazioni giuridiche regolate dal trattato: il diritto di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi.

Nel primo caso è assicurata la possibilità di trasferirsi in uno Stato membro diverso da quello in cui si operava precedentemente, al fine di esercitarvi attività lavorative non subordinate.

Nel secondo caso, invece, si tratta di poter prestare determinati servizi in Stati membri differenti da quello in cui si è stabiliti, senza però andare necessariamente a stabilirvisi.

L'elemento distintivo fra le due fattispecie è rappresentato dal carattere prevalentemente temporaneo della seconda. Con riguardo al diritto di stabilimento, bisogna considerare che non costituisce prerogativa riservata solo alle persone fisiche, ma anche a quelle giuridiche.

Il principio delle libertà di stabilimento sottende sia la possibilità di lasciare il proprio Stato membro di origine per trasferirsi in un altro Stato membro (c.d. "diritto di stabilimento principale"), sia le possibilità di avere un altro centro d'interessi sul territorio comunitario, pur conservando quello originario (c.d. "diritto di stabilimento secondario").

La sostanza del diritto di riconoscimento consiste, pertanto, nel divieto di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità e dunque, nell'applicazione, a chi si avvale di tale diritto, delle medesime disposizioni legislative che nello Stato membro in questione vigono per i suoi propri cittadini.

La libera circolazione dei servizi

Riguardo la libertà di prestazione di servizi dobbiamo dire che quest'ultima fattispecie ha natura residuale, cioè di una libertà fondamentale che viene in causa quando le altre non risultino pertinenti.

Questo è quanto si evince dal trattato, che intende per servizi "...le prestazioni fornite normalmente dietro

retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone”.

Il Trattato indica alcune attività qualificabili come servizi: attività di carattere industriale ovvero commerciale, attività artigiane e attività rilevanti di una professione liberale.

Sulla scia delle altre disposizioni, la libertà di circolazione dei servizi implica che gli Stati membri consentano, a chi non sia loro cittadino, di operare alle medesime condizioni previste dal paese per i propri cittadini.

Anche qui le restrizioni possono essere giustificate solamente da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Rientra nella libera circolazione dei servizi anche la possibilità per i cittadini dell'Unione di acquistare prodotti finanziari.

Per garantire ciò è stato necessario procedere ad una certa armonizzazione del diritto dei cosiddetti servizi finanziari.

Due sono i principi sui quali gli organismi comunitari hanno lavorato: un'armonizzazione delle disposizioni che presiedono all'accesso ed allo svolgimento delle attività, nonché alle garanzie; il riconoscimento reciproco, da parte delle autorità di vigilanza nazionale, dei precetti in materia di controllo che sono in vigore nel paese d'origine dell'organismo operante nel loro territorio di competenza. Ne discende che la libera prestazione dei servizi in questione (per es. servizi bancari, di credito, assicurativi, ecc.) avviene sulla base di un'unica autorizzazione, di portata comunitaria, data dall'autorità di vigilanza dello Stato membro in cui si trova la sede principale dell'istituto prestatore dei servizi (c.d. "principio del controllo da parte del paese d'origine).

Merita ricordare, altresì, che la progressiva integrazione dei mercati nazionali ha evidenziato l'esigenza di liberalizzare il mercato degli appalti pubblici, gestiti dalle varie amministrazioni degli Stati membri, garantendo a tutte le imprese pari condizioni di accesso alle relative gare, conformemente alla libera circolazione dei servizi.

L'intervento comunitario ha l'obiettivo di porre fine ad ogni possibile discriminazione sulla base della "nazionalità" e di consentire una piena fruizione delle "libertà fondamentali" del mercato unico.

Quindi si intende garantire la reale trasparenza delle procedure di appalto, una parità di trattamento ed un effettiva concorrenza aperta di respiro comunitario.

Libera circolazione dei capitali

Il principio fondamentale di liberalizzazione a livello comunitario concerne tanto il movimento dei capitali, quanto i pagamenti correnti.

La Corte di Giustizia ne ha individuato la linea di demarcazione.

Sono considerati movimenti di capitali le "...operazioni finanziarie che riguardano essenzialmente la collocazione o l'investimento di cui trattasi e non il corrispettivo di una prestazione".

I pagamenti, invece, sono "...trasferimenti di valuta che costituiscono una controprestazione nell'ambito di un negozio sottostante".

In conseguenza dell'importante direttiva 88/361, con la quale viene sancita l'incondizionata liberalizzazione di ogni movimento di capitali all'interno della Comunità, tutti i potenziali risparmiatori o fruitori di servizi finanziari possono liberamente rivolgersi ad un istituto finanziario di un altro Stato membro e ricevere il medesimo trattamento riservato al cittadino locale.

Gli emendamenti, quindi, apportati con il successivo trattato di Maastricht sanciscono, il divieto di qualsivoglia restrizione ai movimenti di capitali ed ai pagamenti tra gli Stati membri, nonché tra quest'ultimi ed i paesi terzi.

Il trattato prevede, tuttavia, alcune deroghe eccezionali che possono permettere agli Stati membri di mantenere o introdurre restrizioni al regime di totale libertà. La più generale è quella che consente di intervenire al fine di porre in essere controlli fiscali, di attivare la vigilanza sulle istituzioni finanziarie, di raccogliere informazioni amministrative o statistiche.

Questi strumenti, però, non devono tradursi in strumenti di arbitraria discriminazione e non devono servire ad introdurre, in modo dissimulato, restrizioni indebite.

Altra eccezione al principio di libera circolazione dei capitali è quella che ammette una tale restrizione, quando, in circostanze eccezionali, i movimenti di capitali con paesi terzi determinino o minaccino di determinare gravi problemi al funzionamento dell'Unione Economica.

In conclusione, l'assetto così delineato del trattato, riguardo la libertà di circolazione dei capitali, appare adeguato alle esigenze di un mercato unico in grande sviluppo.