

IL FUTURO DELL'EUROPA
Storia, funzionamento e retroscena
dell'Unione europea

di Federiga Bindi,
in collaborazione con Palma D'Ambrosio

con alcune delle "Lettere dall'Europa"
di Giuliano Amato

Edizioni Franco Angeli

Indice

Prefazione di Umberto Gori	pag.	<i>IX</i>
Introduzione	»	1
Parte Prima – Storia dell'integrazione europea		
1. Un continente diviso	»	9
1. Considerazioni preliminari	»	9
2. Le origini della storia d'Europa	»	10
3. Chiesa e Impero: due modelli tra confronto e scontro	»	11
4. La nascita dello Stato moderno in Europa	»	13
5. Dalla Riforma Protestante alla Pace di Westfalia	»	14
6. Dalla Rivoluzione francese all'avventura napoleonica	»	16
7. Dal Congresso di Vienna alla I Guerra Mondiale	»	17
8. L'Europa tra le due Guerre (1919 – 1939)	»	20
2. Origini del processo di integrazione		25
1. L'Europa dopo la II Guerra Mondiale: politica interna	»	25
2. ...e relazioni internazionali	»	29
3. Movimenti ed organizzazioni che premono per un'integrazione europea	»	32
4. La dottrina Truman, il Piano Marshall e l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE)	»	35
5. Il Trattato Nord Atlantico	»	39
6. Il Consiglio d'Europa	»	41
7. Dal Piano Schuman alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)	»	43
8. La CED, un tentativo di integrazione politica	»	48
9. La Comunità Economica Europea e l'EURATOM	»	52

10. Dai Sei ai Nove: il I allargamento	»	54
3. Crisi e rilancio dell'Europa		63
1. Dall'Europa dei Nove all'Europa a Dieci (1973 – 1981)	»	63
2. Dall'Eurosclerosi al rilancio dell'integrazione europea (1982 – 1987)	»	68
4. La fine della guerra fredda		77
1. La caduta del Muro di Berlino e la nuova Unione Europea	»	77
2. Maastricht: il contenuto	»	82
3. Da Maastricht ad Amsterdam	»	84
4. Il Trattato di Amsterdam: il contenuto	»	87
5. Gli sviluppi recenti	»	89
1. Verso il quinto allargamento: il Trattato di Nizza	»	89
2. Verso il quinto allargamento: la Convenzione e la nuova Costituzione Europea	»	100
Parte Seconda – Le istituzioni comunitarie		
6. Le istituzioni comunitarie: uno sguardo d'insieme	»	123
7. La Commissione europea	»	127
1. Introduzione	»	127
2. Le funzioni	»	128
3. Struttura amministrativa e procedimenti interni	»	133
8. Il Parlamento europeo	»	154
1. Introduzione	»	154
2. Composizione	»	155
3. Parlamento europeo ed europartiti	»	156
4. Il nuovo Statuto dei partiti politici europei	»	162
5. Elezioni	»	165
6. Commissioni e intergruppi	»	169
7. Organi	»	173
8. Competenze e poteri	»	175
9. Sedi e sedute plenarie	»	181
10. Parlamento europeo e Parlamenti nazionali	»	182
11. Eurodeputati e interessi nazionali	»	184
12. Il ruolo del Parlamento nel processo costituzionale europeo	»	185

9. Il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea	»	187
1. I membri del Consiglio dei Ministri	»	187
2. Le formazioni del Consiglio	»	189
3. La Presidenza del Consiglio	»	200
4. Il Segretario Generale	»	202
5. Le rappresentanze permanenti	»	202
6. Il COREPER	»	205
7. Commissioni e gruppi di lavoro	»	207
8. Procedure di voto e tecniche negoziali	»	208
9. I metodi negoziali	»	215
10. Il Consiglio europeo	»	221
1. Composizione	»	221
2. Le origini	»	222
3. Le funzioni	»	223
4. I negoziati in seno all'Unione	»	225
5. Il Presidente del Consiglio europeo	»	232
11. La Corte di Giustizia	»	236
1. Introduzione: la storia	»	236
2. Le fonti normative e la composizione; giudici e avvocati generali; le formazioni di giudizio	»	242
3. La procedura	»	245
4. Le competenze	»	245
5. Il ricorso per infrazione	»	247
6. Il ricorso d'annullamento	»	248
7. Il ricorso in carenza	»	249
8. Il ricorso per risarcimento danni	»	249
9. La competenza pregiudiziale	»	250
12. Il Tribunale di Primo Grado	»	253
1. Introduzione: la storia	»	253
2. La composizione, la procedura, le competenze	»	254
13. Il Comitato delle Regioni	»	256
1. Introduzione	»	256
2. La genesi del COREG	»	257
3. Differenti livelli subnazionali negli Stati Europei membri	»	259
4. Funzionamenti del COREG	»	261
14. Gli altri organi dell'Unione (cenni)	»	262

1. Il Comitato Economico e Sociale	»	262
2. La Corte dei Conti	»	263
3. La Banca Centrale europea e il Sistema Europeo delle Banche Centrali	»	264
4. La Banca Europea degli Investimenti	»	265
Abstract	»	267

Prefazione

Diceva un tale che i libri, come chi li scrive, hanno una vita propria, e a controllarne lo sviluppo è l'atto stesso dello scrivere. Quando, nell'autunno 2003, la Rappresentanza in Italia della Commissione europea ha pubblicato un bando per la sensibilizzazione dei cittadini alle tematiche europee, alcuni ricercatori dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", sotto la guida di Federiga Bindi, giovane e brillante docente con pregressi studi nella mia Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" e un dottorato europeo conseguito all'IUE di Fiesole, hanno proposto una lunga serie di attività, tra le quali la redazione di un libro sulla storia e sulle istituzioni dell'Unione Europea. Si era alla vigilia del grande allargamento ad est dell'Unione, la Convenzione europea aveva da poco terminato i suoi lavori e si guardava con fiducia all'apertura della Conferenza intergovernativa. Convinti che l'Università avesse un compito importante nel diffondere gli ideali europei e la conoscenza delle istituzioni dell'Unione, gli autori del libro si prefiggevano il difficile obiettivo di preparare un corso adatto a utenti diversi: studenti e personale amministrativo dell'Ateneo, funzionari e semplici cittadini. Intanto, sullo scenario europeo, gli avvenimenti si rincorrevano, suscitando un'ondata crescente di interesse nei confronti di quel fenomeno complesso e, per molti versi, ancora sconosciuto ai più, che si è soliti indicare con l'espressione "processo di integrazione europea". Così, dell'intenzione iniziale degli autori il lettore troverà ancora tracce nelle pagine che seguono, ma è altrettanto evidente che si è cercato di superare i propositi iniziali e ci si è lasciati volutamente e volentieri "prendere la mano". Non è sufficiente, hanno pensato gli autori, studiare la storia e le istituzioni europee guardando solo alla cronologia, alle regole, alle procedure: occorre prendere in considerazione anche la *petite histoire*, come direbbero i francesi, riflettendo sulle tensioni e le alleanze tra istituzioni che hanno fatto la storia della Comunità-Unione. Guardando anche agli uomini, alla contrapposizione fra fautori del modello comunitario e sostenitori del metodo della cooperazione intergovernativa, che fin dall'origine, ha accompagnato l'avventura europea e forse sempre l'accompagnerà. Una idea sostiene,

dunque, l'intera impalcatura del libro: l'integrazione europea è il maggiore patrimonio del continente europeo, un obiettivo politico da difendere dalle preferenze contrarie perseguite da alcuni Paesi e leader europei; l'Europa, come affermò una volta un grande statista, è "un sogno di pochi, una speranza di molti, una necessità di tutti". Il 29 ottobre 2004, come è noto, si è svolta a Roma la cerimonia della firma del Trattato e dell'Atto finale che stabiliscono una Costituzione per l'Europa. L'Unione Europea ha quindi davanti a sé, ora, una sfida epocale: la ratifica della Costituzione Europea. La ratifica, trattandosi di questione tipicamente domestica, è deferita alla sovranità di ogni Stato membro: spetta a questo la scelta sulle forme, che, a seconda degli ordinamenti e delle tradizioni nazionali, potrà ricorrere agli istituti della democrazia diretta o rappresentativa. Questa volta, però, la natura particolare del Trattato in questione - un "maschio", come ha commentato il Vicepresidente Amato che voleva una "femmina" (una Costituzione) - induce gli Stati membri a coinvolgere i popoli e i cittadini europei nella decisione finale. Fa bene a tutti, quindi, fermarsi a riflettere, per esaminare le questioni essenziali che il futuro dell'Unione pone. Questo libro ci aiuta a riflettere: fin dalle prime battute, ci conquista con uno stile originale e avvincente. La materia, spesso tecnica, offre poco spazio agli aneddoti; eppure, anche quando si parla di complicate procedure interistituzionali, nello sforzo di raggiungere il più vasto numero di lettori, gli autori hanno usato un linguaggio semplice ed accessibile, depurato, per quanto possibile, da espressioni troppo tecniche o settoriali. Alle domande consuete sulla natura e sulle origini dell'Unione, sul ruolo delle sue istituzioni e del loro funzionamento, sullo svolgersi dei loro intricati processi decisionali, questo libro dà una risposta semplice e chiara, ma mai banale ed anzi, spesso, suggestiva.

Dopo la fine dell'esperienza unificante, ma non totalizzante, della Chiesa e dell'Impero, l'Europa è stata per secoli un continente diviso dove è fallito ogni tentativo egemonico da parte di singoli Stati per la comune opposizione degli altri attori del sistema europeo.

E' solo dopo la tragedia della seconda guerra mondiale che la necessità di risollevarsi dall'abisso economico e morale e il mutato quadro politico e strategico spingono alla ricerca di una unione da realizzarsi con principi e metodi nuovi. Per la prima volta nella storia degli Stati nazionali si intraprende il difficile, ma esaltante, cammino della 'sovrannazionalità'. Stati prima tradizionalmente nemici cercano, sia pure con alterne fortune, la via dell'integrazione.

Ma c'è da chiedersi - e gli Autori se lo chiedono - cosa sia rimasto della spinta originaria. Ad esempio, come si spiega questo fenomeno nuovo nello scenario del post-bipolarismo caratterizzato anche da fenomeni di frammentazione?

I problemi dell'allargamento ci pongono dinanzi ad altri problemi: che cosa caratterizza l'Europa e dove si trovano i suoi confini? E ancora, l'architettura dell'Unione, ancorché rivisitata, è idonea a fornire efficacia ed efficienza ai processi decisionali e alla proiezione dell'Europa nel mondo? La c.d. Costituzione europea è in grado di risolvere così gravi problemi o non è piuttosto un compromesso faticosamente raggiunto che difficilmente potrà conseguire, a breve – medio termine, gli obiettivi dei Padri fondatori? E i popoli europei sono sufficientemente consapevoli della posta in gioco? Le risposte degli Autori sono ispirate all'ottimismo della volontà che prevale sul pessimismo della ragione.

Di questo spirito delle nuove generazioni reca testimonianza anche un recente incontro svoltosi all'Università di Trieste, sede di Gorizia, sotto l'appassionata guida dell'Ambasciatore Pasquale A. Baldocci, che si è concluso con il c.d. "Manifesto di Gorizia" pubblicato sul mio recente volume "Lezioni di Relazioni Internazionali". In esso studenti provenienti dai vari Paesi dell'Europa occidentale ed orientale, fino alla Russia, esprimono, come i nostri giovani Autori, la loro fede nell'Europa patria comune e la loro volontà di perseguire questo obiettivo, dimostrandosi così molto più lungimiranti di tanti statisti vanamente magniloquenti e col pensiero ancora ancorato alle sorpassate logiche di Vestfalia.

Questo volume è insomma un contributo importante ad una sempre maggiore conoscenza della questione europea che dovrebbe far riflettere sempre di più, in particolare nelle università e nelle scuole, i 70 milioni di giovani europei che costituiscono l'unico patrimonio di speranze e di idealità necessario per l'avvenire del nostro vecchio continente.

Umberto Gori
Presidente, Centro universitario
di Studi Strategici e Internazionali

*Firenze, Università degli Studi
Gennaio 2005.*

Introduzione

I recenti avvenimenti che hanno avuto luogo sullo scenario europeo – dall'allargamento ad est alla firma del nuovo Trattato costituzionale – hanno suscitato una nuova ondata di interesse nei confronti di quel fenomeno complesso e per molti versi ancora sconosciuto ai più che si è soliti indicare con l'espressione "processo di integrazione europea". Alle domande consuete sulla natura e sulle origini dell'Unione, sul ruolo delle sue istituzioni e del loro funzionamento, sullo svolgersi dei loro intricati processi decisionali, se ne sono aggiunte altre: quali sono le motivazioni e le conseguenze dell'ingresso di nuovi dieci Paesi nell'Unione? Quale sarà l'impatto della Costituzione europea? Qual è il metodo con cui essa è stata elaborata?

Del resto, i dubbi del cittadino europeo riflettono in qualche modo l'intenso dibattito dottrinario e accademico, avente ad oggetto l'inquadramento teorico del fenomeno Comunità/Unione europea, che ha coinvolto per anni e sin dagli inizi un gran numero di studiosi. La peculiarità dell'Unione è testimoniata dal fatto che non si è ancora trovato un accordo neanche sulla sua definizione. Secondo Alberta Sbragia «la Comunità europea è [...] unica nella sua struttura istituzionale, non uno Stato né un'organizzazione internazionale»¹. Per Keohane e Hoffmann² «Se si dovessero usare i modelli tradizionali, si potrebbe parlare di confederazione piuttosto che di federazione (279) [...] anche se il modello confederale non sarebbe sufficiente a comprendere la complessità dei negoziati comunitari (280): [...] l'Unione europea rappresenta ciò che i sociologi definirebbero a *network form of organization*»(281). Philip Schmitter ha elaborato cinque modelli ideali basati sulla relazione dominazione/integrazione: *Stato nazionale, confederatio, condominio,*

¹ Sbragia A. (1992), *Euro-politics: Institutions and Policy-making in the "New" European Community*, Brooking Institutions, Washington: 257.

² Wallace W. (ed.) (1990), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London.

*federatio, supra-state*³. Altrimenti la Comunità/Unione è stata, ad esempio, definita come «una federazione a maglie larghe»⁴, «un'entità post-statale»⁵, un «oggetto politico non identificato»⁶, «un sistema di *governance* a livelli multipli»⁷, «un sistema negoziale a livelli multipli»⁸, «un sistema europeo multilivello»⁹, «una *polity* mista»¹⁰, e molto altro ancora. Nelle parole di Wessels e Maurer: «Qualunque sia il linguaggio utilizzato, gli scienziati politici e i giuristi classificano la Comunità / Unione come un sistema in cui attori appartenenti a diversi livelli di *governance* interagiscono al fine di risolvere problemi comuni»¹¹.

Il complesso *policy process* dell'Ue ha, dunque, suscitato l'interesse degli studiosi, data la sua unicità rispetto sia alle organizzazioni internazionali classiche, che ai processi decisionali caratterizzanti i moderni Stati democratici. Se i primi studi europei analizzavano il *policy process* in quanto tale, oggi la conoscenza dello stesso è ormai acquisita dagli studiosi della politica europea, ma lo resta assai meno per la maggioranza dei cittadini europei.

³ La *confederatio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuo di beni, servizi, capitali e persone, senza tuttavia dar vita ad una singola autorità centrale atta a regolare tali scambi, né a ridistribuire i loro effetti tra i membri. Il *condominio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuo di beni, servizi, capitali e persone, nonché di dar vita ad una singola autorità centrale atta a regolare tali scambi, ed a ridistribuire i loro effetti tra i membri. La *federatio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono non solo di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuale di beni, servizi, capitali e persone, ma anche di dar vita ad una singola autorità centrale atta a proteggere la (limitata) autonomia delle unità già indipendenti. (Schmitter P.C. (1991), *The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination*, Working Paper 1991/26, Juan March Institute, Madrid).

⁴ Wallace W., in Wallace H., Wallace W. (eds.) (1996), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed: 439.

⁵ Telò M. (1995), *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino: 5.

⁶ Quermonne J.-L. (1992), "Existe-t-il un modèle politique européen?", *Revue Française de Science Politiques*, April 1992.

⁷ Lodge J. (1995), *Institutions and Policies of the European Community*, Frances Pinter, London: 249.

⁸ Kohler-Koch B. (1996), "Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 3:3, September 1996: 360.

⁹ Scharpf F. (1994), *Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working papers of the Robert Schuman Center, RSC 94/1.

¹⁰ Andersen S., Eliassen K. (eds.) (1996), *The European Union. How Democratic is it?*, SAGE, London: 69.

¹¹ Wessels W., Maurer A. (2001), *The Evolution of the EU system: Offers and Demands for National Actors*, paper for ECSA Conference, Madison, June 2001: 5.

Tuttavia, è evidente che il cittadino, pur distante da tale dibattito teorico e dalle speculazioni dei tecnici, non può comunque ignorare il risultato dei processi decisionali che si svolgono tra Bruxelles e Strasburgo: il massiccio trasferimento di competenze dallo Stato nazionale alle istituzioni comunitarie, la natura vincolante del diritto comunitario e la conseguente impossibilità di evitarne l'applicazione a livello domestico, l'effetto diretto di molte delle sue disposizioni, fanno di regolamenti, direttive e decisioni un fenomeno che sempre più profondamente incide sulla vita del cittadino, disciplinandone molteplici aspetti. Del resto, è il diritto comunitario l'elemento che più di ogni altro distingue la Comunità dalle altre organizzazioni internazionali. Nelle parole di Wessels e Maurer¹²: «Diversamente dalle altre organizzazioni internazionali la Comunità adotta decisioni vincolanti che condizionano la vita del cittadino: atti legali, regolamenti, decisioni, ecc.». La Comunità europea¹³ è infatti l'unica organizzazione internazionale *sovrana*, i cui atti concorrono a formare un *ordinamento giuridico autonomo* rispetto a quello degli Stati membri, dotato dei caratteri di *supremazia* e *effetto diretto* rispetto agli ordinamenti giuridici interni, in altre parole, il diritto Ce prevale sul diritto interno anche posteriore. Com'è noto, all'affermazione esplicita di tali caratteri come propri del diritto comunitario è giunta la Corte di Giustizia attraverso una serie di pronunce che, per il loro impatto, possono definirsi storiche.

Il principio di *autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario* è stato elaborato dalla Corte di giustizia a partire dal 1963, con la sentenza *Van Gend & Loos* (Caso 6/64). In quell'occasione, infatti, la Corte aveva affermato che «la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soli gli Stati membri ma pure i loro cittadini». I principi della *supremazia* e dell'*effetto diretto del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale* progressivamente affermati dalla Corte sono stati in passato oggetto di dispute in dottrina ed in giurisprudenza. Il rapporto tra diritto comunitario e diritto degli Stati membri non è infatti riconducibile al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno: mentre il rapporto tra ordinamento internazionale e l'ordinamento interno si risolve in un rapporto di coordinamento tra due sistemi giuridici reciprocamente autonomi, il rapporto tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti degli Stati membri è un rapporto

¹² Wessels W., Maurer A. (2001), *The Evolution of the EU system: Offers and Demands for National Actors*, paper for ECSA Conference, Madison, June 2001.

¹³ Ad oggi è peraltro ancora la Comunità e non l'Unione ad essere dotata di personalità giuridica Art. 210 TCE. (Church C., Pinnemore D. (1994), *European Union and European Community*, Prentice Hall, Hemel Hempstead pp. 327–330). Cambierà con l'entrata in vigore della nuova Costituzione europea.

di integrazione, in cui l'ordinamento comunitario tende ad integrarsi nell'ordinamento interno. Ciò è sottolineato anche dall'art. 10 TCE quando sancisce l'obbligo per gli Stati membri di adottare «tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. [...] Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato»¹⁴. Il principio affermato dall'art. 10 TCE nasce dalla consapevolezza che l'ordinamento comunitario non costituisce un sistema chiuso ed autosufficiente, ma ha bisogno, per potersi completamente realizzare, dell'integrazione con gli ordinamenti degli Stati membri¹⁵.

Secondo il principio della *diretta applicabilità*, qualora una disposizione del Trattato o di un atto comunitario presenti determinate caratteristiche¹⁶, essa crea diritti ed obblighi a favore dei privati, i quali sono legittimati ad esigere, davanti alle giurisdizioni nazionali, la stessa tutela riconosciuta per i diritti di cui sono titolari in base alle norme dettate dall'ordinamento interno¹⁷. La Corte ha esteso, a certe condizioni, il principio della diretta applicabilità tipico dei regolamenti anche alle direttive (*effetto verticale* delle direttive)¹⁸. Ciò comporta, in primo luogo, che, decorso inutilmente il termine fissato per dare attuazione alla direttiva, i singoli possono far valere in giudizio i diritti precisi

¹⁴ Per altro, la Corte ha dato un'interpretazione estensiva dal termine "Stato" precisando che il termine non si riferisce solo ai poteri centrali dello stesso, bensì "spetta a tutte le autorità degli Stati membri, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, garantire il rispetto delle norme del diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze" (*Germania c. Commissione*, Sent. 12.6.1980).

¹⁵ La stretta integrazione tra l'ordinamento comunitario e quello degli Stati membri implica un coordinamento ed un'armonizzazione che, tuttavia, non sempre risultano attuati nella pratica, dando vita a fenomeni di contrasto tra le diverse disposizioni dettate dai due ordinamenti. La Corte ha dunque affrontato più volte le questioni della diretta efficacia degli atti comunitari e di quali disposizioni debbano prevalere in caso di conflitti. (AA.VV. (1998), *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.: 198).

¹⁶ Le caratteristiche che gli atti devono presentare affinché possano essere considerati direttamente applicabili sono: (a) imporre ai destinatari un comportamento preciso e non condizionato da alcuna riserva; (b) contenere una disciplina completa che non necessiti di normativa derivata da parte degli organi statali o comunitari (AA.VV. (1998), *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.: 199).

¹⁷ AA.VV. (1998), *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.: 199.

¹⁸ Si ha diretta applicabilità delle direttive allorché: (a) l'interpretazione delle norme nazionali che disciplinano materie in oggetto di direttive comunitarie è dubbia: in questo caso la norma deve conformarsi al contenuto della direttiva; (b) la direttiva chiarisce un obbligo già previsto dal Trattato; (c) la direttiva, nell'imporre l'obbligo del risultato, non implica necessariamente l'emanazione di specifici atti di esecuzione. La Corte ha invece ribadito l'assenza di qualsiasi effetto orizzontale delle direttive, vale a dire la possibilità che queste possano esplicare effetti tra privati mancando una disposizione nazionale di recepimento. (AA.VV. (1998), *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.: 201).

ed incondizionati che derivano loro dalla direttiva ed i giudici nazionali devono accogliere una simile richiesta. In secondo luogo, per le autorità nazionali sussiste il divieto di opporre disposizioni interne non conformi a quanto disposto dalle direttive. In altre parole, in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde¹⁹. Nel passato, gli Stati membri avevano tentato di aggirare gli effetti del diritto comunitario non implementando, o implementando gli atti in modo erroneo o insufficiente. La Corte di giustizia ha dedicato molte energie per contrastare tale fenomeno, finché con il Trattato di Maastricht le è stata attribuita la facoltà di imporre multe agli Stati membri inadempienti²⁰.

¹⁹ Ad esempio, nella sentenza *Simmenthal* (Sentenza 9.3.1978, in causa 106/1978) la Cgce dichiarava in modo netto e definitivo la superiorità della norma Cee, tanto da obbligare il giudice nazionale a disapplicare di propria iniziativa qualsiasi norma interna in contrasto con una norma Cee. In seguito, poi, la Cgce è andata oltre, stabilendo: nel 1986 che lo Stato membro non possa sottrarsi all'obbligo di adattare, ove necessario, la propria legislazione a quella Cee invocando l'applicabilità diretta delle disposizioni stesse (Sentenza 168/85); con la *Fratelli Costanzo* (Sentenza 103/88, resa nel 1989) che non solo i giudici nazionali devono riferirsi direttamente a quanto stabilito dalle norme Cee, ma che debbano farlo anche tutti gli organi amministrativi (compresi quelli territoriali). Infine, nel novembre 1991, con la sentenza *Franovich* (Casi C 6 & 9/90) la Corte ha affermato che si può chiedere il risarcimento per danni al governo qualora essi derivino, in modo chiaro, da un'inadempienza del governo stesso nei riguardi della legislazione comunitaria.

²⁰ Gli articoli 169-171 TCE regolano infatti i procedimenti nel caso di violazione degli obblighi derivanti dal Trattato da parte di uno degli Stati membri. In particolare, l'art. 171 TCE stabilisce che "1. Quando la Corte di giustizia riconosca che un Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente trattato, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta. 2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso tali provvedimenti, la Commissione [...] formula un parere motivato che precisa i punti sui quali lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia. Qualora lo Stato membro in questione non abbia preso entro il termine fissato dalla Commissione i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, la Commissione può adire la Corte di Giustizia. In questa azione essa precisa l'importo della somma forfetaria o della penalità da versare da parte dello Stato membro in questione [...] La Corte di giustizia [...] può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità." La Commissione ha provveduto a dare concreta attuazione all'art. 171 TCE adottando una decisione con la quale sono stati stabiliti i criteri per la determinazione della sanzione che la Corte può infliggere allo Stato inadempiente. Il *quantum* viene infatti determinato sulla base dei seguenti parametri: (a) una somma forfetaria, eguale per tutti, di 500 ECU al giorno per ogni giorno di ritardo, da maggiorarsi in base a due coefficienti moltiplicatori, adeguati alla gravità ed alla durata dell'inflazione. (b) La somma ottenuta viene poi moltiplicata per un altro coefficiente fisso che rivela il peso specifico dello Stato membro nella Comunità, in base al suo peso ed al numero dei voti di cui lo Stato dispone in seno al Consiglio. (AA.VV. (1998), *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.: 117).

Le osservazioni appena svolte, nel confermare l'importanza che il diritto comunitario riveste per tutti i cittadini europei, non solo nella loro veste di operatori economici, conducono ad affermare la necessità di avvicinare settori il più possibile ampi dell'opinione pubblica ai processi decisionali dell'Unione. E poiché condizione necessaria del coinvolgimento è l'informazione, intesa come meditata consapevolezza delle origini, del presente e delle prospettive future di un fenomeno, intendiamo fornire attraverso questo libro uno strumento di conoscenza, semplice ed agile, sicuramente aggiornato e speriamo completo, della storia e delle istituzioni dell'Unione.

Il testo è suddiviso in due parti, leggibili anche separatamente l'una all'altra:

- *Storia dell'integrazione europea, dalle origini ad oggi*: particolare importanza viene attribuita agli attori e alle loro motivazioni. Abbiamo cercato di mettere in luce la continua tensione che ha caratterizzato la storia dell'integrazione europea. Il processo di integrazione ha infatti spesso visto contrapposti i fautori del metodo comunitario e i sostenitori della prevalenza dello Stato, quello che in scienza politica potrebbe essere definita la contrapposizione tra *governance* europea e *liberal intergovernmentalism*.
- *Funzionamento delle istituzioni*: si analizza il quadro istituzionale dell'Unione mettendo in luce i cambiamenti intercorsi negli anni, a seguito delle varie modifiche dei Trattati. Il testo è aggiornato con le proposte della Convenzione, come approvate dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 18 giugno 2004 e confluite nel progetto di Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Un unico e stimolante *insight* di quanto dibattuto della Convenzione europea viene dagli articoli scritti nel corso dei mesi dal prof. Giuliano Amato e pubblicati sul *Sole 24 Ore*. Ne riportiamo alcuni tra i più rilevanti nelle sezioni "Lettere dall'Europa", che abbiamo potuto riprodurre per gentile concessione dell'autore e de "Il Sole 24 Ore". Siamo sicuri che costituiranno per i lettori un interessante punto di riflessione e analisi.

La caratteristica del volume che più ci preme di mettere in luce è l'approccio multidisciplinare con il quale ci siamo accostati alle tematiche trattate. La complessità del processo che abbiamo tentato di spiegare è tale, infatti, che i suoi molteplici profili potevano essere colti solo con un metodo di analisi in cui si integrassero la scienza politica, la storia, il diritto. Nello sforzo di raggiungere il più vasto numero di lettori, soprattutto non "specialisti", abbiamo inoltre cercato di curare il linguaggio utilizzato, in modo da renderlo semplice ed accessibile, depurato, per quanto possibile, da espressioni troppo tecniche o settoriali. Il libro è stato infatti inizialmente pensato come

un manuale per gli studenti universitari che per la prima volta si trovino ad approfondire le tematiche europee. Ma auspichiamo possa costituire un'interessante lettura anche per tutti coloro che, per ragioni professionali o semplicemente per desiderio di diventare cittadini europei sempre più consapevoli, desiderino approfondire le loro conoscenze. Questi due aspetti sono del resto una conseguenza dell'origine del tutto particolare del manuale che qui presentiamo.

Nell'autunno 2003, la Commissione europea – Rappresentanza in Italia ha pubblicato un bando per la sensibilizzazione dei cittadini alle tematiche europee. L'Ufficio Europeo dell'Università di Roma "Tor Vergata" ha proposto una serie di attività tra le quali la redazione di un corso *on line* sull'Europa. È nostra convinzione, infatti, che l'Università abbia un compito importante nel diffondere gli ideali europei e la conoscenza delle istituzioni dell'Unione. Il corso *on line* sul Futuro dell'Europa si indirizzava ad utenti diversi: studenti, personale amministrativo e non dell'Ateneo, oltre a funzionari, docenti, ecc. esterni all'Università. Questo volume nasce da quel corso, dopo un'opportuna revisione, nonché da un vero e proficuo lavoro di gruppo, nel quale è ormai impossibile riconoscere con nettezza i diversi autori. In via indicativa, sulla base di un primo draft redatto da Federiga Bindi – che poi ha curato personalmente la redazione dei capitoli sulla Commissione, sul Consiglio dei ministri e sul Consiglio europeo – la Storia dell'Integrazione europea è stata elaborata assieme a Palma D'Ambrosio e la parte sul Parlamento assieme a Sara Gemignani. La sezione sulla Corte di giustizia e sul Tribunale di primo grado è stata redatta da Marco Zinzani; il capitolo su gli Altri Organi da Federiga Bindi e Marco Zinzani.

Per finire, i ringraziamenti. Innanzitutto alla Commissione europea – Rappresentanza in Italia per aver permesso la realizzazione pratica di questo progetto. Al suo direttore, dott. Pier Virgilio Dastoli, il cui lavoro a Roma è testimonianza ogni giorno di come le istituzioni europee siano innanzitutto portatrici di alti ideali e valori, nonché al paziente dott. Roland Prenen.

Al Prof. Umberto Gori per aver creduto nelle nostra capacità di trasformare le dispense del corso *on line* in un libro, e per averci sostenuto e stimolato durante questo faticoso percorso.

Quindi al Prof. Giuliano Amato per la continua disponibilità, sostegno e preziosi consigli, e non ultimo per averci permesso di riprodurre alcune delle Sue "Lettere da Bruxelles", già pubblicate sul *Sole 24 Ore*. Per noi il Professore è sempre un esempio da seguire, intellettualmente e non.

All'interno dell'Università di Roma Tor Vergata, i nostri ringraziamenti vanno innanzitutto al Rettore, Prof. Alessandro Finazzi Agrò per la fiducia ed il sostegno che sempre ci dimostra, e al Direttore della Scuola IAD, Prof. Au-

relino Simone per aver creduto nel progetto “Il futuro dell’Europa” ed averci messo a disposizione i mezzi della Scuola, nonché alcuni dei suoi uomini, tra cui Giulio Busulini merita sicuramente una speciale menzione.

Al Preside della Facoltà di Economia Prof. Luigi Paganetto per l’attenzione con cui ha seguito e ospitato le nostre attività che sono state sicuramente uno stimolo per arrivare alla redazione di questo volume. Il Direttore del Ceis della Facoltà di Economia, Prof. Giovanni Tria, è stato per noi un punto di riferimento importante e gradito. Infine, ma certamente non ultimi, vogliamo ringraziare Lorenzo Catucci per averci soccorso nelle quotidiane lotte con i moderni mezzi IT e Antonietta Diofebo Pulini per l’indispensabile supporto morale e materiale durante tutti questi mesi.

A tutti loro, e a tutti coloro che non abbiamo potuto menzionare, il nostro più sincero ringraziamento. Da parte nostra, speriamo di essere riusciti a fornire un contributo originale alla diffusione della conoscenza del fenomeno comunitario e che la strada intrapresa si riveli utile e proficua, tanto più che, se così fosse, stiamo pensando di far seguire a questo primo volume un secondo, avente ad oggetto i processi decisionali e le *policies* comunitarie.

1. Un continente diviso

1. Considerazioni preliminari

Parlare di storia dell'integrazione europea, come fenomeno di cui si possono rintracciare le più remote origini fin dal Medioevo, implica, in primo luogo, una definizione dello spazio europeo. Tentare questa definizione partendo da un punto di vista meramente geografico non produce risultati soddisfacenti: i caratteri fisici non sembrano infatti giustificare, da soli, una netta distinzione tra Europa ed Asia. D'altra parte, è innegabile che lasciare indistinta l'individualità europea all'interno di quello che i geografi indicano come il più grande dei continenti, l'Eurasia, sarebbe un'operazione ingiustificabile dal punto di vista storico, culturale e sociale. Il dilemma si risolve solo tenendo ben presente che l'Europa non è mai stata un'espressione geografico-fisica, bensì un prodotto culturale degli uomini che vi si sono insediati e delle società che questi hanno costituito, sviluppando dei modelli di organizzazione politico-territoriale e di sfruttamento delle risorse del tutto peculiari. Come tale, l'Europa ha più volte mutato la sua estensione e le sue dimensioni, ampliandosi man mano che si diffondevano su nuovi spazi gli elementi fondamentali della sua cultura; ma anche, a volte, ritraendosi quando alcuni degli spazi già occupati venivano catturati da altre culture.

Chiarito questo punto, occorre procedere ad un'altra constatazione: l'Europa ha conosciuto, nel corso del tempo, periodi di estrema frammentazione politico-territoriale e periodi in cui prevalevano le "forze aggreganti", che tentavano di ridurre il continente all'unità. È in questa prospettiva che si analizzeranno le tappe della storia europea fino al 1951, l'anno in cui si è dato vita ad un fenomeno nuovo, finalmente in grado di conciliare le spinte contrastanti che hanno attraversato – e spesso lacerato – il tessuto politico, territoriale, sociale ed economico dell'Europa.

2. Le origini della storia d'Europa

Secondo lo storico Pierre Gerbet «c'est au Moyen Age que se définit et apparaît la personnalité de l'Europe, sous forme de la Chrétienté»¹. Per l'autore, nell'antichità (*l'Antiquité*) *le cadre géographique* non era l'Europa, bensì il bacino Mediterraneo, culla della civiltà greca e romana. L'Europa era meglio conosciuta come il mondo dei barbari, esterno ed estraneo alla civiltà. Di conseguenza, la progressiva unità politica e culturale non coincideva con il quadro geografico europeo. Il divario tra est e ovest, già esistente alla fine del IV secolo d.C., si approfondì con le invasioni barbariche. Infine, la conquista del continente europeo da parte degli Arabi nei secoli VII e VIII d.C. creò le condizioni perché l'Europa cristiana si distinguesse sia dal mondo bizantino che da quello arabo.

Nel frattempo, a partire già dall'inizio del V secolo d.C. i Franchi, sotto la dinastia dei Merovingi, avevano esteso gradatamente il loro territorio dal confine del Reno verso sud-ovest, senza tuttavia spezzare i legami con la patria d'origine. Nel V secolo raggiungono la Somme, i piccoli sovrani che governano le popolazioni franche vengono spodestati e l'unità politica di tutto il popolo è assicurata con Clodoveo. Il Regno dei Franchi continua ad estendersi sotto la guida di sovrani diversi, pur essendo di tanto in tanto minacciato nella sua unità in occasione delle diverse successioni al trono. La prima metà dell'VIII secolo vede l'ascesa della dinastia carolingia, che emerge con la presa del potere da parte di Carlo Martello. Nel 743 l'ultimo re merovingio viene depresso con il consenso del papa; Pipino il Breve, successore di Carlo Martello, viene eletto re, nel 751 a Soissons, da "tutti i franchi" e unto primo Re franco col sacro crisma dal legato pontificio. Nel 768 il Regno viene diviso tra i figli di Pipino, Carlo e Carlomanno: la morte di quest'ultimo impedisce che la rivalità tra i due fratelli sfoci in lotta aperta. Carlo, il futuro Carlo Magno, ottiene il dominio su tutti i territori del Regno paterno, che continua ad ampliare con una serie di guerre dirette in primo luogo alla sottomissione dei Sassoni. Nella notte di Natale dell'800, il Papa Leone III incorona Carlo Magno, con la formula "*Romanum gubernans imperium*". Nell'812, due anni prima della sua morte, egli è riconosciuto Imperatore da Michele I, Imperatore romano d'Oriente, in cambio della restituzione di Venezia, dell'Istria e della Dalmazia, conquistate dai Franchi.

L'unità politica raggiunta sotto il grande sovrano, delimitata dall'Elba ad est e dai Pirenei ad ovest, ha fine con il Trattato di Verdun dell'843, che sancisce la divisione del Regno in Regno centrale, occidentale e orientale.

¹ Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris: 22-29.

L'Imperatore Lotario I ottiene il Regno centrale, una fascia di territori che dal Mare del nord passando per la Borgogna si estende fino al golfo di Gaeta. Ludovico il Germanico ottiene il Regno dei franchi orientali (corrispondente pressapoco all'odierna Francia) e Carlo il Calvo il Regno dei franchi occidentali (che occupa i territori dell'odierna Germania).

Le successive vicende cui ognuno dei tre Regni va incontro, spesso determinate da ragioni dinastiche, sono estremamente complesse. È sufficiente ricordare che alla fine del X secolo il Regno dei franchi orientali, dilaniato da discordie interne e caratterizzato dalla debolezza del potere centrale di fronte agli attacchi di nemici incalzanti, si frammenta in diverse unità autonome su base etnica: Sassonia, Turingia, Baviera, Svevia, Lotaringia e Franconia. Nel frattempo, come in Germania, così anche in Francia si formano vasti possedimenti feudali. È proprio il sistema feudale, insieme con la religione, a costituire un fattore di omogeneità a fronte della divisione del continente europeo. Il fattore religioso, in particolare, implicava non solo che gli ordini religiosi fossero organizzati su scala europea, ma anche che le Università stesse avessero un simile tessuto organizzativo. Sia i dotti che gli studenti – mediante la comune lingua latina – potevano spostarsi da un'Università all'altra.

3. Chiesa e impero: due modelli tra confronto e scontro

La ricostituzione dell'Impero, il cui cuore, questa volta, è in Germania, avviene sotto gli imperatori sassoni (919-1024). Nel 962 Ottone viene incoronato imperatore a Roma e getta le basi di un organismo politico-religioso che, richiamandosi alla tradizione carolingia, dà nuovo significato e prestigio alla dignità imperiale. Nasce il Sacro Romano Impero della nazione germanica. Ottone, con la corona imperiale, assume la sovranità sul "Patrimonium Petri". Mentre riconosce la sovranità e la legittimità della potestà papale sotto l'alta sovranità imperiale, avoca a sé il diritto di nominare i pontefici (*Privilegium Othonis*). Sono queste probabilmente le radici per "la lotta delle investiture", che vedrà contrapposti il papato e l'Impero nella lotta per la conquista della supremazia sull'Europa. Scatenata dal Concilio del 1075, che sancisce il divieto dell'investitura di ecclesiastici da parte di laici, la lotta per le investiture si conclude nel 1122 con il *Concordato di Worms*, tra Enrico V e Callisto II. La separazione introdotta tra potestà pontificia e potestà imperiale, e tra le rispettive competenze, liquida definitivamente il sistema cesaro-papista che era stato inaugurato dagli Ottoni. In Germania i vescovi da funzionari dell'Impero diventano puri e semplici vassalli, mentre si rafforza il potere dei principi e dei signori laici.

In Francia, invece, il problema delle investiture non sfocia in una lotta accanita, come in Germania, perchè pochi sono i vescovati soggetti alla Corona. In quel periodo, del resto, si andava consolidando nel Paese la dinastia dei Capetingi.

In questa dimensione storico-geografica, i momenti di contatti con il 'mondo esterno' furono segnati dalle guerre sante e dalla *Reconquista* di Spagna e Portogallo.

Con il termine *Reconquista* si indicano le battaglie che i cristiani intrapresero nella penisola iberica per liberare il territorio dal dominio arabo (iniziato negli anni 710-711), proseguita a fasi alterne e culminata con la vittoria di Las Navas de Tolosa nel 1212.

Il grande ciclo storico delle Crociate, le spedizioni militari che il mondo cristiano intraprese per liberare la Terra Santa dal giogo musulmano, abbraccia un periodo di circa due secoli (dalla I, 1096-1099, alla VII, 1270-1291). Causa immediata della prima di esse, promossa dalla Chiesa che ha ormai un'autorità morale immensa su tutti i principi europei, è il dilagare dei Turchi Selgiuchidi che, dopo aver strappato Gerusalemme e la Siria agli Arabi Fatimidi annientano l'esercito bizantino nella battaglia di Manzikert (1071) e invadono l'Anatolia. L'intolleranza religiosa dei dominatori provoca l'interruzione dei rapporti fra l'Occidente cristiano e la Terra Santa. In generale, il bilancio delle crociate fu negativo e il fallimento è da attribuirsi principalmente al prevalere degli interessi particolari dei singoli principi e alla loro incapacità di darsi una guida unitaria, raggiungendo anche una stabile intesa con Bisanzio, il cui concorso era indispensabile per la condotta delle operazioni belliche.

Conclusosi il periodo delle Crociate, un nuovo scontro ha luogo in Europa tra potere temporale e potere spirituale. Dopo l'abdicazione del mite Celestino V, Papa Bonifacio VIII riprende la politica teocratica, pretendendo per la Chiesa la supremazia temporale. In particolare, Bonifacio contesta al re francese Filippo IV il diritto di tassare il clero. Se con il primo giubileo del 1300 il prestigio papale arriva al culmine, nel 1302 il contrasto tra pontefice e sovrano francese riprende: nella *Bolla Unam Sanctam* Bonifacio, attraverso la tesi delle due chiavi e delle due spade, afferma la supremazia papale sui principi terreni. Sono queste le radici di un conflitto che sfocia prima nel trasferimento della sede papale ad Avignone (nel 1309) e poi al *Grande scisma* (1378-1417) in seguito al quale l'Europa si divide in due campi. Per un periodo, la religione cristiano-cattolica cessa di essere un elemento unificante almeno per la parte occidentale del continente e diviene invece causa di forte contrapposizione: coesistono, in quegli anni, papi ed antipapi, mentre si diffondono i movimenti ereticali.

4. La nascita dello Stato moderno in Europa

La *guerra dei cent'anni* vede contrapposte, dal 1339 al 1453, l'Inghilterra alla Francia dei Valois. Nel Regno di Francia, lo scontro secolare con l'Inghilterra promuove la nascita di un sentimento politico nuovo e tipico dell'età moderna, il sentimento nazionale, in contrapposizione ad un nemico comunemente avvertito geograficamente distante e diverso. Conseguentemente, il re che combatte diventa il simbolo, nella percezione comune, di una guerra che è espressione non di interessi dinastici privati, ma generali e nazionali: la Corona unisce nazionalmente ceti e interessi divisi e contrapposti. In tale condizione, fu agevole, per Carlo VII, ottenere dagli *Stati generali* riuniti ad Orléans, un grande successo dal punto di vista della politica interna: al re e solo al re viene riconosciuto il diritto di arruolare e di tenere eserciti, per cui deve averne i mezzi economici. Si giunge così all'imposizione unica, di ordine sovrano, che era la sola a dover essere riscossa su tutto il territorio nazionale. È il crollo della struttura del privilegio aristocratico, di cui si avvantaggia il terzo stato, che giunge allora a fornire un sostegno politico ed economico determinante per la Corona.

Lo stesso fenomeno di sottomissione dell'aristocrazia alla Corona si verifica in Inghilterra: la *guerra delle due rose*, ossia lo scontro tra i Lancaster (rosa rossa) e gli York (rosa bianca) è uno scontro tutto interno all'aristocrazia inglese, di cui determina, anche attraverso la rovina economica, la fine.

Nella penisola iberica, nel frattempo, il grande avvenimento della seconda metà del XV secolo era stato il matrimonio tra Isabella di Castiglia e Ferdinando d'Aragona. Tale unione, pur non rappresentando *ipso facto* l'unità spagnola², segna comunque l'inizio di un processo di unificazione, rispetto al quale un'altra tappa fondamentale è segnata, nel 1492, dalla capitolazione di Granada, che pone fine all'esistenza dell'ultimo regno moro della penisola: la *Reconquista* è portata a termine. Nello stesso anno, ad aprile, i sovrani spagnoli firmano le *Capitolazioni di Santa Fé* con Cristoforo Colombo: da quel momento, inizia la storia dell'altra metà della cultura occidentale. Da allora, le grandi scoperte geografiche commissionate soprattutto da Spagna e Portogallo, portano alla rivalità dei due Imperi, soprattutto in America Latina, tanto che nel 1494 si giunge al *Trattato di Tordesillas*, secondo il quale agli spagnoli sarebbero toccate le terre a occidente del 47° meridiano (vale a dire Messico, Antille, Perù) mentre i portoghesi avrebbero avuto il controllo delle

² Le clausole politiche del matrimonio, fortemente osteggiato dalle due aristocrazie, prevedono ancora la sopravvivenza di una duplice e separata amministrazione.

terre ad oriente dello stesso (Brasile, Capo Verde, parte delle Indie, Isole della Sonda e Molucche in Asia, la zona di fronte al Madagascar in Africa).

In conclusione, allo schiudersi del XVI secolo l'unità medievale dell'Europa cristiana e feudale è ormai tramontata. Rimane, tuttavia, una realtà con pretese universalistiche. Si tratta del Sacro Romano Impero, che estende la sua autorità sull'area tedesca, entità complessa e articolata di territori e città indipendenti. A causa della frammentazione geopolitica dell'Impero, i vari Stati hanno a capo principi e signori che esercitano da tempo diritti di sovranità propri delle monarchie, ma riconoscono una guida unitaria nell'Imperatore e nella Dieta. L'Imperatore, eletto dai sette Grandi Elettori, appartiene per consuetudine alla Casa d'Asburgo.

5. Dalla riforma protestante alla pace di Westfalia

Questa è la situazione del continente europeo quando un'incredibile concatenazione di eventi dinastici ed ereditari determina la nascita di un Impero che accentra nelle mani di una sola casa regnante - e di un potente sovrano - gran parte dell'Europa. Nato nelle Fiandre nel febbraio del 1500, il futuro Carlo V eredita dal padre Filippo il Bello i Paesi Bassi, dei quali prende possesso una volta divenuto maggiorenne (1515). L'anno successivo, la scomparsa senza eredi di Ferdinando il Cattolico consente a Carlo di cingere la Corona aragonesa e, di fatto, quella castigliana³. Nel gennaio del 1519, infine, la morte dell'Imperatore Massimiliano I, infine, permette a Carlo non solo di acquisire l'eredità della casa asburgica, ma gli dischiude anche la possibilità di assurgere alla dignità imperiale. Nel giugno del 1519, infatti, il giovane sovrano ottiene la Corona dell'Impero e assume il nome di Carlo V.

In questo immenso Impero, certo, i particolarismi religiosi, fiscali, territoriali costituiscono un problema di assoluto rilievo. La minaccia più rilevante è però quella provocata dalla Riforma Luterana. L'affissione alla porta della cattedrale di Wittenberg delle 95 Tesi di Lutero, il 31 ottobre 1517, ne segna l'inizio. Il suo effetto maggiormente dirompente è la disgregazione definitiva dell'unità religiosa del continente europeo, mentre il movimento intellettuale dell'Umanesimo (XV secolo) e il Rinascimento (XVI) portano alla riscoperta del mondo classico e della cultura greca e romana nell'arte, nella letteratura e nella storiografia. Il francese diviene la lingua ufficiale delle élites europee,

³ Rispetto a quest'ultima, in realtà, la legittima sovrana era ancora la madre di Carlo e moglie di Filippo il Bello, Giovanna la pazza, mai decaduta. Alla morte della moglie, Isabella di Castiglia e dopo un periodo turbolento, il padre, Ferdinando d'Aragona, l'aveva fatta rinchiedere nel Castello di Tordesillas, dove visse in isolamento fino alla morte, avvenuta nel 1555.

che iniziano a rendersi più cosmopolite, anche se questa comune caratteristica di apertura mantiene una intransigente chiusura nei confronti delle classi inferiori e più disagiate.

La lotta scatenata proprio a causa della questione religiosa tra l'Impero e alcuni principi tedeschi, alleatisi anche con la Francia, spinge il grande Imperatore, alla fine del suo lungo regno, a cercare una pacificazione generale, che chiude però allo stesso tempo il suo sogno universalistico: la *Pace di Augusta*, del settembre 1555, afferma il principio del *cuius regio, eius religio*: agli Stati e alle città libere dell'Impero è consentito di scegliere le confessioni cattolica o luterana, di imporle ai sudditi e di espellere i dissidenti. Pur conferendo ai principi tedeschi larga autonomia politica e pieni poteri in materia amministrativa, giudiziaria, militare e fiscale, la Pace di Augusta non determina la fine dell'Impero, la cui esistenza non viene mai messa in discussione dai principi. Ciò che crolla ad Augusta è l'idea di una monarchia universale estesa a tutta la cristianità europea. Allo stesso tempo, la Pace di Augusta può considerarsi la prima tappa del processo di formazione della Germania moderna, proseguito e definito con la *Pace di Westfalia* del 1648.

Ponendo fine alla sanguinosa *Guerra dei Trent'anni*⁴, la Pace di Westfalia attribuisce agli Stati tedeschi, che pure rimangono subordinati all'autorità imperiale, il pieno riconoscimento della loro sovranità e indipendenza, con i diritti relativi: di dichiarare la guerra e stipulare la pace, tenere un esercito, amministrare la giustizia e battere moneta. Al di là inoltre delle conseguenze che i trattati firmati a Westfalia hanno per i singoli Paesi, sul più ampio piano della politica europea essi segnano il riconoscimento dell'*equilibrio* come principio regolatore delle relazioni tra gli Stati e affermano la pluriconfessionalità come dato immodificabile della politica europea⁵. Dal punto di vista del diritto internazionale, infine, a Westfalia la Comunità internazionale emerge nei tratti caratteristici che ancora oggi le riconosciamo: insieme di una pluralità di autorità politiche indipendenti l'una dall'altra, caratterizzate da piena sovranità interna ed esterna, arbitre supreme dei destini dei popoli loro affidati, ma allo stesso tempo interdipendenti: da qui la necessità di regole che comincino a disciplinare la loro vita di relazione⁶.

⁴ La guerra dei Trent'anni coinvolse le maggiori potenze dell'Europa Continentale. In ordine cronologico: la Boemia e il Palatinato, Danimarca, Svezia e Francia, le quali si opponevano al predominio degli Asburgo in Europa

⁵ Simoncelli P. (1999), *Storia moderna. Dalla formazione degli Stati nazionali alle egemonie internazionali*, Cacucci Editore, Bari.

⁶ Giuliano M., Scorazzi T., Treves T. (1991) *Diritto Internazionale– Parte Generale*, Giuffrè Editore, Milano: 15.

Il Seicento è anche il secolo della “Gloriosa Rivoluzione” inglese del 1649 che si conclude con la proclamazione della Repubblica. Essa permette l’affermarsi del pensiero liberale in politica e del liberismo in economia. Nel 1689, il giuramento di fedeltà di Guglielmo III d’Orange alla “Dichiarazione dei diritti” segnerà la nascita convenzionale della monarchia costituzionale in Inghilterra.

6. Dalla Rivoluzione francese all’avventura napoleonica

Il Settecento è, come è noto, il “secolo dei Lumi”, durante il quale vi furono radicali cambiamenti sia nella concezione del potere politico (l’affermazione del principio dell’uguaglianza come diritto naturale si ripercuoterà, infatti, anche nell’organizzazione dello Stato), che in ambito economico (l’invenzione della macchina a vapore, alla base della meccanica moderna, farà da input ai grandi progressi sia nell’ambito delle comunicazioni – la nascita del primo battello a vapore – sia nel settore dell’industria – la prima macchina per filare).

Lo spirito illuminista non avrà però grande influenza sulla politica estera degli Stati europei: le maggiori guerre della prima metà del secolo saranno determinate infatti dall’interesse dinastico (sono chiamate infatti “guerre di successione”). Si afferma, inoltre, la consuetudine di creare alleanze e leghe contro eventuali poteri emergenti. Con il *Trattato di Utrecht* (1713) ed il *Trattato di Radstadt* (1714) il principio del “giusto equilibrio” di potenza fu messo nero su bianco. La Rivoluzione francese porterà con sé la rivendicazione di due nuovi principi fondamentali: i *diritti umani* e il *principio di autodeterminazione dei popoli*.

Il travagliato periodo inaugurato per la Francia e per l’Europa intera dalla Rivoluzione francese sfocia nell’avventura napoleonica. A seguito dell’esecuzione di Luigi XVI, ghigliottinato il 21 gennaio 1793, tutte le altre corti europee muovono guerra alla Francia. Si tratta, però, di una guerra ben diversa da quelle dei secoli precedenti. Ciò che la distingue da queste è il carattere ideologico che la caratterizza: *l’ancien regime* combatte contro i principi, potenzialmente sovvertitori dell’ordine europeo, che la Rivoluzione porta con sé. Le vicende belliche che oppongono la Francia al resto dell’Europa vedono l’emergere la figura del condottiero Napoleone Bonaparte. Dopo i successi ottenuti come comandante supremo dell’Armata d’Italia (1796-1797) e la sconfitta nella spedizione d’Egitto rivolta contro la Gran Bretagna, Napoleone arriva presto ai vertici del potere della Repubblica con il colpo di Stato del 1799; la Costituzione dell’anno VIII crea in Francia il *Consolato* e proclama Bonaparte *Primo console*. Nella volontà di dare una stabilità dinastica

al Consolato napoleonico, nel 1804 viene proclamato l'Impero. Grazie alle fortunate campagne militari del condottiero corso, gran parte dei territori europei si trova o sotto il dominio diretto dell'Imperatore francese (il Regno d'Italia è costituito nel maggio 1805), oppure nella condizione di Stati vassalli (come il Regno di Napoli, la Spagna e il Portogallo). Ciò significa non solo la drastica semplificazione della carta d'Europa, ma anche la creazione di un'uniforme, moderna, centralizzata e gerarchizzata struttura amministrativa. Il sistema feudale è così debellato e l'uguaglianza civile diviene il principio cardine.

All'apice del suo potere, però, l'Imperatore inciampa nelle difficoltà della guerra contro la Russia (1812). La catastrofe della grande Armata francese determina la fine di Napoleone, definitivamente sconfitto a Lipsia (ottobre 1813) da una coalizione russo-austro-prussiana.

Confinato prima all'isola d'Elba e poi, dopo il vano tentativo dei *Cento giorni*⁷, all'isola di Sant'Elena, Napoleone cessa di essere un pericolo per l'Europa. Dopo Westfalia, il suo è stato il primo tentativo di instaurare l'egemonia di una sola potenza sull'intero continente. È questo che determina la reazione collettiva delle altre potenze, compresa l'Inghilterra. È, insomma, l'applicazione di quel principio di equilibrio che avrebbe trovato solenne e estesa applicazione nell'ordine ristabilito al *Congresso di Vienna*.

7. Dal Congresso di Vienna alla I guerra mondiale

Riuniti a Vienna a partire dal settembre del 1814 e per i sei mesi successivi, i rappresentanti delle potenze europee che hanno sconfitto Napoleone disegnano la nuova carta dell'Europa. Si sforzano di ripristinare un relativo equilibrio delle forze, riportando sui rispettivi troni le dinastie tradizionali, sulla base del principio di legittimità, senza tenere in alcun conto il principio di nazionalità; a garanzia dell'ordine ristabilito, Gran Bretagna, Russia, Prussia e Impero austriaco concludono tra loro la *Quadruplici alleanza* e concordano che si sarebbero accordati in susseguenti occasioni: è la nascita del *Concerto Europeo*, sistema che prevede appunto l'organizzazione periodica di Congressi,

⁷ Con un piccolo esercito di veterani, Napoleone, abbandonata l'Elba, sbarca a Cannes e, trionfalmente accolto dalla popolazione, punta a Parigi. Luigi XVIII fugge. Nel giugno 1815 viene definitivamente sconfitto, dopo circa cento giorni di regno, a Waterloo. Deportato nell'Isola di Sant'Elena, muore nel 1821.

tra i sovrani in primo luogo, e secondariamente tra ministri e diplomatici, al fine di discutere questioni importanti per il mantenimento dello *status quo*⁸.

Le rivoluzioni liberali e nazionali del '20-'21, del '30-'31 e persino il grande rivolgimento del 1848 non sembrano intaccare in profondità questo assetto e non provocano rotture tra le maggiori potenze⁹, ma alcuni dei semi sparsi per l'Europa e tra i popoli europei in questa occasione avrebbero prodotto, in seguito, non pochi frutti: tra questi, in primo luogo, l'Unità d'Italia (17 marzo 1861).

Il processo che porta alla costituzione di uno Stato tedesco unitario, preceduta - ed il fatto è sicuramente degno di nota, alla luce del fenomeno dell'integrazione europea - da un'Unione doganale sotto la guida della Prussia (*Zollverein*, 1834), è certamente espressione del sentimento nazionale (ma non del liberalismo politico). Chiamato a dirigere il governo prussiano nel settembre 1862, Bismarck ha un progetto preciso per procedere all'unificazione della Confederazione germanica (così era stato riorganizzato, infatti, il Sacro Romano Impero durante il Congresso di Vienna) sotto la guida prussiana. Egli comprende che per la realizzazione di tale scopo occorre in primo luogo risolvere il problema con l'Impero austriaco, parte e, fino a quel momento guida del mondo tedesco; in secondo luogo, bisogna neutralizzare la Francia. Coerentemente con i suoi programmi, Bismarck conduce una guerra vittoriosa prima contro l'Austria (1866) e poi contro la Francia (1870). Il 18 gennaio del 1871 il re di Prussia Guglielmo I viene proclamato imperatore tedesco.

Se si è dedicato spazio alle vicende tedesche, è perché dalla sua nascita fino al 1914 la Germania diventa la potenza-guida sul continente. I tre principi fondamentali della politica bismarckiana sono: mantenere una "solidarietà" di fondo tra le regole "legittime" contro le idee rivoluzionarie e qualsiasi rivendicazione delle minoranze, preservare un equilibrio tra gli Stati europei, mettere e mantenere in "isolamento diplomatico" la Francia (Bismarck temeva le rivendicazioni francesi sull'Alsazia e la Lorena, divenute tedesche con il Trattato di Francoforte). Su tali basi, Bismarck riesce a coltivare l'amicizia di tutti, anche della Francia posto che essa accettasse le regole del gioco, legando a sé direttamente alcuni degli Stati europei con una serie articolata di accordi e di alleanze. Infrantosi il primo *Dreikaiserbund* (*Intesa dei tre imperatori*, un accordo di consultazione concluso tra Germania, Russia e Austria nel 1873), a seguito degli intricati sviluppi della Questione d'Oriente, il cancelliere tedesco

⁸ Nella seconda metà del XIX secolo resta operante solamente una parte di questo sistema, riguardante le questioni esterne al Continente europeo come la spartizione delle colonie africane.

⁹ Albrecht Carriè R. (1978), *Storia diplomatica d'Europa 1815-1968*, Editori Laterza, Roma-Bari: 73.

procede alla conclusione, nel 1879, dell'alleanza austro-tedesca (destinata a legare i due Paesi sino al I conflitto mondiale), e lega nuovamente a sé l'Impero degli zar nel 1881 nel secondo *Dreikaiserbund* (che stabilisce la neutralità delle altre due parti nel caso che la terza fosse in guerra con una quarta grande potenza). Il 1882 è invece l'anno della firma del primo trattato della *Triplice alleanza*, il quale unisce l'Italia al blocco austro-tedesco. Il nuovo strumento, che non si sostituisce ma si sovrappone all'alleanza del 1879, è un'alleanza difensiva: Germania ed Austria si impegnano ad andare in aiuto dell'Italia nell'eventualità di un'aggressione francese contro di essa; gli altri due membri avrebbero soccorso il terzo, se questo si fosse trovato in guerra con due o più grandi potenze, essendo stato attaccato e avrebbero osservato per lo meno una benevola neutralità se il terzo alleato avesse dovuto far guerra ad una grande potenza che lo minacciava. Quando, nel 1885, le complicazioni balcaniche portano ad una rottura tra Austria e Russia, determinando la fine del secondo *Dreikaiserbund*, Bismarck conclude con la Russia il *Trattato di controassicurazione*, nello stesso anno in cui procede al rinnovo della *Triplice* (1887).

L'allontanamento di Bismarck dal cancellierato, in seguito ai contrasti sorti con il nuovo giovane Kaiser, Guglielmo II, costituisce una tappa significativa nella storia della politica internazionale europea. Dopo di lui, la Germania continua a rimanere al centro delle relazioni europee, ma essa rimane "il fattore centrale in Europa in una posizione del tutto diversa, quella cioè di un oggetto della reazione ostile sempre maggiore delle altre potenze"¹⁰. È infatti la politica aggressiva perseguita dai tedeschi a partire dal 1890 che determina, minacciando gli interessi russi nell'Impero ottomano¹¹ e insidiando la supremazia navale inglese¹², il progressivo consolidarsi dei legami tra la Francia, la Russia e la Gran Bretagna. In primo luogo, come conseguenza del mancato rinnovo del Trattato di controassicurazione, la Francia e la Russia si riavvicinano e concludono nel 1892 una Convenzione militare, poi suggellata, nel gennaio 1894, da uno scambio di lettere che fa nascere quella che è comunemente indicata come *Duplici franco-russa*. Dieci anni più tardi, la Francia e la Gran Bretagna procedono ad appianare tutti i contrasti in materia coloniale attraverso l'*Entente cordiale*: non si tratta di una vera e propria alleanza, ma di un legame che, nonostante questo, si sarebbe rivelato stabile e duraturo; nel

¹⁰ Albrecht Carriè R. (1978), *Storia diplomatica d'Europa 1815-1968*, Editori Laterza, Roma-Bari: 232.

¹¹ Nel 1899 una società tedesca ottiene la concessione per il grandioso progetto di una ferrovia che deve congiungere Costantinopoli con Bagdad.

¹² A partire dal 1898 la Germania vota una serie di leggi navali, che prevedono la rapida costruzione di una potente e numerosa flotta.

1907, infine, il cerchio si chiude quando Russia e Gran Bretagna firmano un accordo relativo alle rispettive zone di influenza in Tibet, Afghanistan e Persia. L'Europa si è ormai divisa nei due tronconi principali, la *Triplice intesa* e la *Triplice alleanza*, che troviamo contrapposti – con l'eccezione del passaggio dell'Italia all'Intesa, con il *Patto di Londra* del 1915 – nella *I Guerra mondiale*. Pur così polarizzata, tuttavia, l'Europa di fine '800 presenta aspetti di carattere omogeneo quanto ai sistemi politici (il sistema parlamentare), amministrativi, della giustizia e fiscali, modellati su quello napoleonico. Similmente, aristocrazia, diplomazia e grande borghesia finanziaria mostrano aspetti di complementarità, tanto da suggerirne una lenta ma progressiva assimilazione in un'unica potente classe sociale, contrapposta al ceto medio-basso, il quale a sua volta, grazie alle idee socialiste e all'espressione concreta di tale ideologia - la I e la II *Internazionale socialista*, rispettivamente svoltesi nel 1864 e nel 1914 - sviluppa un profondo senso di coesione e solidarietà.

8. L'Europa tra le due guerre (1919 – 1939)

La prima guerra mondiale, una vera e propria “guerra civile europea”, termina con la sconfitta e l'umiliazione della Germania con il Trattato di Versailles (28 Giugno 1919). Ai costi in termini di vite umane e al successivo basso incremento delle nascite nel primo dopoguerra, si aggiungono i problemi della ricostruzione e della rivitalizzazione delle economie nazionali, sulle quali grava, oltre agli ingenti debiti di guerra contratti all'interno dell'Intesa, anche l'esorbitante debito nei confronti degli Stati Uniti, i quali invece hanno beneficiato economicamente della grande guerra. La debolezza economica e politica dell'Europa contrapposte alla crescita di Usa e Giappone sono l'espressione della fine del sistema unipolare europeo. Inoltre, i *Quattordici punti* nei quali il presidente Wilson enuncia, in un discorso al Congresso americano del gennaio del 1918, gli “scopi di guerra” degli Stati Uniti, segnano anche un cambiamento “qualitativo” del sistema delle relazioni internazionali: l'introduzione dei principi di bene e male, tarati su una scala plasmata in base alle esigenze dei vincitori, in luogo dei tradizionali rapporti di forza, determina una moralizzazione della vita internazionale. Secondo i piani di Wilson, sarebbe stato possibile ridisegnare la carta d'Europa sulla base dei principi di autodeterminazione e nazionalità. I popoli si sarebbero organizzati adottando sistemi democratici e la democrazia si sarebbe rivelata la migliore garanzia della pace. Gli Stati, poi, avrebbero dovuto regolare le proprie relazioni a livello internazionale attraverso l'adozione di un sistema economico liberista fondato sul libero scambio, ma soprattutto attraverso lo stabilimento di un sistema di sicurezza collettiva. È questa l'idea più originale del presidente ame-

ricano, che si concretizza nella nascita di un nuovo organismo internazionale, la *Società delle Nazioni*¹³.

Nonostante la sua vocazione a carattere universale, la Società delle Nazioni rimane essenzialmente una questione di carattere europeo. Gli Stati Uniti, che ne sono stati gli ardenti promotori, non ne sono membri: nel novembre 1919 e di nuovo nel mese di marzo 1920, il Congresso americano si rifiuta infatti di ratificare il *Trattato di Versailles* e ciò implica il rigetto della partecipazione americana nella Società delle Nazioni; inoltre, la Germania ne rimane fuori fino al 1926 e la Russia fino al 1934 (a quell'epoca, però, il Giappone e la Germania l'hanno già abbandonata).

Nei primi tre anni, la Società delle Nazioni con Eric Drummond come Segretario generale e Jean Monnet come Segretario generale aggiunto, ottiene numerosi successi, come nel caso dell'Alta Slesia e dell'Austria, la quale è il primo esempio di programma di ricostruzione di un Paese realizzato da un'organizzazione internazionale¹⁴.

L'impossibilità, tuttavia, di avere qualsiasi tipo di influenza non solo in ambito internazionale¹⁵, ma nello stesso ambito europeo, quando sono coinvolti gli interessi dei grandi Stati¹⁶, porta alla crisi della Società delle Nazioni, che raggiunge il culmine con l'invasione italiana dell'Etiopia (3 otto-

¹³ Lo Statuto della Società delle Nazioni è inserito, come parte integrante, nei trattati di pace conclusi tra l'Intesa da un lato, gli sconfitti dall'altro: oltre al Trattato di Versailles, dunque, anche nel Trattato di St. Germain (con l'Austria), in quello del Trianon (con l'Ungheria), in quello di Neuilly (con la Bulgaria) e in quello di Sèvres (con la Turchia, poi sostituito dal trattato di Losanna). Un'interessante analisi del ruolo di Wilson nella creazione della Società delle Nazioni è rintracciabile in Armstrong, Lloyd e Redmond, (1996) *From Versailles to Maastricht. International Organisations in the Twentieth Century*, St. Martin Press, N.Y., pp. 13-18).

¹⁴ Per un'interessante descrizione dei due casi, si consulti Duchene F. (1994), *Jean Monnet, the first Statesman of Interdependence*, W.W.Norton & Company, New York- London: 41-43; Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 116-130; Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 83-105.

¹⁵ Ad esempio, il fallimento della Società delle Nazioni nella guerra tra Bolivia e Paraguay del 1930 o durante l'invasione giapponese della Manciuria nel 1931. Cfr. Armstrong D., Lloyd L., Redmond J. (1996), *From Versailles to Maastricht. International Organisations in the Twentieth Century*, St. Martin Press, New York: 39-42.

¹⁶ Si confronti la disputa greco-italiana: nel 1923 tre diplomatici italiani furono assassinati in Grecia. Mussolini inviò un ultimatum alla Grecia, che prevedeva, tra le varie clausole, un risarcimento di 50 milioni di lire da pagare in cinque anni. L'incapacità del governo greco di rispettare l'ultimatum, ebbe come conseguenza l'occupazione italiana di Corfù. Fu organizzata così, una Commissione d'inchiesta formata da ambasciatori, i quali sostanzialmente stabilirono la responsabilità greca dell'accaduto e il riconoscimento all'Italia del risarcimento richiesto per l'assassinio dei suoi rappresentanti diplomatici.

bre 1935)¹⁷. Dopo la crisi etiopica la Società delle Nazioni continua a sopravvivere con sempre minor importanza fino al 1946¹⁸.

È in questo contesto, che numerose personalità ed intellettuali dell'epoca iniziano ad operare o a discutere di una possibile "integrazione europea" (il termine non è ancora conosciuto all'epoca). Il più significativo contributo è il concetto di *Pan-Europa* elaborato, all'inizio degli anni '20, dal conte Coudenhove-Kalergi, il quale fonda a Vienna, nel 1923, un'organizzazione con lo stesso nome. Il suo scopo è quello di creare gli Stati Uniti d'Europa sulla base di principi simili a quelli degli Stati Uniti d'America. Vengono creati, inoltre, da parte di alcune personalità francesi, il *Comitato federale di cooperazione europea*, presieduto da Emile Borel e l'*Unione doganale europea* presieduta dal senatore Yves Le Trocquer. L'apice dell'influenza di tali movimenti si manifesta con il *Piano Briand*, così chiamato per il nome del suo artefice, il Ministro degli esteri francese Aristide Briand che, il 5 settembre 1929, in occasione della decima assemblea della Società delle Nazioni pronuncia un grande discorso, nel quale auspica una sorta di federazione europea. Il Piano, tuttavia, è accolto con poco entusiasmo da quasi tutti i membri della Sdn¹⁹. L'unico risultato è la creazione, su proposta della Francia e della Jugoslavia, di una "Commissione di studio per l'Unione europea", che funziona per tutto il 1931, occupandosi soprattutto di problemi economici ma senza arrivare ad alcun risultato²⁰.

I primi anni venti segnano, oltre alla nascita del *Commonwealth* britannico (1926)²¹, anche la divisione dell'Irlanda dalla parte nord del Paese, che rimane

¹⁷ Armstrong D., Lloyd L., Redmond J. (1996), *From Versailles to Maastricht. International Organisations in the Twentieth Century*, St. Martin Press, New York: 42-46.

¹⁸ Jean Monnet, che lasciò con riluttanza la Società delle Nazioni nel 1923 per salvare l'azienda di famiglia, era tuttavia conscio dei limiti intrinseci al sistema stesso dell'Organizzazione, sebbene a quell'epoca pensasse che avrebbero potuto essere superati. Scrisse nelle sue *Mémoires*: "Je commençai [...] a me construire une philosophie de l'action [...] où l'on peut déjà lire les ambitions et les limites de la méthode qui graduellement me conduisait à la conception de la Communauté: la coopération entre les nations viendra du fait qu'elles se connaîtront mieux [...] afin qu'ils en arrivent à envisager les problèmes qui se posent à eux, non plus sous l'angle de leur propre intérêt, mais à la lumière de l'intérêt générale" (pp. 112-113). «Le veto est la cause profonde et à la fois le symbole de l'impuissance à dépasser les egoïsme nationaux [...] j'ai compris que l'égalité était absolument essentielle dans les rapports entre les peuples comme entre les hommes» (Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 133).

¹⁹ Solo la Jugoslavia e la Bulgaria aderiscono senza riserve al progetto.

²⁰ Duroselle J. (1998), *Storia diplomatica dal 1945 ai nostri giorni*, LED, Milano: 140.

²¹ Per *Commonwealth britannico* si indica l'associazione di Stati sviluppatasi nell'ambito dell'impero britannico, costituita dai Paesi che, raggiunta l'indipendenza (soprattutto a partire

in mano inglese. L'Irlanda ottiene da quel momento lo status di *Dominion* e solamente con la Costituzione del 1937 diventerà una Repubblica parlamentare indipendente con capitale Dublino.

Con la fine degli anni venti e il *crollo di Wall Street* del 1929, la crisi economica si propaga alle Americhe e al continente europeo; ciò determina la morte definitiva del fragile sistema che si è cercato di instaurare nel mondo alla fine della I guerra mondiale. In particolare, contribuisce all'affermarsi in Europa di governi di matrice nazionalistica, espressione delle formazioni partitiche di centro-destra e di estrema destra. In Francia si affermano il *Bloc national* (1919-1924), seguito dal *Cartel de gauche* (1924-1926) e dal centro-destra (1926-1932). Nel 1936 si costituisce il *Fronte popolare*, formato da comunisti, socialisti, repubblicani e radicali. Nelle elezioni politiche di quell'anno, la coalizione delle sinistre vince le elezioni e Léon Blum forma un governo composto da socialisti e radicali. Nel 1937, dopo notevoli progressi in campo sociale e in materia di tutela dei lavoratori, la guerra di Spagna provoca la crisi di governo e le dimissioni di Blum.

In Inghilterra la crisi è minore rispetto all'Europa continentale, ma nel 1931 gli effetti del crollo finanziario provocano l'abbandono del *gold standard*.

In Germania, la fragile *Repubblica di Weimar*, così chiamata dal nome della Costituzione repubblicana approvata appunto a Weimar nel 1919, è caratterizzata da una forte instabilità governativa, dato lo squilibrio dei poteri tra gli organi costituzionali. Tale instabilità, unita alla crisi economica e sociale, facilita l'ascesa di Hitler al potere nel 1933.

In Italia, il debole governo Facta è spazzato via dalla *marcia su Roma* (27 ottobre 1922) delle "camicie nere" di Benito Mussolini, ex militante socialista che aveva fondato nel 1919 i *Fasci da combattimento*, trasformati poi nel *Partito nazionale fascista* nel 1921. La marcia su Roma segna l'ascesa al potere dello stesso Mussolini, il quale, incaricato dal Re di formare un governo, instaura un "legale" regime di dittatura tra il 1922 e il 1924; solamente dopo il 1924, con l'assassinio del socialista Giacomo Matteotti (il quale aveva protestato in Parlamento contro i risultati elettorali, che avevano dato la vittoria al fascismo, grazie alle inique clausole elettorali della c.d. *Legge Acerbo*²² e l'emanazione delle c.d. *leggi fascistissime* tra il 1925 e il 1929) si può parlare di consolidamento del regime dittatoriale fascista. In un suo discorso del 3

dal secondo dopoguerra), hanno conservato un rapporto economico e culturale con il Regno Unito.

²² Approvata dalla Camera nel novembre 1923, la legge concede alla lista di maggioranza relativa i due terzi dei seggi.

gennaio 1925 Mussolini dichiarerà ufficialmente l'instaurazione della dittatura fascista.

Negli stessi anni, regimi di centro o di estrema destra si affermano anche in altri Paesi europei ed extraeuropei: Ungheria, Polonia, Lituania, Spagna, Portogallo, Romania e Giappone, mentre in Russia il regime comunista (nato ufficialmente con la rivoluzione del 1917) prosegue nella concentrazione dei poteri nelle mani del Soviet e nello sviluppo della Nep (*New Economic Policy*).

In Germania, mentre le forze di centro-destra crescono in numero e aumentano la pressione sul governo di Weimar rivendicando la revisione del Trattato di Versailles, il destino della Repubblica è definitivamente segnato quando i membri del Reichstag appartenenti al partito nazional-socialista guidato da Adolf Hitler, che ha ottenuto un clamoroso successo nelle elezioni del 1932, si rivelano necessari per formare un governo. Il 4 gennaio 1933 Hitler diventa Cancelliere di un governo di coalizione. La Germania prosegue a ritmi crescenti il riarmo già intrapreso. Da quel momento in poi, Hitler comincia ad attuare il suo programma in tre fasi: affrancare la Germania dai vincoli imposti dal Trattato di Versailles; ricongiungere alla Germania di Versailles le popolazioni tedesche che vivono al di fuori dei suoi confini (in Austria e nei Sudeti, per esempio), riappropriandosi così del *Deutsche Raum*; acquisire uno "spazio vitale" (*Lebensraum*), cioè procurare alla Germania materie prime e terre da colonizzare, soprattutto nell'est europeo.

Agendo con rigorosa metodicità, Hitler procede alla rimilitarizzazione della Renania (la cui smilitarizzazione era stata decisa dal Trattato di Versailles) nel 1936, lo stesso anno in cui ha inizio la Guerra civile spagnola, conclusasi con la vittoria dei franchisti e l'instaurazione del regime dittatoriale di Franco, proclamato "caudillo". Se il 1937 è relativamente calmo, nel marzo 1938 Hitler attua l'*Anschluss*, ossia l'annessione dell'Austria da parte della Germania e prosegue a settembre con l'occupazione di tutte le zone cecoslovacche abitate per almeno il 50% da tedeschi, ossia la regione dei Sudeti. Lo smembramento del Paese, così intrapreso, viene portato a termine nel marzo seguente, quando la Slovacchia si proclama indipendente e si pone sotto la protezione della Germania, mentre le truppe tedesche entrano in Boemia e Moravia, facendone un "protettorato". Ma se fino a quel momento l'atteggiamento di acquiescenza alle manovre hitleriane ha avuto la meglio in Europa, il successivo obiettivo della Germania, ossia l'invasione della Polonia, avrebbe trovato le democrazie europee pronte a reagire: l'esercito tedesco penetra in Polonia all'alba del 1 settembre 1939 e due giorni dopo la Francia e la Gran Bretagna dichiarano guerra alla Germania. Inizia così il più grande e sanguinoso conflitto mondiale dopo quello del 1914-1919.

2. *Origini del processo di integrazione*

1. **L'Europa dopo la II guerra mondiale: politica interna...**

Fra il 1939 e il 1943, ad eccezione del Portogallo e della Spagna franchista non (ufficialmente) coinvolti nella guerra o della Svezia e Svizzera poiché Paesi neutrali, il resto d'Europa è nelle mani del nazismo. Si tratta di una situazione che ancora una volta concretizza lo spettro dei peggiori timori degli Stati europei: quello di un continente sottoposto al dominio di un'unica potenza e addirittura asservito al "nuovo ordine" hitleriano. Lo sbarco in Normandia degli alleati il 6 giugno 1944 (il c.d. *D-Day*) segna però il definitivo rovesciamento delle sorti della Germania, seguito dalla fine della guerra sul fronte orientale con lo sganciamento delle due bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki (6 e 9 agosto 1945).

Dopo quasi sei lunghi anni di guerra, l'Europa è finalmente libera dallo spettro del nazismo, ma la situazione è tutt'altro che facilmente risolvibile, sia dal punto di vista economico-sociale, che da quello politico. Al di là dell'epurazione di numerosi collaboratori e alleati di Hitler, di differenti forme e intensità nei diversi Paesi europei¹, i problemi fondamentali da risolvere sono di due tipi: la ricostruzione economica e la stabilità politica.

Nel 1944, il generale De Gaulle ritorna vittorioso a Parigi e diviene capo del governo provvisorio francese. Tale governo si trova a dover risolvere numerose e urgenti questioni: in quel momento, la guerra contro la Germania non è stata ancora ufficialmente vinta e alcune parti del Paese permangono sotto occupazione tedesca. Da un punto di vista politico, il Paese è completamente in preda all'anarchia; al di fuori di Parigi le decisioni del governo centrale vengono completamente ignorate. Inoltre, nelle colonie francesi del Sud-Est asiatico (Indocina) o nella Siria e nel Libano la crisi politica giunge a livelli preoccupanti. Con grande delusione di De Gaulle, inoltre, la Francia non

¹ Laqueur W. (1992), *Europe in Our Time. A History. 1945-1992*, Viking Penguin, New York: 22-29.

è rappresentata nelle Conferenze di Yalta (4-11 febbraio 1945) e Potsdam (17 luglio – 2 agosto 1945; v. *infra*). Ambizione di De Gaulle è collocare la Francia in una posizione intermedia nello spettro delle relazioni internazionali, tra il mondo anglo-sassone e la Russia, ma i tempi non sono ancora maturi per un Direttorio a tre nel quale la Francia giochi il ruolo di mediatore². Il soggiorno di De Gaulle in Russia nel 1944 (un soggiorno che a causa delle condizioni meteorologiche dura dal 24 novembre al 16 dicembre, in un periodo nel quale la pace interna alla Francia è stata duramente ristabilita) ha come scopo la firma di un'alleanza franco-russa di mutua assistenza, a testimonianza dell'importanza che il futuro presidente francese attribuisce alle relazioni russo-francesi³.

In Italia, le truppe alleate hanno iniziato l'invasione del Paese nel luglio 1943, con lo sbarco in Sicilia e la conquista dell'isola. Nella notte tra il 24 e il 25 dello stesso mese, il Gran Consiglio del fascismo, che il duce ha acconsentito a riunire per la prima volta dal 1939, vota una mozione proposta da Grandi, contraria a Mussolini. Nel pomeriggio, Mussolini viene esonerato dal re Vittorio Emanuele III e arrestato, mentre il potere è affidato al maresciallo Badoglio. Quest'ultimo scioglie il partito fascista e, pur dichiarando di voler restare al fianco della Germania nazista, avvia trattative con gli alleati, per sondare addirittura la possibilità di un cambio di fronte dell'Italia nel conflitto. Questi negoziati non producono tuttavia alcun frutto, in quanto gli alleati sono disposti ad accettare solo la resa incondizionata dell'Italia. È questo ciò che prevede l'armistizio firmato a Cassibile il 3 settembre e annunciato l'8. A quel punto, scattano i piani già predisposti dai tedeschi, che cominciano ad occupare i principali punti strategici dell'Italia settentrionale e centrale, compresa Roma. Per sfuggire ai nazisti, il governo Badoglio e la famiglia reale si rifugiano a Brindisi, che è in mano agli alleati. Intanto Mussolini, liberato dalla prigionia sul Gran Sasso con un colpo di mano delle SS, si rifugia a Salò e forma il governo della *Repubblica di Salò*, sotto la pesante tutela tedesca. Nel settembre 1943, l'Italia è quindi divisa in due: gli alleati nel sud del Paese e i tedeschi nella zona del centro-nord. Si organizzano e combattono qui le forze della Resistenza.

È importante sottolineare che la fuga del governo e del re a Brindisi lascia la nazione allo sbando, vittima delle rappresaglie dell'ex alleato tedesco. È a quel punto che, nella mancanza di qualsiasi autorità legittimata a governare, i partiti politici, in precedenza vittime dell'isolamento e della segregazione fascista, fanno il loro ingresso nell'arena politica, costituendo il *Comitato di li-*

² Laqueur W. (1992), *Europe in Our Time. A History. 1945-1992*, Viking Penguin, New York: 39-45.

³ Gerbet P. (1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 35-39.

berazione nazionale (Cnl). Il Cnl, pur non godendo istituzionalmente di alcuna prerogativa governativa, riempie il vuoto di potere in quanto unica autorità visibile e riconosciuta, affrontando l'immensa mole di problemi che attanagliano il Paese⁴. Dopo la liberazione di Roma (4 giugno 1944), Badoglio è costretto alle dimissioni e il re nomina un governo presieduto da Bonomi, che è emanazione del Comitato di liberazione nazionale.

Tra i partiti, quello socialista – ricostituitosi nel 1943 con il nome di *Partito socialista italiano di unità proletaria* (Psiup), vede tra i suoi membri una diversità di vedute sulla questione della cooperazione con i comunisti, anche se prevale la tesi, soprattutto nella prospettiva di Pietro Nenni, che non è opportuno dividere le forze della sinistra. Per quanto riguarda il Partito comunista italiano (Pci), i suoi militanti si sono impegnati a preservare una coesa struttura interna, riconoscendo in Palmiro Togliatti un rappresentante dalle indubbie capacità di leadership. Il Partito democristiano (Dc), nato dalle ceneri del Partito popolare di don Luigi Sturzo e guidato da Alcide De Gasperi, emerge sullo scenario politico quale partito dominante. Le elezioni del 1946⁵ testimoniano dei cambiamenti verificatisi rispetto alle precedenti libere elezioni del 1921: il Partito liberale (Pli), che un tempo aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti pari al 47.1%, ottiene nelle elezioni del 1946 solamente il 6.8% delle preferenze. I cristiano-democratici si assicurano la maggioranza relativa dell'Assemblea (35.2%), seguiti da socialisti con il 20.7% e comunisti con il 18.9%; il Partito repubblicano (Pri), il Partito dell'uomo qualunque e il Partito d'azione ottengono ciascuno il 5% dei consensi.

Sin dalla primavera del 1945, la Dc, il Pci e il Psiup collaborano assiduamente, grazie anche all'intesa personale tra i leader: Alcide De Gasperi, Palmiro Togliatti e Pietro Nenni, i quali entrano a far parte dei governi di coalizione guidati da Alcide De Gasperi dalla fine del 1945 al giugno 1947.

Il problema istituzionale più grande affrontato nel 1946 è, tuttavia, quello del futuro della monarchia; nel 1944, infatti, proprio Togliatti aveva proposto di rimandare la decisione sulla questione alla fine del conflitto, data la delicatissima situazione nazionale, che sarebbe potuta sfociare nell'anarchia. Finito il conflitto, la Dc e il Pli sono divisi sulla questione, mentre i socialisti, il partito d'azione e in particolare il Pci sono nettamente in favore del passaggio ad una forma di governo repubblicana. Per quanto riguarda gli alleati, gli ameri-

⁴ I partiti nominarono i ministri così come il personale amministrativo delle municipalità, in modo che si occupassero dei servizi pubblici in tutte le città del centro e del nord Italia. I partiti quindi, seguirono la consuetudine di nominare i propri membri come responsabili della pubblica amministrazione in un tempo nel quale nessun altro era preparato ad occuparsene: la c.d. "lottizzazione" cominciò in quel periodo. Amato G. (1993), "My experience as Prime Minister", discorso all'*Istituto Universitario Europeo*, Firenze, nell'Ottobre 1993.

⁵ Elezioni per la Costituente, l'organo incaricato di elaborare la nuova Costituzione.

cani premono per la costituzione in Italia di una repubblica, mentre gli inglesi, rappresentati da Churchill vedono di buon occhio il mantenimento di re Vittorio Emanuele III al potere. Il re, nel frattempo, abdica in favore del figlio Umberto, ma il problema persiste⁶.

Nel giugno 1946, la monarchia è abolita, attraverso un referendum popolare⁷ nella stessa data in cui si svolgono le elezioni per l'Assemblea costituente. Il 1 gennaio 1948 viene promulgata la Costituzione della Repubblica italiana.

La situazione geopolitica della penisola iberica non viene trasformata dal secondo conflitto mondiale, ma vede un progressivo consolidamento delle strutture politico-istituzionali del modello dittatoriale instaurato in Spagna dal generale Francisco Franco (1939– 1975) e in Portogallo da Salazar (1932-1968). Nel marzo 1947 la Spagna adotta una nuova Costituzione, senza precedenti nella storia dell'Europa occidentale, in quanto prevede una monarchia senza re, con il generale Franco come Capo di stato permanente. Spagna e Portogallo, secondo Laqueur: «resemble the military regimes of certain Latin America countries»⁸.

Lo scenario dell'Europa dell'est e della Russia dell'epoca può essere descritto come un grande, unico blocco che va dai Balcani fino ai confini orientali della Russia. Stalin è all'apice del suo potere: le truppe sovietiche hanno infatti occupato alla fine della seconda guerra mondiale tutta l'Europa dell'est e tutti i Balcani, ad eccezione della Grecia e della Jugoslavia. In quest'ultima la liberazione è avvenuta per mano di Tito e dei partigiani comunisti e solo in misura minore grazie all'Armata rossa. Il forte consenso di cui gode il leader comunista jugoslavo (Tito, appunto) e l'indipendenza delle scelte economico-politiche rispetto al modello sovietico porta, nel 1948, alla rottura fra i due Stati, affermandosi così in Jugoslavia la c.d. “via nazionale al socialismo”.

⁶ Laqueur W. (1992), *Europe in Our Time. A History*. 1945-1992, Viking Penguin, New York: 45-51.

⁷ Il referendum si tenne il 2 giugno 1946, data storica, che segnò anche l'estensione del diritto di voto alle donne in Italia, e permise la proclamazione ufficiale della Repubblica con una maggioranza di voti del 54% contro il 46% in favore della monarchia.

⁸ Laqueur W. (1992), *Europe in Our Time. A History*. 1945-1992, Viking Penguin, New York: 55.

2. ...e relazioni internazionali

Al di là di questi sviluppi interni ai vari Paesi, occorre analizzare l'evolversi della situazione a livello internazionale. Già prima della fine formale delle ostilità, i leader dei tre Paesi che guidano la lotta contro il nazismo – Churchill, Stalin e Roosevelt – si sono incontrati, al fine di definire le linee-guida nella soluzione dei problemi che si sarebbero posti nel dopoguerra⁹.

Il più celebre tra gli incontri tra i tre grandi ha luogo a Yalta, dal 4 all'11 febbraio 1945. Tra i vari punti discussi in tale occasione, preme metterne in evidenza due, a motivo dell'impatto "globale" che essi avranno sul corso futuro degli eventi in Europa. Innanzitutto, a Yalta non si spartisce l'Europa, ma ci si mette d'accordo sulle linee d'incontro degli eserciti. Il processo di liberazione del continente sta seguendo infatti due direttrici principali: l'esercito sovietico avanza da est a ovest e le forze anglo-americane da ovest ad est: da qui la necessità di stabilire dove esattamente ciascuna delle due armate avrebbe dovuto arrestarsi. In secondo luogo, durante la conferenza ci si mette d'accordo sul testo di una *Dichiarazione sull'Europa liberata*, secondo la quale in tutti i Paesi europei si sarebbero tenute al più presto libere elezioni al fine di procedere all'organizzazione di governi democratici.

Circa tre mesi dopo la conferenza di Yalta ha luogo la resa incondizionata della Germania (7-8 maggio 1945). La guerra termina così in Europa, ma questo pone con urgenza il problema tedesco. In precedenza, in una serie di discussioni interalleate, si erano stabilite le zone di occupazione in Germania, decidendo di ammettervi, proprio nella conferenza di Yalta, anche la Francia. In base agli accordi raggiunti, dunque, i sovietici occupano il Meclemburgo, la Pomerania, il Brandeburgo, la Sassonia-Anhalt, la Turingia ed i territori situati più a est, ovvero il 40% del territorio; gli americani controllano il Sud ed in particolare i territori limitrofi alla Francia; i britannici ricevono il nord-

⁹ Alla fine della Seconda Guerra mondiale, gli USA non percepivano l'URSS come un nemico: quando il 5 marzo 1946 a Fulton (Missouri), il primo ministro britannico Churchill parlò di «a iron curtain been established in Europe going from Stettin to Trieste», i commenti furono che egli aveva esagerato una situazione affatto in crisi. Sarà all'inizio del 1947, che il segretario di stato americano, il generale Marshall, assieme a George Kennan e Dean Acheson, elaborerà la c.d. «dottrina del *containment*»: aiutare i Paesi liberi a restare tali per opporsi al disegno egemonico sovietico, finché non si fosse manifestato un cambiamento interno al Paese. Seguendo questa linea di pensiero, possono essere comprensibili, per esempio, gli ingenti aiuti economici offerti dall'amministrazione Truman alla Grecia e alla Turchia il 12 marzo 1947. Cfr. Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 217-219. Anche l'unità dell'Europa Occidentale appariva, allora, agli americani come necessaria, sebbene le idee a questo riguardo fossero alquanto confuse. Cfr. Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris: 70-71. Nei primi mesi del 1947 i partiti comunisti furono esclusi dal governo sia in Italia che in Francia. Cfr. Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 45.

ovest. Prevalentemente all'interno della zona britannica, si ricava una zona di occupazione per la Francia: Saar, Palatinato ed una parte importante della Renania meridionale. La capitale Berlino, che si trova nel cuore della zona sovietica, è a sua volta divisa in quattro zone di occupazione. Così l'occupazione della Germania è completamente organizzata prima della riunione dei tre grandi, che si apre il 17 luglio 1945¹⁰ a Potsdam.

Qui si stabilisce in primo luogo che i futuri trattati di pace con la Germania e i suoi satelliti sarebbero stati elaborati da un Consiglio dei ministri degli esteri, composto dai rappresentanti americano, britannico, sovietico, francese e cinese. Si fissano inoltre i principi politici ed economici che avrebbero dovuto governare l'amministrazione della Germania durante il periodo iniziale di controllo: smilitarizzazione, distruzione del partito nazionalsocialista, abolizione delle leggi naziste, giudizio dei criminali di guerra. Infine, i sovietici propongono di staccare dalla Germania importanti territori: tutti i territori situati ad est della linea Oder-Neisse sarebbero stati ceduti alla Polonia¹¹. Sebbene inglesi e americani si rifiutino di riconoscere questa decisione come definitiva, l'amputazione rimane in effetti permanente.

Il trattato di pace con la Germania si sarebbe dovuto elaborare quando ci fosse stato un governo tedesco legittimo che potesse firmarlo. Di fatto, questa condizione non si sarebbe realizzata, a causa del deteriorarsi dei rapporti tra gli Alleati e dello scoppio della guerra fredda.

Una delle cause della rottura di quella che era stata l'alleanza di guerra è l'evolversi della situazione in Europa centrale e orientale. Ad eccezione della Grecia (piegata da una guerra civile tra partigiani comunisti e forze moderate), infatti, tutti i Paesi dell'Europa centrale e orientale diventano, tra il 1946 e il 1948, delle democrazie popolari¹², Stati satelliti orbitanti intorno all'Urss. Gli sviluppi politici dei Paesi dell'Europa dell'est dopo il 1945 hanno luogo con modalità analoghe, anche se in tempi diversi. Tre sono le fasi successive che si possono individuare: in primo luogo, si forma un governo di coalizione au-

¹⁰ È interessante notare che alla Conferenza di Potsdam Roosevelt non è più presente. Egli muore il 12 aprile e viene sostituito da Truman. Inoltre, a seguito delle elezioni svoltesi in Gran Bretagna e della sconfitta dei conservatori, Churchill non assiste alla seconda parte della Conferenza, perché sostituito dal nuovo primo ministro laburista Attlee.

¹¹ In tal modo, l'Unione Sovietica vuole ricompensare la Polonia dei territori in precedenza polacchi che essa aveva annesso dopo l'invasione tedesca della Polonia, in esecuzione di quanto previsto dal Protocollo segreto annesso al Patto Ribbentrop-Molotov (tra Unione Sovietica e Germania) del 23 agosto 1939.

¹² Secondo la terminologia ufficiale, la democrazia popolare è un sistema di governo con dittatura del proletariato. Essa deve essere mantenuta finché sussiste la lotta di classe. Una volta abolita quest'ultima, si perverrà al "regime socialista", come ha fatto l'URSS nel 1936. Duroselle J. (1998), *Storia diplomatica dal 1945 ai nostri giorni*, LED, Milano: 456.

tentico, che in Romania e Bulgaria dura solo qualche mese, ma in Ungheria si prolunga sino alla primavera del 1947 e in Cecoslovacchia fino al febbraio 1948; in secondo luogo, il governo di coalizione autentico diventa un governo di coalizione apparente, in cui i comunisti hanno di fatto tutti i poteri; infine, questi fronti popolari sono sostituiti dal partito unico: il partito comunista¹³.

Le frizioni esistenti tra i due blocchi rendono impossibile raggiungere un accordo sulla sorte della Germania e sulla strada da seguire per dar vita ad uno Stato tedesco unitario, nel corso delle varie riunioni del Consiglio dei ministri degli esteri. Si giunge così alla fine del 1947 alla Conferenza di Londra (25 novembre – dicembre 1947), detta «Conferenza dell'ultima possibilità». Il suo fallimento determina sostanzialmente un accordo tacito tra Stati Uniti e Unione Sovietica, per cui ognuno avrebbe continuato ad amministrare la propria parte di Germania¹⁴.

Di conseguenza, a febbraio-marzo 1948 si riunisce a Londra una Conferenza tra Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, in cui si decide di far rinascere uno Stato tedesco nelle tre zone di occupazione occidentali. A tal fine, un Consiglio parlamentare sarebbe stato costituito, con il mandato di redigere una Costituzione. Per quanto riguarda la Ruhr, poi, di cui la Francia chiedeva il distacco dalla Germania, si decide di creare un organo di controllo, l'Autorità internazionale della Ruhr, comprendente gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Francia, i Paesi del Benelux e la Germania. La risposta russa arriva in tempi rapidi: durante la notte del 23 giugno 1948, tutti i traffici commerciali tra la zona ovest ed est di Berlino vengono bloccati. La città è quindi rifornita mediante un gigantesco traffico aereo, organizzato dalle forze americane per quasi un anno¹⁵.

È importante notare come, da questo momento in poi, il processo che porta alla rinascita di uno Stato tedesco sia parallelo alla costruzione di un sistema di sicurezza in Europa occidentale. Il marzo del 1948, ad esempio, vede la decisione di dar vita ad uno Stato tedesco, ma è allo stesso tempo il mese in cui si firma il Patto di Bruxelles (v. *infra*). Inoltre, i francesi subordinano il loro consenso a quanto stabilito a Londra all'impegno americano di rimanere in Europa, ovvero di creare un'alleanza militare: il Parlamento francese approva

¹³ Laqueur W. (1992), *Europe in Our Time. A History. 1945-1992*, Viking Penguin, New York: 55-76; Duroselle J. (1998), *Storia diplomatica dal 1945 ai nostri giorni*, LED, Milano: 456.

¹⁴ Già dal gennaio 1947, del resto, le zone d'occupazione britannica e americana si manifestano come un unico blocco economico, che attua provvedimenti economici di liberalizzazione, riguardanti la cancellazione dei controlli sui prezzi e dei razionamenti. La Francia, dopo alcune opposizioni, si aggiunge ai due nell'estate dello stesso anno.

¹⁵ Nel maggio 1949, il blocco finalmente cessa.

gli accordi stabiliti a Londra il 17 giugno del 1948, ovvero sei giorni prima che il Congresso americano votasse la risoluzione Vandenberg (v. *infra*). Infine, quattro giorni dopo la firma del *Trattato dell'Atlantico del Nord* (4 aprile 1949, v. *infra*), con gli *Accordi di Washington* (8 aprile 1949) le potenze occupanti decidono di concedere al futuro governo tedesco tutti i poteri compatibili con l'occupazione alleata. L'8 maggio la nuova Costituzione – la Legge fondamentale di Bonn – ottiene l'approvazione dei Länder e dei tre governatori militari alleati; il 20 giugno, è costituita a Parigi l'Alta Commissione alleata, ossia l'organo attraverso il quale i vincitori esercitano il loro controllo sul governo tedesco e le elezioni si tengono il 14 agosto. Il 7 settembre è creato a Bonn, capitale provvisoria, un Parlamento tedesco (*Reichstag*) e il 12 settembre Theodor Heuss è eletto Presidente, mentre il 15 dello stesso mese Konrad Adenauer ottiene la maggioranza dei voti nelle elezioni politiche, diventando così Cancelliere.

3. Movimenti ed organizzazioni che premono per un'integrazione europea

Negli anni 1948-1949 l'Europa vede la nascita di tre organizzazioni, rispettivamente nell'ambito dell'economia, della sicurezza e della cooperazione politica.

Il 19 settembre 1946, in un suo famoso discorso all'Università di Zurigo, Winston Churchill parla della necessità di impegnarsi per l'unità europea: «If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limits to the happiness, the prosperity and the glory which its three or four hundred million people would enjoy. [...] We must build a kind of United States of Europe [...] the first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany [...]. Our constant aim must be to build and fortify the strength of the UN. Under and within that world concept we must re-create the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe. The first step is to form a Council of Europe.»¹⁶. Inoltre, già nel febbraio 1930 un articolo firmato da Churchill era apparso sul *Saturday Evening Post* con il titolo “The United States of Europe”¹⁷, unendosi così alle voci in favore di un'unione tra i popoli europei che si erano sollevate tra le due guerre. Occorre comunque precisare che, quando Churchill pensa agli Stati Uniti d'Europa, li immagina limitati al

¹⁶ Salmon T., Nicoll, W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 26-28.

¹⁷ Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 49.

continente. Queste voci diventano più insistenti e meglio organizzate durante la seconda guerra mondiale ed in particolare durante la Resistenza.

Imprigionato nell'isola di Ventotene, Altiero Spinelli (1907-1986) scrive, insieme con l'amico Eugenio Colomi e con Ernesto Rossi, il *Manifesto di Ventotene* (1943). Nel Manifesto, Spinelli afferma: « [...] alla prova è apparso evidente che nessun Paese in Europa può restarsene da parte mentre gli altri si battono, a niente valendo le dichiarazioni di neutralità o i patti di non aggressione. È ormai dimostrata l'inutilità, anzi la dannosità di organismi sul tipo della Società delle Nazioni, che pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza capace di imporre le sue decisioni. [...] Assurdo è risultato il principio di non intervento, secondo il quale ogni popolo dovrebbe essere lasciato libero di darsi il governo dispotico che meglio crede. [...] Insolubili sono diventati i molteplici problemi che avvelenano la vita del continente - tracciato dei confini nelle zone di popolazione mista, difesa delle minoranze allogene, sbocco al mare dei Paesi situati all'interno, questione balcanica, questione irlandese, ecc. - che troverebbero nella Federazione europea la più semplice soluzione [...] se ci sarà nei principali Paesi europei un numero sufficiente di uomini che comprenderanno ciò, la vittoria sarà in breve nelle loro mani, poiché la situazione e gli animi saranno favorevoli alla loro opera. Essi avranno di fronte partiti e tendenze già tutti squalificati dalla disastrosa esperienza dell'ultimo ventennio. Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi: del MOVIMENTO PER L'EUROPA LIBERA ED UNITA¹⁸».

Il 5 agosto 1943, Jean Monnet scrive in Algeria: «Il n'y aura de paix en Europe, si les Etats se reconstituaient sur une base de souveraineté nationale [...] Les pays d'Europe sont trop étroits pour assurer à leurs peuples la prospérité [...] Cette prospérité et les développements sociaux indispensables dépassent que les Etats d'Europe se forment en une fédération [...]»¹⁹. Negli anni seguenti Monnet sarà (v. *infra*) - insieme con altri esponenti europeisti - all'origine della creazione della CECA. Ove ritenesse che fosse necessario mettere in pratica un progetto, Monnet ha sempre fatto in modo di trovare la persona

¹⁸ In maiuscolo nel testo. Spinelli A. (1991), *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna: 37-57. Il Manifesto fu pubblicato nell'agosto 1943 con il titolo *Quaderno n. 1 del MFE*, subito dopo la fondazione del MFE. Cfr. Pistone S.(ed)(1982), *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino: 104. Il Manifesto richiama le origini spinelliane di attivista comunista: «[...] La rivoluzione europea, per rispondere alle nostre esigenze, dovrà essere socialista, cioè dovrà proporsi l'emancipazione delle classi lavoratrici... la proprietà privata dovrà essere abolita, limitata, corretta [...]» Cfr. Spinelli A. (1991), *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna: 37-57. Spinelli sviluppa le sue idee europeiste nei suoi scritti posteriori su «Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche». Cfr. Spinelli A. (1991), *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna: 59-100.

¹⁹ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 319-320.

giusta (ad esempio un politico) che potesse lanciare l'idea²⁰. Al contrario, Spinelli ha sempre agito in prima persona, da solo o attraverso l'azione del Movimento federalista europeo (Mfe), fondato nel 1943²¹.

Nel settembre 1946, Spinelli fonda a Parigi l'*Union Européenne des Fédéralistes*, insieme con Alexander Marc, Henry Brugmans, Henry Frenay: il suo Congresso di Montreaux (agosto 1947) è la prima grande manifestazione per l'integrazione europea del periodo post-guerra²². Altri movimenti federalisti o europeisti erano stati infatti fondati in tutta Europa durante il periodo della Resistenza; dall'Italia alla Norvegia, dalla Francia alla Germania e alla Gran Bretagna (il movimento di Churchill per gli Stati Uniti d'Europa).

Una tendenza tutta europeista appare presto anche nell'ambito di partiti e movimenti ideologici: già nel 1945 viene creata la *Confédération européenne de l'agriculture*. Nel marzo 1947 si fonda la democristiana *Nouvelles équipes internationales* (Nei), seguita dalla nascita nel mese di giugno del *Mouvement pour les États-Unis socialistes d'Europe*. Nello stesso anno Coudenhove-Kalergi, ritornato dagli Stati Uniti, dà vita all'*Union parlementaire européenne*, mentre nel 1949 è la volta del *Conseil des fédérations industrielles d'Europe*.

Tutti questi (e altri) movimenti necessitano, naturalmente, di un coordinamento sovranazionale: è così che fra il 7 e il 10 maggio 1948 si tiene all'Aja il Congresso di fondazione del *Movimento europeo*. Sotto la presidenza di Winston Churchill, circa 800 personalità europeiste partecipano al Congresso: tra questi François Mitterrand, Salvador de Madriaga, Denis de Rougemont, Paul Van Zeeland, Paul Ramadier, Paul Reynaud, Alcide De Gasperi, Olivetti, Ignazio Silone, Bruno Visentini, Konrad Adenauer, Robert Schuman, Léon Blum, Anthony Eden, François-Poncet Sr., Walter Hallestein, MacMillan²³.

²⁰ Si confrontino su questo punto Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris; e le biografie di Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York; Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris; Uri P. (1991), *Penser pour l'action. Un fondateur pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris, o altre biografie su Monnet come Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris; Duchene F. (1994), *Jean Monnet, the First Statesman of Interdependence*, W.W.Norton & Company, New York, London.

²¹ Oltre ad essere il fondatore del Movimento federalista europeo (Mfe) e dell'Unione dei federalisti europei (Uef), Spinelli fu segretario dell'ala sinistra del Partito d'azione subito dopo il secondo conflitto mondiale, più tardi Commissario europeo, parlamentare italiano e membro del Parlamento europeo. Durante questo suo ultimo mandato, Spinelli elaborò e riuscì a far approvare dal Parlamento europeo il c.d. "Progetto Spinelli", ossia il suo disegno di "Trattato Costituzionale che istituisce l'Unione Europea" (febbraio 1984).

²² Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris: 57.

²³ Gerbet P. (1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 371-375 elenca minuziosamente il numero dei delegati nazionali: 168 francesi, 145 inglesi, 68 belgi, 59 danesi, 57 italiani. Vedi inoltre: Philip O. (1950), *Le problème de l'Union Européenne*, La Baconniere,

Jean Monnet, appena ritornato dagli Usa, non partecipa al Congresso, avendo sempre diffidato di quegli incontri dove si promuovono le proprie idee senza arrivare ad alcuna conclusione pratica²⁴.

4. La dottrina Truman, il piano Marshall e l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (Oece)

Come menzionato, la situazione in Europa dopo la seconda guerra mondiale è disastrosa, soprattutto da un punto di vista economico. L'inverno 1946-7 è particolarmente difficile²⁵.

Il 28 febbraio 1947, la *Commission économique pour l'Europe* viene creata all'interno delle Nazioni Unite²⁶ e stabilita a Ginevra nel giugno dello stesso anno. Un aiuto decisamente più concreto arriva, tuttavia, dall'altra sponda dell'Oceano Atlantico, ossia dagli Stati Uniti. Alla fine del 1946, la Gran Bretagna annuncia che non può più continuare a fornire il suo supporto politico-economico-militare alla Grecia. Inoltre, anche la Turchia è in gravi difficoltà a causa delle crescenti pressioni sovietiche. Dopo 15 settimane di frenetica attività²⁷, l'amministrazione Usa reagisce alla situazione europea con la Dottrina Truman. In un discorso di fronte alla Camera dei Rappresentanti il 12 marzo 1947, il Presidente Truman – chiedendo al Congresso di votare la concessione di aiuti finanziari alla Grecia e alla Turchia – dichiara: «I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily

Neuchatel: 202-213; Brugmans H. (1970), *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges: 129-138; Lapie P.O (1979), *De Leon Blum a De Gaulle*, Fayard, Paris: 208-213.

²⁴ Cfr. Su questo punto Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 393-394 e Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 502. Stranamente Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 57 menziona Monnet tra i partecipanti. Monnet menziona il Congresso stesso e alcuni dei partecipanti e aggiunge «[...] je n'y prêtait pas grande attention [...] un an après [...] la formule du Conseil de l'Europe me confirma que cette voie conduisait à une impasse» (op. cit. 394). Cfr anche Gerbet P.(1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 371-375 e Gerbet P.(1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris: 60.

²⁵ Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris: 77.

²⁶ La genesi dell'ONU, che affonda le sue radici nelle molteplici conferenze interalleate tenutesi durante il conflitto, entra nella fase finale alla Conferenza di San Francisco (25 aprile–26 giugno 1945). Dopo il complesso negoziato che definisce i punti su cui in precedenza non si era riusciti a raggiungere un accordo, i lavori del consesso si chiudono con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite. Lo statuto viene così aperto alla firma degli Stati e alla successiva ratifica, secondo le relative procedure costituzionali.

²⁷ Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 28.

through economic and financial aid which essential to economic stability and orderly political processes [...]»²⁸.

Inizia così lo sforzo economico-finanziario degli Stati Uniti in Europa, che prosegue su scala più vasta con il Piano Marshall, diretto a tutti gli Stati del continente. In un memorandum al Generale Marshall datato 27 maggio 1947 Will Clayton propone: «[...] we [the US] have grossly underestimated the destruction to the European economy by the war. The physical destruction had been perceived, but not the political, social and psychological destruction from five years of Hitler. Europe was still deteriorating [...] the political situation reflects the economic [...] millions of people in the cities are slowly starving». Per sopravvivere – secondo il memorandum – l'Europa necessitava di aiuti per tre anni del valore di circa due miliardi e mezzo di dollari ogni anno, erogati principalmente sotto forma di risorse energetiche (carbone), scorte alimentari, trasporti navali, sementi e aiuti all'agricoltura, cotone, tabacco «[...] based on a European plan which the principal European nations, headed by the UK, France and Italy should work out».

Il Generale Marshall, Segretario di Stato americano, esprime il suo consenso, dichiarando che in tale situazione sarebbe stato folle «to sit back and do nothing». Essendo inoltre il suo Gabinetto d'accordo sul fatto che gli USA non avrebbero dovuto essere causa di divisione dell'Europa²⁹, Marshall può dichiarare, in occasione del suo discorso ad Harvard per il conferimento di una laurea *ad honorem* (5 giugno 1947): «[...] Europe's requirement for the next three or four years of foreign food and other essential products - principally from America - are so much greater than her present ability to pay [...] she should have substantially additional help [...]. Our policy is not directed against any country or doctrine, but against hunger, poverty, desperation and chaos [...]. Any government that is willing to assist in the task of recovery will find full cooperation. I am sure, on the part of the United States Government [...]: it is already evident that before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government. It would be neither fitting nor efficacious for this government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The pro-

²⁸ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 222.

²⁹ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 230-232.

gram should be a joint one, agreed by a number of, if not all, European nations. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so.»³⁰.

Come risposta alle proposte americane, il Ministro degli esteri britannico Bevin contatta il suo omologo francese, George Bidault e i due decidono di non far nulla senza prendere prima contatto con il governo sovietico. Due settimane dopo, quindi, si incontrano a Parigi con il Ministro degli esteri russo Molotov, per discutere della preparazione di un piano di ricostruzione e di ripartizione degli aiuti (27 giugno – 2 luglio). La prospettiva di una collaborazione con i sovietici, tuttavia, svanisce presto, in quanto da parte dell'Urss si è contrari alla presentazione dei bilanci (probabilmente perché in quel momento i sovietici preparano la bomba atomica) e si è intuito che, con il suo intento di ricostruzione economica, il *Piano Marshall* ha fini più vasti di contenimento del comunismo. Nonostante ciò, il 3 luglio Bevin e Bidault inviano un comunicato congiunto, con cui si invitano tutti gli altri Paesi europei ad inviare i loro rappresentanti a Parigi, ad una conferenza che si sarebbe riunita per esaminare la proposta americana³¹.

Sedici Paesi partecipano alla conferenza economica che si svolge tra il 12 e il 15 luglio 1947: oltre alla Francia e alla Gran Bretagna, vi prendono parte il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo, l'Irlanda, la Norvegia, la Danimarca, la Svezia, l'Islanda, l'Austria, la Svizzera, l'Italia, il Portogallo, la Grecia e la Turchia. La Cecoslovacchia, il cui governo aveva espresso interesse a partecipare alla conferenza, è costretto ad accantonare il progetto in seguito alle pressioni sovietiche.

Se, in alcuni casi - come quello della Spagna - la Francia aveva espresso la sua contrarietà ad estendere l'invito³², è degna di nota, in particolare, la pre-

³⁰ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 232-234; Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 28-30.

³¹ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 234-235.

³² Gerbet P. (1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 310. In quei tempi, i rapporti diplomatici tra Francia e Spagna erano piuttosto tesi. Il 14 agosto 1944, la Francia aveva infatti rotto le relazioni diplomatiche con la Spagna, che non furono riaperte nemmeno dopo la liberazione del Paese dagli invasori tedeschi. Un trattato commerciale—molto vantaggioso per la Francia—era stato firmato il 15 settembre 1945, ma il 16 gennaio 1946, l'Assemblea costituente votò all'unanimità per la rottura delle relazioni diplomatiche. I rapporti franco-spagnoli non presentarono alcuna apertura fino al 10 febbraio 1948 per la questione della popolazione e fino al marzo 1948 per i beni commerciali. Invero, sebbene sia l'Inghilterra sia gli Usa non auspicavano una completa rottura con la Spagna per paura di una riapertura della guerra civile. La Spagna era completamente isolata nel sistema europeo: ad esempio non fu in-

senza non solo di Paesi neutrali come Irlanda, Svizzera e Svezia, ma anche del Portogallo - Paese neutrale, ma governato da una dittatura di estrema destra che condivide con la Spagna franchista aspetti politico-strutturali, nonché una certa cooperazione durante il secondo conflitto mondiale³³. Tuttavia, come in relazione al Trattato Nord-Atlantico (v. *infra*), le necessità strategiche prevalgono.

Il 16 aprile 1948 si firma a Chateau de la Mulette (Parigi), la convenzione che dà vita all'*Organizzazione per la Cooperazione economica in Europa* (Oece), ossia ad un'organizzazione che – secondo quanto espressamente richiesto dagli americani – si faccia carico dei problemi relativi al coordinamento e all'allocazione degli aiuti forniti attraverso il Piano Marshall. Accanto ai sedici Stati sopra citati, partecipa anche il comando militare delle truppe alleate nella Germania occidentale (la Repubblica federale tedesca diventerà membro dell'OECE nell'ottobre 1949), mentre gli Usa e il Canada diventeranno membri associati nel 1950. La Spagna inizierà a partecipare all'OECE tramite alcune delegazioni dal 1955, e ne diventerà membro a pieno titolo nel 1959.

vitata alla Conferenza di San Francisco per la creazione dell'Onu e il 12 dicembre 1945 una risoluzione delle novelle Nazioni Unite stabilì il ritiro dalla Spagna degli ambasciatori accreditati e l'esclusione del Paese da tutte le organizzazioni internazionali. (Cfr. Gerbet P.(1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 115-119). Inoltre, gli Usa non avevano dimenticato la forte cooperazione tra Franco e Hitler negli anni pre e post-guerra. In particolare, facevano riferimento al fatto che il 95% della produzione europea di volframio – minerale di tungsteno essenziale per la produzione dell'acciaio e dell'armonio – localizzata nella penisola iberica, veniva venduta dal Portogallo e dalla Spagna, indistintamente ad entrambe le parti in guerra. (Cfr. Achenson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 53-55). Questo isolamento, in ogni modo, non durerà a lungo, soprattutto quando il blocco di Berlino farà riconsiderare ai Paesi ex Alleati il ruolo strategico della Spagna. (Cfr. Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 66).

³³ Acheson ha scritto a proposito del Portogallo: «La politica di Salazar si attende alla più rigorosa neutralità in senso classico. All'epoca questa politica favorì e fu di grande importanza strategica per la Germania hitleriana (non solo per la questione del volframio, cfr. supra). Il libero commercio del volframio avrebbe fatto rialzare i prezzi a beneficio dei nostri fondi. Questo avrebbe però, come Salazar ne era pienamente consapevole, prodotto un disastro inflazionistico, dopo tutti quegli anni di proficuo lavoro nello sviluppo e nella stabilizzazione dell'economia portoghese. Protestammo che la Germania ne sarebbe stata forse favorita; mi chiedo se il favore alla Germania non sia stato, in realtà, il riflesso dell'oculato calcolo di Salazar nell'evitare l'aggressività tedesca e le pressioni militari degli Alleati sul Portogallo. Le truppe tedesche in Spagna non sarebbero state confortanti per i portoghesi, così come non lo era stato Napoleone più di un secolo e mezzo prima» (Achenson D. (1969, reissued in 1987) *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 53). Né c'era il pericolo di un attacco tedesco-spagnolo a Gibilterra, obiettivo da conquistare secondo i piani di Hitler nel febbraio 1941, prospettiva che non venne mai realizzata.

5. Il Trattato Nord Atlantico

Fino al 1947, i trattati di alleanza conclusi in Europa sono formalmente diretti contro la Germania (è questo il caso, ad esempio, dell'alleanza franco-sovietica del 1944 e del franco-britannico di Dunkerque del marzo 1947). La rottura di fatto che si produce tra l'URSS e gli Occidentali porta gli Stati europei a ricercare un nuovo sistema di alleanze. Il primo passo in tal senso è la firma del *Trattato di Bruxelles* il 17 marzo 1948 da parte di Francia, Inghilterra e i tre Paesi del Benelux. Il patto politico è integrato da impegni militari ed è prevista un'assistenza automatica in caso di aggressione contro uno dei firmatari in Europa³⁴. Alcune clausole prevedono una cooperazione economica, sociale e culturale tra i partecipanti.

Dopo la firma del Trattato di Bruxelles, si fa strada l'idea di un sistema di difesa tra i firmatari e gli Stati Uniti. Bevin invia una nota ai Dipartimenti per gli affari esteri di Canada e Stati Uniti, presentando tre proposte relative: al sostegno americano all'alleanza appena firmata; ad un sistema atlantico di sicurezza nel quale fossero strettamente coinvolti anche gli Stati Uniti; ad un sistema di sicurezza mediterranea, che includesse anche l'Italia. Il passo essenziale che il Presidente degli Stati Uniti deve compiere per dar seguito a queste proposte è ottenere il consenso del Senato. Quest'ultimo, con una decisione storica, approva l'11 giugno la Risoluzione Vandenberg, che autorizza il governo americano a concludere alleanze in tempo di pace al di fuori del continente americano.

Con la massima riservatezza, dunque, i negoziati tra inglesi, americani e canadesi iniziano al Pentagono (*Pentagon Talks*). Il club è poi allargato a Francia, Olanda, Belgio e Lussemburgo. Numerose questioni appaiono difficili da risolvere: lo scopo del Trattato sarebbe stato quello di formulare un'alleanza di tipo militare nel senso più classico o qualcosa di più? Quali impegni avrebbe dovuto prevedere? Quali Stati includere come membri? La risposta a questa domanda si presenta importante relativamente alla partecipazione dei Paesi mediterranei, ovvero Italia, Spagna, Portogallo.

Prima che la bozza di Trattato sia ultimata, altri Paesi europei si interessano all'alleanza Nord Atlantica: Norvegia seguita da Danimarca, Italia³⁵ e Islanda, mostrano un vivo interesse. Quando la Norvegia fa domanda di partecipazione, alla fine del febbraio 1949, la Francia si oppone fermamente, giustificando il suo rifiuto con l'evidente avversità dell'opinione pubblica francese alla partecipazione norvegese all'alleanza prima della sua apertura

³⁴ Duroselle J. (1998), *Storia diplomatica dal 1945 ai nostri giorni*, LED, Milano: 444.

³⁵ La candidatura ufficiale fu proposta il 1 gennaio 1949. cfr Gerbet P.(1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 351.

all'Italia. La Francia, infatti, ritiene essenziale la partecipazione italiana come garanzia di una maggiore protezione strategica della Corsica e dell'Algeria. Gli Stati Uniti manifestano una posizione di apertura nei confronti dell'Italia ed esprimono la volontà di includere sin da subito la Norvegia nei negoziati per l'alleanza. In cambio, si offre di includere l'Algeria nella sfera territoriale coperta dal Trattato; la Francia accetta e la Norvegia diviene parte integrata dell'Alleanza Nord-Atlantica.

Per ciò che riguarda gli altri Paesi mediterranei, la questione rimane per un certo tempo irrisolta. In particolare, resta alquanto ambigua l'inclusione dell'Italia: l'Inghilterra si oppone alla sua partecipazione, suggerendo il suo inserimento in un Patto mediterraneo distinto da quello Nord-Atlantico, a causa della fragile situazione politica ed economica del sistema italiano. Per gli Usa, l'Italia rappresenta un serio problema: decisamente, da un punto di vista geografico non si tratta di un Paese atlantico; inoltre, i militari americani ed europei pensano che l'Italia possa contribuire ben poco, in termini di risorse militari, alla sicurezza dell'Europa occidentale. D'altra parte, da un punto di vista politico, l'esclusione italiana dall'Alleanza Nord-Atlantica può essere fonte di pericolo: il rischio è che – data la sua posizione di Stato ex-nemico, con nessun solido legame con altri Paesi europei, l'Italia avrebbe assunto una posizione isolazionista e, dato il suo solido partito comunista, si sarebbe fatta tentare dalla seduzione dell'est sovietico. Nonostante qualche riluttanza da parte d'alcuni senatori statunitensi, si decide così di far entrare l'Italia nel sistema di sicurezza Nord-Atlantico come membro originario.

La decisione concernente la Spagna è opposta. Nonostante le passate negative impressioni degli Usa sulla politica spagnola, il Pentagono decide d'inserire ugualmente la Spagna tra i Paesi firmatari del Trattato. Tuttavia prevalgono le vedute di Inghilterra e Canada, che si mostrano riluttanti ad inserire una dittatura di stampo fascista in un'alleanza di Paesi democratici.

Alquanto diversa e molto più risoluta è la posizione degli Usa riguardo al Portogallo. L'importanza del Paese – in particolare delle Azzorre e di Madeira – come punto di controllo dei traffici economici e militari tra l'Europa e gli Usa, nonché come base militare strategica Usa, rendono necessaria, agli occhi dei rappresentanti americani, la partecipazione portoghese alla difesa Nord-Atlantica. L'unica difficoltà a questo proposito è dovuta alla presenza in Portogallo di un regime dittatoriale guidato da Salazar e alla stretta cooperazione che lo lega al regime franchista. Inoltre, sembra alquanto difficile convincere Salazar a partecipare ad un'alleanza dalla quale, a causa dell'opposizione d'alcuni Stati membri, la Spagna è esclusa. L'ambasciatore portoghese negli Stati Uniti, Pedro Pereira, gioca un ruolo fondamentale nel convincere i due Paesi iberici che il Trattato Nord-Atlantico non è incompatibile con il Trattato d'amicizia e di non-aggressione che lega le due dittature.

Italia, Portogallo, Danimarca e Islanda sono dunque invitati ad unirsi all'Alleanza Nord-Atlantica come membri originari del Trattato.

I negoziati durano dal 22 marzo al 1 aprile 1949. Il Trattato Nord Atlantico è firmato il 4 aprile 1949 a Washington³⁶.

6. Il Consiglio d'Europa

Il principale risultato del Congresso dell'Aja del Movimento Europeo fu la creazione del Consiglio d'Europa nel 1949.

Il documento finale dell'Aja statuisce infatti: «The Congress [...] demands the convening, as a matter of real urgency, a European Assembly chosen by the Parliaments of the participating nations [...]; considers that the resultant union or federation should be open to all European nations democratically governed and which undertake to respect a Charter of Human Rights [...] laying down standards to which a state must conform if it is to deserve the name of democracy. Declares that in no circumstances shall a State be entitled to be called a democracy unless it does, in fact as well in law, guarantee to its citizens liberty of thought, assembly, of expression, as well as the right to form political opposition.»³⁷.

Il documento domanda inoltre alla Commissione per gli affari politici diretta da Paul Ramadier, di presentare un rapporto in tal senso entro tre mesi. Ramadier, richiamandosi al documento, auspica che l'iniziativa sia presa dalla Francia.

Il 19 luglio 1949, nell'ambito del Consiglio consultivo del Patto di Bruxelles, il Ministro degli esteri francese propone agli Stati partecipanti di creare un'Assemblea consultiva europea, e un'Unione doganale ed economica. La proposta viene bocciata a causa di un ancora forte scetticismo sulle possibilità di realizzazione di istituzioni europee sovranazionali. Nel successivo Gabinetto francese, formatosi il 27 luglio 1949, la carica di Ministro degli esteri è ricoperta però da Robert Schuman, convinto ed attivo europeista. Egli si rende disponibile a rilanciare l'iniziativa, cogliendo l'occasione di una richiesta in tal senso della Commissione affari esteri dell'Assemblea nazionale francese: lo stesso giorno (18 agosto 1949) in cui Paul Ramadier invia il suo memorandum da parte del Movimento europeo, Schuman propone la creazione di un'Assemblea europea consultiva. Di fatto, il ministro francese non fa altro

³⁶ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 276-280; Gerbet P.(1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 345-362.

³⁷ Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 33-38.

che riprendere le proposizioni del memorandum del Movimento europeo. Certo, lo aiuta il fatto che lo stesso Paul Ramadier sia ministro dello stesso governo!

Konrad Adenauer dà il benvenuto alla proposta francese, definendola «il più importante evento dopo la fine della guerra», posizione condivisa anche dal Ministro degli esteri italiano, conte Sforza, e dall'Olanda, mentre gli inglesi si mostrano alquanto ostili alla proposta. Al contrario, gli Usa, il Ministro degli esteri belga Paul Henry Spaak e Stikker per il Lussemburgo si schierano sulle posizioni francesi. Un gruppo di 18 rappresentanti (5 inglesi, 5 francesi, 3 belgi, 3 olandesi e 2 del Lussemburgo), chiamato *Comité d'études pour l'Union Européenne*, viene creato per studiare varie possibili proposte e inizia i suoi lavori il 26 novembre 1948. Il 28 marzo 1949 la partecipazione ai lavori è allargata ad altri cinque Paesi: Italia, Irlanda, Danimarca, Norvegia e Svezia. Il nome «Unione europea», proposto da Schuman col supporto di Italia e Belgio, è rifiutato dai britannici e dai Paesi scandinavi, che temono che possa significare «Federazione europea», forma politico-istituzionale sovranazionale che gli inglesi e i Paesi più euroscettici non avrebbero (anche in seguito) mai accettato³⁸.

Lo Statuto del *Consiglio d'Europa* è firmato nel palazzo di Saint James di Londra il 5 maggio 1949 dai 10 Paesi membri.

Sebbene il documento non contenga ancora alcun riferimento alla sovranazionalità, esso è considerato il primo tentativo di creare un'Europa politica.

Nel corso degli anni, il Consiglio d'Europa si è affermato come un organismo internazionale essenziale nella salvaguardia e nel rispetto dei diritti umani e nello sviluppo dei regimi democratici (lo Statuto menziona espressamente il rispetto di questi principi) grazie alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* firmata il 4 novembre 1950. Non a caso, l'opzione d'includere nel Consiglio d'Europa Spagna e Portogallo non è, al tempo, presa in considerazione³⁹.

³⁸ Ironia della sorte, durante le negoziazioni per il Trattato di Maastricht, Margareth Thatcher si oppose all'appellativo «Federazione», in favore del «meno federalista» termine «Unione»!

³⁹ Gerbet P.(1991), *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris: 363-388; Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 86-93; Salmon T., Niccoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 38-39. Cronologicamente divennero membri del Consiglio d'Europa: Turchia e Grecia nel 1949 (la Grecia si ritirò dal Consiglio durante il regime dei colonnelli, 1969-1974), Islanda e Repubblica Federale tedesca nel 1950, Austria 1956, Cipro 1961, Svizzera 1962, Malta 1965, Portogallo 1976, Spagna 1977, Liechtenstein 1978, San Marino 1988. Dopo la caduta del Muro di Berlino e il collasso del regime sovietico aderirono: Finlandia 1989, Ungheria 1990, Polonia e Cecoslovacchia (divisa nel 1993 in Repubblica Ceca e Slovacchia) nel 1991, Bulgaria nel 1992, Estonia, Lettonia, Romani, Slovenia nel 1993.

7. Dal Piano Schuman alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca)

I fenomeni che abbiamo appena descritto non rientrano strettamente nel “processo di integrazione europea”, sebbene, per alcuni aspetti, ne aprano la strada. Se si vuole indicare il punto di partenza di questo fenomeno, indissolubilmente legato alla necessità di trovare una soluzione al problema tedesco, non può che farsi riferimento, infatti, al Piano Schuman.

Sin dalla costituzione del primo governo tedesco nella Repubblica federale, il cancelliere Adenauer non cessa di lamentare il fatto che le limitazioni imposte dagli occupanti al suo governo sono in contrasto con la manifestata volontà di aver voluto dar vita ad uno Stato tedesco. Il suo sforzo costante diviene quello di recuperare pienamente la sovranità della Germania. Alle pressioni esercitate in tal senso dal leader tedesco, gli Stati Uniti rispondono con la proposta della creazione di un “quadro europeo” all’interno del quale la Germania possa acquisire nuovamente lo status di Paese sovrano, al pari di tutti gli altri, nell’ambito della Comunità internazionale. Conformemente alla tradizionale impostazione della loro politica estera, gli americani si rivolgono agli inglesi, proponendo loro di mettersi alla guida di tale progetto. Avendo tuttavia la Gran Bretagna rifiutato di prestare il suo consenso ad un modello di organizzazione internazionale non intergovernativa ma sovranazionale, gli Stati Uniti comprendono che la chiave dell’integrazione europea è nelle mani della Francia.

Le limitazioni cui Adenauer fa riferimento sono la presenza della Commissione alleata di controllo e, soprattutto, il forte vincolo economico che l’economia tedesca subisce a causa della presenza dell’Autorità internazionale della Ruhr (v. *supra*). Del resto, si pone con forza la necessità di trovare una soluzione al problema della Saar, fonte di crescenti tensioni tra la Francia e la Germania. Già prima della fine del conflitto, infatti, la Francia aveva ottenuto che la regione tedesca della Saar, ricca di miniere di carbone, fosse staccata politicamente dalla Germania. Alla fine delle ostilità, la Saar aveva ricevuto uno statuto di Paese autonomo, legato alla Francia. In particolare, si stabilisce l’unione economica della Saar alla Francia. All’inizio del 1948, si conclude anche un accordo in base al quale il carbone della Saar sarebbe stato progressivamente ritirato dal consorzio tedesco e ed interamente attribuito all’economia francese a partire dal 1 aprile 1949.

Finora abbiamo delineato il quadro generale che preme in favore dell’integrazione europea. Vediamo ora i fatti. L’Alto commissario americano in Germania, John McCloy (che è anche buon amico di Monnet⁴⁰), par-

⁴⁰ I paragrafi precedenti e quelli successivi relativi alla Ceca sono prevalentemente basati

lando a nome del governo americano, preme per un riavvicinamento franco-tedesco nell'ambito di una quadro europeo. Così, in occasione di un incontro a Washington, nel settembre 1949, tra Schuman, Bevin e Acheson, il Ministro degli esteri francese è incaricato di preparare un progetto per la messa in atto di una politica comune con la Germania, per mezzo della quale le questioni della Saar e della Ruhr avrebbero dovuto trovare una soluzione. L'inverno passa però senza che si registri alcun miglioramento nei rapporti franco-tedeschi e senza che Schuman presenti alcuna proposta. Nel frattempo Jean Monnet, dal 1946 commissario generale del *Plan de modernisation et d'équipement*, decide ad aprile che è arrivato il momento di prendere l'iniziativa. Il 28 dello stesso mese, viene contattato da Bernard Clapier, assistente di Schuman, con il quale aveva già avuto una lunga discussione sul problema franco-tedesco; a lui consegna una nota, inviata nello stesso giorno anche al presidente del Consiglio Bidault, che egli aveva preparato nelle settimane precedenti con l'aiuto di pochi collaboratori: Paul Reuter, Pierre Uri e Hirsh, per il Ministro degli esteri. Come Monnet sottolinea nelle sue memorie, «dejà tous était là». Nella nota si legge: «[...] l'Europe doit être organisée sur une base federale [...]; les obstacles accumulés empêchent la réalisation immédiate de cette association étroite que le gouvernement français s'assigne comme objectif [...]. Le gouvernement français propose de placer la production franco-allemande d'acier et de charbon sous une Autorité internationale ouverte à la participation des autres pays d'Europe [...]»⁴¹. Schuman, il 1 maggio, avendo letto la nota durante il fine settimana, così riferisce a Clapier: «J'ai lu le papier Monnet. Eh bien, c'est oui»⁴². Assumendosi coraggiosamente la responsabilità politica del progetto, egli dichiara «J'en fais mon affaire». Pochissime persone vengono informate della proposta di Monnet e persino il primo ministro Bidault ne viene a conoscenza, in termini molto generici, durante un incontro tra membri del governo. Schuman chiede dunque a Monnet di mettere a punto, in un documento più dettagliato, la versione definitiva del progetto. Nel frattempo, il Segretario di Stato americano, Dean Acheson, recandosi a Londra per la riunione con i ministri degli esteri francese ed inglese del 10 maggio, fa una tappa a Parigi. Nel più profondo

sui seguenti testi: Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris; Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris; Uri P. (1991), *Penser pour l'action. Un fondateur pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris; Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris; Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris; Duchene F. (1994), *Jean Monnet, the first Statesman of Interdependence*, W.W. Norton & Company, New York, London; Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York; Uri P. (1991), *Penser pour l'action. Un fondateur pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris.

⁴¹ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 427.

⁴² Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 523.

segreto, Schuman e Monnet incontrano Acheson, l'ambasciatore americano Bruce e John McCloy presso la residenza dell'ambasciatore il 7 maggio e li rendono partecipi del progetto; Acheson riferisce: «the more we studied the plan, the more we were impressed by it. [...] The genius of the Schuman-Monnet plan laying its practical, commonsense approach, its avoidance of the appearance of limitations upon sovereignty and touchy political problems»⁴³. L'inviato personale di Schuman – il giudice Robert Mischlich – è incaricato di incontrare Adenauer, al quale la proposta deve essere comunicata. Questi scriverà poi nelle sue memorie: «In his personal letter, Schuman explained that the objective of his proposition was not economical but mainly political [...]. This plan absolutely responded to the conception I had since long [...] soon replied to Schuman that I strongly approve his proposition»⁴⁴. Così, alle 18 del 9 maggio 1950, al Quai d'Orsay nel *salon de l'Horloge*, Robert Schuman, alla presenza di Jean e Silvia Monnet, François Fontaine, Etienne Hirsh e Pierre Uri, può presentare alla stampa quella che sarà poi conosciuta come Dichiarazione Schuman e che darà vita alla prima organizzazione sovranazionale della storia⁴⁵. Allo stesso tempo in Germania, Adenauer attendeva l'annuncio ufficiale dell'offerta francese per rendere esplicita, davanti ai giornalisti riuniti per l'occasione a Bonn, l'accettazione del suo Paese.

In tutto, sei governi accolgono la proposta e intraprendono il negoziato: a Francia e Germania si aggiungono Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Per l'Italia sconfitta ed appena uscita dal periodo fascista si tratta di un importante riconoscimento internazionale, nonché di un valido appoggio per la ricostruzione del sistema democratico ed economico interno; per la Francia significa contenere la temuta Germania e la sua crescita economica; per la Germania di Adenauer la possibilità di non esser umiliata come perdente; per i Paesi del Benelux, la riduzione della loro vulnerabilità e la possibilità di un più tranquillo sviluppo economico⁴⁶. Tutti questi Paesi sono al tempo governati da una coalizione cristiano-democratica.

I negoziati iniziano dunque sotto la presidenza di Monnet, rappresentante del governo francese. L'adesione politica dei cinque Stati al piano è però ac-

⁴³ Acheson D. (1969, reissued in 1987), *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York: 383-384.

⁴⁴ Riportato da Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 526.

⁴⁵ Questo fece notevolmente arrabbiare gli Inglesi nei riguardi di Schuman e Acheson, in quanto essi credevano che un complotto fosse stato organizzato alle loro spalle. La situazione si sarebbe chiarita. In ogni caso, gli inglesi avrebbero reagito negativamente, quale che fosse stata la forma prescelta.

⁴⁶ Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London: 26-27.

compagnata, da parte del Belgio, dell'Olanda e dell'Italia, da una serie di riserve su questioni tecniche.

Cosa spinge l'Italia a dare la propria adesione? Ecco come il diplomatico italiano Achille Albonetti commenta la situazione italiana: «Il nostro Paese [...] nonostante le particolari difficoltà derivanti dal fatto di essere tributario dall'estero per il rifornimento delle materie prime siderurgiche e di avere una produzione interna a costi comparativamente più elevati di quelli degli altri Paesi, non esitò ad accogliere la proposta. Nella Ceca esso vide l'avvio alla creazione di una comunità politica ed economica europea costantemente perseguita dal governo italiano sotto il particolare impulso di De Gasperi e Sforza»⁴⁷. Secondo Mario Telò, «la politica europea della nuova Italia fu principalmente il risultato di due elementi interni: la convergenza delle forze antifasciste e l'iniziativa di rottura di De Gasperi: il governo ed il parlamento italiani accettarono il trattato di pace (Conferenza di Parigi) da Paese sconfitto, senza porre condizioni e rinunciando esplicitamente ad ogni concessione al nazionalismo [...] ed allo stesso orgoglio nazionale. [...] De Gasperi era convinto che per bilanciare l'instabilità interna fosse necessario un formidabile contrappeso internazionale [...]; l'aggancio all'Europa veniva considerato da Sforza come sbocco al fallimento dello Stato risorgimentale e della sconfitta e che l'Italia avesse un disperato bisogno dell'Europa e dell'Occidente. Se l'Italia riuscì a non essere un semplice satellite degli Stati Uniti [...] (è dovuto) [...] alla combinazione intelligente di tre dimensioni dell'azione di De Gasperi: i rapporti bilaterali, innanzitutto con gli Usa, la diplomazia bilaterale in seno alle organizzazioni internazionali, l'impegno nelle nuove organizzazioni sovranazionali, legate all'integrazione europea»⁴⁸. Inoltre, De Gasperi - preso atto del blocco dei mercati dell'est - compie la difficile scelta di collocare l'economia Italia nei mercati più difficili e competitivi, i mercati atlantico ed euro-occidentale.

Durante i negoziati, comunque, si compie un tentativo di creare un'alleanza tra l'Italia e il Benelux, ma senza grande successo. Secondo Roussel, l'ambasciatore italiano a Parigi Pietro Quaroni, pur essendo personalmente amico di Monnet e continuando ad affermare che il Piano Monnet è un'iniziativa estremamente importante, è convinto che il Piano possa diventare funzionale ai soli interessi francesi, minacciando così l'industria italiana del carbone e dell'acciaio. Allo stesso modo, egli non crede all'impegno di Schuman nel difendere l'industria italiana. In una nota al Ministro degli esteri Sforza, Quaroni scrive: «Con il Piano Schuman la Francia ha tentato, in

⁴⁷ Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 133.

⁴⁸ Telò M. (1996), *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol.3, Einaudi, Torino: 144 e 147-9.

certa qual misura, la leadership della politica di integrazione europea»⁴⁹. Inoltre, Quaroni sospetta che Monnet sia un neutralista e che questo possa danneggiare la posizione assunta al tempo della Dc. Nelle parole di Paolo Emilio Taviani – capo-delegazione durante i negoziati per la Ceca – «a differenza di La Malfa, che diceva “l’Europa prima, il Trattato dell’Atlantico del Nord poi” – noi cristiano-democratici dicevamo al contrario “l’Europa sì – ma dopo il Trattato dell’Atlantico del Nord”. Eravamo convinti di aver bisogno che gli americani fossero con noi»⁵⁰. In ogni caso, la portata della proposta viene compresa perfettamente a Roma, grazie soprattutto all’impegno personale in tal senso di De Gasperi e Sforza.

In sostanza, la posizione italiana può essere così sintetizzata⁵¹. In un primo momento, l’interesse italiano rispetto al Piano Schuman è prevalentemente politico: l’Italia vede nella partecipazione al progetto un modo per acquisire nuovamente a pieno titolo quello status internazionale paritario, che la sconfitta nella seconda guerra mondiale le ha sottratto e per affermare la lealtà italiana agli ideali europeisti in quel momento sostenuti dagli Stati Uniti. Gli aspetti economici destano invece preoccupazione con riferimento al carbone: il Paese, infatti, non ha interessi da proteggere nel settore, ma potrebbe importare carbone da altri Paesi, con prezzi e qualità concorrenziali rispetto al carbone belga, francese o tedesco. Più complessa la posizione italiana per quanto riguarda la siderurgia, settore che era cresciuto anche grazie all’intervento statale, consistente soprattutto durante il periodo fascista. Se l’industria siderurgica privata mostra timore di fronte alla prospettiva di confrontarsi con agguerriti concorrenti, rinunciando alle politiche protezionistiche che l’hanno da sempre tutelata, dalla siderurgia pubblica – in fase di piena modernizzazione (resa possibile dagli aiuti del Piano Marshall) – la partecipazione al Piano Schuman non viene vista negativamente, a patto che l’Italia possa ottenere dai partner una serie di concessioni. In particolare, si punta ad una proroga prima del pieno inserimento dell’industria siderurgica italiana all’interno della futura Comunità, in modo che gli investimenti previsti possano sortire i risultati sperati.

Il Trattato di Parigi, che crea la *Comunità europea del carbone e dell’acciaio* – la Ceca – è firmato il 18 aprile 1951. L’Alta Autorità, presieduta da Jean Monnet, si stabilisce in Lussemburgo il 10 agosto 1951⁵². L’11

⁴⁹ Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 561.

⁵⁰ Roussel E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris: 562.

⁵¹ Varsori A. (1998), *L’Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari: 84-85.

⁵² La CECA era dotata di quattro organi: l’Alta autorità, l’organo sovranazionale i cui sei membri venivano nominati di comune accordo da governi degli stati membri, ma erano da essi indipendenti; il Consiglio dei Ministri, formato dai rappresentanti governativi dei Paesi mem-

dello stesso mese William Thomlinson è nominato Ambasciatore americano presso la Ceca.

8. La Ced, un tentativo di integrazione politica

Già durante i negoziati relativi al Piano Schuman, una nuova questione si profila all'orizzonte, quella del riarmo della Germania. Il disarmo tedesco crea nel cuore dell'Europa una sorta di "vuoto di potere", che si avverte drammaticamente a seguito della guerra di Corea. Da parte degli Stati Uniti, si suggerisce allora di creare, nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, una struttura operativa integrata – la Nato, appunto, ossia l'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord – in cui inserire anche un esercito tedesco, che sarebbe stato così posto sotto controllo americano. Avendo i francesi rifiutato questa proposta, si trovano costretti - in seguito alle pressioni americane – a trovare un'alternativa per il riarmo tedesco. La soluzione individuata dalla Francia, frutto delle idee di Monnet e del Primo Ministro francese Pleven, viene annunciata dallo stesso Pleven all'Assemblea nazionale francese il 24 ottobre 1950. Il Piano Pleven propone la creazione di un esercito europeo, da porre sotto il controllo di un ministro della difesa europeo. I soldati provenienti dai vari Stati – e anche quelli tedeschi – sarebbero stati integrati in questo esercito europeo al livello dell'unità minima. Il Piano, tuttavia, è altamente discriminatorio nei riguardi della Germania, in quanto tutto il futuro esercito tedesco - e non solo una parte, come per gli altri Stati – avrebbe dovuto essere integrato in quello europeo ed inoltre la sua libertà di manovra sarebbe stata comunque soggetta a limitazioni.

Il governo francese trasmette la sua proposta a tutti i membri dell'Alleanza Atlantica e alla Repubblica federale tedesca. Gli unici che però si riuniscono a Parigi il 15 febbraio 1951 sono, oltre alla Francia, la Germania, l'Italia, il Belgio e il Lussemburgo. L'Olanda si unisce l'8 ottobre e la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, il Canada, la Norvegia e la Danimarca inviano osservatori. Il Trattato che istituisce la *Comunità europea di difesa* – la Ced – è firmato il 27 maggio 1952, il giorno successivo alla firma, a Bonn, degli Accordi che restituiscono alla Germania la sovranità nel campo della difesa⁵³. La Comunità europea di difesa cui si cerca di dar vita è naturalmente diversa da quella inizialmente prevista dal Piano Pleven. Essendo la Ced, in un certo senso, una creatura di Monnet, essa richiama la struttura sovranazionale della Ceca. Inoltre, il

bri; l'Assemblea comune formata da 78 parlamentari delegati dai propri governi nazionali; la Corte di giustizia.

⁵³ Era infatti logico che se la Germania doveva cedere la propria sovranità nel campo della difesa ad un'istituzione sovranazionale, doveva prima riacquisirla. Del resto, l'entrata in vigore degli accordi del 26 maggio era subordinata all'entrata in vigore del Trattato Ced.

modello delineato dalla Ced implica, per certi versi, un certo grado di integrazione economica (necessaria perché l'integrazione degli eserciti richiede, per certi versi, anche una qualche standardizzazione del potenziale industriale-bellico). Degna di nota è anche la posizione assunta dall'Italia nell'ambito dei negoziati per la redazione del testo di trattato. Nel corso dell'estate del 1951, De Gasperi riceve un memorandum da parte di Spinelli, il quale è convinto che la costruzione di un esercito europeo deve essere accompagnata dalla creazione di un organismo politico sovranazionale, quale primo passo per la realizzazione degli Stati Uniti d'Europa. Il Presidente del Consiglio italiano De Gasperi (in quel momento anche titolare del portafoglio degli Esteri) fa proprie tali idee, che guidano da quel momento la delegazione italiana alla Conferenza di Parigi: l'Italia accetta la creazione di una Comunità europea di difesa, purché questa non rimanga fine a se stessa, ma sia strumentale all'istituzione di una Comunità politica europea⁵⁴. Risultato dell'iniziativa degasperiana è l'inserimento, nel Trattato Ced, dell'art. 38, il quale prevede che, una volta creata la Comunità europea di difesa, la sua assemblea parlamentare avrà il compito di elaborare il progetto per la nascita di una comunità politica, da sottoporre poi agli Stati membri⁵⁵.

Secondo Telò, il periodo tra il 1951 e il 1953 è stato l'unico in cui l'Italia abbia avuto una funzione propulsiva a livello europeo. De Gasperi, come abbiamo visto profondamente coinvolto nel progetto Ced, dichiara al Congresso che la Dc tiene a Napoli nel 1954: «La collaborazione politica tra i Paesi del continente europeo rappresenta la premessa indispensabile perché potessero venir impostati anche rapporti di cooperazione economica e sociale internazionali, in assenza dei quali l'Italia non poteva sperare di avviare a soluzione i suoi fondamentali problemi». L'idea principale di De Gasperi è, in altre parole, che l'Italia non può agire a livello internazionale e salvaguardare i propri interessi senza l'esistenza di una solidarietà europea⁵⁶.

⁵⁴ Su questo punto, vedi Pistone S. (ed) (1982), *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino: 152; Stirk M.R. (1996), *A History of European Integration Since 1914*, Pinter, London: 130, ma soprattutto Varsori A. (1998), *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari: 156-157.

⁵⁵ Varsori A. (1998), *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari. In realtà, senza attendere la ratifica del Trattato Ced, i sei governi, riuniti nel Consiglio Ceca, decidono, il 10 settembre 1952, di affidare all'Assemblea già esistente della Ceca, integrata da tre parlamentari per ciascuno dei Paesi più grandi (Francia, Italia e Germania), il mandato di elaborare un progetto di Comunità politica. L'Assemblea della Ceca, così integrata, approva e trasmette al Consiglio dei Ministri il 10 marzo 1953 lo statuto di una *Comunità politica europea*. Questo statuto subisce tuttavia la stessa sorte della Ced, cui è legato. Cfr. Guizzi V. (2000), *Manuale di Diritto e Politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli.

⁵⁶ Telò M. (1996), *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol.3, Einaudi, Torino: 195-196.

Tra il 1953 e il 1954, il Trattato viene ratificato dalla Germania e dai Paesi del Benelux. In Italia, sebbene il Trattato sia stato approvato dalla commissione competente⁵⁷, il Parlamento non vota per la ratifica, preferendo il governo aspettare prima il voto francese⁵⁸. In Francia, intanto, Schuman viene sostituito da Bidault al ministero degli esteri. In seguito, si costituisce un governo presieduto da Mendès-France, con la partecipazione dei gollisti. L'opinione pubblica è divisa tra *cedistes* (favorevoli alla ratifica) e *anticedistes* (contrari). Il Trattato viene bocciato dall'Assemblea nazionale il 30 agosto 1954, con un voto negativo su una questione pregiudiziale, che in pratica rinvia *sine die* la discussione.

Il problema del riarmo tedesco deve però essere ancora risolto, e senza ulteriori rinvii. L'iniziativa viene questa volta da parte del Ministro degli esteri inglese Eden, che riprende la precedente proposta americana, completandola. Nel corso del 1954 si arriva dunque ad una serie di accordi che prevedono l'ingresso della Germania nella Nato, l'adesione italiana e tedesca al Patto di Bruxelles, con la creazione dell'Unione europea occidentale, l'impegno tedesco di non costruire armi atomiche, l'impegno inglese di far stazionare due divisioni britanniche in Germania. Come già nel 1952, si conferma anche la restituzione alla Germania, come condizione logica necessaria per entrare nella Nato, della sovranità nel campo della difesa.

Con la creazione dell'Ueo e l'adesione della Germania alla Nato, la questione militare viene risolta, ma rimane insoluto il problema del futuro politico dell'Europa. Jean Monnet – convinto che comincerà un periodo di stagnazione e che le forze si devono ora concentrare nel rilancio dell'idea europea, dà le dimissioni dalla carica di presidente dell'Alta autorità e crea il *Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe*⁵⁹.

Le sue idee sono ben chiare. Spiega infatti nelle sue Memorie: «[...] non avevo l'intenzione di portare avanti una battaglia solitaria. Assumersi le proprie responsabilità quando il vostro obiettivo è unire l'Europa significa implicare la responsabilità degli altri, di chi sceglierà di lavorare con voi e, attraverso questi, influire su quegli uomini e quelle donne che decidono»⁶⁰. Le forze con cui lavorare sono, per Monnet, i partiti politici ed i sindacati dei lavoratori; solo

⁵⁷ Con il voto contrario dei Comunisti, dei Socialisti di Nenni, del Msi e dei monarchici.

⁵⁸ Inoltre il nuovo Governo Pella – emerso dalle elezioni del 1953 – cambia linea politica, preferendone una più fortemente nazionalistica, provando a legare la questione della Ced a quella di Trieste (gli Stati Uniti premono per una rapida ratifica della Ced). Il successivo governo Scelba non è in grado di modificare questa linea politica. La mancata ratifica da parte del Parlamento italiano della Ced ha sicuramente un impatto negativo sull'opinione pubblica e sulla classe politica francese. Cfr. Pistone S. (1982), *L'Italia e l'Unità europea*, Loescher, Torino: 153.

⁵⁹ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 579-638.

⁶⁰ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 598.

essi, infatti hanno al tempo stesso «la forza ed il disinteresse» necessari alla costruzione dell'Europa. I partiti, per forza e vocazione hanno infatti una visione globale delle cose. I sindacati si interessano invece alla vita di tutti i giorni e sono sensibili alle trasformazioni. Il loro luogo di incontro sarebbe stato il *Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe*⁶¹.

Il *Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe*, probabilmente il gruppo di pressione più influente nella storia delle Comunità europee, riunisce leader di tutti i partiti politici (esclusi gli estremisti) e i sindacati dei sei Stati membri⁶². L'obiettivo dichiarato è chiaro – la creazione degli Stati Uniti d'Europa – mentre le priorità contingenti sarebbero state indicate progressivamente dagli eventi. Con il sostanziale aiuto di François Fontaine e di un ristretto numero di altre persone, Monnet assicura il collegamento tra i membri del Comité e organizza incontri con scadenza annuale. «Je n'avais pas besoin des grands moyens - écriverà Monnet nelle sue memorie - un bureau, un téléphone et une secrétaire me suffiraient [...] Quand on est résolu à l'action et qu'on cherche que l'action, et pas le prestige, on ne reste pas longtemps démunie»⁶³. Sin dall'inizio, personaggi quali Marjolin, Uri, Triffin, Carli, Kohnstamm danno il proprio contributo alla creatura di Monnet⁶⁴, presentata a Parigi il 13 ottobre 1955. L'obiettivo principale della prima Assemblea generale del *Comité* – che si tiene a Parigi il 18 gennaio 1956 – è di fare pressione per una rapida e positiva conclusione dei negoziati relativi ai Trattati Cee ed Euratom, e per la loro successiva ratifica.

⁶¹ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 599-600.

⁶² Vi si aggiungono presto anche gli inglesi.

⁶³ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris: 603.

⁶⁴ Monnet vedrà nel Comité una sorta di «moltiplicatore d'idee». Durante tutto il secondo semestre 1955, Monnet viaggia in lungo e largo per l'Europa, cercando di mostrare ai suoi interlocutori come l'Europa fosse una realtà ben vivente e non un puro affare diplomatico, alla cui causa dare dunque la propria adesione. Grazie ai consensi ricevuti, Monnet poteva ufficialmente presentare il Comité il 13 ottobre 1955, la cui prima riunione si tenne a Parigi il 18 gennaio 1956. Tali Assemblee generali, accuratamente preparate da Monnet, si tennero una volta l'anno. Alle diciotto riunioni, comprese in un arco temporale fra il 1956 ed il 1973, parteciparono nel complesso più di 130 responsabili di partiti e sindacati europei; tra essi: Brandt, Kiesinger, Schmidt, Pleven, Giscard d'Estaing, Pinay, Maurice Favvre, Fanfani, Moro, Forlani, Rumor, Malagodi, Nenni, Saragat, La Malfa, Douglas-Home, Heath, Jenkins, Tindemans, Lefèvre, Werner. Le Assemblee generali adottavano risoluzioni, che poi i membri si impegnavano a (cercare di) far adottare in patria, e che hanno rappresentato vere e proprie pietre miliari nel processo di integrazione europea. Monnet seguiva personalmente anche la fase della messa in atto delle decisioni assunte.

9. La Comunità economica europea e l'Euratom⁶⁵

Jean Monnet è convinto che il rilancio dell'integrazione europea può venire dall'energia atomica. Egli è anche consapevole del fatto che, dopo il fallimento della Ced, il rilancio dell'integrazione europea non può venire dalla Francia. È questa la ragione per cui egli decide di rivolgersi al Ministro degli affari esteri belga, Paul-Henri Spaak. Anche Spaak è infatti convinto della necessità di un rilancio del processo di integrazione e il 2 aprile 1955 scrive ai colleghi francese e italiano - Antoine Pinay e Gaetano Martino - e ad Adenauer, proponendo loro di estendere le competenze della Ceca ad altri settori, come i trasporti e l'energia atomica. Beyen - il Ministro degli esteri olandese - propone, il 21 aprile 1955 alla presenza del *Mouvement Européen*, di creare una comunità sovranazionale che soprassieda ad un'unione economica. Di conseguenza, i rappresentanti dei tre Paesi del Benelux redigono un documento nel quale trovano spazio le due proposte di Spaak e di Beyen (*Memorandum des Pays du Benelux aux Six Pays de la Ceca* or *Benelux Memorandum*). Di fronte a tale memorandum, l'atteggiamento della Francia, della Repubblica federale tedesca e dell'Italia appare molto prudente. Da parte sua, Monnet fa in modo che l'Assemblea della Ceca voti all'unanimità, il 14 maggio, una risoluzione che invita i ministri degli esteri a convocare una conferenza intergovernativa allo scopo di scrivere, in collaborazione con le istituzioni della Ceca, gli atti internazionali necessari per procedere sulla strada dell'integrazione europea. Su pressione del Ministro italiano Martino, si decide che tale conferenza avrebbe avuto luogo a Messina, anche se la posizione italiana nei confronti del memorandum del Benelux viene definita solo alla fine di maggio. Esso mostra interesse per il progetto di comunità nucleare ed anche nei confronti del prospettato mercato comune si individuano margini di vantaggio sufficienti per partecipare ai negoziati, posto che alcune esigenze italiane vengano tenute in considerazione. Soprattutto si ritiene necessario estendere il principio della libera circolazione non solo alle merci, ma anche alla mano d'opera e ai capitali. Il primo obiettivo corrisponde alla tradizionale esigenza italiana di favorire l'emigrazione della forza-lavoro eccedente, mentre il secondo testimonia dell'attenzione di Roma verso il mezzogiorno, nel senso che si spera di veder

⁶⁵ Se non diversamente specificato, il paragrafo seguente è prevalentemente basato su Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris; Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris; Uri P. (1991), *Penser pour l'action. Un fondateur pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris; Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris; Rousset E. (1996), *Jean Monnet*, Fayard, Paris; Duchene F. (1994), *Jean Monnet, the first Statesman of Interdependence*, W.W.Norton & Company, New York, London; Stirk M.R. (1996), *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London; Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Giuffrè, Milano.

affluire nella penisola, soprattutto nel Sud, risorse finanziarie che contribuiscano allo sviluppo⁶⁶.

Nell'incontro di Messina (1-3 giugno 1955), i ministri degli esteri dei sei Stati membri della Ceca, stabiliscono che è giunto il tempo di compiere nuovi passi nella costruzione dell'edificio europeo e queste nuove tappe devono essere realizzate soprattutto nel settore economico. In particolare, essi fanno riferimento alla creazione di un mercato comune e all'integrazione settoriale in un campo, quello dell'energia atomica. Esistono naturalmente divergenze tra i vari punti di vista, con i tedeschi, gli italiani e gli olandesi in favore di un'integrazione economica generale e la Francia sulla posizione opposta dell'integrazione settoriale.

Si crea così un comitato intergovernativo presieduto da Spaak (*Comité Spaak*). Il rapporto di tale comitato (*Rapporto Spaak*), presentato ai ministri il 21 aprile 1956, ha come oggetto lo studio della natura e delle modalità per la creazione di un mercato comune. Solo allora iniziano i "veri" negoziati. Il Paese da cui vengono le maggiori resistenze è, in questo momento, la Francia. In particolare, Mendès-France teme che gli italiani esportino la loro disoccupazione in Francia. Marjolin spiega chiaramente il punto di vista di Mendès-France: «Attirés par un niveau de vie supérieur au leur, les Italiens affluiraient en France et, dans certaines circonstances au moins, les Français dans la Ruhr. Vision apocalyptique»⁶⁷. Da parte dell'Italia, certo, si pensa, data la povertà del Paese – a come trarre vantaggio dalla nuova iniziativa.

I negoziati non sono facili. I francesi pongono un certo numero di riserve, anche se comprendono che, se vogliono che l'Euratom sia accettata alle loro condizioni, a loro tocca accettare il legame con il mercato comune invocato dagli altri Stati. Nella sua autobiografia, Robert Marjolin, uno dei negoziatori francesi e in precedenza segretario generale dell'Oece afferma che ad un certo punto si crea a Bruxelles una "*veritable complicité*" tra le delegazioni che negoziano, per trovare una formula accettabile per il governo francese. «Je me rappelle certains dîners où Français, Belges, Hollandais et Allemands, nous nous disions, avec franchise, ce qui était acceptable pour les uns et pour les autres»⁶⁸.

⁶⁶ Varsori A. (1998), *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari: 121–122.

⁶⁷ Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 287. Ironia della sorte, questo punto sarà fatto proprio da chi, in Norvegia, si schiera, alla metà degli anni '90, per il "Nej til Europa". L'idea che una moltitudine di italiani, greci e spagnoli possano emigrare in Norvegia, letteralmente terrorizza i norvegesi, che infatti votano contro l'ingresso nell'Unione (v. *infra*).

⁶⁸ In precedenza Marjolin, molto vicino a Monnet, dal quale deve aver appreso il "metodo delle cene", afferma di aver desiderato con forza il successo dei negoziati. Abbastanza stranamente, l'unica delegazione non nominata nel paragrafo riportato è quella italiana, pure guidata

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, essi guardano con favore alla creazione di un mercato comune, ma, avendo appreso la lezione della Ced, adottano una posizione più defilata. Sono due eventi internazionali, in realtà, che forniscono la spinta necessaria per la conclusione dei negoziati: l'invasione dell'Ungheria (4 novembre 1956) e, soprattutto, la nazionalizzazione del Canale di Suez (20 luglio 1956)⁶⁹. Il caos economico suscitato da quel conflitto non dura a lungo, ma quanto basta perché gli europei, i francesi in particolare, prendano coscienza dei rischi derivanti dalla loro dipendenza economica e dalla frammentazione politica nella scena internazionale.

Il 25 marzo 1957, i Trattati istitutivi della *Comunità economica europea* (Cee) e dell'*Euratom* vengono firmati a Roma (da cui il nome di Trattati di Roma). Il *Comité* di Jean Monnet preme perché essi siano ratificati nel più breve tempo possibile. Per la fine dell'anno, tutti gli Stati membri della Ceca ratificano i Trattati⁷⁰, così che le istituzioni che essi prevedono possono essere create già all'inizio del 1958. Il primo Presidente della Commissione – che ha la propria sede a Bruxelles – è Walter Hallestein (tedesco, riletto per tre volte), amico di Adenauer. Nel frattempo, i 142 membri dell'Assemblea cominciano a riunirsi a Strasburgo, con Robert Schuman come primo Presidente.

10. Dai Sei ai Nove: il primo allargamento

Il Regno Unito, che all'inizio partecipa ai lavori del Comitato Spaak per abbandonarlo subito dopo, pensa che il mercato comune fallirà. Così, propone la creazione di una zona di libero scambio all'interno dell'Oece. Fallito definitivamente il negoziato con i Sei il 15 dicembre 1958, la Gran Bretagna si fa portavoce della creazione della Zona europea di libero scambio (*European free trade association*, Efta), il cui Trattato istitutivo viene firmato il 4 gennaio 1960 (Convenzione di Stoccolma). Oltre al Regno Unito, vi partecipano la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, il Portogallo, la Svizzera e l'Austria. La Finlandia diviene membro associato nel 1961.

da un diplomatico esperto e rispettato quale Roberto Ducci. Cfr. Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 296-297.

⁶⁹ Nel 1960, uno dei negoziatori dei trattati Cee ed Euratom scriverà: «[...] se l'Europa un giorno diventerà una realtà, nel museo degli europeisti dovrà trovarsi anche un posto al busto del Colonnello Nasser [...]». (Albonetti A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*. Giuffrè, Milano: 176).

⁷⁰ Anche grazie alle pressioni di Monnet, i socialisti tedeschi di Ollenhauer e i socialisti francesi voteranno in favore del Trattato; in Italia, il Psdi vota in favore e – novità importante – il Psi di Nenni – anche se ancora non membro del *Comité* – assume una posizione diversa dal Pci, votando in favore dell'Euratom e astenendosi nel voto sulla Cee.

Allo stesso tempo, l'Oece (*Organizzazione europea per la cooperazione economica*) si trasforma, avendo ormai assolto il suo compito, nella *Organizzazione per la Cooperazione economica e lo sviluppo* (*Organization for economic cooperation and development*, Oecd), attraverso una Convenzione firmata il 4 gennaio 1960 (ed entrata in vigore il 30 settembre 1961): ai 18 Stati già membri, si aggiungono gli Stati Uniti e il Canada. Il Giappone aderisce nel 1964, la Finlandia nel 1970, l'Australia nel 1971 e la Nuova Zelanda nel 1973.

Dal punto di vista dell'integrazione europea, gli anni 1958-62 sono definiti, da Robert Marjolin, Vicepresidente (francese) della Commissione, «the honeymoon»⁷¹.

Il processo per la creazione di un'unione doganale procede bene, permettendo la crescita degli scambi intra-comunitari. In particolare, per molti prodotti agricoli il mercato comune si realizza ancor prima della scadenza del periodo transitorio. Analogamente, per i prodotti industriali una sia pure imperfetta unione doganale si realizza dal 1 luglio 1968, con l'eliminazione dei dazi e delle restrizioni quantitative e con l'instaurazione di una tariffa doganale comune. La libera circolazione dei lavoratori subordinati si realizza definitivamente a dicembre del 1968, con l'adozione dei relativi provvedimenti⁷².

In tutto questo, l'argomento più controverso è la *Politica agricola comune* (Pac), sulla quale, inoltre, si concentrano gli interessi francesi. Il 30 giugno 1960, la Commissione – il Commissario all'agricoltura è Sicco Mansholt, ex Ministro olandese dell'agricoltura – mette a punto i principi che avrebbero dovuto presiedere al funzionamento della Pac. Tra questi, i principali sono: libera circolazione dei prodotti agricoli, progressivo stabilimento sul mercato di prezzi uniformi, preferenza comunitaria come protezione dai mercati esterni, solidarietà finanziaria. Saranno necessari otto (difficili) anni per mettere in piedi la Pac. Per arrivare all'approvazione degli atti necessari a tal fine, si tengono nel 1962, 1963 e 1964 riunioni interminabili tra i ministri dell'agricoltura, dette *maratone agricole*.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, la Cee comincia a presentarsi come un blocco unico e compatto. Molti Stati seguono l'esempio degli Stati Uniti e accreditano proprie missioni diplomatiche a Bruxelles. Nel 1963, inoltre, la Convenzione di Yaoundè viene conclusa tra la Cee da una parte, 18 ex colonie dei Sei dall'altra. Nel 1969, la Convenzione viene rinnovata per un periodo di ulteriori 5 anni.

Nel frattempo, nella primavera del 1958, in seguito alla crisi algerina, il generale De Gaulle viene chiamato alla guida del governo francese. Egli accetta,

⁷¹ Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 304-321.

⁷² Si tratta del regolamento del 16 dicembre 1968, n. 1612/68 e della concomitante direttiva n. 360/68.

ma sotto la condizione che venga preparato un nuovo testo costituzionale. La nuova Costituzione, approvata con un referendum nel settembre del 1958, segna l'inizio della *V Repubblica* francese, di cui De Gaulle sarà eletto a novembre primo Presidente. Contrariamente alle aspettative pessimistiche, egli rispetta gli impegni e adotta le misure finanziarie e monetarie necessarie per l'avvio del mercato comune. Tuttavia, egli ha una visione personale dell'Europa e del ruolo che la Francia deve rivestire al suo interno; tale visione influenza a lungo, nel bene e nel male, lo sviluppo della Comunità, anche dopo la sua uscita di scena nel 1969.

De Gaulle crede ad un concerto di *Europe Européenne* e *Europe des Etats*: vuole un'Europa formata da Stati nazionali che possa ricoprire un ruolo di leadership (o almeno alla pari con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica) sullo scenario internazionale. Dal punto di vista pratico, per esempio con riferimento al quadro istituzionale, egli è contrario all'elezione diretta dell'Assemblea⁷³ e alla fusione degli esecutivi delle tre Comunità. Allo stesso tempo, De Gaulle preme per un coordinamento forte tra i Sei nel campo della politica estera. A tal fine, nel 1958 egli propone incontri regolari – una volta al mese - tra i ministri degli affari esteri. Questa proposta viene approvata il 23 novembre 1959 e il primo incontro si tiene a gennaio del 1960.

Il 5 settembre dello stesso anno, De Gaulle presenta ad una conferenza stampa la sua idea di cooperazione tra Stati, che implica, fra l'altro, incontri al livello di capi di Stato e di governo. Un primo summit di questo genere si tiene a Parigi, il 10 e 11 febbraio 1961, con l'assistenza dei ministri degli esteri. A causa però del rifiuto del Ministro olandese Joseph Luns di tenere incontri regolari di questo tipo e di creare un segretariato a tale scopo, si istituisce il Comitato Fouchet, assegnandogli il mandato di sviluppare proposte per una cooperazione politica. Il rapporto della Comitato Fouchet è presentato il 19 ottobre 1961: questo rapporto giunge a proporre un'Unione di Stati col fine di dar vita ad una politica estera e di difesa comune. Prevedibilmente, tali proposte incontrano la resistenza degli altri Stati membri, e alla fine il rapporto, dopo alcune modifiche, viene sostanzialmente messo da parte. Questo causa una dura reazione da parte di De Gaulle che, in una conferenza stampa del 15 maggio 1962, attacca la tesi in favore della sovranazionalità, definendone “senza patria” i sostenitori. Nella stessa conferenza stampa, egli critica tutta la struttura dell'integrazione atlantica. I suoi attacchi sono così forti che sei ministri appartenenti al Mrp si dimettono dal governo e un *Manifeste des Européens* viene firmato da 293 membri dell'Assemblea. Le tesi di De Gaulle sono criticate anche dal *Comité d'action*, nella sua riunione del 26 luglio 1962.

⁷³Che nel 1958 decide di assumere la denominazione di *Assemblée parlementaire europea* e nel 1960 approva un progetto per la sua elezione diretta.

Nel frattempo, nel 1961, il governo inglese conservatore presieduto da Macmillan ha presentato la domanda di adesione alla Cee e sono iniziati i negoziati⁷⁴. Di fatto, le condizioni poste dagli inglesi sono così intransigenti che, secondo Robert Marjolin, «on peut avoir l'impression, pendant un temps, que dans l'esprit des négociateurs britanniques, il s'agissait moins d'une adhésion de l'Angleterre au traité de Rome [...] que d'une renégociation du traité lui-même [...] avec comme objectif un compromis entre le system communautaire et le system britannique [...]»⁷⁵. A peggiorare le cose, almeno dal punto di vista di De Gaulle, il 4 luglio 1962 Kennedy lancia il suo *Grand Design*, un'idea mirante ad una cooperazione tra una Comunità europea allargata e gli Stati Uniti. La situazione non migliora quando, il 18 dicembre dello stesso anno, a Nassau, Kennedy offre alla Gran Bretagna i missili Polaris di costruzione americana. La stessa offerta è rivolta anche alla Francia, ma viene accolta con un netto rifiuto. Ciò è dovuto al fatto che De Gaulle vede, nella proposta americana, un modo per dominare l'Europa dal punto di vista degli armamenti nucleari. L'accettazione britannica è dunque la dimostrazione che il cuore della Gran Bretagna non batte per l'Europa. In questa situazione, De Gaulle pone bruscamente termine ai negoziati con il Regno Unito, affermando, nell'usuale contesto di una conferenza stampa: «Il est possible qu'un jour l'Angleterre vienne se transformer elle-même suffisamment pour faire partie de la Communauté européenne sans restrictions et sans reserves [...] dans ce cas-là les Six lui ouvriraient la porte [...]»⁷⁶. In cambio, De Gaulle offre alla Gran Bretagna un accordo di associazione, cosa che Macmillan giudica estremamente offensiva, ponendo di fatto il suo Paese allo stesso livello della Grecia e della Turchia⁷⁷. Come se non bastasse, la Francia e la Germania firmano (il 22 gennaio 1963) un *Trattato di amicizia* e ciò causa una viva irritazione in Italia e nei Paesi del Benelux.

È anche arrivato il momento, inoltre, di tornare a fare i conti con la Pac. Il 21 ottobre 1964 la Francia fa sapere ai suoi partner di essere pronta ad abbandonare la Cee se non si raggiunge un accordo relativo al finanziamento della politica agricola comune. La Francia è già notevolmente irritata dalla decisione (del 24-25 febbraio 1964) di unificare gli esecutivi delle Comunità a partire dal 1 gennaio 1967. A tal fine si era sottoscritto, l'8 aprile 1965, il Trattato di fusione degli esecutivi.

⁷⁴ La candidatura inglese è seguita da quella dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia.

⁷⁵ Marjolin R. (1986) *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 330.

⁷⁶ Versione inglese in Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 86-90.

⁷⁷ L'Accordo di associazione con la Grecia era stato firmato il 9 luglio 1961 ed entrò in vigore il primo novembre dell'anno successivo. Era invece in fase di negoziazione l'accordo con la Turchia.

Il 14 dicembre 1964, il Consiglio chiede alla Commissione di preparare delle proposte relative al finanziamento della Pac nel periodo 1965-70, attraverso un sistema che utilizzi a tal fine le imposte pagate sui prodotti provenienti da Paesi terzi al momento del loro ingresso nella Cee. La Commissione non solo dà vita ad un piano estremamente ambizioso, ma inasprisce il contrasto con Parigi presentando tale piano prima all'Assemblea e poi al Consiglio. La proposta della Commissione prevede la realizzazione, entro il luglio del 1967, di un mercato unico per la Pac, mentre i costi ad essa relativi sarebbero stati sostenuti dalla Comunità attraverso le tariffe e i diritti doganali, che la Comunità avrebbe amministrato come risorse proprie. La relativa procedura di bilancio vede, nelle previsioni della Commissione, la concessione all'Assemblea del diritto di proporre emendamenti che, se sostenuti anche dalla Commissione, possono essere respinti dal Consiglio solo con una maggioranza di cinque membri su sei.

Il 14 giugno, il Consiglio comincia a discutere sull'argomento. Il Ministro degli esteri francese Maurice Couve de Murville, che presiede la riunione, si oppone alle proposte della Commissione e il 30 giugno, a causa del disaccordo tra i membri, scioglie la seduta. Il 1 luglio, la Francia annuncia che non avrebbe collaborato con nessuna delle istituzioni comunitarie. Di conseguenza, i rappresentanti francesi si astengono dal partecipare alle riunioni del Coreper e ai funzionari dell'amministrazione francese viene proibito di prendere parte alle sedute dei gruppi di lavoro (*crise de la chaise vide*). Il nocciolo del problema, in realtà, è l'opposizione francese all'introduzione del sistema di voto a maggioranza qualificata, previsto dai Trattati per le decisioni del Consiglio su determinate materie, a partire dal 1 gennaio 1966. Inoltre, De Gaulle vuole ridurre il peso ed il ruolo della Commissione. Come egli dichiara nella conferenza stampa del 9 settembre 1965, con l'introduzione del voto a maggioranza qualificata «[...] la France serait exposée à se voir forcer la main dans n'importe quelle matière économique, par conséquence sociale et souvent même politique et en particulier [...] dans le domaine agricole [...]»⁷⁸.

La faccenda si chiude il 29 gennaio 1965 in Lussemburgo, in assenza della Commissione. Sulla questione del voto a maggioranza qualificata, si raggiunge, più che un accordo – qualcuno parla di *compromis de Luxembourg* – un *constat des desaccords*. Il testo afferma infatti:

1. Quando, in caso di decisioni da prendere a maggioranza qualificata su una proposta della Commissione, sono in gioco interessi molto importanti di uno o più Stati parti, i membri del Consiglio cercheranno, in un ragionevole lasso di tempo, di raggiungere soluzioni che possano essere adottate da tutti i

⁷⁸ Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 349.

membri, rispettando i loro reciproci interessi e, allo stesso tempo, quelli della Comunità, in conformità all'articolo 2 del Trattato.

2. Con riferimento al paragrafo precedente, la delegazione francese considera che, ove interessi molto importanti siano in gioco, la discussione deve continuare finché non sia raggiunto un accordo all'unanimità.

3. Le sei delegazioni constatano che esiste una diversità di vedute circa ciò che si dovrebbe fare nel caso in cui fallisca il tentativo di raggiungere un accordo.

4. Le sei delegazioni considerano, in ogni caso, che tale divergenza non impedisca alla Comunità di svolgere i propri lavori, secondo la procedura comune⁷⁹.

Da un punto di vista pratico, la portata di questo accordo è che da allora, anche su questioni per le quali nessuno Stato membro si oppone ad una certa decisione, il voto a maggioranza qualificata non diventa mai la regola, lasciando posto alla pratica del *consenso*.

Per quanto riguarda la Commissione, la Francia riduce le sue richieste. Si trova un accordo invitando la Commissione alla moderazione e a seguire un insieme di regole nei suoi rapporti con il Consiglio (ci si accorda su un *heptalogue*, invece che sul *decalogue* proposto dai francesi). Inoltre, la fusione degli esecutivi si realizza con un ritardo di sei mesi: la Commissione unificata comincia a lavorare solo il 6 luglio 1967, presieduta non più da Hallestein, del quale De Gaulle pretende la sostituzione, ma dal più debole belga Jean Rey. Infine, il 21 febbraio 1966, De Gaulle annuncia che la Francia riassume la piena sovranità su tutte le forze armate sul proprio territorio e conferma, attraverso una lettera (7 marzo 1966), il ritiro dalle strutture operative del Patto Atlantico (ossia dalla Nato), anche se non dall'Alleanza.

Il 1967 è un anno di cambiamenti non solo per la Commissione, ma anche per alcuni Stati europei. Già nel 1967, Kiesinger è diventato il Cancelliere tedesco e Willy Brandt Ministro degli esteri. Il 21 aprile 1967, il colpo di stato dei Colonnelli in Grecia conduce ad un congelamento dell'accordo di associazione Cee/Grecia. Nello stesso anno, i laburisti vincono le elezioni in Gran Bretagna, dando vita ad un governo guidato da Wilson (con Brown al ministero degli esteri). Dopo un tour delle capitali europee, Wilson annuncia, alla House of Commons, che il Regno Unito presenterà nuovamente la propria candidatura per l'adesione alle Comunità (2 maggio 1967). Già il 16, De Gaulle esprime alcune riserve in merito, anche se non oppone un rifiuto formale.

⁷⁹ Tradotto dalle autrici da Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 94.

Sarà solo dopo il parere favorevole della Commissione, che De Gaulle esprimerà un nuovo veto all'entrata della Gran Bretagna (27 novembre 1967).

L'occupazione della Cecoslovacchia da parte dell'Unione Sovietica (20 agosto 1968) mette in dubbio la validità della politica di De Gaulle nei riguardi dell'Europa dell'est. Il 13 novembre 1968, su iniziativa inglese, si crea, all'interno della Nato, l'*Eurogroup*. Infine, dopo essere stato sconfitto su un referendum relativo alla riforma del Senato e dell'ordinamento regionale (27 aprile 1969), De Gaulle dà le dimissioni e il suo vice George Pompidou viene eletto Presidente il 15 giugno. Nel nuovo governo, siedono quattro persone che appartengono al *Comité d'Action* di Jean Monnet: Valéry Giscard d'Estaing, René Pleven, Jacques Duhamel, Joseph Fontanet. Nella conferenza stampa del 10 luglio 1969, Pompidou esprime compiutamente le sue idee riguardo all'Europa. Il risultato è il cosiddetto *Triptyque* di Pompidou, approvato al vertice dell'Aja del 1-2 dicembre 1969. Il *Triptyque* consiste del legame stabilito tra tre principi: completamento, approfondimento ed allargamento. Completamento del mercato comune per il primo gennaio 1970, con particolare attenzione al finanziamento della PAC con le risorse proprie della Comunità; approfondimento della Comunità, soprattutto nel campo delle politiche economiche e monetarie; allargamento alla Gran Bretagna e ad altri Stati, a condizione che la Comunità adotti una posizione comune prima dell'inizio dei negoziati.

Di conseguenza, il 22 aprile del 1970 si firma il *Trattato del Lussemburgo*, in base al quale la Comunità avrebbe acquisito le risorse proprie entro il 1975; i poteri dell'Assemblea vengono estesi, ma non sino al punto di soddisfarne completamente le richieste (completamento).

Con riferimento all'approfondimento, Etienne Davignon – l'allora direttore politico del ministero degli esteri belga e in seguito commissario europeo – viene incaricato di studiare come la Cee potrebbe avanzare sulla strada dell'Unione politica. Il Rapporto Davignon, adottato dal Consiglio dei Ministri degli esteri il 27 ottobre 1970 a Lussemburgo, costituisce la base per la futura Unione politica europea; si propone infatti:

«1. (a) I ministri degli esteri si incontreranno almeno ogni sei mesi, su iniziativa del Presidente in carica.

(b) Una conferenza dei capi di Stato o di governo si terrà, invece, qualora i ministri degli esteri considerino che la situazione sia così seria o le materie da discutere così importanti da richiederlo.

(c) Nel caso di una crisi di particolare urgenza, si provvederà ad una consultazione straordinaria.

2. Gli incontri saranno presieduti dal Ministro degli esteri del Paese cui spetta la presidenza del Consiglio delle Comunità europee.

3. *Gli incontri a livello ministeriale saranno preparati da una commissione dei capi dei dipartimenti politici.*

Commissione politica

1. *Questa Commissione, comprendente i capi dei dipartimenti politici, si riunirà almeno quattro volte l'anno, per porre le basi degli incontri ministeriali e svolgere i compiti affidatili dai ministri [...].*

I governi si consulteranno sulle più importanti questioni di politica estera. Gli stati membri saranno liberi di proporre ogni argomento che ritengano opportuno per le consultazioni politiche [...].

La Commissione sarà consultata ove i lavori dei ministri influenzino le attività delle Comunità europee [...].

I ministri e i membri della commissione per gli affari politici del Parlamento europeo terranno un incontro ogni sei mesi per discutere le questioni che sono oggetto di consultazione, nel quadro della cooperazione in materia di politica estera. Questi incontri saranno informali, per assicurare che i parlamentari ed i ministri possano esprimersi liberamente [...].

L'incontro sarà normalmente tenuto nello Stato del Presidente.

*Lo stato ospitante provvederà a fornire un servizio di segretariato e all'organizzazione pratica degli incontri [...]*⁸⁰.

Il Vertice dell'Aja commissiona un rapporto anche a Pierre Werner - Primo ministro del Lussemburgo – sull'Unione economica e monetaria. Il rapporto, pubblicato il 17 ottobre 1970, ritiene possibile il raggiungimento dell'Unione monetaria europea (Emu) entro dieci anni e prevede la creazione, fra le altre cose, di un potere decisionale indipendente per le politiche economiche e di un sistema comune per le banche centrali. Il piano non troverà mai attuazione⁸¹. I soli risultati concreti consistono nella creazione del *Serpente monetario* (24 aprile 1972) e poi del *Sistema monetario europeo* (Sme, 13 marzo 1979)⁸².

Con riferimento all'allargamento, conformemente alle richieste francesi, i negoziati con i candidati all'adesione vengono divisi in due fasi: la prima si svolge tra i Sei, durante il primo semestre del 1970; la seconda con i quattro candidati a partire dal 30 giugno 1970. In questa fase, la posizione comune dei Sei viene espressa dal Presidente in carica. Il Consiglio dà anche mandato alla

⁸⁰ Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 104-110.

⁸¹ Molti altri appelli in favore dell'Emu si registrano in questo periodo: cfr. Tindemans report, 7.1.1976, Bremen Council, 6/7.7.1978; Gensher-Colombo Plan, 19.11.1978, Stuttgart Solemn Declaration, 17-19.6.1983.

⁸² Gli Accordi di Bali prevedono un margine per la fluttuazione delle valute del +/- 2,25% (6% per l'Italia e la Gran Bretagna). Tuttavia, l'uscita dell'Italia, della Gran Bretagna e della Francia ridurrà fortemente la sua efficacia.

Commissione di ricercare, lavorando con i Paesi candidati, la soluzione a determinati problemi sorti durante i negoziati.

Nonostante tutto, i negoziati procedono piuttosto lentamente. Finalmente, dopo un incontro dall'esito positivo tra Pompidou e Heath (20-21 maggio 1971), procedono più rapidamente e il Trattato di adesione viene firmato il 22 gennaio 1972. Il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda diventano così membri della Comunità a partire dal 1 gennaio 1973: è l'Europa dei Nove. In Norvegia, invece – nonostante la conclusione positiva dei negoziati e la chiara maggioranza per il Sì emersa nello *Stortinget* – un referendum tenutosi il 25 settembre 1972 respinge l'adesione alla Cee, con il 53,5% dei voti.

A seguito dell'accessione dei tre nuovi membri, un accordo di libero scambio viene firmato con i rimanenti Paesi Efta.

3. Crisi e rilancio dell'Europa

1. Dall'Europa a Nove all'Europa a Dieci (1973-1981)

Il periodo che va dal primo al secondo allargamento è di solito definito un periodo di stagnazione, insieme con la prima metà degli anni '80. Al contrario, si verificano un certo numero di eventi importanti.

Sul piano interno, l'evento più importante è sicuramente la creazione, a marzo del 1979, del *Sistema monetario europeo* (v. *supra*) o Sme¹, oltre che dell'*Unità di conto europea* (Ecu, *European currency unit*)². Sul piano istituzionale, si registra, da un lato, l'affermarsi dell'abitudine di tenere periodicamente, ogni sei mesi circa, Vertici dei Capi di Stato e di governo, che prenderanno il nome di Consiglio europeo; dall'altro lato, l'elezione diretta del Parlamento europeo (1979) e il suo accresciuto ruolo nella procedura di approvazione del bilancio (1975). Inoltre, al fine di ridistribuire la ricchezza e favorire le politiche di sviluppo, si crea nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr).

Sulla scena esterna, ha luogo in questo periodo – e ciò avrà non poca influenza sulla Cee – il processo di democratizzazione dei Paesi dell'Europa mediterranea, ossia la Grecia, la Spagna e il Portogallo: la prima diventerà membro della Comunità nel 1981, gli altri due nel 1986. Inoltre, per la prima volta si dà vita ad un documento di portata pan-europea: è la *Carta di Helsinki* (1975). Non tutto però è positivo: in questo periodo, gli Stati Uniti sviluppano un atteggiamento diverso nei confronti della Comunità e si subiscono gli effetti negativi della crisi economica dovuta al rialzo dei prezzi del petrolio, come conseguenza del conflitto arabo-israeliano (1973).

¹Cfr per esempio Marjolin R. (1986), *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris: 355.

² L'Ecu non è una vera e propria moneta, ma un'unità di conto determinata da un paniere nel quale confluiscono, in maniera percentuale diversa, le monete degli Stati membri.

L'atteggiamento che gli Stati Uniti assumono riguardo all'Europa negli anni '70 è diverso rispetto a quello che aveva caratterizzato i periodi precedenti. La Cee è percepita come un concorrente nel campo economico, responsabile in particolare del deficit che gli Stati Uniti registrano nella bilancia dei pagamenti. A ciò si aggiunge la diatriba sul problema della difesa: gli Stati Uniti chiedono con insistenza che l'Europa contribuisca maggiormente alle spese della Nato, mentre allo stesso tempo il Presidente americano Nixon vuole affermare con forza la leadership statunitense su di essa. Nell'aprile 1973, il Segretario di stato Kissinger propone così una "nuova Carta Atlantica", affermando, tra l'altro, che gli Stati Uniti hanno interessi e responsabilità globali, mentre l'Europa solo regionali. Ovviamente, questa dichiarazione non è ben accolta in Europa e contribuisce a rafforzare la volontà di creare un'"identità europea"³. Il 22 giugno viene annunciato un accordo raggiunto tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sulla prevenzione della guerra nucleare. Inoltre, si apre, il 5 luglio a Helsinki, la *Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa* (Osce), il cui Atto finale viene firmato il 1 agosto 1975.

Ad ottobre 1973, scoppia il terzo conflitto arabo-israeliano. La prima ripercussione in Europa è un rialzo del prezzo del petrolio, in seguito alla decisione assunta dai Paesi arabi produttori di petrolio per dissuadere gli Stati europei dal fornire sostegno ad Israele. Il paese più colpito è l'Italia.

Infine, il sud dell'Europa è investito da un processo di *democratizzazione*. Per quanto riguarda la Grecia si tratta, più esattamente, di un processo di ride-mocratizzazione, reso possibile dalla caduta del regime dei Colonnelli, al potere dal 1967 al 1974. Nel 1961 (9 luglio), la Grecia ha firmato un accordo di associazione con la Cee. Questo accordo viene sospeso durante il periodo del regime autoritario. Finita la dittatura militare, il governo Caramanlis, in una posizione difficile con la Turchia e gli Stati Uniti, avanza una richiesta di adesione il 12 giugno 1975.

Il Portogallo e la Spagna escono invece da un lungo periodo di dittatura (durato rispettivamente dall'ascesa al potere di Salazar nel 1932 fino alla "rivoluzione dei garofani" e la caduta di Caetano nel 1974 in Portogallo, dalla nascita del regime franchista nel 1939 fino alla morte di Franco nel novembre 1975 in Spagna). La Spagna entra a far parte del Consiglio d'Europa nel 1977⁴, mentre il Portogallo vi è ammesso già dal 1976, oltre ad essere tra i membri originari della Nato e dell'Efta. Il Portogallo presenta domanda d'adesione alla Cee il 28 marzo 1977, mentre il governo spagnolo di Felipe Gonzales fa richiesta dello status di membro il 27 luglio 1977.

³ Un testo in tale direzione viene adottato dai ministri degli esteri il 23 luglio.

⁴ La Spagna entra inoltre nella Nato nel 1982, con il governo socialista di Gonzales.

Soprattutto dopo il primo allargamento, è impossibile sbarrare la porta a queste nuove democrazie, che hanno bisogno inoltre di sostegno per rafforzarsi ulteriormente, soprattutto sul piano economico e della democrazia. Inoltre, dal punto di vista francese, l'allargamento al sud avrebbe riequilibrato la Cee, dando alla Francia l'opportunità di ricoprire il ruolo di centro gravitazionale della Comunità. L'ostacolo maggiore consiste nel fatto che i Paesi candidati hanno un Pil piuttosto basso, bassi livelli dei salari, un alto tasso di inflazione e valute poco stabili. D'altra parte, se la loro produzione agricola a basso costo attrae i Paesi del nord Europa, essa preoccupa non poco la Francia e l'Italia. È necessario riorganizzare la Pac. Per quanto riguarda gli altri settori, quello industriale è caratterizzato, nei tre Paesi, dalla necessità di supporto finanziario per la ricostruzione, mentre non pochi ostacoli si frappongono alla realizzazione della libera circolazione dei lavoratori, a causa soprattutto della disoccupazione crescente nei nove Stati già membri e il tasso già esistente nei tre nuovi Stati. Si procede dunque ad una differenziazione. La Grecia è la prima a venir presa in considerazione. Nonostante che un parere della Commissione manifesti alcune riserve, il Consiglio dei ministri, su iniziativa francese e con la spinta degli Stati Uniti, decide di aprire i negoziati il 27 luglio 1976. Il Trattato di adesione è firmato il 28 maggio 1979 e la Grecia diventa così il decimo membro delle Comunità, a partire dal 1 gennaio 1981.

Tuttavia, come già era successo per la Gran Bretagna, appena giunto al potere, il nuovo governo greco, guidato dal leader socialista Andreas Papandreu, chiede per la Grecia uno statuto speciale. È solo nel 1985 che la Grecia viene accontentata con la creazione del *Pim*, il Programma mediterraneo integrato. Secondo lo studioso inglese Keith Middlemas, «Spanish entry in NATO in May 1982 and Greece's factious game-play once Andreas Papandreu's left-wing Pasok came to power in October 1981, suggested the existence of a new north-south cleavage in Europe»⁵. E tuttavia, se una frattura nord-sud esiste in Europa (ma non certo a partire dagli anni '80), è difficile individuarla solo a partire dalla richiesta greca di rinegoziare le condizioni del Trattato di adesione, dato che la Gran Bretagna ha avanzato richieste analoghe per due volte nel giro di cinque anni.

Creato dopo il fallimento del Serpente monetario, il *Sistema monetario europeo* prevede una banda di fluttuazione delle valute del $\pm 2,5\%$ (ma i margini sono più ampi per le valute più deboli, ad esempio del 6% per la lira italiana e la sterlina inglese), con la possibilità di procedere periodicamente ad un riallineamento delle parità tra le monete con il consenso delle autorità comuni-

⁵ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London: 101.

tarie, uno stretto coordinamento delle politiche monetarie, finanziarie ed economiche tra i Paesi membri, la creazione del Fondo europeo per la cooperazione economica (*European fund for monetary cooperation*, Efmc), e un meccanismo per il supporto a medio termine nel caso di squilibri monetari che colpiscano uno Stato membro⁶. Negli anni successivi alla sua creazione, lo SME si dimostra in grado di contribuire sensibilmente alla stabilità delle valute degli Stati aderenti.

Sul piano più strettamente istituzionale, si verificano due evoluzioni – la trasformazione dei Vertici europei in Consiglio europeo e la decisione di eleggere direttamente il Parlamento europeo (1979), accrescendo il suo ruolo nell'approvazione del bilancio – che sono, come spesso accade nella storia della Comunità, strettamente interconnesse.

Il 2 aprile 1974 Pompidou muore; Giscard d'Estaing è eletto Presidente il 19 maggio seguente. Nel frattempo, in Germania Helmut Schmidt diventa Cancelliere al posto di Brandt. Giscard d'Estaing è un europeista della prima ora: già presente al Congresso dell'Aja nel 1948, egli diventa poi membro del Comité d'action e fa proprio il motto «l'Europe est ma priorité». Pur non essendo un sostenitore delle istituzioni sovranazionali, è convinto della necessità di rilanciare il processo di costruzione europea e vuole farsene promotore. A facilitarli le cose, il fatto che già conosce Schmidt e che tra i due si sia stabilito un buon rapporto, essendo stati entrambi Ministri delle finanze nello stesso periodo. Su suggerimento di Jean Monnet, che aveva già provato a convincere Pompidou sul medesimo punto – il 14 settembre 1974 Giscard d'Estaing organizza un incontro con gli altri Capi di governo e con il Presidente della Commissione, il francese François Xavier Ortoli. È in tale occasione che si raggiunge un accordo sul principio di organizzare tali incontri ogni tre o quattro mesi. Ciò è in seguito confermato al Vertice di Parigi (9-19 dicembre 1974), dove si stabilisce che il *Consiglio europeo*⁷ - composto dai Capi di Stato o di governo accompagnati dai Ministri degli affari esteri e con la partecipazione del Presidente della Commissione – si riuniranno tre volte l'anno (e ogni volta che sia necessario), nel quadro della cooperazione politica europea. Ci si accorda anche sul fatto che il Consiglio dei Ministri discuterà solo dei problemi politici più importanti, mentre al Coreper si assegna il compito di occuparsi delle questioni tecniche; alla Commissione sono concessi poteri amministrativi ed esecutivi più vasti. Dato che questi accordi hanno natura intergovernativa⁸, la Francia toglie il veto all'elezione diretta del Parlamento europeo, fissata al

⁶ Fontaine P. e Malosse H. (1991), *Les institutions européennes*, Retz, Paris: 121-122.

⁷ «The Summits are dead, vive les Conseils Européens!».

⁸ Per il momento, il Consiglio europeo non è ancora un'istituzione comunitaria. Troverà codificazione ufficiale nei Trattati solo a partire dall'Atto unico europeo.

più tardi per il 1978. Questa data è poi rinviata di un anno, a causa della necessità di fissare nuove circoscrizioni elettorali (7-10 giugno 1979). Inoltre, i poteri in materia di bilancio del Parlamento europeo vengono accresciuti, e il relativo Trattato viene firmato il 22 luglio 1975⁹. Con riferimento al sistema di voto, si approva una dichiarazione – anche se di fatto mai attuata – con cui si stabilisce di «renounce the practice of making agreements on all questions conditional on the unanimous consent of the member states»¹⁰. Infine, si approva l'idea di un passaporto europeo e il Primo ministro belga Leo Tindemans è incaricato di redigere un rapporto sulle tappe da seguire per la creazione di un'Unione europea (*Rapporto Tindemans*).

Il Feder (*Fondo regionale europeo*) viene creato nel 1975, all'inizio in via sperimentale, per venire incontro alle richieste britanniche¹¹. Tuttavia, il nuovo Primo ministro Mrs. Margaret Thatcher (al potere dal 3 maggio 1979), fa presto comprendere ai suoi colleghi europei quale sarebbe stato il suo contributo per i dodici anni seguenti. Con la famosa esclamazione «I want my money back!» Mrs. Thatcher pone bene in evidenza che, a suo avviso, il Regno Unito dà alla Cee più di quanto ottenga dal suo status di membro e che dunque si *aspetta* qualcosa in cambio. Chiede perciò delle restrizioni nel campo agricolo, che danneggerebbero notevolmente la Francia e l'Italia. Di conseguenza, tra il 29 e il 30 maggio 1980, il Consiglio approva un meccanismo correttivo e speciali misure supplementari per riequilibrare il contributo inglese al bilancio comunitario.

Quasi negli stessi giorni, la Commissione proclama lo stato di *crisi manifesta* nei settori dell'industria del carbone e dell'acciaio (6 ottobre 1980).

La fine dei regimi coloniali fa sì che la *II Convenzione di Yaoundè* del 1969 (entrata in vigore nel 1971) sia trasformata in un nuovo accordo: è la *I Convenzione di Lomè* del 1975. Se Yaoundè è ancora caratterizzata da un approccio paternalistico, tipico della maggior parte dei paesi europei nei confronti delle ex-colonie, la Convenzione di Lomè punta a creare una vera partnership tra i paesi in via di sviluppo e la Comunità: si stabiliscono così legami commerciali, industriali e finanziari tra la Cee e i Paesi Acp (Africa-Caraibi-Pacifico); i Paesi Acp godono, fra l'altro, del diritto di far entrare nel mercato comunitario – e

⁹ Il Trattato crea anche la Corte dei conti, quale organo di controllo finanziario, dotato di autonomia e indipendenza nell'esercizio della sua attività.

¹⁰ Stirk M.R. (1996), *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London: 187.

¹¹ Subito dopo l'adesione, i Laburisti vanno al potere, prima con un governo di minoranza (febbraio 1974) e poi vincendo le elezioni ad ottobre dello stesso anno. Il Governo laburista chiede una rinegoziazione dei termini di adesione, e ciò porta alla creazione del FESR. Un successivo referendum conferma, con una maggioranza del 67.2% , il desiderio degli elettori di restare nella CE.

senza condizione di reciprocità – la maggior parte dei propri prodotti agricoli e per tutti i propri manufatti industriali. La Convenzione di Lomè istituisce anche delle istituzioni paritarie: il Consiglio dei ministri Ue-Acp, il Comitato degli ambasciatori Eu-Acp, l'Assemblea paritaria Ue-Acp¹².

Ultimo, ma non per importanza, il fatto che la Corte di giustizia della Comunità europea comincia ad accumulare un corpus di sentenze di fondamentale importanza. Nella causa *Commissione c. Consiglio* (caso Erta, C22/70), la Corte stabilisce che gli Stati membri non hanno il potere di negoziare con terze parti nelle materie in cui la Cee ha già disciplinato con proprie norme¹³. Con la sentenza *Simmenthal* (92/78), la Corte di giustizia afferma che, in virtù del principio della preminenza della norma comunitaria, gli atti comunitari direttamente applicabili implicano *ipso jure* la disapplicazione delle norme nazionali con essi in contrasto e che nuove norme nazionali in contrasto con preesistenti norme europee non sono validamente formate.

Infine, la famosa sentenza *Cassis de Dijon* (120/78) stabilisce il principio del mutuo riconoscimento degli standard nazionali tra gli Stati membri. La Corte afferma che di un bene, prodotto in base alle leggi di uno degli Stati membri, soggetto a degli standard minimi e distribuito in uno Stato, non può essere proibita la vendita in un altro Stato membro, a meno che non costituisca un rischio per la salute pubblica.

2. Dall'Eurosclerosi al rilancio dell'integrazione europea (1982-1987)

Il lungo periodo di sostanziale ristagno del processo di integrazione europea, da alcuni definito *eurosclerosi*, termina alla metà degli anni '80. In effetti, già i primi anni '80, da qualcuno considerati ancora parte del periodo di eurosclerosi, aprono in realtà la strada al rilancio del processo di integrazione che si verifica nella seconda parte del decennio 1980 – 1990.

Nel gennaio del 1982, il *Comitato istituzionale*, creato da Spinelli in seno al Parlamento europeo, comincia a lavorare su un progetto di Costituzione europea.

¹² Nugent N. (ed.) (1995), "The European Union 1995", *Journal of Common Market Studies*: 390-393. Lomè I è seguita da Lomè II (1979), Lomè III (1984) e Lomè IV (1990). La durata di quest'ultima viene estesa a dieci anni. All'impegno per la salvaguardia dei diritti umani (presente già in Lomè III), si accompagna nel 1990 il sostegno al processo di democratizzazione e di consolidamento dello stato di diritto nei paesi partecipi. L'art. 5 della Convenzione specifica le varie categorie: non discriminazione, rispetto dei diritti umani fondamentali politici, civili, economici, sociali e culturali.

¹³ Altri casi che vertono sulla stessa material sono: l'Advice 1/75 of 11.11.75 sulla politica commerciale comune; il giudizio Kramer (14.7.1976); gli Advices 1/76 of 26.4.1977 (cfr. Gauthron J-C. (1994), *Droit europeen*, Dalloz, Paris: 211 - 212).

Il 5 maggio dell'anno seguente, la Spagna diventa il sedicesimo membro dell'Alleanza Atlantica¹⁴, cosa che viene percepita come una conferma della vocazione europea della politica spagnola. Nonostante ciò, i negoziati tra le Comunità e i due paesi della penisola iberica procedono piuttosto lentamente¹⁵. Molte sono le riserve, espresse soprattutto dai paesi nordici. Se è chiaro che, da un punto di vista politico, la Spagna e il Portogallo non possono essere esclusi dal processo di integrazione, i problemi che si manifestano sono prevalentemente di natura economica. Si comprende bene che l'adesione del Portogallo comporterà costi elevati per le Comunità, data la necessità di assistere il Paese nell'opera di ammodernamento delle infrastrutture obsolete; le difficoltà maggiori, comunque, riguardano la Spagna. Con il suo ingresso, il settore agricolo della Comunità sarebbe aumentato di un terzo: la produzione della Cee sarebbe divenuta eccedente nei settori agricolo e ortofrutticolo, cosa che non può non destare preoccupazioni in Francia e in Italia. Inoltre, la Germania e il Regno Unito hanno già espresso chiaramente la propria contrarietà ad ogni aumento delle spese agricole. Infine, la Spagna si annuncia come un concorrente sempre più competitivo nei settori del tessile, del ferro e dell'acciaio. La risposta ad un questionario della Commissione chiarisce bene questi punti: la Spagna e il Portogallo hanno certo una vocazione "storica" per entrare nelle Comunità, ma le difficoltà non possono essere sottovalutate.

La situazione cambia dopo il 1983. Nel periodo 1980 – 1983 nove tornate elettorali hanno luogo in Europa. In particolare, nel 1981 François Mitterrand è eletto Presidente in Francia, dove si costituisce un governo di coalizione a maggioranza comunista e socialista; in Germania, Kohl diventa Cancelliere il 1 ottobre 1982.

Nei primi due anni del suo mandato, Mitterrand, con il governo diretto da Pierre Mauroy, segue una linea di ispirazione classicamente socialista: esso «sought to reflate the economy by redistributing wealth in order to generate higher spending among poorer groups, and hoped to increase employment by classic job-creation programs, including reductions in working hours.»¹⁶. Il risultato è che il deficit di bilancio francese raggiunge un livello sette volte maggiore rispetto a quello iniziale nei due anni seguenti. Mitterrand e il nuovo Ministro delle finanze, Jacques Delors, arrivano dunque alla conclusione che è necessario cambiare completamente la politica economica governativa sce-

¹⁴ Un successivo referendum del 12 marzo 1986 confermerà questa scelta.

¹⁵ La richiesta d'adesione portoghese viene presentata il 28 marzo 1977 dal governo di Soares e il 27 luglio 1977 dal governo spagnolo. I negoziati, iniziati il 17 ottobre 1978 con il Portogallo e il 5 febbraio 1979 con la Spagna, erano state successivamente rimandate per le più svariate ragioni (cfr. paragrafo successivo).

¹⁶ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London: 98-99.

gliando la strada di una maggiore austerità. Muroy viene sostituito da Laurent Fabius, mentre gli altri esponenti comunisti presenti nel governo danno le dimissioni (*Grand Tournant*). Il nuovo corso della politica francese non manca di far sentire i suoi effetti nel contesto europeo.

In primo luogo, le relazioni franco-tedesche si rafforzano, grazie ai personali rapporti di amicizia sviluppatasi tra Mitterrand e Kohl nel corso degli anni¹⁷.

In secondo luogo, si avvicina il Semestre (prima metà del 1984) di Presidenza francese della Comunità e Mitterrand è determinato a farne buon uso. Di fatto, riesce a raggiungere tale obiettivo. Se il 7 febbraio afferma «L'Europe ressemble à un chantier abandonné»¹⁸, già il 28 si approva, grazie al forte sostegno francese, il rapporto - frutto del lavoro del commissario Etienne Davignon - Esprit (*European strategic programme for research and development in information technologies*): il programma ha l'obiettivo di permettere all'industria europea di eliminare, in un periodo di dieci anni, i divari in termini di competitività nei confronti dei principali concorrenti attraverso una strategia di ricerca e sviluppo nelle tecnologie dell'informazione¹⁹; allo stesso modo, il Consiglio agricoltura presieduto da Michel Rocard procede all'approvazione dei prezzi della Pac per il periodo 1984/85. Soprattutto, Mitterrand desidera che si avanzi nel processo di integrazione europea e vuole che il suo nome sia associato a tali progressi.

Il primo risultato importante è la ripresa dei negoziati per l'adesione della Spagna e del Portogallo, che approdano rapidamente alla firma del relativo Trattato nel giugno del 1985. A partire dal gennaio 1986, i due paesi iberici entrano a pieno titolo nella Cee. Il cambiamento dell'atteggiamento francese che rende possibile questo risultato è in gran parte dovuto ai legami esistenti, in virtù della comune appartenenza socialista, tra Mitterrand da una parte, Soares (per il Portogallo) e il nuovo Primo ministro spagnolo Felipe Gonzales²⁰ dall'altra. A completare il quadro, anche in Italia esiste un governo che poggia su una coalizione a guida socialista²¹. Middlemas riferisce che l'allora Ministro

¹⁷ Appena eletto cancelliere, Kohl si reca in visita a Parigi. Negli anni successivi, a dispetto delle diverse e a volte opposte famiglie politiche, entrambi si supporteranno addirittura l'un l'altro nei periodi di elezioni.

¹⁸ Gerbet P. (1994), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 2a ed: 416.

¹⁹ Guizzi V. (2000), *Manuale di Diritto e Politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli.

²⁰ Secondo Middlemas «there would never be a better leader for Mitterrand, who shared his problem of an activist left». (Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*, Fontana Press, London: 712).

²¹ Bettino Craxi andò al potere il 13 agosto 1983, il giorno del voto di fiducia al nuovo governo da parte del Parlamento. Nonostante due brevi periodi di crisi, Craxi resterà al potere fino al giugno 1987, quando il governo del "Pentapartito" venne affidato al democristiano Giovanni Goria.

degli esteri spagnolo Fernando Moran «spent most of 1983-4 lobbying political leaders in the EC and leaned heavily on fellow Socialist administrations, particularly in Italy»²².

Il secondo grande obiettivo raggiunto in questo periodo consiste nell'adozione di una serie di provvedimenti che aprono la strada all'Atto unico del 1987. Nel 1984 (il 14 febbraio), il Parlamento europeo approva il *Draft Treaty* di Spinelli. Mitterrand coglie l'occasione che gli viene offerta e il 24 maggio, parlando al Parlamento europeo, sottolinea la necessità di procedere ad una riforma delle Comunità, per avanzare verso una vera Unione. In particolare, il presidente francese afferma che *Draft Treaty* costituisce un punto di partenza nella direzione delle riforme, insieme con la Dichiarazione di Stoccarda²³. Inoltre egli afferma, riferendosi chiaramente a Mrs. Thatcher: «Some people have talked about a Europe of different speeds or variable geometry.

²² Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London: 712.

²³ La Dichiarazione solenne sull'Unione europea, conosciuta anche come Dichiarazione di Stoccarda, fu approvata dal Consiglio europeo di Stoccarda del 17-19 giugno 1983. Sebbene si dica spesso, che nella storia del processo d'integrazione, la Dichiarazione sia "sparita" senza lasciare tracce, alcune sue clausole sono state, *de facto*, in parte riassunte nel testo dell'Aue e in parte nel Testo unico europeo (Tue). La Dichiarazione di Stoccarda definiva: a) il ruolo del Consiglio europeo («[...] the European Communities and the Epc shall be merged under the responsibility of the European Council [...]»; «the European Council is composed by the heads of State and government and their Foreign Ministers [...] (it) shall deliberate upon all matters concerning the Ec and the Epc [...] the European Council may take decisions and lay down guidelines [...]»; b) prevedeva la consultazione del presidente del Parlamento europeo prima della sua presentazione davanti al presidente della Commissione e «an investiture debate in which the European Parliament shall debate the program of the Commission»; c) stabiliva che il Parlamento europeo doveva essere consultato «before the accession or association of further states and before the conclusions of international treaties by the European Commission» d) suggeriva che «continuous reciprocal contacts and consultations between the European Parliament and the national Parliaments should be developed further [...]»; e) fissava la regola che «the Council of foreign ministers shall be responsible for Epc», that «in addition a Council of ministers responsible for cultural cooperation and a Council of ministers of justice shall be established» e che «The European Council may decide on the establishment of further Councils of ministers to coordinate the policies of the member State in areas not covered by the Treaties of Paris and Rome»; f) statuiva che «the European Council and the Council of ministers shall, where matters pertaining to the EC are concerned, be assisted by the Secretariat of the Council and, in the fields of foreign policy, security policy and cultural cooperation, by an expandable Secretariat of the Epc»; g) consigliava che «in view of the need to improve the decision-making processes [...] the member states will utilize every opportunity to facilitate decision-making [...] to this end greater use should be made of the possibility of abstaining from voting so as not to obstruct decisions»; h) infine, confermava la prossima completa realizzazione del Mercato comune, e che «the member States should strive to achieve an increasing convergence of their economies, in the perspective of Emu [...]». Cfr. Salmon T., Nicoll W. (eds.) (1997), *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York: 168-172.

Such a step, which reflects a real situation, is one we must take»²⁴. Nel dibattito che segue, Spinelli risponde a Mitterrand «these words open a new chapter in the European history [...] *nous compton sur vous, Monsieur le Président*»²⁵.

Di conseguenza, al Consiglio europeo di Fontainebleau il rilancio europeo finalmente si concretizza. I problemi di bilancio vengono risolti grazie ad un accordo franco-tedesco, con il quale la Repubblica federale di Germania acconsente ad aumentare l'aliquota sull'imponibile Iva destinata alla Comunità quale risorsa propria dall'1% all'1,4%, cosa che consente di far fronte al finanziamento della Pac e delle nuove politiche che si desidera implementare, mentre in cambio la Francia dà il suo assenso alla fissazione di quote per la produzione di latte. Per quanto riguarda il Regno Unito, si stabilisce che avrebbe avuto diritto ad una "compensazione" pari ai due terzi del gap tra il suo contributo al bilancio europeo in termini di Iva e i fondi ricevuti dalla Comunità. Inoltre, si creano due Comitati ad hoc: il Comitato Doodge (dal nome del senatore irlandese che lo presiede) ha il compito di studiare il problema delle riforme istituzionali, mentre il Comitato Adonnino (presieduto da un parlamentare italiano) è incaricato di delineare le prospettive per lo sviluppo di un'identità europea (per un'Europa dei cittadini).

Infine, ci si accorda sulla nomina di Jacques Delors, in seguito considerato come l'erede intellettuale di Jean Monnet²⁶, a nuovo Presidente della Commissione, a partire dall'inizio del gennaio 1985.

Il 19 marzo del 1985 il *Comitato Doodge* presenta il suo rapporto al Consiglio. Data l'eterogenea composizione del Comitato, si raggiunge con difficoltà – su suggerimento dell'Europarlamentare belga Fernand Herman – un accordo, che non ottiene però per intero il consenso di tutti i membri. Il Documento finale contiene così 37 note, riserve e due dichiarazioni di dissenso annesse. Nondimeno, il Rapporto suggerisce un certo numero di misure al fine di rafforzare le istituzioni europee e suggerisce la convocazione di una Conferenza intergovernativa (Cig) come strumento per la loro adozione. Da parte sua, il *Comitato Adonnino* trasmette al Consiglio il suo rapporto su "un'Europa dei cittadini" il 20 giugno 1985.

Il primo semestre del 1985 vede la Presidenza italiana della Cee. Da parte italiana, ci si concentra sulla convocazione di una Cig²⁷ (suggerita già dal Rap-

²⁴ Stirk M.R. (1996), *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London: 207.

²⁵ Spinelli riporta nel suo Diario che Mitterrand nella prima parte del suo discorso lesse un testo preparato dai servizi del Consiglio («la solita pappa che i servizi del Consiglio preparano per ogni presidente»). Poi, come lo stesso Spinelli gli aveva suggerito, continuò il suo discorso dal punto di vista personale, affermando che era condizione necessaria creare un'Unione europea, con il completo stupore dei funzionari che lo avevano accompagnato all'incontro («i visi dei funzionari del Quay d'Orsay erano piuttosto esterrefatti»). Cfr. Spinelli A. (1992), *Diario Europeo / III*, Il Mulino, Bologna: 1016-1017.

²⁶ *The Economist*, 25.1.1992.

porto Doodge), al fine di procedere ulteriormente sulla strada dell'integrazione. Infatti, Giulio Andreotti, allora Ministro degli esteri, dichiara il 16 gennaio 1985 al Parlamento europeo che scopo della Presidenza italiana è proprio la convocazione di una Cig – con un mandato definito – e il coinvolgimento dello stesso Parlamento europeo nella redazione e approvazione di un nuovo trattato²⁸. A causa delle forti resistenze della Gran Bretagna, della Danimarca e della Grecia, il Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno 1985) è preceduto da un'assidua opera di lobbying. A tal fine, sia il Presidente del Consiglio – il socialista Bettino Craxi – sia il Ministro degli esteri democristiano Giulio Andreotti – possono contare sulla propria estesa rete di rapporti europei²⁹. Durante il Consiglio, il Regno Unito, e la Grecia oppongono resistenza alla convocazione della Cig. Inoltre, Francia e Germania contribuiscono ad intorbidare le acque presentando il testo di un nuovo progetto di trattato sull'Unione Europea. Dopo un dibattito teso e confuso, Andreotti finalmente propone la convocazione di una Cig e Craxi suggerisce di porre ai voti la questione. La Gran Bretagna, la Grecia e la Danimarca votano contro, l'Irlanda e la Francia – pur dubbiose – seguono la Germania e l'Italia. La maggioranza (sette voti) è in favore della Cig, che viene dunque convocata. Si tratta di una mossa politica molto forte. Infatti, benché la lettera del Trattato prevedesse la maggioranza semplice per la convocazione della Cig (mentre l'unanimità è richiesta per l'adozione delle sue conclusioni), il ricorso al voto a maggioranza nel Consiglio europeo costituisce

²⁷ L'acronimo sta per Conferenza intergovernativa, ossia una conferenza in cui i diplomatici ed i ministri dei Paesi membri negoziano le revisioni dei Trattati.

²⁸ Nelle sue "Memorie", Spinelli, mai gentile con nessuno, qualifica il discorso di Andreotti come «ottimo» e aggiunge: «Se Mitterrand mantiene l'impegno preso a maggio, le probabilità sono forti» (Spinelli, A (1992), *Diario Europeo / III*, Il Mulino, Bologna: 1131). Il 5 novembre 1984, Spinelli annota nel diario che Craxi (allora presidente del Consiglio) gli aveva confermato la volontà italiana di fare pressione per ottenere il conferimento di un mandato costituzionale al Parlamento europeo.

²⁹ Middlemas afferma che la Thatcher «[...] seems not to have been aware until too late that Kohl had [...] concerted his tactics before the Summit with fellow Christian-Democrat in Rome» (Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*, Fontana Press, London: 144). Sui mutati governi al potere in Europa, nonché sui diversi rapporti di forza tra partiti in politica interna e sulle conseguenti nuove relazioni e alleanze infrapartitiche a livello europeo si vedano Sandholtz e Zysman. I due autori richiamano infatti l'attenzione sul fatto che all'epoca la maggioranza dei governi erano cristiano-democratici e conservatori, mentre i principali schieramenti di estrema sinistra (Pci e Pcf) si trovavano in una posizione di debolezza. Inoltre, i partiti socialisti al potere (Francia e Spagna) optano per politiche di libero mercato. Ciò apre maggiori spazi di pressione presso i governi nazionali per le *elites* economiche. Per poter fronteggiare le sfide americana e (soprattutto) giapponese, essi hanno infatti bisogno della liberalizzazione dei mercati europei. Nel 1983, nasce quindi l'European round table (Ert), mentre anche il patronato europeo (Unice) comincia a riorganizzarsi e a far pressione in favore del Mercato unico e delle conseguenti riforme istituzionali (Sandholtz W., Zysman J. (1989), "1992: Recasting the European Bargain", in *World Politics*, XLII, 1989: 103-112).

una novità assoluta. Mrs. Thatcher è indignata, il primo ministro danese Schlulter afferma che si è trattato di una «violenza», mentre Papandreu parla di «colpo di Stato»³⁰.

Dopo il voto, Lord Cockfield (Vicepresidente della Commissione) presenta il suo *White Book* sul completamento del mercato interno³¹. In esso si elencano circa 300 misure da adottare, poi ridotte a 287, per poter completare il Mercato interno entro il 31 dicembre 1992. Nasce così *Obiettivo 1992*.

I lavori della Cig iniziano il 9 settembre 1985, con l'obiettivo di riformare il Trattato di Roma e di codificare, nella forma di un trattato, il progetto relativo alla Cooperazione politica europea (Cpe). All'interno della Cig, la revisione del Trattato di Roma è affidata ai ministri degli esteri dei Dieci, cui si uniscono i colleghi spagnolo e portoghese, assistiti dal Coreper (*Comitato Dodlinger*). I ministri si riuniscono quattro volte, oltre ad una *conclave* di due giorni, prima del Consiglio di Lussemburgo. Per quanto riguarda la Cpe, i negoziati si svolgono a livello di direttori politici dei ministeri degli esteri degli Stati membri. Il Parlamento europeo viene "associato" a questa procedura attraverso tre "échanges de vues" tra i responsabili del negoziato, il presidente del Parlamento europeo Pierre Pflimlin e Altiero Spinelli. I necessari documenti vengono presentati alla Cig dall'Italia, dalla Francia, dalla Germania e dalla Commissione, che è associata ai lavori del Comitato Dodlinger tramite la presenza del suo presidente Jacques Delors³² o del segretario generale Emil Noel.

Sebbene emergano delle difficoltà - soprattutto relativamente all'armonizzazione della legislature - l'approccio pragmatico proposto dalla Commissione rende possibile raggiungere il consenso. La Commissione, nel *White Book* di Lord Cockfield sul completamento del mercato interno, ha intanto affermato che l'obiettivo del mercato comune non è stato ancora raggiunto e che un certo numero di ostacoli deve essere rimosso per consentirne il completamento. Ciò implica anche che occorre individuare una procedura nuova e più efficace per l'adozione delle decisioni a livello comunitario; inoltre, dato che

³⁰ Stirk M.R. (1996), *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London: 210.

³¹ Il Libro Bianco di Lord Cockfield sul "Completamento del Mercato interno" era composto da tre parti: introduzione, descrizione di ogni misura richiesta per eliminare le barriere al commercio interno, scansione temporale delle tappe necessarie per raggiungere il completamento del Mercato unico entro il 1992. In generale, furono previste circa 300 misure, delle quali 287 furono infine approvate dal Consiglio. Il Libro bianco di Lord Cockfield sarebbe stato più tardi studiato assieme al c.d. Rapporto Cecchini sul "Costo della non Europa", Cecchini P. (1988), *Il Costo Della Non-Europa*, EC Publications.

³² Il 7 gennaio 1985 la nuova Commissione Delors entra in carica. Prima di assumere il suo ruolo, Jacques Delors, in passato ministro socialista cattolico e membro del Parlamento europeo, fa un tour delle capitali europee per esporre alcune delle sue idee e sondare le reazioni. Di fatto, l'unica proposta ad ottenere un certo consenso è quella relativa al completamento del Mercato unico.

un certo numero di competenze vengono sottratte ai Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo deve essere garantito un ruolo nel processo decisionale. In altre parole, le questioni istituzionali non vengono trattate a parte, staccate dai problemi concreti: ciò ha l'importante conseguenza che, dato il loro interesse per il mercato comune, la Gran Bretagna e la Danimarca non possono opporsi alle riforme proposte³³.

Di conseguenza, un accordo viene raggiunto al Consiglio europeo di Lussemburgo (2-3 dicembre 1985), dove si adotta l'*Atto unico europeo*³⁴. In primo luogo, l'Atto unico europeo formalizza la costituzione del Consiglio europeo e, sempre sul piano istituzionale, prevede la creazione (ma non istituisce ancora) – per alleggerire il lavoro della Corte di giustizia – una nuova giurisdizione di prima istanza, competente soltanto su particolari categorie di ricorsi, limitatamente a persone fisiche e giuridiche.

Gli aspetti più interessanti di questa prima revisione dei Trattati riguardano sicuramente i mutamenti apportati al processo decisionale. Finalmente si generalizza il ricorso al voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri per una parte sostanziale dei settori di competenza comunitaria, ed in particolare per le misure legate al completamento del mercato unico (art. 100A TCEE). Inoltre, il ruolo del Parlamento europeo è stato reso più incisivo, grazie alla procedura di cooperazione (art. 149 TCEE). L'Atto unico ha introdotto nuovi settori di competenza comunitari, quali la cooperazione in materia di politica economica e monetaria (art. 102A TCEE), la coesione economica e sociale (art. 130A e 130B TCEE), la ricerca e lo sviluppo tecnologico (art. 130F, 130M e 130N TCEE), l'ambiente (art. 130R TCEE), la politica sociale (art. 118A TCEE). Si evidenzia così la tendenza della Comunità a non occuparsi solo del settore puramente economico, ma ad estendersi anche ad altri settori importanti per la vita del cittadino europeo. Infine, l'Atto unico inserisce alcune disposizioni relative alla cooperazione europea in materia di politica estera (art. 30 Atto unico europeo).

Con l'Atto unico e la successiva azione per conseguire l'obiettivo del mercato unico entro il primo gennaio 1993 l'integrazione europea è nuovamente sulla strada giusta. Dalla metà degli anni '80, decolla la legislazione europea sulla concorrenza. I settori economici dapprima, e gli altri in seguito, velocemente comprendono la necessità di adattarsi al nuovo ambiente, mutando di conseguenza le proprie strategie. La sostanziale abolizione della possibilità di ricorso al veto implica la necessità per i gruppi di essere costantemente vigili e pronti ad intervenire fin dalla fase di elaborazione delle

³³ Per un'analisi approfondita delle posizioni degli Stati membri *vis-à-vis* con il Mercato unico, si consulti Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London: 111-155.

³⁴ Fu Delors a fare pressione per la codificazione di un singolo atto.

proposte a livello comunitario. D'altro canto, le modifiche dell'assetto istituzionale e l'introduzione, ad esempio, di un embrione di politica estera risvegliano anche gruppi quali il Movimento federalista o il Movimento Europeo, che (specialmente in Francia) riceve un notevole appoggio proprio dal presidente della Commissione Jacques Delors. Bruxelles viene percepita come un centro di potere e, a conferma della teoria di Truman³⁵, cominciano a stabilirvisi i gruppi di pressione: se nel 1970 gli eurogruppi erano circa 300, dieci anni dopo (1980) ammontano già a 439³⁶, mentre l'edizione 1991 del "Directory of the EC", elencava ben 522 "organizzazioni professionali", 130 generiche "compagnie di consulenza", 226 uffici di "avvocati e consulenti legali"; la Commissione, da parte sua, stima l'esistenza di 3.000 gruppi per un totale di 10.000 persone coinvolte³⁷.

Infatti, prima dell'Atto unico europeo, la maggior parte del processo di lobbying si svolgeva attraverso canali politici e amministrativi nazionali, poiché gli Stati membri utilizzavano spesso la possibilità di bloccare i procedimenti legislativi cui erano contrari, ponendo il veto in Consiglio. Grazie alla procedura di cooperazione introdotta dall'AUE, invece, come si è visto, tutte le proposte relative alla creazione del mercato unico possono essere adottate a maggioranza qualificata. Come conseguenza, il processo di *decision-making* comunitario diviene sempre più rapido ed incisivo, ma anche più distribuito tra le istituzioni (in particolare nel meccanismo di *navette* Consiglio - Parlamento europeo), moltiplicando così il bisogno e la possibilità di praticare attività di pressione direttamente a Bruxelles. Inoltre, i vantaggi previsti dal completamento del Mercato unico³⁸, contribuirono alla creazione del "mito 1992", il quale può aiutare così a spiegare ulteriormente l'esplosione dell'"Eurolobbying" nella metà degli anni ottanta.

³⁵ Truman ipotizza l'esistenza di una relazione tra la presenza di potere istituzionale e la presenza di gruppi di pressione. Cfr. Truman D.B.: (1954), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, A. Knopf, New York.

³⁶ Richardson J., Mazey S. (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford.

³⁷ Commission CEE, Doc. SEC(92) 2272 del 2.12.1992.

³⁸ Cecchini P. (1988), *Il Costo della Non-Europa*, EC Publications, Lussemburgo.

4. *La fine della guerra fredda*

1. **La caduta del Muro di Berlino e la nuova Unione europea**

Il 1989 è, nell'Europa dell'Est, un anno di grandi cambiamenti, destinati a far sentire le loro conseguenze per più di un decennio. A giugno *Solidarnosc*¹ vince le elezioni in Polonia. Nel frattempo, la cortina di ferro tra l'Austria e l'Ungheria viene rimossa. Durante l'estate, un numero via via crescente di persone dell'est europeo arriva nei Paesi dell'Europa occidentale attraverso l'Austria, puntando a raggiungere principalmente la Repubblica federale di Germania. Ad autunno, massicce manifestazioni hanno luogo in tutto il resto dell'Europa dell'est, compresa la Repubblica democratica tedesca. In Cecoslovacchia i dimostranti, guidati da Havel e Dubček, ottengono le dimissioni dell'intero vertice del partito comunista. A dicembre, Havel è eletto Presidente della Repubblica. In Bulgaria Živkov è costretto a dare le dimissioni a novembre; gli succede il riformista Mladenov che subito annuncia elezioni libere entro il maggio dell'anno successivo. In Romania, le forze di opposizione prendono il potere nell'intero territorio a dicembre. Ceausescu è catturato mentre tenta la fuga e viene immediatamente processato e fucilato. L'avvenimento simbolo del cambiamento si è però verificato il 9 novembre, quando vengono inaspettatamente riaperti i collegamenti tra Berlino est e Berlino ovest: è la caduta del Muro di Berlino.

Tutti questi cambiamenti portano con sé speranze, ma anche paure. In particolare, autorità politiche come Mrs. Thatcher sono spaventate all'idea di una Germania unita; di fronte allo spettro di tali timori, si reagisce – come suggerisce lo stesso Cancelliere tedesco Helmut Kohl – procedendo ulteriormente nel processo di integrazione europea. Già il 25 ottobre, Mitterrand dichiara al Parlamento europeo che la sola risposta agli avvenimenti dell'est europeo è di cre-

¹ Il primo sollevamento di questa organizzazione sindacale non comunista ebbe luogo nel 1981. La repressione fu violenta e comprese anche la proclamazione nel Paese della legge marziale.

are un'Europa politica; il 18 novembre, lo stesso Presidente francese invita a cena all'Eliseo gli altri Capi di Stato o di governo dei Paesi membri della CEE per discutere del possibile scenario futuro: tra i risultati della cena, c'è, per esempio, la decisione di creare la Bers, ossia la *Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo*. Di fatto, è Kohl che detta le linee delle evoluzioni future: il 28 novembre presenta infatti al Bundestag un programma in 10 punti per procedere alla riunificazione tedesca. Questo problema riguarda però almeno sei Stati: le due Germanie da un lato, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Unione Sovietica (ossia le quattro maggiori potenze alleate) dall'altro. A febbraio del 1990, in occasione di una riunione ad Ottawa della CSCE si stabilisce che la procedura da seguire sarà divisa in due fasi: prima gli Stati tedeschi individueranno i termini del loro accordo e poi le quattro potenze vincitrici della seconda guerra mondiale concorderanno l'estinzione dei loro diritti sulla Germania nel suo complesso: è la formula dei negoziati 4 + 2. In seguito, a marzo dello stesso anno, la Cdu – il partito alleato di Kohl nella Repubblica popolare tedesca – vince le elezioni, mentre il 16 luglio Kohl, che ha intrapreso trattative dirette con Gorbachev, arriva ad un accordo con l'Urss che apre la strada al superamento delle restanti difficoltà. Il 12 settembre viene infatti firmato il Trattato sull'assetto definitivo della Germania, che segna il riconoscimento delle intese bilaterali e dell'unificazione del Paese. I partner europei sono costretti ad accettare la riunificazione². Non a caso, già l'8-9 dicembre del 1989, il Consiglio europeo di Strasburgo decide di convocare una Conferenza intergovernativa sull'*Unione monetaria europea* (Emu) e si pronuncia a favore della riunificazione tedesca, purché avvenga nel quadro dell'integrazione europea. Nel suo discorso al Parlamento europeo, Delors dichiara «we need an institutional structure that can withstands the strains»³. Già al Consiglio europeo di Madrid (26-27 giugno 1989), Delors ha presentato il suo rapporto sull'Unione monetaria – commissionatogli, su sua specifica richiesta, dal Consiglio europeo di Hannover (27-28 giugno 1988); tale rapporto propone la creazione di una moneta europea per sostituire le valute nazionali, accompagnata dall'istituzione di una Banca centrale europea.

Il 14 marzo 1990, il Parlamento europeo approva il *Rapporto Martin* sulle riforme istituzionali. Il 20, appare un Memorandum belga e il 18 aprile una lettera di Mitterrand e Kohl, che propone di completare l'Unione monetaria con un'Unione politica, è inviata ai partner europei. Gli scopi di tale Unione dovrebbero consistere nell'assicurare la legittimità democratica, l'effettività istituzionale e l'unità e la coerenza della Cee nelle aree economica, monetaria e politica, così come nel dar vita anche ad una politica estera e di sicurezza co-

² Di Nolfo E. (2002), *Storia delle Relazioni Internazionali*. 1918-1999, Laterza, Bari: 1342.

³ Delors J. (1992), *Le nouveau concert Européenne*, Edition Odile Jacob, Paris.

mune. Al I Consiglio europeo di Dublino (28 aprile 1990), le proposte di Mitterrand e Kohl vengono discusse e si raggiunge un accordo generale sulla necessità di muovere verso l'Unione politica, con l'eccezione dell'opinione dissenziente del Regno Unito e del Portogallo. A maggio, Gonzales propone di aggiungere il tema della cittadinanza europea ai temi da discutere in sede di Conferenza intergovernativa. Al II Consiglio europeo di Dublino (18-19 giugno 1990), si prende la decisione di convocare, entro la fine dell'anno, due Cig: l'una per l'Unione monetaria europea e l'altra per l'Unione politica. Le opinioni sull'effettivo significato da attribuire a quest'ultima espressione sono abbastanza divergenti.

Il 1 luglio 1990 – il giorno dell'unione monetaria tra le due Repubbliche tedesche – l'Italia assume la Presidenza di turno della Cee; subito dopo, Giulio Andreotti diventa Presidente del Consiglio: il Semestre di Presidenza italiano gli darà l'occasione di dimostrare così le sue doti di abile presidente di dibattiti e discussioni in ambito europeo. È proprio sotto la sua direzione, ad esempio, che si approva il principio della convocazione di due distinte Cig per l'Uem e per l'Unione politica⁴. La Presidenza italiana decide di dare la priorità alla preparazione della Cig sull'Uem; a tal fine, Andreotti propone che si riunisca a Roma uno speciale Consiglio informale (27-28 ottobre 1990). Qui si approva – nonostante l'opposizione inglese – il *Rapporto Carli* sull'Uem. Margaret Thatcher afferma nelle sue memorie⁵ che Andreotti aveva allestito una “trappola fiorentina” – chiaro riferimento a Macchiavelli. Questa sorta di “vendetta politica” subita dal Primo ministro britannico viene ben accolta in ambito europeo. In effetti, le sue posizioni estreme ed eccessivamente rigide finiscono presto per relegarla in un angolo, sia a livello europeo, sia all'interno del suo stesso partito. Costretta a rassegnare le dimissioni, viene sostituita da John Major (28 novembre).

Tuttavia Andreotti, sempre preoccupato dal fatto che l'ordine del giorno per il II Consiglio Europeo di Roma, previsto per dicembre (14-15 dicembre 1990), fosse troppo vasto per essere esaurito in un unico incontro, tenta di negoziare l'accordo sulla maggior parte dei punti in discussione prima dell'apertura del Consiglio stesso, attraverso incontri bilaterali e riunioni con gli esponenti cristiano-democratici, tenuti nel corso dell'autunno. In effetti, in quel momento, sei dei dodici leaders al potere in Europa appartengono a partiti cristiano-democratici: Andreotti (Italia), Ruud Lubbers (presidente del Consiglio olandese), Jacques Santer (Lussemburgo), Wilfred Martens (Belgio), Constantine Mitsotakis (Grecia) e il Cancelliere tedesco Helmut Kohl. Abitualmente

⁴ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London: 167-168.

⁵ Thatcher M. (1993), *The Downing Street Years*, Harper Collins, London: 763-765.

te, i leader cristiano-democratici si incontrano prima delle sessioni del Consiglio europeo al fine di coordinare le proprie azioni e posizioni, costituendo così quella che il *Financial Times* descrisse come "the most influential cabal of the Ec". Secondo il quotidiano inglese, il vertice democristiano tenutosi ad ottobre del 1990 stabilì le fasi dell'Emu⁶. Andreotti, inoltre, intratteneva ottime relazioni personali con i due leader socialisti francese e spagnolo Mitterrand e Gonzales.

Di conseguenza, al Consiglio europeo di Roma (14-15 dicembre 1990), si procede alla convocazione delle due Cig, come desiderato dall'Italia, dalla Francia e dalla Germania⁷. Nel frattempo, la Germania si riunifica e i quattro Länder orientali vengono incorporate nella Germania Federale e nella Cee senza bisogno di modifiche formali ai Trattati⁸.

Le due Cig durano per tutto il 1991, producendo un gran numero di documenti. Contemporaneamente, si tiene un certo numero di incontri bilaterali: Mitterrand-Major a Dunkerque⁹, Mitterrand-Kohl a Parigi¹⁰, quelli tra i sei Capi di governo cristiano-democratici (che vedono anche la partecipazione del Commissario Andriessen, in rappresentanza dei colleghi Commissari della medesima appartenenza politica). Tali incontri tra cristiano-democratici hanno luogo il 26 novembre a Bruxelles¹¹ e all'Aja proprio prima del Consiglio europeo.

In più, ci sono due tentativi di redigere un nuovo trattato: il primo è il cosiddetto *Luxembourg Non-paper*, presentato il 17 aprile¹² e il secondo è il *Draft Treaty* di iniziativa olandese¹³. Il *Luxembourg Non-paper* viene presto messo da parte (al Consiglio europeo di Lussemburgo, 28-29 giugno 1991), per essere poi ripreso dopo la bocciatura del *Draft Treaty* olandese, che ottiene il sostegno – nel cosiddetto *lunedì nero* (30 settembre 1991) – solo del Belgio. La Presidenza olandese viene infatti duramente criticata non solo per il suo progetto di trattato, ma anche perché organizza il tradizionale incontro tra i Rappresentanti permanenti...nelle Antille olandesi all'inizio di settembre!

⁶ *Financial Times*, 27.11.1991.

⁷ *Il Sole 24 Ore*, *La Repubblica*, *Agence Europe* 13-17.12.1991.

⁸ Per quanto riguarda i Trattati comunitari, la sola modifica ha riguardato il numero di membri del Parlamento europeo. Di certo, la maggiore conseguenza è che la Germania – in passato un contribuente netto del bilancio comunitario – riceverà un sostanzioso aiuto finanziario per i nuovi Länder.

⁹ *Le Monde*, 26.6.1991.

¹⁰ *Le Monde*, 28.6.1991.

¹¹ *Financial Times*, 27.11.1991.

¹² *Agence Europe* 17.4.1991 e *Europe Documents* 15/16.4.1991 N.1706.

¹³ *Agence Europe* 25.9.1991 e 26.9.1991, *The Economist* 28.9.1991, *Europe Documents* 1734/1734, 3.10, *Financial Times* 1.10.91.

“Never an European Council has had such surcharged agenda”, scrive *The Economist* a proposito del Consiglio europeo di Maastricht (9-10 dicembre 1991)¹⁴. Comunque già martedì 9 l'accordo sulla maggior parte dei temi in discussione era stato trovato, con l'eccezione della politica sociale¹⁵ a causa dell'opposizione della delegazione inglese¹⁶. Nell'impossibilità di raggiungere un accordo in seno al Consiglio europeo, si decide di sospenderlo alle 19, in modo da consentire un incontro privato tra Lubbers e Major, in seguito raggiunti da Helmut Kohl. Alla fine, alle 23, «the friendship between Kohl and Major proved to be useful»: si accetta, come unica soluzione possibile, l'idea del segretario generale dell'Etuc/Ces (Sindacati europei) Gabaglio di consentire l'*opting-out* in materia di politica sociale al Regno Unito¹⁷. A questo punto, il testo sulla politica sociale su cui si è già raggiunto l'accordo tra gli altri partners il 31 ottobre del 1991 viene definitivamente approvato, seppure con qualche modifica. Presentato al Consiglio da Helmut Kohl, viene caldamente difeso dal Ministro degli affari esteri italiano Gianni De Michelis e poi formalizzato in un *Protocollo sociale* e in un *Accordo*¹⁸, allegati al trattato. Il *Trattato sull'Unione europea* (TUE) - altrimenti conosciuto come *Trattato di Maastricht* - è così adottato¹⁹.

Ma il processo non si è ancora concluso. Il TUE deve essere approvato dal Parlamento europeo e ratificato da tutti gli Stati membri, in conformità alle relative procedure costituzionali. Particolarmente difficile sembra ottenere l'assenso del Parlamento europeo; in realtà, come di frequente accade nelle vicende ad esso legate, ai timori e alle minacce non seguono i fatti e il Parlamento approva il TUE il 17 aprile 1992²⁰.

A bloccare l'iter di ratifica sarà il “no” danese: il 2 giugno 1992, un referendum nazionale respinge il TUE con una maggioranza di voti contrari pari al 50.7%²¹. Per reazione, Mitterrand annuncia che anche la Francia indirà un referendum. Tuttavia, ciò che all'inizio appariva un percorso facile si trasforma presto in un incubo. L'Assemblea adotta il 23 giugno 1992 la revisione costituzionale necessaria a ratificare il TUE²², ma il Paese si divide come nel 1954.

¹⁴ *The Economist*, 7th-13th.12.1991, Vol.321, N.7736: 34.

¹⁵ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737:29; *Herald Tribune*, 11.12.1991.

¹⁶ *Financial Times*, 11.12.1991.

¹⁷ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737: 29.

¹⁸ *Protocollo sulla Politica Sociale, Trattato sull'Unione Europea, Europe Documents*, N.1759/60 bis, 26.2.1992.

¹⁹ *Le Monde, Financial Times, Sole 24 Ore, Agence Europe* 8/9/10.12; *Europe Documents* 1750/1751.

²⁰ *Voti*: 226 SI, 62 NO (Verdi, Comunisti, estrema destra), 31 astenuti (RPR, Conservatori inglesi).

²¹ *Le Monde*, 4.6.1992.

²² 592 voti vs. 73 (PCF) e 17 astenuti.

Tra gli oppositori: Charles Pasqua, Philippe Seguin (*Gaullistes*), Jean-Pierre Chevènement (Ps), Jean-Marie Le Pen, Philippe de Villiers a destra ed il Pcf (partito comunista francese). La campagna dura per tutta l'estate, con incontri promossi dal governo; la propaganda in favore della ratifica è guidata da Elisabeth Guigou, ministro delle politiche europee, e dal *Mouvement Européen* francese; il culmine del dibattito è segnato da un incontro televisivo tra Mitterrand e Seguin, in collegamento con Kohl (3 settembre). Come se non bastasse, la lira italiana e la sterlina inglese diventano oggetto di attacchi speculativi. Il 4 settembre, l'Italia è costretta ad alzare i tassi di interesse, ma non riesce ad evitare una svalutazione della lira del 7%. Il 13 settembre la Deutsche bank interviene diminuendo il tasso di sconto. Tuttavia, il 17 settembre – proprio tre giorni prima del referendum francese – non si riesce ad evitare una crisi del Sistema monetario europeo, con la conseguente uscita della lira italiana e della sterlina inglese dallo Sme.

Nonostante tutto, il “Sì” prevale in Francia il 20 settembre, anche se di stretta misura (51.04%, contro il 48.95% dei “No” e il 3.37% di schede bianche)²³. Per quanto riguarda la Danimarca, al Consiglio europeo di Edimburgo le vengono concesse un certo numero di deroghe²⁴. Di conseguenza, il “nuovo” Trattato è approvato da un referendum il 18 maggio 1993, con una maggioranza del 56.8%²⁵. In seguito a questo voto positivo, anche il Regno Unito finalmente approva il TUE il 20 maggio 1993. La Germania, dopo l'autorizzazione della Corte costituzionale di Karlsruhe a firmare il Trattato di Maastricht, deposita i suoi strumenti di ratifica, rendendo possibile l'entrata in vigore del TUE il 1 novembre del 1993. Durante il I Consiglio Europeo di Bruxelles (29 ottobre 1993), si fissa al 1 gennaio 1994 l'inizio della seconda fase dell'UME.

2. Maastricht: il contenuto

Il 7 febbraio 1992, la firma del Trattato sull'Unione europea a Maastricht sancisce la riforma più articolata dei Trattati di Roma.

In primo luogo, il nuovo Trattato ha delineato con chiarezza le tappe di attuazione dell'Unione economica e monetaria. Il 1 gennaio 1994 ha inizio la seconda fase di tale processo (la prima era iniziata addirittura in un momento precedente al Trattato di Maastricht, con la liberalizzazione completa e defini-

²³ *Le Monde*, 22.9.1992.

²⁴ Gli 11 riconoscono che la Danimarca farà parte dello SME ma non dell'UEM; la Danimarca non parteciperà alle discussioni sulla difesa. Si adotta inoltre una dichiarazione in favore della “trasparenza” e delle linee-guida sulla sussidiarietà. Cfr per esempio *Le Monde*, *Financial Times*, *El Pais*, 11-15.12.1992.

²⁵ *Financial Times*, 19 e 20.5.1993.

tiva della circolazione dei capitali), che si prefigge di consentire al maggior numero possibile di Stati membri la partecipazione alla fase finale e di avviare i lavori preparatori per l'istituzione di una *Banca centrale europea* (Bce). Vengono determinati precisi criteri per l'accesso alla fase finale: stabilità dei prezzi, rigore di bilancio, convergenza dei tassi di interesse e partecipazione al sistema monetario europeo. Il 2 maggio 1999, i Capi di Stato e di governo stabiliscono quali Stati membri rispondono a detti criteri: i primi 11 Stati a formare l'Unione economica e monetaria sono dunque Portogallo, Spagna, Francia, Lussemburgo, Belgio, Olanda, Irlanda, Italia, Germania, Austria e Finlandia. Regno Unito e Danimarca optano per la non adesione; in particolare, il governo danese organizza un referendum il 28 settembre 2000 sulla moneta unica che, nonostante il sostegno delle principali forze politiche, viene respinta dagli elettori. La Grecia e Svezia, non soddisfacendo alcuni dei criteri di convergenza, assumono lo *status* di "Stati membri con deroga". La Grecia è accettata in seguito per integrare l'Uem dal primo gennaio 2001.

In secondo luogo, con il Trattato di Maastricht, gli Stati membri si impegnano a porre in essere una *politica estera e di sicurezza comune* (Pesc, art. J) in tutti i settori. Inoltre, si decide di dar vita ad una cooperazione nei settori della *giustizia e affari interni* (Gai, art. K). Nasce, in sostanza, un sistema a tre pilastri: il primo è quello delle tre Comunità, frutto di una lunga evoluzione: esso è caratterizzato da forti accenti di sovranazionalità e da un metodo nuovo e originale di gestire i rapporti tra Stati, il metodo, appunto, *comunitario*; il secondo (Pesc) e il terzo (Gai) rimangono invece ancorati al tradizionale *metodo intergovernativo*, come testimoniato dalle competenze che le istituzioni europee si vedono attribuite in tali ambiti, dall'intensità dei loro poteri, dagli atti che adottano e dalle peculiarità del processo decisionale.

Le altre decisioni del vertice di Maastricht vertono sulla creazione di una cittadinanza europea, sul potenziamento della cooperazione nei settori della politica interna ed esterna, ma soprattutto sull'estensione delle prerogative del Parlamento europeo. Spetta adesso al Parlamento approvare la composizione della Commissione europea, la durata del cui mandato coincide con la legislatura del Parlamento. Il Parlamento ottiene il diritto di costituire commissioni d'inchiesta e di ricevere petizioni. Nel quadro della procedura legislativa comunitaria, il Parlamento dispone ormai di un diritto di codecisione per le questioni attinenti al mercato interno, alla protezione dei consumatori, all'ambiente e alle reti transeuropee.

3. Da Maastricht ad Amsterdam

A questo punto, sebbene non più nel segno dell'*euphoria*, i 12 continuano ad andare avanti. Già a febbraio del 1992, Delors ha presentato il rapporto *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match Our Ambitions*, e al II Consiglio europeo di Bruxelles (10-11 dicembre 1993) viene approvato il Piano d'azione di Delors *Growth, Competition, and Unemployment*²⁶. Il 21 marzo, si approva anche la "bestia nera" di Delors, ossia la riforma della Pac²⁷.

Un nuovo allargamento si profila all'orizzonte. Dalla fine degli anni '80 – grazie all'azione congiunta di Jacques Delors e del Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland - i rapporti tra la Ce e l'Efta cominciano ad essere considerati una priorità²⁸. Perciò, in un incontro congiunto Ce/Efta a livello ministeriale, si decide di costituire lo *High Steering Group*, con il compito di analizzare le "quattro libertà"²⁹ e tutti i problemi legali e istituzionali ad esse collegati³⁰. In un incontro successivo (dicembre 1989), si stabilisce di aprire formali negoziati tra le due organizzazioni, all'inizio del 1990³¹. Questi negoziati durano fino alle sere del 21-22 ottobre³², per poi interrompersi a causa di difficoltà, che sorgono soprattutto in seguito alle pretese dei Paesi Efta di diventare parti del processo decisionale europeo, pur chiedendo l'inserimento di numerosi *opting-outs*³³. La firma ufficiale di un accordo è possibile solo il 2 maggio a Porto³⁴, a seguito di un intervento della Corte di giustizia comunitaria, che conduce ad una lieve modifica dell'accordo stesso³⁵. Tuttavia, subito dopo la

²⁶ Il Libro Bianco è stato commissionato alla Commissione dal Consiglio europeo di Copenaghen di giugno.

²⁷ Secondo la riforma, gli agricoltori avrebbero continuato a ricevere i sussidi, ma sarebbero stati pagati direttamente, anziché ricevere il sussidio attraverso artificiali prezzi inflazionati.

²⁸ In un suo discorso di fronte al Parlamento europeo (17 gennaio 1989), Delors spiega la necessità di rinsaldare i legami tra la Ce e l'Efta, affermando: «I am referring to our Efta friends... we are approaching the moment when we will have to question ourselves... are we well fitted out to go on this path?... there are in fact several possibilities, according to what will be the future of EFTA, whether it will decide to strength its own institutions or not. In the first case, our collaboration will rely on two *pillars*, otherwise the only possible solution will be to go on in a EC framework». (Delors, J (1992), *Le nouveau concert Européenne*, Edition Odile Jacob, Paris: 144).

²⁹ Libera circolazione di beni, capitali, servizi e persone.

³⁰ *Council Press Release*, 20.3.1989, No. 5483/89.

³¹ *Council Press Release*, 19.12.1989, No. 10949.

³² EFTA News, N.8, 24.10.1991: 1.

³³ CEPS, 1991: 307.

³⁴ 12 EFTA Bulletin, 2/92: 2.

³⁵ L'intervento della Corte di giustizia europea può essere giustificato come un tentativo di affermazione del ruolo della Corte come unico giudice supremo con riguardo alla legislazione comunitaria. Giuridicamente basato sull'art. 238 del Trattato Ce, l'Accordo per lo Spazio unico

firma dell'accordo, vari Paesi Efta presentano la domanda per l'adesione alla Comunità: l'Austria già il 17 luglio 1989, la Svezia il 1 luglio 1991, la Finlandia il 18 marzo 1992, la Svizzera il 20 maggio 1992³⁶, la Norvegia, per ultima, il 22 novembre³⁷.

La risposta della Comunità – messo da parte un vago timore di far entrare le istituzioni in una fase di *impasse*, se non si fosse contemporaneamente raggiunta una maggiore “democratizzazione” - è molto più rapida rispetto al precedente allargamento a Sud. Ironicamente, è proprio al Consiglio europeo di Lisbona (26-27 giugno 1992) che si prende la decisione di aprire i negoziati con gli Stati Efta, dopo la ratifica del TUE. Il 1 febbraio 1993, iniziano i negoziati con l'Austria, la Svezia e la Finlandia, mentre con la Norvegia iniziano il 5 aprile 1992 e terminano il 29-30 marzo 1994. Il solo accordo istituzionale che si raggiunge in vista dell'allargamento è (nello stesso giorno) il cosiddetto *Compromesso di Ioannina*, per il quale – nella procedura di voto a maggioranza qualificata – quando all'adozione di una decisione si oppone una minoranza di voti in numero compreso tra 23 e 26, il Consiglio cercherà di trovare una soluzione accettabile, che ottenga un numero di voti a favore pari non a 64, ma a 68³⁸. Il Parlamento europeo, che ha già chiarito, in almeno sette risoluzioni, che non approverà l'allargamento se non si accompagnerà ad un approfondimento, vota in favore dell'ammissione dei nuovi membri il 6 maggio 1994³⁹, così che dopo la ratifica del Trattato da parte degli Stati, l'Ue diventa

europeo prevede la fondazione di un'Area economica europea (Aee), la quale dal 1 gennaio 1993 avrebbe dato vita alla più ampia zona di libero scambio a livello mondiale, con il coinvolgimento di 19 Paesi (Paesi della Ce più i Paesi Efta), ossia di una popolazione di 380 milioni di cittadini e che copre il 42,3% del commercio mondiale. Le istituzioni dell'Aee possono essere viste come “istituzioni asimmetriche”, e l'Aee una sorta di estensione del Mercato unico europeo. I rappresentanti dell'Efta devono essere consultati dalla Commissione nella fase preliminare del procedimento legislativo, ma non sono autorizzati a votare nello stesso. Le istituzioni previste per l'Aee sono: il Consiglio dei ministri, il *Joint Committee*, la Corte di giustizia (indipendente ma ancora legata alla Cge), il Comitato parlamentare e il Comitato consultivo. Tutte le Istituzioni devono tenere incontri periodici: ogni sei mesi il Consiglio, una volta al mese il Comitato aggiunto. La Presidenza deve alternarsi ogni sei mesi tra la Ce e l'Efta (Bindi F. M (1992), *Lobbying the EC: that Unknown Power*, NUPI-Notat, N.454, Oslo, January 1992).

³⁶ Ritirata dopo l'esito negativo del referendum sull'Aee.

³⁷ *Aftenposten*, 25.11.1992.

³⁸ Dopo il referendum in Norvegia, i numeri saranno cambiati rispettivamente a 23, 25 e 65. Il Compromesso di Ioannina prende la forma di una decisione formale del Consiglio (*Declaration by the Twelve Member States at the End of the Intergovernmental Conferences concerning the Accession of Norway, Austria, Sweden and Finland to the European Union*, Bull. EC 3/1994).

³⁹ I voti del Parlamento Europeo per l'allargamento ai Paesi candidati furono rispettivamente: 380 favorevoli, 21 contrari e 60 astenuti per l'adesione della Svezia, 377 favorevoli, 21 contrari e 61 astenuti per la Finlandia, 374 a favore, 24 contrari e 58 astenuti per l'Austria e infine 374 favorevoli 24 contrari e 58 astenuti per l'allargamento alla Norvegia.

un'organizzazione a 15 membri; ancora una volta, infatti, l'esito negativo di un referendum impedisce l'accessione della Norvegia. Nel frattempo, il Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993) ha già stabilito che i Paesi Peco (cioè i Paesi dell'Europa centrale e orientale), già associati alla Ce, possono diventarne membri, dichiarazione poi ribadita al Consiglio di Essen (dicembre 1994), con la precisazione che questo avverrà appena essi saranno in grado di adempiere ai loro obblighi di associati. D'altra parte, durante la Presidenza greca, il Consiglio europeo di Corfù (24-25 giugno 1994) adotta una dichiarazione secondo la quale l'allargamento successivo coinvolgerà anche Cipro e Malta.

Con un nuovo allargamento in vista, si decide di riunire una nuova Cig e così – a Core, il 24-25 giugno 1994 – si crea un *Reflection Group*, presieduto dal Ministro spagnolo per gli affari comunitari, Carlos Westendorp. Il gruppo di riflessione – formato da rappresentanti degli Stati membri, dal Commissario Marcelino Oreja e da due membri del Parlamento europeo (Elisabeth Gigou e Howard Brook) – produce nell'estate del 1995 il suo *Interim Report*. Questo viene discusso nella riunione informale del Consiglio europeo tenuta a Majorca nel settembre 1995. Al successivo Consiglio europeo di Madrid si conviene di aprire ufficialmente la Cig il 29 marzo del 1996 a Torino. Di fatto, questa Cig trova il suo fondamento giuridico nell'articolo N(2) del Tue, che afferma: «a conference of representatives of the government of the Member States shall be convened in 1996». Secondo il *Reflection Group*, il cui *Report* fornisce una base per le discussioni all'interno della Cig del 1996, l'obiettivo deve essere una serie di emendamenti parziali, piuttosto che una completa revisione. In aggiunta – nella sua introduzione "A Strategy for Europe" - il *Reflection Group* considera che i principali obiettivi della Conferenza devono essere: (a) rendere l'Europa più importante agli occhi dei cittadini; (b) far in modo che l'Unione possa agire in maniera più efficace e prepararne l'allargamento; (c) attribuire all'Unione maggiori competenze e poteri per le relazioni esterne.

La Cig del 1996 – che si apre a Torino il 29 marzo – vede protagonisti i ministri degli esteri (o i loro rappresentanti) e il Presidente della Commissione, che si incontrano periodicamente (di solito, su base mensile). Il Parlamento europeo, pur non essendo ammesso ai lavori della Cig, è stato “strettamente associato” al processo, nel senso che esso ha ricevuto “informazioni regolari” e due suoi rappresentanti hanno incontrato regolarmente il gruppo dei rappresentanti dei ministri. Inoltre, i rappresentanti dei Peco, di Malta e di Cipro hanno anche ricevuto informazioni regolari sulle evoluzioni delle discussioni.

Il nuovo Trattato, infine adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997 e firmato il 2 ottobre dello stesso anno, è entrato in vigore, dopo la ratifica da parte dei quindici Stati membri, il 1 maggio 1999.

4. Il Trattato di Amsterdam: il contenuto

Il testo del Trattato adottato ad Amsterdam si compone di soli 15 articoli; ad esso sono tuttavia allegati 13 protocolli, 51 dichiarazioni comuni, 8 dichiarazioni presentate da uno Stato singolo o da più Stati. Il Trattato ha provveduto ad emendare i Trattati istitutivi delle tre Comunità e al Trattato dell'Unione europea. Inoltre, al fine di procedere ad una semplificazione di tali atti internazionali, esso ha abrogato i testi obsoleti e ha rinumerato gli articoli del TUE e del TCE.

Tra le novità introdotte, spicca sicuramente l'introduzione della cooperazione rafforzata. Da tempo si avanzavano proposte, in ambito europeo, relativamente ad un'integrazione differenziata, così da consentire ad alcuni Stati, nell'impossibilità di un'iniziativa comune, di dar vita ad una cooperazione più approfondita. Si è parlato, a tal proposito, di Europa a più velocità, o a geometria variabile; tali ipotesi sono sempre state respinte, sostenendosi la necessità dell'unitarietà del processo di integrazione. Il problema, legato alla diversa volontà politica degli Stati o alle differenti condizioni oggettive, è tuttavia ben presente; a Maastricht, infatti, la formula dell'Europa a diverse velocità, ufficialmente respinta, ritorna con riferimento, per esempio, alla politica sociale che gli Stati membri decidono di realizzare senza la partecipazione inglese o alla stessa unione monetaria, cui parteciperanno solo gli Stati in grado di centrare i previsti obiettivi⁴⁰. Il Trattato di Amsterdam, dunque, decide di affrontare il problema, prevedendo una serie di meccanismi volti a contemperare le esigenze diverse degli Stati con la necessaria omogeneità del sistema. Le norme relative alla cooperazione rafforzata sono contenute negli artt. 40-43 del TUE in termini generali, all'art. 11 del TCE in maniera specifica. Ogni cooperazione rafforzata è naturalmente sottoposta ad una serie di condizioni.

Il Trattato di Amsterdam ha poi proceduto ad una riorganizzazione dei tre pilastri, in particolare del terzo; con riferimento a quest'ultimo, alcune materie inizialmente in esso comprese sono state trasferite al primo pilastro - sono state, cioè, comunitarizzate - ed è stato migliorato il suo funzionamento interno al fine di sviluppare l'Unione come spazio di «libertà, sicurezza e giustizia»⁴¹.

Per quanto riguarda la Pesc, infine, una dichiarazione allegata al Trattato (che sostituisce la precedente allegata a Maastricht) ridefinisce il ruolo dell'Ueo con riferimento alla Nato e all'Ue. Fra le competenze dell'Unione vengono incluse le «missioni Petersberg»: si tratta di missioni umanitarie e di soccorso, di mantenimento e ristabilimento della pace, di gestione delle crisi. Inoltre, il

⁴⁰ Zanghi, C. (2000), *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 3 ed., Giappichelli, Torino: 49.

⁴¹ Mengozzi, P. (2003), *Casi e materiali di diritto comunitario e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova: 7.

segretario generale del Consiglio assume il ruolo di Alto rappresentante per la PESC.

Il Trattato di Amsterdam, tuttavia, ha lasciato irrisolto il problema delle riforme istituzionali, problema tanto più pressante ove si tenga conto della già delineata prospettiva della futura adesione all'Unione degli Stati dell'Europa centrale e orientale. Non si definisce, ad esempio, la questione della ponderazione dei voti in seno al Consiglio o quella della composizione della Commissione.

5. Gli sviluppi recenti

1. Verso il quinto allargamento: il Trattato di Nizza

Sull'onda lunga di quanto avvenuto nell'Est europeo alla fine degli anni '80 – inizio dei '90, comincia a profilarsi, per l'Unione, la prospettiva di un nuovo, grande allargamento ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale. È evidente che si tratta, questa volta, di un allargamento di natura diversa, date le differenze – di natura istituzionale-politica, economico-sociale e culturale - che caratterizzano il blocco dei potenziali candidati rispetto ai Quindici; d'altra parte, non è possibile ignorare la grande portata storica, il grande valore morale (ed anche il forte impatto economico) che un tale processo assumerebbe. La sua realizzazione implica infatti, per la prima volta, l'unità dell'Europa sulla base di ideali e principi comuni, compiuta per libera determinazione di ciascuno Stato, in base ad un modello nuovo, e perciò tutto europeo: né federazione, né confederazione, né semplice organizzazione internazionale, ma integrazione a tutto campo e in continua evoluzione. Nella Conclusione del Consiglio europeo di Madrid del 1995, l'allargamento è infatti considerato come «una necessità politica ed un'opportunità storica per l'Europa», che «garantirà la stabilità e la sicurezza del Continente». Il numero dei candidati è 13, tre volte maggiore del numero massimo di candidati delle precedenti tornate negoziali. Senza considerare la Turchia, l'allargamento porterà all'Unione il 30% di superficie in più, il 29% di popolazione, il 10% di Pnl. L'allargamento ai Paesi Peco e della sponda sud del Mediterraneo ha dunque rilevanti implicazioni di tipo istituzionale. Come menzionato, tuttavia, il Trattato di Amsterdam non riesce a trovare una risposta a questa importante questione. È per questo motivo che a solo 3 anni dalla firma di Amsterdam già si apre una nuova Cig, destinata a sfociare nel Trattato di Nizza.

Il Trattato di Amsterdam non ha saputo rispondere – come afferma la dichiarazione dell'Italia, della Francia e del Belgio, allegata al Trattato di Amsterdam – alla «necessità, riaffermata dal Consiglio europeo di Madrid, di progressi sostanziali sulla via del rafforzamento delle istituzioni [...]». Un tale

rafforzamento è conclusione indispensabile per la conclusione dei primi negoziati di adesione». Il *Protocollo n. 23* sulle istituzioni allegato al Trattato di Amsterdam introduceva una revisione in due tappe: una prima, minimalista, per un Unione che avesse fino a venti Stati membri, ed una seconda per gli allargamenti successivi: «Almeno un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti, è convocata una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere ad un riesame globale delle disposizioni dei Trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni». La nuova dinamica del processo di allargamento rendeva una tale previsione inattuabile, dal momento che era prevedibile che il numero dei primi aderenti sarebbe stato superiore a cinque. Nella riunione tenutasi a Colonia il 3 e il 4 giugno 1999, il Consiglio europeo decide dunque di convocare, per l'inizio del 2000, una conferenza intergovernativa intesa a risolvere le questioni istituzionali che non sono state definite ad Amsterdam e che devono esserlo prima dell'allargamento. L'oggetto dei lavori della conferenza viene definitivamente fissato in occasione del Consiglio europeo di Helsinki (10 e 11 dicembre 1999). Il rapporto della Presidenza finlandese individuava fra i temi principali da essere affrontati dalla Conferenza le tre questioni lasciate in sospeso ad Amsterdam dette *lasciti* o *left-overs* - composizione della Commissione, riponderazione dei voti in Consiglio, estensione del voto a maggioranza qualificata - ed elencava altresì altri emendamenti necessari: la responsabilità individuale dei membri della Commissione, il numero dei membri del Parlamento europeo, l'applicazione della procedura di codecisione per gli atti legislativi cui verrà estesa la votazione a maggioranza qualificata, la composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia, della Corte dei conti ed eventualmente di altri organi dell'Unione. Molto più prudente era il rapporto quanto faceva riferimento alla necessità di modificare i Trattati per recepire i progressi in materia di politica estera di sicurezza comune e per integrare la Carta europea dei diritti fondamentali; la terza parte del rapporto si riferiva infine a «suggerimenti per altre modifiche» emersi durante le consultazioni della Presidenza: cooperazione rafforzate e riordino dei Trattati; ed indicava che una chiara preferenza era emersa contro l'inserimento di tali tematiche nel mandato della Cig.

In seguito ai pareri favorevoli alla convocazione di una conferenza, espressi rispettivamente dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea, il 14 febbraio 2000 ha avuto luogo a Bruxelles l'apertura solenne della Cig a livello ministeriale. Essa si è riunita a livello ministeriale e a livello di rappresentanti dei governi con cadenza più o meno quindicinale, sotto la regia della Presidenza portoghese. Nelle intenzioni iniziali, alla Presidenza portoghese sarebbe spettato solo un ruolo di preparazione, lasciando invece alla successiva Presidenza francese il

compito di condurre i negoziati veri e propri. Nella realtà dei fatti, se si è alla fine avuto un (sofferto) accordo lo si è dovuto proprio al lavoro preparatorio del Paese lusofono. La Presidenza portoghese ha individuato fin dall'inizio sei aree prioritarie: avvio e definizione dei compiti della Cig per le riforme istituzionali; allargamento; politica estera e di sicurezza comune; affari interni e giustizia; impiego, riforma economica e coesione sociale; salute pubblica e sicurezza alimentare. Il mandato definitivo della Conferenza intergovernativa era da fissarsi definitivamente a giugno dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira. Le conclusioni del Consiglio di Amsterdam erano infatti vaghe in materia. L'Unione si impegnava a chiudere la Cig per il Dicembre 2000, in modo da essere pronti ad accogliere i primi nuovi membri per il 2002, ma - quanto ai contenuti - si menzionavano solo i cosiddetti *left-overs* di Amsterdam - composizione e numero di commissari; revisione della ponderazione dei voti in Consiglio; possibile estensione dell'uso della maggioranza qualificata in seno al Consiglio - più dei non meglio specificati "altri necessari emendamenti", che la Presidenza portoghese ha immaginato come un "contenitore" in cui tutti gli Stati potessero introdurre i propri suggerimenti. Per essi, si andava dai cosiddetti «massimalisti» che avrebbero visto di buon occhio un Trattato diviso in due parti - una dei «principi fondamentali», modificabile solo attraverso la procedura attuale (i.e. una conferenza diplomatica, seguita dall'approvazione in Consiglio europeo all'unanimità, del Parlamento europeo alla maggioranza assoluta e dalla ratifica in tutti gli Stati membri, con eventuali referendum ove necessari) ed un'altra invece modificabile attraverso una procedura «semplificata», centrata sul Parlamento europeo - ai cosiddetti «minimalisti», che addirittura avrebbero desiderato non aggiungere nulla ai tre *left-overs*. Tra le proposte giunte alla Presidenza portoghese si ricordano: l'inclusione della difesa tra le politiche dell'Unione, la Carta europea dei diritti, nuove clausole sulla flessibilità.

Grazie al lavoro della Presidenza, a Santa Maria da Feira (19 e 20 giugno 2000) il Consiglio dell'Unione ha dunque potuto prendere atto del rapporto della Presidenza sulla Cig che analizzava lo stato di avanzamento dei negoziati. I punti principali approvati a Feira erano i seguenti:

Vi era innanzitutto consenso sul fatto che la Commissione dovesse essere riformata al fine di essere efficiente e legittima. Tre le questioni rimaste invece sul tavolo: la misura, l'organizzazione interna, l'*accountability*. Per quanto riguarda la "misura" del collegio, due erano le ipotesi sul tavolo: (a) un collegio formato da un membro per ciascun stato membro; (b) un collegio formato da un numero limitato di commissari a rotazione, senza però che vi fossero Stati con "Commissario fisso". La questione era tuttavia considerata - da parte di molte delegazioni - come legata alla questione della ponderazione dei voti in Consiglio, per quanto ciò sia in netto contrasto tanto con lo spirito che con

la lettera del Trattato. Per l'organizzazione interna, tre erano le opzioni: incrementare i poteri del presidente, specie per quanto riguardava il coordinamento; aumentare il numero di vicepresidenti; creare commissari senza portafoglio con compiti di coordinamento. In relazione all'*accountability*, la questione era se prevedere la possibilità di censura individuale e, per il presidente della Commissione, di porre la fiducia al Parlamento.

Sul Consiglio le opinioni erano molto divergenti. Tuttavia, c'era una convergenza sui seguenti principi: qualunque riponderazione dei voti avrebbe dovuto riflettere la natura duale dell'Unione (Unione sia di Stati che di popoli); il futuro sistema di ponderazione avrebbe dovuto essere equo, trasparente, efficiente e facilmente comprensibile dai cittadini; la maggioranza qualificata avrebbe dovuto riflettere almeno il 50% della popolazione totale; la nuova ponderazione non avrebbe dovuto rendere più difficile l'adozione di decisioni in seno al Consiglio. Veniva inoltre riconosciuto il nesso politico tra la questione dei voti in Consiglio, la riforma della Commissione, e la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo. Quattro pertanto le questioni sul tavolo:

(a) la scelta tra doppia maggioranza (un voto che rifletta un numero di Stati membri, o di voti, e una percentuale della popolazione Ue) e riponderazione dei voti (per alcuni Stati, mantenere il sistema vigente - con una sostanziale riponderazione - era l'unico modo di compensare gli Stati che avrebbero perso il secondo commissario. Diverse le possibilità tecniche ideate: attribuire 5 voti in più a tali Stati; raddoppiare i voti di tutti gli Stati, etc.);

(b) la soglia per ottenere la maggioranza qualificata (attualmente circa 71% del totale dei voti) il problema essendo quello di non rendere più difficile l'adozione delle decisioni;

(c) il momento a partire dal quale applicare il nuovo sistema, e le modalità (in modo graduale o subitaneo);

(d) l'estensione del voto alla maggioranza qualificata: consenso sul fatto che l'eventuale estensione fosse applicata solo all'interno degli attuali limiti dei poteri dell'Unione e che comunque le questioni di natura costituzionale e quasi costituzionale restassero da adottarsi all'unanimità. In pratica si parlava di estendere il voto alla maggioranza qualificata a circa 39 questioni in massima parte legate al Mercato interno;

Circa il Parlamento europeo, vi era ampio consenso sul fatto che il numero degli europarlamentari non dovesse eccedere il numero di 700, come stabilito ad Amsterdam. Tuttavia, vi erano visioni contrastanti circa l'applicazione temporale di tale principio (*ex ante*, *ex post*, in una sola volta, in più volte) e la suddivisione degli eurodeputati (ovvero, se i parlamentari europei dovesse essere ridotti in modo lineare fino a raggiungere i 700 compresi i nuovi Stati, o se si dovesse garantire un minimo di 4 seggi agli Stati più piccoli e distribuire gli altri in modo direttamente proporzionale alla popolazione degli Stati

membri). Per quanto riguardava i poteri legislativi del Parlamento, le questioni erano se ridurre le procedure decisionali (es. ridurre la cooperazione) e la relazione tra voto alla maggioranza qualificata e codecisione.

Per quanto riguarda la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado, tra le questioni accettate da tutti gli Stati membri vi era il principio di limitare il numero di giudici ad uno per Stato membro e la creazione, da parte del Consiglio, di un *Board of appeal*, specie per le questioni legate all'Ufficio per l'armonizzazione del Mercato interno situato ad Alicante. La maggior parte delle delegazioni era egualmente in favore della riduzione del numero dei giudici del Tribunale di primo grado, nonché a porre un limite al numero dei membri di EcoSoc e del Comitato delle regioni.

Inoltre, poiché dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam non vi erano stati casi di cooperazione rafforzata, si discuteva se cambiare le regole per l'adozione di cooperazioni rafforzate (ad esempio, semplificando la procedura) ed in quali eventuali aree.

Infine, per la politica comune europea in materia di sicurezza e di difesa, il Consiglio europeo ribadiva l'impegno a definire una politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa in grado di potenziare l'azione esterna dell'Unione mediante lo sviluppo di una capacità militare, nonché di una capacità civile di gestione delle crisi, nel pieno rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Il Consiglio europeo approvava inoltre la relazione della Presidenza dal titolo «Rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa» e i documenti ad essa connessi¹.

Il primo Consiglio europeo organizzato dalla Presidenza francese, a Biarritz (ottobre 2001) fu in gran parte dedicato ai lavori della Conferenza intergovernativa. In quanto Consiglio europeo informale, non vi sono state conclusioni ufficiali. Tra i principali punti discussi vi erano la riforma delle istituzioni dell'Unione, le questioni attinenti alla maggioranza qualificata² ed alle

¹ In essi venivano individuati principi e modalità concernenti disposizioni atte a consentire ai membri europei della Nato non appartenenti all'Unione europea e ad altri candidati all'adesione all'Ue di contribuire alla gestione militare delle crisi da parte dell'Unione europea. Sono stati altresì definiti principi relativi alla consultazione con la Nato su questioni militari e modalità per lo sviluppo delle relazioni Ue-Nato in quattro settori: questioni relative alla sicurezza, obiettivi delle capacità, modalità atte a consentire all'Ue di accedere ai mezzi Nato e definizione di regimi permanenti di consultazione. Gli Stati membri, collaborando su base volontaria, si sono inoltre impegnati a poter fornire entro il 2003 fino a 5000 agenti di polizia per le missioni internazionali nel contesto dell'intera gamma delle operazioni di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi. Gli Stati membri si sono altresì impegnati a poter reperire e dispiegare entro 30 giorni fino a 1000 agenti di polizia.

² In relazione al quale si era trovato l'accordo per fare approvare a maggioranza qualificata «un gran numero di articoli» per i quali è richiesta attualmente l'unanimità. Per le questioni più

cooperazioni rafforzate³. Circa i temi, più delicati, della riforma della Commissione⁴ e della ponderazione dei voti⁵, il negoziato risultava “ben avviato”. Veniva inoltre chiesto alla conferenza intergovernativa di esaminare le proposte volte a rafforzare l'articolo 7 del Trattato dell'Unione europea⁶, in modo da evitare il rischio di violazione dei principi fondamentali dell'UE da parte di uno Stato membro. Infine, a seguito della relazione presentata da Braibant a nome del presidente Herzog, assente per motivi di salute, il Consiglio europeo ha approvato il contenuto della Carta dei diritti fondamentali.

All'apertura del Consiglio europeo di Nizza, le posizioni degli Stati membri erano tuttavia ancora divergenti su numerose questioni. In particolare, per la prima volta si aveva uno scontro diretto tra “Paesi piccoli” – capitanati dal Primo Ministro portoghese Antonio Gutierres e dal Segretario di Stato per gli affari europei Francisco Manuel Seixas da Costa – e “Paesi grandi”⁷. Ormai “storico” per le Comunità, invece, il dissidio tra i Paesi favorevoli ad una maggiore integrazione e quelli “sovranisti” (Regno Unito, Danimarca, Svezia ed Irlanda). Per quanto riguarda i tre *left-overs* e la cooperazione rafforzata, gli schieramenti erano invece così composti:

delicate – es. settore fiscale, temi sociali, problemi legati alla giustizia ed agli affari interni - sono state chiarite le posizioni e individuati gli orientamenti da seguire per trovare delle soluzioni.

³ Ove si era registrato un ampio consenso sui principi cui dovranno ispirarsi, in particolare il loro carattere aperto e la necessità di rispettare, in tale contesto, l'*acquis* comunitario.

⁴ Per quanto riguardava la Commissione, era considerata pacifica la necessità di una sua riorganizzazione per rafforzarla e renderla più efficace; due le proposte sul tappeto: la definizione di un tetto per il numero dei commissari, con una rotazione ugualitaria tra tutti gli Stati membri, oppure una Commissione composta da almeno un cittadino per Stato membro.

⁵ Per quanto riguarda la ponderazione dei voti, vi erano due opzioni: una riponderazione semplice, oppure un sistema di doppia maggioranza.

⁶ Il Trattato di Amsterdam ha previsto (art. 7 TUE) delle misure volte a contrastare le violazioni gravi e persistenti, da parte di uno Stato membro, dei «principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». La norma prevede che spetta al Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato e di governo, con deliberazione all'unanimità, (senza naturalmente tener conto del voto dello Stato “incriminato”) su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, constatare l'esistenza di tali violazioni; il Consiglio può poi, sulla base di tale constatazione e a maggioranza qualificata, decidere di sospendere, per lo Stato membro in questione, alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione del Trattato, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Con la stessa maggioranza il Consiglio può successivamente modificare o revocare le misure adottate, qualora le circostanze che erano alla base della loro imposizione mutino. Le disposizioni esaminate non si spingono ad autorizzare l'espulsione dello Stato in causa, in base al principio della irreversibilità della partecipazione all'Unione.

⁷ Interessantissimo a tal proposito: Seixas da Costa F. (2002), *Diplomacia Europeia*, Dom Quixote, Lisboa.

Commissione: gli Stati grandi (Italia, Germania, Francia, Regno Unito, Spagna) erano sostanzialmente in favore di un *capping* a 15 o 20, mentre tutti gli altri membri sostenevano il principio di un commissario per Stato membro.

Riponderazione del voto: Italia, Francia, Regno Unito, Svezia e Finlandia in favore della riponderazione semplice; Germania, Olanda e Spagna anche, a condizione che i loro rispettivi “casi particolari” fossero tenuti di conto in termini di (maggiori) voti. Il resto degli Stati membri sosteneva invece la doppia maggioranza.

Estensione del voto a maggioranza qualificata: in favore dell'estensione del voto a maggioranza qualificata come regola generale, relegando l'unanimità come eccezione erano Italia, Germania, Francia (che chiedeva però il mantenimento dell'unanimità in materia di servizi e proprietà intellettuale), Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Portogallo. “Moderate aperture” verso la maggioranza qualificata si registravano anche da parte di Grecia e Finlandia, pur con molte eccezioni. Il resto degli Stati membri era invece in favore del mantenimento dell'unanimità come regola generale, mentre il ricorso alla maggioranza qualificata avrebbe dovuto essere dimostrato caso per caso.

Cooperazioni rafforzate: l'Italia e la Germania apparivano come gli Stati membri maggiormente in favore della cooperazione rafforzata, intesa come integrazione rafforzata. Aperture venivano da Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Grecia, Portogallo, Austria, Finlandia. Perplessità venivano da Regno Unito, Irlanda e Spagna - specie circa l'eventuale carattere di integrazione rafforzata - chiusura netta invece da parte di Danimarca e Svezia.

Nonostante tali differenze e pur con molte difficoltà - in quasi cinque giorni di negoziato - l'Unione è riuscita a raggiungere un accordo. I «sovranisti» che, ad esempio, hanno reso impossibile l'abbandono dell'unanimità in materia fiscale, nella politica sociale e nella protezione dell'ambiente, non sono tuttavia riusciti a bloccare i progressi su due punti fondamentali: il miglioramento dello strumento delle cooperazioni rafforzate, e la fissazione di una nuova Conferenza intergovernativa per proseguire sulla via delle riforme istituzionali. Il Consiglio europeo ha infatti recepito a Nizza una proposta italo-tedesca – poi allegata allo stesso Trattato di Nizza⁸ – mirante ad avviare un dibattito approfondito sul futuro dell'Europa, che coinvolgesse le istituzioni dell'Unione, i Parlamenti nazionali e la società civile⁹. I risultati raggiunti a Nizza possono essere riassunti come segue:

⁸ *Dichiarazione sul futuro dell'Unione, da iscrivere nell'Atto Finale della Conferenza* (Allegato IV).

⁹ I temi principali sui quali riflettere erano: la questione della ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, la questione della semplificazione e riorganizzazione delle disposizioni dei Trattati, lo status della Carta dei diritti fondamentali e quindi l'ipotesi di una sua integrazione nei Trattati ed il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione. Al termine di

Commissione¹⁰: l'accordo prevedeva il mantenimento dell'attuale composizione fino al termine della Commissione in carica (31 ottobre 2004), la fissazione del principio di un Commissario per Stato membro a partire dal 2005, e l'impegno, al momento in cui l'Unione avesse raggiunto i 27 Stati membri, di fissare, con decisione del Consiglio all'unanimità, un numero di commissari inferiore a 27 con l'applicazione di un criterio di rotazione su base paritaria. La soluzione individuata costituiva un compromesso fra la tesi favorevole ad una Commissione a composizione ridotta e con un numero di membri inferiore comunque a quello degli Stati membri, e quella contraria alla rinuncia al principio di un Commissario per Stato membro. Essa comportava dunque la rinuncia al secondo Commissario da parte dei Paesi grandi a partire dal 2005, che è stata in parte compensata con la riponderazione dei voti in Consiglio. Si prevedevano inoltre maggiori poteri per il Presidente della Commissione in materia di organizzazione interna del collegio (il Presidente potrà esigere le dimissioni di un singolo Commissario, assegnare competenze, ridistribuirle in corso di mandato ed esercitare un più esplicito ruolo di indirizzo dell'esecutivo) e l'introduzione del principio che la designazione del presidente verrà d'ora in poi decisa a maggioranza qualificata dal Consiglio, riunito in formazione di capi di Stato e di governo.

Parlamento europeo¹¹: veniva riconosciuta, grazie in particolare all'appoggio del Belgio e dell'Italia, la legittimazione a ricorrere alla Corte di giustizia, al pari degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione (art. 230, secondo paragrafo del TCE). La codecisione veniva estesa, ma soltanto in due casi (politica industriale ed azioni specifiche al di fuori dei Fondi strutturali); veniva inoltre prevista per una nuova fattispecie, la definizione dello Statuto dei partiti politici. Un modesto ulteriore coinvolgimento del Parlamento europeo è stato previsto per il dopo-Nizza¹². Saltato invece l'unico accordo raggiunto ad Amsterdam in materia istituzionale, ovvero la fissazione di un tetto massimo di 700 eurodeputati, salito a 732: i piccoli Stati membri hanno in tal modo ottenuto una "compensazione", così come la Germania che mantiene il numero attuale di 99 parlamentari. Ad Italia, Francia e Gran Bretagna ne vengono attribuiti 72.

questo ampio processo di maturazione del dibattito istituzionale, nel 2004, una Conferenza degli Stati membri avrebbe dovuto tradurre i risultati della riflessione in revisione dei Trattati.

¹⁰ Artt. 214, 215, 217, 219 TCE, e art. 4 *Protocollo sull'allargamento dell'Unione*. V. anche la *Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea da iscrivere nell'Atto Finale della Conferenza*.

¹¹ Artt. 189, 190, 191 TCE, e art. 2 *Protocollo sull'allargamento dell'Unione*. V. anche la *Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea da iscrivere nell'Atto Finale della Conferenza: Parlamento europeo*.

¹² Modifica dell'art. 48 del TUE, con l'introduzione del parere conforme.

Riponderazione del voto¹³: è stato l'accordo più faticoso da raggiungere. La soluzione individuata prevedeva che ai quattro Grandi fossero attribuiti 29 voti ciascuno; 27 a Spagna e Polonia, 14 alla Romania, 13 ai Paesi Bassi, 12 a Belgio, Grecia, Portogallo, Ungheria e Repubblica ceca, 10 a Svezia, Austria e Bulgaria, 7 a Danimarca, Finlandia, Irlanda, Slovacchia e Lituania, 4 a Lussemburgo, Estonia, Lettonia, Slovenia e Cipro, 3 a Malta. Si prevedevano inoltre due clausole: (a) ciascuna decisione dovrà sempre essere sostenuta dalla maggioranza degli Stati membri (per evitare che una minoranza di Stati di sponga dei voti sufficienti per assumere una decisione); (b) ogni Stato potrà chiedere di verificare, prima dell'assunzione della decisione, che essa rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione. Dal momento che la Germania rappresenta il 17.05% della popolazione dell'Europa a 27, fronte al 12.31% del Regno Unito, al 12.24% della Francia e al 11.97 dell'Italia, il differente peso demografico della Germania nella formazione di una minoranza di blocco in termini demografici ne risulta riconosciuto.

Estensione del voto a maggioranza: la posizione intransigente degli Stati membri "minimalisti" ha impedito di raggiungere risultati soddisfacenti, in particolare per quanto riguarda fiscalità, sicurezza sociale, politica commerciale, giustizia ed affari interni. Sono passate così alla maggioranza qualificata solo una trentina di disposizioni rispetto alle 75 ancora esistenti. Restavano inoltre all'unanimità le disposizioni di carattere costituzionale ed istituzionale (cfr. il capitolo sul Consiglio dei Ministri, par. 8).

Cooperazioni rafforzate¹⁴: il numero minimo di Stati membri partecipanti è stato ridotto ad otto ed è stata notevolmente semplificata la procedura di autorizzazione. È stato introdotto il principio di una limitata applicazione delle cooperazioni rafforzate al secondo pilastro (ma non alla difesa, a causa dell'opposizione britannica). La cittadinanza non è più esclusa dal campo di applicazione della cooperazione rafforzata nel primo pilastro.

Corte di giustizia e Tribunale di primo grado¹⁵: i Capi di Stato e di governo hanno approvato il lavoro svolto dalla Conferenza intergovernativa. Il sistema giurisdizionale comunitario viene ridisegnato accentuando la funzione costi-

¹³ Art. 3 *Protocollo sull'allargamento dell'Unione*. V. anche la *Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea da iscrivere nell'Atto Finale della Conferenza: Ponderazione dei voti in sede di Consiglio e Dichiarazione sulla soglia della maggioranza qualificata e il numero di voti della minoranza di blocco in un'Unione allargata da iscrivere nell'Atto Finale della Conferenza*.

¹⁴ *Cooperazioni rafforzate. Principi generali* (da inserire nel Titolo VII del TUE), *Cooperazioni rafforzate in virtù del Trattato che istituisce la Comunità europea* (da inserire nella Parte Prima del TCE), *Cooperazioni rafforzate in virtù del Titolo V del TUE* (da inserire nel Titolo V del TUE), *Cooperazioni rafforzate in virtù del Titolo VI del TUE* (da inserire nel Titolo VI del TUE).

¹⁵ Artt. 220, 221, 222, 223, 224, 225 Bis, 229 Bis, 230, 245 TCE.

tuzionale della Corte di giustizia rispetto al ruolo del giudice di merito del Tribunale di prima istanza. È stata inoltre prevista la possibilità di creare delle camere di ricorso specializzate per determinati tipi di contenzioso (ad esempio il contenzioso della funzione pubblica comunitaria ed il contenzioso sul futuro brevetto comunitario).

Modifiche istituzionali in materia di politica comune di difesa¹⁶: raggiunto l'accordo per l'inserimento delle revisioni degli articoli 17 e 25 del Trattato sull'Unione europea, che consentono di tenere conto delle innovazioni di natura istituzionale introdotte nell'Unione come conseguenza delle decisioni assunte in materia di difesa comune e di capacità comune di gestione di situazioni di crisi con strumenti militari e civili. Le novità comportano essenzialmente l'eliminazione dal corpo dell'articolo 17 dei riferimenti alla Ueo, l'individuazione (articolo 25) del Comitato politico e di sicurezza quale nuovo organo responsabile in materia di controllo politico e di direzione strategica nelle operazioni di gestione di crisi, ed infine il principio che il Consiglio possa delegare al Comitato politico e di sicurezza i poteri necessari per la gestione di situazioni di crisi.

Infine, la revisione dell'art. 7: sulla base delle polemiche innescate dalla presa di posizione dei 14 in merito al governo austriaco, si era constatato che sul piano giuridico mancava nel Trattato una clausola di "allerta precoce" (*early warning*) nel caso di minaccia di violazione dei diritti fondamentali e dei principi di democrazia e dello stato di diritto da parte di uno Stato membro. Nel Rapporto dei tre Saggi si raccomandava pertanto l'introduzione di un tale meccanismo. In tal senso, la delegazione belga e quella austriaca avevano proposto di emendare l'art. 7, introducendovi un ulteriore paragrafo in materia di *early warning*. La proposta belga prevedeva che il Consiglio a maggioranza qualificata potesse constatare che si è in presenza di una minaccia di violazione e formulare le raccomandazioni appropriate, se necessario accompagnate da misure adeguate. La proposta austriaca era più strutturata. Essa prevedeva in tutte le fasi il rispetto del principio del contraddittorio, l'obbligo di motivazione, la reversibilità delle decisioni assunte sulla base di riscontri oggettivi (riesami, rapporti), il parere conforme del Parlamento europeo non soltanto nella fase di comminazione ma anche in quella dell'*early warning*, l'estensione della competenza della Corte di giustizia all'intera procedura. La soluzione adottata segue la soluzione austriaca prevedendo dapprima di ascoltare lo Stato interessato e l'eventuale parere di "personalità indipendenti". Quindi il Consiglio deciderà alla maggioranza dei quattro quinti previo parere conforme del Parlamento europeo¹⁷.

¹⁶ Artt. 17, 23, 24, 25 TUE.

¹⁷ Art. 7 TUE, art. 309 TCE.

Sempre nel 2000, nel corso della Presidenza portoghese, si è poi tenuto un Consiglio europeo straordinario, destinato a diventare di routine negli anni successivi (vedi capitolo sul Consiglio europeo).

Il Consiglio europeo straordinario di marzo su «Impiego, riforma economica e coesione sociale – per un'Europa dell'innovazione e della conoscenza» (Lisbona, 23 e 24 marzo 2000) è stato infatti di grande importanza, poiché in tal sede l'Unione si è data un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede una strategia globale che consenta di creare condizioni propizie alla piena occupazione e a rafforzare la coesione regionale nell'Unione europea.

Pertanto, il Consiglio europeo, presa visione della comunicazione della Commissione intitolata «Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione», ha deciso di elaborare un piano d'azione globale *eEurope*¹⁸. Per quanto riguarda la ricerca e l'innovazione, il Consiglio europeo ha ritenuto che occorra integrare e coordinare meglio le attività di ricerca a livello nazionale e dell'Unione. Attraverso gli strumenti previsti dal Trattato e gli altri mezzi idonei, tra cui gli accordi volontari, si dovranno così mettere a punto opportuni meccanismi per il collegamento in rete dei programmi di ricerca nazionali e per migliorare le condizioni per l'investimento privato nella ricerca, i partenariati di ricerca e sviluppo e le nuove imprese ad alta tecnologia. Si pensa in particolare a creare una rete transeuropea ad altissima velocità per le comunicazioni scientifiche per via elettronica, con il sostegno della Bei, che colleghi gli istituti di ricerca e le università, così come le biblioteche a carattere scientifico, i centri scientifici e, progressivamente, le scuole; nonché ad adottare iniziative per rimuovere gli ostacoli alla mobilità dei ricercatori in Europa e per attrarre e far rimanere in Europa i talenti per la ricerca di elevata qualità. Per quanto riguarda il settore dell'istruzione e della formazione, il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio istruzione di avviare una riflessione generale sui futuri obiettivi concreti dei sistemi d'istruzione.

¹⁸ In particolare, ha invitato il Consiglio ad adottare, il più presto possibile, la normativa riguardante il quadro giuridico per il commercio elettronico, il diritto d'autore e i diritti connessi, la moneta elettronica, la vendita a distanza di servizi finanziari, la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle sentenze, il regime di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso. Ha inoltre invitato la Commissione a realizzare, entro la fine del 2001, mercati delle telecomunicazioni completamente integrati e liberalizzati, e gli Stati membri a facilitare la riduzione dei costi di utilizzo di Internet e a garantirne l'accesso a tutte le scuole oltre a garantire l'accesso elettronico ai principali servizi pubblici di base.

Per quanto riguarda l'avviamento e lo sviluppo di imprese innovative, specialmente di Pmi, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una comunicazione su “un’Europa imprenditoriale, innovativa e aperta”, e al Consiglio e alla Commissione di elaborare una Carta europea per le piccole imprese. Il Consiglio europeo ha inoltre tracciato la via per attuare riforme economiche per avere un mercato interno completo e pienamente operativo, oltre a mercati finanziari efficienti e integrati. Si è inoltre parlato del coordinamento delle politiche macroeconomiche per raggiungere il risanamento di bilancio, la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche (ad esempio riorientando la spesa pubblica al fine di accrescere l'importanza relativa dell'accumulazione di capitale – sia fisico che umano – e sostenere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le tecnologie dell'informazione). Il Consiglio europeo ha inoltre deciso di sviluppare una politica attiva dell'occupazione; Consiglio e Commissione sono stati pertanto invitati a esaminare quattro punti chiave: migliorare l'occupabilità e colmare le lacune in materia di qualificazioni; attribuire una più elevata priorità all'attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita; accrescere l'occupazione nei servizi; favorire tutti gli aspetti della parità di opportunità, rendendo più facile conciliare la vita professionale con la vita familiare. Inoltre, per combattere l'esclusione sociale, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione ad integrare la promozione dell'inclusione nelle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, istruzione e formazione, sanità e edilizia abitativa, e a sviluppare azioni prioritarie indirizzate a particolari gruppi bersaglio (ad esempio gruppi minoritari, bambini, anziani e disabili). Per l'attuazione del nuovo obiettivo strategico si prevede un nuovo metodo di coordinamento, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche¹⁹.

2. Verso il quinto allargamento: la Convenzione e la nuova Costituzione europea

I deludenti risultati dei Trattati di Amsterdam e di Nizza hanno indotto a pensare a mezzi alternativi per preparare la presente revisione dei Trattati. Si è così optato per convocare una *Convenzione*, sull'esempio di quanto fatto per la Carta dei diritti fondamentali (alcuni ottimisticamente pensando alla Con-

¹⁹ Esso implica: la definizione di orientamenti dell'Unione a breve, medio e lungo termine; la determinazione di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali; la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; un periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco.

venzione che portò alla Costituzione americana...), chiamata *Convenzione europea*.

Il Consiglio europeo di Laeken del Dicembre 2001 aveva a tal proposito identificato una serie di questioni cui la Convenzione europea avrebbe dovuto trovare risposta. Tra esse: quali sono le missioni dell'UE? Come si può ottenere maggiore trasparenza, democrazia ed efficienza? E come meglio definire le competenze dell'Unione? Come semplificare i processi decisionali e i Trattati? Dovrebbe esserci una Costituzione europea?

A Laeken sono stati inoltre definiti il calendario (inizio nel marzo 2002, conclusione circa a metà 2003, durante la Presidenza italiana dell'UE), la composizione e i principi base per l'organizzazione dei lavori.

La Presidenza della Convenzione è stata affidata all'ex Capo di Stato francese Valéry Giscard d'Estaing, cui sono stati affiancati due vice, gli ex Primi ministri di Italia e Belgio Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene. L'Ufficio di Presidenza (detto *Presidium*) comprendeva altri 9 membri: tre rappresentanti dei Paesi che presiedevano la Ue nel periodo di lavoro della Convenzione (Spagna, Danimarca e Grecia), due dei Parlamenti nazionali, due della Commissione europea, il francese Michel Barnier (PPE) e il portoghese Antonio Vitorino (PSE), e due dell'Europarlamento, il PPE spagnolo Inigo Mendez de Vigo e il Pse tedesco Jo Leinen. La Convenzione in quanto tale era poi composta da 105 membri (e altrettanti supplenti) comprendenti, oltre al Presidente ed ai Vicepresidenti, i 15 rappresentanti dei governi comunitari (per l'Italia il Vicepresidente del Consiglio Fini), 2 per ogni Parlamento nazionale Ue (per l'Italia Follini della maggioranza governativa, Dini dell'opposizione), 16 membri dell'Europarlamento e i 2 commissari europei. Vi erano poi anche 3 rappresentanti per ogni Paese candidato (due per ciascun Parlamento, uno per ciascun governo) e 13 osservatori di altre istituzioni europee. Nei primi 6 mesi di lavori, si sono tenute 6 plenarie ed altrettante riunioni del *Presidium*. Ciascun appuntamento ha trattato di un tema specifico, da quelli generici tipo "Cosa ci aspettiamo dalla Convenzione" a temi più specifici quali "il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE".

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 20²⁰

Ancora non l'abbiamo percepita a Bruxelles la scintilla che scoccò a Filadelfia nel 1786, quando la Convenzione lì riunita capì che per volontà di tutti stava nascendo qualcosa che sarebbe stato al di sopra di tutti, la Costituzione

²⁰ La presente "Lettera dall'Europa" è qui riprodotta, come le successive, per gentile concessione dell'autore e de "Il Sole 24 Ore".

degli Stati Uniti. Temo anzi che non arrivi a scoccare e che ad impedirle di farlo sia proprio il contrario di ciò che accadde a Filadelfia, il rispetto della volontà di ciascuno collocato al di sopra di tutto.

Questo non significa che non ci siano nel nostro lavoro risultati importanti. Ce ne sono e a lungo ho creduto io stesso che sarebbero culminati in una vera Costituzione europea: non più, quindi, un Trattato fra Stati, ma una Costituzione che gli Stati avrebbero offerto ai loro popoli come espressione di un diretto legame fra i loro cittadini. Lo so, non era questo il mandato di cui ci aveva investito la Dichiarazione adottata a Laeken nel dicembre 2001 dal Consiglio europeo. Ci si chiedeva di semplificare e riorganizzare i Trattati esistenti, non di scrivere una Costituzione. Ma le domande a cui ci si chiedeva di rispondere –come rendere l’Europa più trasparente, più democratica, più responsabile verso i suoi cittadini- evocavano di per sé qualcosa di più e la stessa Dichiarazione, del resto, parlava di un ‘futuro costituzionale’, che da tutto questo poteva uscire più avanti.

Il guizzo, quasi una pre-scintilla, c’è stato poco dopo l’inizio dei nostri lavori, quando fummo sommersi da e-mail e da documenti provenienti da singoli e da associazioni dei più diversi Paesi europei, che parlavano del nostro progetto come del progetto di una Costituzione europea. E negli stessi termini cominciarono ad esprimersi i membri della Convenzione, i giornali, gli stessi governi che a Laeken non lo avevano fatto. Per me, forse più ancora che per altri, questa differenza aveva un valore enorme: non solo per ragioni ideali, ma, se volete, anche a causa della mia cultura professionale. Ho studiato e insegnato diritto costituzionale per oltre quarant’anni e la differenza per me fra un Trattato e una Costituzione ha la stessa nettezza di quella che fisicamente passa fra un uomo e una donna. Il che non significa, si badi, che il passaggio dall’uno all’altra sia il passaggio dal pluralismo al monismo, dall’articolazione a rete al centralismo. Nulla di tutto questo, perché un’organizzazione costituzionale può essere articolata e pluralista non meno di una organizzazione internazionale. La differenza è che nella prima i soggetti sono, oltre che gli Stati membri, gli stessi cittadini, la seconda dipende solo ed esclusivamente dalla volontà degli Stati (“Le Alte Parti Contraenti”).

Felice di contribuire a far fare all’Europa il salto dal Trattato alla Costituzione, ho lavorato per mesi ai singoli pezzi pensandoli come pezzi di una Costituzione: la fine dei cosiddetti “pilastri” e quindi la personalità giuridica unica dell’Unione e il quadro istituzionale unico, a cui ricondurre, pur con le loro diversità, il coordinamento delle politiche nazionali in nome di obiettivi comuni e le politiche condotte direttamente al livello europeo. Anche all’interno della nostra Repubblica, se ci pensiamo bene, al livello nazionale si fanno entrambe queste cose, e cioè il coordinamento di politiche che spettano ai livelli inferiori (la sanità) e la gestione diretta di politiche nazionali. E

poi la chiara esplicitazione delle competenze dell'Unione, che mai era stata fatta, perché all'Europa i Trattati conferivano singoli poteri di fare singole cose, non quello di legiferare per ampi settori così come accade nella divisione verticale del potere tipica dei sistemi costituzionali a più livelli. E poi ancora la stessa separazione dei poteri al livello europeo, con la netta distinzione, che oggi non c'è, fra organi legislativi e organi esecutivi. Per non parlare infine della Carta dei Diritti, vero fulcro di una Costituzione dei cittadini, messa a punto tre anni fa da una precedente Convenzione e inizialmente approvata come documento soltanto politico, che la nostra Convenzione decise ben presto di rendere parte integrante della Costituzione, appunto, a cui stava lavorando.

Certo, di compromessi col passato via via ne abbiamo fatti, ora per tranquillizzare la Commissione, ora per non mettere in allarme gli Stati su temi per loro delicati. E così all'interno delle nuove e vaste competenze sono rimaste, ad una ad una, le vecchie "basi legali" (come le chiamano a Bruxelles) su cui la Commissione è abituata a fondare le sue iniziative. Mentre accanto alla nuova e generalizzata procedura legislativa bicamerale, affidata al Parlamento europeo e al Consiglio per gli Affari Legislativi, rimangono casi di legislazione del solo Consiglio (e quindi della sola sede intergovernativa), su cui il Parlamento, che rappresenta i cittadini, ha solo un ruolo consultivo. Parallelamente, l'estensione delle decisioni a maggioranza qualificata è stata significativa, ma alcuni santuari dell'unanimità sono rimasti. E tuttavia questi compromessi non erano mai tali da mettere a repentaglio l'indole costituzionale del nostro progetto. Neppure una Costituzione è un punto d'arrivo, è essa stessa la piattaforma di un processo futuro e importante è la direzione che indica. Anche a Filadelfia ce ne furono di compromessi in nome del futuro: basti dire che gli Stati del Nord accettarono che la schiavitù non fosse messa in discussione per i vent'anni successivi.

Ciò che davvero mi ha scosso è stata la decisione che sta maturando su quella che è la prova del fuoco della differenza fra Trattato e Costituzione: la procedura che si stabilisce per gli emendamenti futuri. Se anche in futuro gli emendamenti saranno affidati a una Conferenza dei Capi di Stato e di Governo (le Alte Parti Contraenti) seguita dalla ratifica dei Parlamenti nazionali, si tratterà ancora, necessariamente e inequivocabilmente, di un Trattato. Se ad emendare saranno gli organi legislativi europei con l'approvazione (non la ratifica!) dei Parlamenti nazionali, allora sarà una Costituzione. Mi sono trovato in minoranza a sostenere questa seconda tesi, troppo audace, si è detto, per ottenere oggi il consenso di tutti. Ed eccolo, eccolo il contrario di Filadelfia: al di sopra non la Costituzione per volontà di tutti, ma le ragioni del consenso di ciascuno. E così, la donna di cui mi ero innamorato è diventata di botto un maschio, un Trattato. Mi sono trovato nella condizione del militante

dell'IRA dello splendido film di Neil Jordan, "La donna del soldato", che si innamora della donna che era stata del suo prigioniero e poi, al momento della prova del fuoco dei rapporti amorosi, si accorge di avere davanti un travestito. Anch'io sento ancora amore per quella che ho vissuto come una Costituzione. Ma la vedo ora come un travestito e sento che, chiamandola Costituzione, non diciamo la verità ai nostri cittadini. Mi consola solo che il mio film non è ancora finito. E nel mio, a differenza che in quello di Jordan, nessuna trasformazione è preclusa; purché la si voglia.

Sono stati formati anche 10 gruppi di lavoro, rispettivamente su: sussidiarietà; Carta dei diritti/Carta europea di diritti umani; personalità giuridica; Parlamenti nazionali; competenze complementari; *governance* economica; attività esterne; difesa; semplificazione delle procedure legislative; sicurezza e giustizia. Arrivati i rapporti dei gruppi di lavoro, il *Presidium* ha presentato il 28 ottobre uno "scheletro" di Trattato²¹.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 4

Domani la Convenzione Europea affronterà la sua prima sfida importante. Dovrà discutere quella che il Presidente Giscard chiama "l'architettura" del testo costituzionale. Sarà solo l'indice ragionato di un testo che sarà poi riempito di contenuti nelle settimane successive (nel gergo interno lo chiamiamo lo scheletro). Ma già in esso dovranno trovare una prima risposta alcune delle domande più impellenti a cui la Convenzione dovrà rispondere.

Quante volte si è detto che quella che serve è un'Europa più vicina ai cittadini, un'Europa che parli ai cittadini e che sia quindi 'leggibile' da loro, responsabile verso di loro, capace di offrire loro le ragioni di una identità comune al di là e al di sopra di quelle nazionali e locali in cui rischiano altrimenti di chiudersi? Ebbene, quello di domani è il primo banco di prova davanti a queste aspettative. Si capirà già dallo scheletro se la futura Costituzione europea sarà diversa dagli attuali Trattati, così complicati nella struttura e così oscuri nel linguaggio, figli entrambi dei faticosi compromessi che si sono stratificati nella storia ormai lunga degli adattamenti e dei cambiamenti subiti dall'iniziale Trattato di Roma.

Come dovrà essere allora questa Costituzione, che cosa dovrà contenere per destare l'interesse e la simpatia del normale cittadino? Dovrà essere breve, anzitutto, anche più breve delle nostre Costituzioni nazionali, che supera-

²¹ Duhamel O. (2004), *Pour l'Europe. Le Texte Intégral de la Convention Explique e Commenté*, Editions du Seuil, Parigi: 68-69.

no tutte, e non di poco, i cento articoli. Solo così i non addetti ai lavori potranno leggerla senza esserne afflitti. E dovrà dare all'Europa un nome in cui ci si possa riconoscere, perché no, con orgoglio. Alcuni amano il vecchio nome "Comunità Europea", perché vi leggono un afflato solidaristico. Ma è storicamente legato alla sola integrazione economica e non esprime un'entità di cui ci si possa sentire cittadini. Secondo me i nomi migliori sono "Stati Uniti d'Europa" e "Europa Unita" e fra questi sarei propenso a scegliere.

Dovrà dirci, al di là del fermo pesca e degli standards comuni per le scale a pioli e per i moduli assicurativi (tutte cose, peraltro, che faremmo male a disprezzare, perché in più casi ci hanno di molto semplificato la vita), che cosa significa il nostro stare insieme e quindi i valori comuni e le comuni responsabilità che devono alimentare la convivenza delle nostre diversità. E' qui che dovrebbero entrare insieme la solidarietà e la tolleranza ed è qui che la società civile, a partire dalle comunità religiose, dovrebbe essere chiamata a fare la sua parte.

Dovrà dare, su questa base, un contenuto alla cittadinanza europea e quindi 'incorporare' la Carta dei Diritti già approvata come documento politico. Gli inglesi e gli svedesi si stanno convincendo ad accettarla, alla condizione che essa valga nei confronti degli organi europei e vincoli gli Stati membri solo quando attuano il diritto europeo. Per il resto, essi dicono, ciascuno di noi ha le sue garanzie e i suoi modi per attuarle. Sia come sia. Ma la Carta nella Costituzione deve esserci, perché la mia cittadinanza europea ha un senso se mi dà, verso l'Europa, una gamma di diritti paragonabile a quella che mi offre, nei confini del mio Stato, la mia Costituzione nazionale. A parte il fatto che quando uno legge un documento chiamato Costituzione si aspetta di trovare – e già nei primi articoli – l'elenco dei suoi diritti, altrimenti pensa che sta leggendo lo statuto di un'organizzazione che personalmente non lo riguarda (ma qui, siccome la Carta è da sola più di cinquanta articoli, sarebbe bene che si accettasse di accorpate fra di loro gli articoli che trattano temi vicini e che sono lunghi non più di una riga, come fa per gli stessi temi la Costituzione italiana. Altrimenti finirà che la Carta sarà richiamata nella Costituzione, ma non ne farà parte).

Ci dovranno essere le missioni dell'Europa futura: quelle che riguardano la nostra difesa dalle minacce del mondo, ma anche quelle in cui dovranno prendere corpo le nostre aspirazioni, e le nostre responsabilità, in vista di un mondo migliore e più giusto. E inoltre le missioni tradizionali, come quella del mercato interno, che è vero che non ci esaltano più, ma sono tuttora alla base delle nostre prospettive di crescita. Qui caso mai sarà bene che la Costituzione preveda gli spazi nuovi da lasciare alle autonomie regionali e locali, senza fare dell'uniformità un'ossessione. Una direttiva per la sicurezza degli animali ha stabilito che è vietato trasportarli quando il vento è superiore a

una certa forza. Ci dicono gli scozzesi che nel loro Paese il vento è sempre superiore a quella forza e che loro, a questo punto, non potrebbero più trasportare animali, cosa che hanno fatto per secoli senza che mai volassero via. L'equilibrio qui è una virtù essenziale, se l'Europa non vuole essere vissuta con insofferenza dai suoi cittadini. Come è essenziale che sia chiara sulle necessarie flessibilità, ma anche sui limiti irriducibili del suo modello sociale. Altrimenti continuerà ad essere vissuta soltanto come la suocera arcigna del risanamento e di una competitività ostile.

Dovranno esserci con semplicità le istituzioni e con chiarezza chi fa che cosa. Oggi procedure e strumenti sono un labirinto, perché le procedure sono tante e diverse e ciascuna di esse, nata storicamente da un negoziato specifico, si è inventata il suo strumento: e così abbiamo regolamenti, direttive, strategie, decisioni, decisioni quadro, azioni comuni, posizioni comuni. Già disboscare tutto questo, chiamare gli atti europei come tutti chiamiamo i loro equivalenti nazionali e raggrupparli in base alla loro natura sarebbe un contributo enorme alla leggibilità dell'Europa: che dovrà fare leggi e leggi quadro, regolamenti e altri atti di esecuzione e infine adottare, ai più alto livelli, atti politici.

Si dovrà dire come si diviene membri dell'Unione e anche come se ne esce. Questa è una fase di cambiamento, che Paesi membri e Paesi candidati vivono con attese positive, ma anche con preoccupazione per un futuro comune che certo nessuno conosce. E allora non finisce per tranquillizzare tutti, e per facilitare gli accordi che quotidianamente saranno necessari, la garanzia che chiunque se ne potrà andare, se la famiglia europea dovesse andare per una strada che non gli piace?

Lo "scheletro" che la Convenzione discuterà domani non andrà oltre i titoli; e di titoli dovrà certo contenerne anche altri, non solo quelli su cui qui mi sono soffermato. Ma dopo settimane di lavoro al riparo dall'attenzione dei mass media, sarà questo il primo prodotto di tale lavoro su cui i riflettori torneranno ad accendersi. Tanti punti interrogativi saranno necessariamente in piedi e già si percepiscono le difficoltà che avremo a scioglierli per il verso giusto. Ma un buon avvio, un colpo d'occhio iniziale che colpisca favorevolmente le nostre opinioni pubbliche è il minimo che serve per farlo.

I lavori della Convenzione si sono conclusi il 10 luglio 2003 con l'approvazione per consenso di un *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore

Allora, è maschio o femmina? E' l'ennesimo trattato, oppure è finalmente una Costituzione? Beh, non lo so. Speriamo che sia femmina, continuo a dire a me stesso, ma è un fatto che in questo stato ancora poco più embrionale presenta cromosomi di entrambi i sessi. E solo il futuro potrà chiarire le cose.

Qualcuno ha scritto che con una Convenzione variegata come la nostra neppure Madison avrebbe fatto di più. E forse è vero: Stati vecchi e Stati nuovi, Stati grandi e Stati piccoli, governi nazionali più intimoriti dai luoghi comuni contro l'Europa circolanti nelle loro opinioni pubbliche che non pronti a contrastarle con il coraggio della visione e degli interessi comuni, istituzioni europee prodighe di grandi parole sul futuro, ma attente in concreto esse stesse a mettere al sicuro ogni dettaglio del loro passato.

Nonostante ciò, un dato tuttavia è certo. I passi avanti ci sono e l'accordo, diversamente da quanto è accaduto in altre occasioni, non è sul minimo denominatore comune. Un esempio per tutti: sarebbe stato rovinoso per l'Europa di domani dare al Consiglio europeo un Presidente a tempo pieno dotato di poteri di coordinamento esecutivo configgenti con quelli del Presidente della Commissione, e compensare i piccoli Stati (contrari a un tale Presidente e favorevoli all'attuale rotazione semestrale) con un commissario ciascuno, munito di diritto di voto. Avremmo avuto un Presidente del Consiglio debordante e una Commissione trasformata in una debole e frastagliata arena intergovernativa. Non sarà così: i fautori del Presidente del Consiglio europeo non più semestrale hanno accettato che in termini di poteri esso non sia nulla di meno, ma neppure nulla di più rispetto a quello attuale; e questo servirà ad assicurare più continuità e più coesione all'interno del Consiglio, senza invasioni di campo. Mentre gli Stati piccoli e i nuovi entranti hanno accettato la Commissione ristretta a 15 componenti, anche se con il premio di consolazione di Commissari aggiunti, sprovvisti di diritto di voto. E siccome sarà applicato il principio della rotazione eguale, il sacrificio di non avere ogni volta nella Commissione un Commissario con diritto di voto lo faranno tutti, anche Francia, Germania, Italia, Regno Unito, i quattro grandi dell'Unione.

Ci sono poi tutte le novità positive di cui tante volte si è parlato nelle settimane scorse: la Carta dei diritti che acquista forza giuridica; l'Unione europea con personalità giuridica unica, che pone fine alla distinzione fra Unione e Comunità, incomprensibile per i cittadini e fonte di incresciose complicazioni nei negoziati internazionali; la semplificazione degli strumenti, che escono dalla folta giungla burocratica in cui sono cresciuti e si sono sovrapposti sinora; il rafforzamento del Parlamento europeo sia come autorità legi-

slativa e di bilancio, sia come organo che eleggerà il Presidente della Commissione; il rafforzamento della stessa Commissione nel coordinamento generale e nel controllo dei disavanzi nazionali; la creazione del Ministro degli Esteri dell'Unione; l'ingresso del voto a maggioranza qualificata in alcuni dei precedenti santuari dell'unanimità. E altro ancora.

Ma ci sono anche i consensi mancati a novità necessarie e la timidezza di alcuni dei varchi aperti verso il futuro. Trovo gravissima la prevalente opposizione dei Governi alla creazione di un solo Consiglio per gli Affari Legislativi, che renda chiaro ai cittadini chi legifera per loro e che ponga fine allo scandalo di una legislazione fatta soltanto dai ministri di un unico settore attraverso una miriade di Consigli (uno scandalo che riterremmo incostituzionale in tutti i nostri Paesi). La proposta era decollata all'inizio, poi sono cresciute le resistenze dei ministri, spingendo i rappresentanti dei governi all'uso di argomenti che non si sentivano più dal XVIII secolo: ma che senso ha distinguere fra poteri legislativi ed esecutivi, è molto più semplice tenerli insieme come sono ed altre amenità del genere. Mi auguro che i cittadini europei, senza arrivare agli estremi dei nostri antenati francesi, riescano a far capire di essere più importanti delle (false) prerogative dei ministri di settore.

E ancora: ho detto più volte che oggi dobbiamo vivere con un'Europa a due teste e che è nostro interesse che siano entrambe forti: non solo quella comunitaria, ma anche quella intergovernativa dalla quale passano politiche comuni che troveremmo altrimenti, non in quella comunitaria, ma tenacemente e ben più debolmente esercitate su scala solo nazionale. E tuttavia l'obiettivo di avere in futuro un'unica testa è essenziale per dare credibilità a questo nostro (un po' mostruoso) animale. Avrei voluto, con altri, la previsione sin d'ora di un unico Presidente, e quindi di un unico governo, per l'Europa del 2015. Mi devo contentare del piccolo varco aperto con la cancellazione dell'incompatibilità (inizialmente prevista) fra l'incarico di Presidente del Consiglio europeo ed altri mandati europei. Allo stesso modo, non posso non apprezzare la previsione delle c.d. "passerelle", che permetteranno al Consiglio europeo di decidere all'unanimità che ovunque la stessa unanimità è tuttora prevista nella Costituzione si passi invece alla maggioranza qualificata. In questo modo, lo capisco bene, il passaggio sarà di volta in volta possibile senza bisogno di imbarcarsi, per farlo, nella lunga procedura di revisione. Ma non c'è passerella per tale procedura. E anche a prescindere da questo, si poteva ricorrere a un altro e più incisivo strumento, e cioè stabilire sin d'ora che ad una certa data il passaggio avverrà, a meno che il Consiglio non decida altrimenti.

Né posso ignorare un altro importantissimo tema, la sostituzione degli attuali voti ponderati in Consiglio (29 a Germania, Francia, Italia e Regno Unito, 27 a Spagna e Polonia e così via a scendere) con il calcolo della mag-

gioranza in termini, più comprensibilmente democratici, di maggioranza numerica degli Stati e della popolazione, a partire dal 2009. Benissimo, ma la Spagna, che oggi è a un passo dai grandi e che, con venti milioni di abitanti in meno, si ritroverebbe così distanziata, ne fa una questione di vita o di morte. E la questione, si badi, non è simbolica, ma investe l'entità degli ulteriori consensi di cui potrà aver bisogno per costruire attorno a sé una "minoranza di blocco" nel caso di decisioni sgradite adottabili a maggioranza. Che succederà quando la parola passerà ai Governi?

In chiusura, la Convenzione ha auspicato che essi rispettino il nostro testo. Lo hanno fatto anche quelli, come me, che avrebbero voluto di più, nella consapevolezza che il rischio, con i governi, è quello opposto. Purtroppo l'auspicio è stato allegramente condiviso da tutti i rappresentanti governativi e questo mi ha andreottianamente insospettito. La Spagna è scontenta, molti lo sono per il Consiglio Legislativo, perché non lo hanno detto alla fine? La (futura) Presidenza italiana ha meritoriamente affermato che intende difendere il testo della Convenzione. Maschio o femmina che questo sia, che Dio assista la Presidenza italiana.

Per quanto, come qualunque testo approvato per consenso, poteva essere ulteriormente migliorato, è nondimeno rilevante il fatto di essere effettivamente giunti ad un testo coerente e comprensivo. La Convenzione ha concordato un rafforzamento importante della natura democratica dell'Unione. Le competenze dell'Unione sono state precisate, suddivise in categorie e stabilizzate, mentre lo spettro dei suoi strumenti giuridici è stato ridotto per ottenere una migliore comprensione da parte dei cittadini, un'azione più efficace, e per stabilire una chiara distinzione tra il ruolo dell'Unione e quello degli Stati membri. Per consentire alle tre istituzioni centrali dell'Unione di adattarsi alle nuove dimensioni dell'allargamento, sono stati incorporati mezzi atti a rafforzarle pur mantenendo tra esse il necessario equilibrio.

LETTERA DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, del 13 Luglio 2003

Scrivo ai lettori la mia ultima lettera dall'Europa (e vedremo se ne scriverò altre da altri indirizzi, per non interrompere la corrispondenza.). E' l'ultima perché la Convenzione Europea, che era la mia ragione per stare a Bruxelles, ha completato i suoi lavori giovedì scorso. Ora cominceranno i bilanci e molto sarà detto e scritto sul merito delle soluzioni che abbiamo raggiunto per le tante questioni sul tappeto. Potrei farlo anch'io qui e in parte del resto l'ho già fatto nelle mie ultime lettere. Ma per me, come per gli altri che hanno vissuto la Convenzione come esperienza, il primo bilancio riguar-

da proprio questa esperienza. E nel tracciarlo – ce ne siamo accorti nell'ultima seduta - si parla in realtà dell'Europa che abbiamo e di quella che potremo avere domani.

La Convenzione è stata una prova vivente e straordinariamente efficace del fatto che l'Europa esiste e che esiste non perché ha delle istituzioni e degli uffici a Bruxelles, ma perché l' "idea di Europa", di cui ci parlò anni addietro Federico Chabod, è un denominatore comune effettivo delle culture e delle coscienze degli europei. Sedici mesi fa noi convenzionali arrivammo nella capitale belga da ventotto Paesi. Eravamo oltre duecento, pochi di noi si conoscevano fra di loro e in diversi non ci capivamo, anche perché i rappresentanti di alcuni dei Paesi (allora) candidati parlavano lingue per le quali inizialmente non c'era traduzione.

Abbiamo cominciato a lavorare, il che significava che ciascuno prendeva la parola sui temi prefissati, prima soltanto nella formalità scandita delle sedute plenarie, poi anche nei modi più dialogici e informali dei gruppi di lavoro. Dopo un po' ci siamo accorti che attraverso le nostre lingue pur babelicamente diverse esprimevamo certo opinioni in più casi esse stesse diverse, ma anche sentimenti, valori, aspettative, modi di pensare comuni. Non solo, ma ci accadeva una cosa che accade soltanto fra persone che in un modo o nell'altro condividono la stessa cultura di fondo: gli impliciti che sono sottintesi da ogni parola e che sono tanta parte (non detta) del capirsi non avevano bisogno di essere chiariti, né erano fonte di equivoci come spesso accade fra persone che non hanno in sé le stesse radici culturali.. Noi ci siamo accorti di condividere gli impliciti ed è questo che ci ha fatto capire che eravamo tutti europei. Nel notarlo giovedì nel mio intervento conclusivo in plenaria, ho ricordato che anni fa un amico non europeo mi aveva detto che non saremmo mai arrivati ad una vera unità, perché ciò che fa ridere gli italiani non fa ridere i danesi. Ebbene –ho aggiunto- io ho provato più volte a farvi ridere e quando ci sono riuscito hanno riso tutti, compresi i danesi.

Hanno riso i danesi e hanno riso i rappresentanti dei Paesi dell'Est che stanno per entrare. Anche in questo senso la Convenzione ha provato che l'Europa c'è ed è ancora quella che dipingevano nel Seicento, una giovane donna con la testa in Portogallo e le gambe appunto in quei Paesi. Certo, ci sono in loro diffidenze e bisogni identitari, che a volte fanno impallidire gli isolani più isolazionisti d'oltre Manica. Sono diffidenze e bisogni – dobbiamo rendercene conto- che riflettono un'esperienza passata di organismi sovranazionali, quelli comunisti, che per loro erano davvero di sovranità limitata. E la loro sovranità ritrovata ha oggi bisogno di toccare con mano la differenza fra quegli organismi e la sovranazionalità condivisa dell'Europa. Ma vivaddio, al di là e al di sotto di questo (pur non piccolo) problema, essi stessi sono rimasti partecipi dell'unità spirituale europea. Anche con loro gli impli-

citi funzionano da soli. Anche con loro, attraverso lingue diverse, parliamo in realtà la stessa lingua. E' un fatto che nell'ultima plenaria, il nostro collega più scatenato contro il fantasma del 'Superstato' europeo, il danese Jan Peter Bonde che non fa che dire che sul nostro lavoro si abatterà il no dei referendum, ha riscosso un unico applauso. Una specie di referendum, ha commentato Giscard.

Detto questo, va anche aggiunto che la nostra fondamentale unità non è bastata e ancora non basta a farci fare scelte tutte coerenti con essa. Abbiamo costruito un sistema di governo a più livelli, nel quale sono gli Stati a stabilire quali competenze affidare al superiore livello europeo. Una volta che una competenza è affidata all'Europa sulla evidente premessa che tutti pensiamo di non poterla efficacemente esercitare ciascuno per conto proprio, perché non consentiamo agli organi europei di votare sempre a maggioranza, visto che l'unanimità finisce regolarmente per paralizzarci? Il voto a maggioranza - è vero - è uno strumento accettabile e accettato solo quando coloro che siedono attorno al tavolo si autoriconoscono tutti come appartenenti a una medesima comunità che sta decidendo su un interesse comune. Ma noi non stiamo dimostrando a noi stessi di essere tutti europei? Che cosa riaffiora, che cosa ci impedisce di esserlo sulle questioni che noi, e non altri, definiamo europee?

Nell'ultima fase dei lavori della Convenzione è successa una cosa che era impossibile non notare: uno dopo l'altro hanno parlato i rappresentanti di diversi governi, tutti hanno esordito con una vigorosa esortazione ad allargare i casi dei voti a maggioranza e quasi tutti hanno concluso chiedendo che su una certa questione (e ciascuno aveva la sua) si mantenesse tuttavia l'unanimità. Gli inglesi e gli irlandesi avevano le tasse, i francesi i servizi culturali, i tedeschi le migrazioni e i servizi sociali, tutti le pensioni, le misure contro la discriminazione, la cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia, le nuove iniziative di politica estera ed altro ancora. Che cosa vuol dire questo? Vuol dire che, nonostante l'accettata premessa della decisione di livello europeo, vi sono aspetti delle diversità nazionali che incidono su quella stessa decisione e sono tanto irrinunciabili da prevalere sull'identità comune e sulla ricerca di una soluzione comune. Non è forse contraddittorio? Sì lo è e alcuni di noi avevano addirittura proposto che dove davvero l'unanimità è ritenuta irrinunciabile, sarebbe meglio lasciare la competenza al livello nazionale. Ma è meglio invece accettare la contraddizione. Chi davvero la vive come tale avrà modo e occasioni per far valere le sue ragioni e nel tempo la forza dell'identità comune potrà prevalere. Pochi giorni fa a Roma una straordinaria Assise di studenti di tutta Europa ha presentato i suoi emendamenti al testo della Convenzione. Erano gli emendamenti di chi incarna l'Europa fra dieci anni e in essi quella contraddizione non c'era

più. Non c'era più perché i giovani sono già molto più europei non solo di chi guida oggi i nostri governi, ma di molti di noi delle vecchie generazioni. La Convenzione ha messo nel suo testo delle "passerelle" per consentire in futuro, con una semplice decisione del Consiglio europeo, il passaggio dall'unanimità a voto al maggioranza. Quei ragazzi- mi sono detto- di sicuro le attraverseranno. E allora davvero la Convenzione avrà raggiunto il suo scopo.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 ore, Lettera n. 27

I tamburi hanno ripreso a rullare attorno alla Costituzione europea e già si profilano due partiti nella imminente Conferenza Intergovernativa: quello di chi insisterà per cambiare (in meglio in certi casi, in peggio in altri) ciò che la Convenzione ha proposto, e quello di coloro che ritengono prudente non cambiare nulla, per non aprire un vaso di Pandora dai contenuti così contrastanti.

Ho scritto più volte che considero il testo della Convenzione migliorabile in più parti, ma dubito che la Conferenza sia la sede più adatta per farlo, specie per quei miglioramenti che impongono all'uno o all'altro Stato sacrifici ulteriori. Per questo riterrei un vero miracolo se ne uscissero ulteriori passaggi dal voto all'unanimità a quello a maggioranza. Certo, mi piacerebbe che la Conferenza adottasse almeno i miglioramenti che agli Stati non costano e che riuscisse a farlo senza estrarre dal vaso di Pandora le richieste peggiorative. Ma l'esercizio è effettivamente rischioso. Un miglioramento che auspicherei riguarda la Commissione; mentre peggioramenti non auspicabili sono quelli richiesti dall'Ecofin e dai Ministri dell'Euro, su cui devo chiudere qui un discorso già avviato, sperando che tali richieste non siano ribadite dallo stesso Ecofin nella riunione che terrà a giorni.

Per quanto riguarda la Commissione, la Convenzione si è ispirata ad una preoccupazione giusta, ma ne ha tratto una conseguenza opinabile. La preoccupazione giusta era quella che con l'allargamento si allarghi anche la Commissione ad un numero di membri pari a quello degli Stati membri, mentre i suoi portafogli sono quindici o poco più. Già il Trattato di Nizza ha del resto previsto che, quando gli Stati membri saranno più di venticinque, i commissari dovranno essere di meno. Ma la pressione degli Stati piccoli e dei nuovi entranti è tuttora forte affinché quel 'meno' sia il più possibile. Il Presidente Giscard per primo è stato fermissimo: è sbagliato fare della Commissione una ruota in più del carro intergovernativo, quando invece il suo compito è di bilanciarlo con visioni e proposte ispirate esclusivamente all'interesse europeo. Di qui la proposta finale di una Commissione fatta dal Presiden-

te, dal Ministro degli Esteri-Vice Presidente e da tredici commissari con diritto di voto, più altri commissari fino a uno per Stato, ma senza diritto di voto.

La proposta, che nella Convenzione fu accolta da tutti sulla premessa di una rigida rotazione nella scelta dei Commissari con diritto di voto, sta suscitando ora una ondata critica di ritorno, perché la distinzione appare "umiliante". Qui, secondo me, ci sono soluzioni migliori, a partire dalla diversa distinzione, che ho proposto senza successo, fra commissari con portafoglio e senza portafoglio, come si fa nei governi nazionali. La unitarietà degli interessi europei si perde non sul voto (che è rarissimo nella Commissione) ma sull'eventuale spaccettamento dei portafogli esistenti in modo da darne una fettina a ciascuno dei venticinque o, in futuro, trenta e più commissari. Ma una volta mantenuta l'unitarietà dei portafogli, che ci sia un numero superiore di commissari ciascuno con incarichi specifici non è affatto disfunzionale. Andare in questa direzione, perciò, darebbe una soddisfazione agli Stati scontenti e migliorerebbe addirittura il risultato. Alla fine (ma non prima per non finire sullo scivolo) potrebbe valerne la pena.

Continuo invece ad essere contrario alle richieste dell'Ecofin, che tuttavia, a giudicare dall'illustrazione fattane da Lorenzo Bini Smaghi su queste colonne il 17 agosto, sembrano fondate (almeno in parte) su equivoci, che non è difficile rimuovere. Si chiede di eliminare il Consiglio degli Affari Legislativi, perché "non sarebbero più i ministri finanziari a negoziare le direttive in materia fiscale", in quanto di esso farebbero parte i Ministri degli Esteri, accompagnati "eventualmente" dai ministri competenti. Non è così: l'art.23 dice che del Consiglio faranno parte, per ciascuno Stato, un membro permanente (non necessariamente il Ministro degli esteri) più uno o due rappresentanti ministeriali competenti per materia. Se dunque l'obiezione è in quell'"eventualmente", essa non ha fondamento e l'Ecofin può stare tranquillo. Se invece riflette il desiderio di lasciare le cose come stanno, consentendo a ciascun consiglio dei ministri settoriale di continuare a legiferare per conto proprio al di fuori di quella visione complessiva che ci deve essere in ogni organo legislativo, allora riflette solo un'istanza corporativa contraria ai principi democratici, che va respinta. E sarebbe grave se i Primi Ministri cedessero ai loro Ministri su un tema su cui la stragrande maggioranza dei cittadini è di sicuro dall'altra parte.

Altrettanto fondata su un equivoco è l'obiezione secondo cui la Convenzione avrebbe tolto all'Ecofin e dato alla Commissione il potere di emanare raccomandazioni agli Stati "devianti" in tema di bilancio. Neppure questo è vero. Intendiamoci: la Convenzione ha inteso rafforzare la Commissione in questo processo, giustamente convinta che fra i ministri dell'Ecofin prevale troppo spesso il principio "tu oggi chiudi un occhio sul mio (bilancio) e io domani chiuderò un occhio sul tuo". Ma lo ha fatto prevedendo che l'Ecofin

le raccomandazioni ora le adotti non su semplice iniziativa, ma su “proposta” della Commissione” (art.III. 76.6); il che in termini comunitari significa che i ministri, per modificare o respingere la proposta, devono essere unanimi ed è quindi più difficile che abbia successo il descritto mercato fra loro, perché un probo olandese che vi si oppone non manca mai. Ciò che è stato attribuito alla Commissione è il diverso e ben minore potere di inviare agli Stati gli “avvertimenti” iniziali in caso non di disavanzo eccessivo, ma di politica economica deviante (art.III.71.4): questo peraltro è solo un pre-allarme, che non contiene alcuna prescrizione. E la successiva raccomandazione, se necessaria, è dell’Ecofin.

Infine, a nome non dell’Ecofin, ma del più ristretto gruppo dei Ministri dell’euro, Bini Smaghi insiste a chiedere perché non debba essere riservato ai 12 che già ne fanno parte, con esclusione degli altri 13, il voto sull’ingresso di nuovi Stati nello stesso euro. Intanto perché di quei 13 solo due, Regno Unito e Danimarca, sono fuori per propria scelta, mentre gli altri 11 sono tutti membri potenziali, obbligati ad entrare non appena in regola con i parametri di Maastricht. E poi perché la decisione sull’ingresso non è un riscontro puramente contabile: il debito totale dell’Italia non era al 60% del Pil, era più che doppio, ma si ritenne che fosse in discesa. Non è dunque bene che una decisione del genere, per non lasciare tensioni e conflitti, sia adottata anche dai momentaneamente esclusi?

Fermiamoci qua. Di altre obiezioni insidiose, a partire da quella della Spagna sul calcolo della maggioranza in Consiglio, ci occuperemo più avanti.

Nonostante i positivi risultati della Convenzione, la Cig iniziata il 4 ottobre 2003 si è conclusa con un fallimento, per l’impossibilità di raggiungere un accordo sulla regola di voto in seno al Consiglio, con la contrapposizione di Spagna e Polonia da una parte – contrari a cambiare le regole di Nizza – e Germania e Francia dall’altra. Al Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre 2004 la Presidenza italiana ha addirittura ineditamente deciso di non negoziare, rompendo una lunga tradizione che, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, ha sempre visto l’Italia in prima fila a tessere difficili accordi. Il tema del “Trattato costituzionale” non viene neppure menzionato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, rimandando di fatto *sine die* i negoziati. Tuttavia, poiché numerose e subitanee sono state le voci di quanti hanno chiesto la ripresa dei negoziati, la Presidenza irlandese, che il 1 gennaio è subentrata a quella italiana, ha condotto un giro di consultazioni, senza però grandi prospettive.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 29

Ci sarà un giro di tavolo e le richieste di cambiamento saranno diverse. Ma tutto lascia pensare- e già è stato scritto- che sarà la Spagna a collocare un'autentica mina sul percorso della Conferenza Intergovernativa. Ciò che sta a cuore a noi – dice Aznar - non è negoziabile: o lo si accetta, o non ci sarà conclusione.

La Spagna è stata sempre un membro un po' speciale della Comunità Europea. E' entrata tardi, a metà degli anni '80, con l'orgoglio del Paese storicamente grande che, dopo secoli di declino e decenni di vicissitudini interne, sapeva di essere indietro, ma era fermamente intenzionato a recuperare il terreno perduto per tornare fra i grandi. Essere in Europa serviva a un tale rientro e proprio per questo la Spagna, diversamente dal Regno Unito, era ed è tra i Paesi più convintamente europeisti. Ma lo era in funzione di sé. Si dirà che per tutti è un po' così. E' vero, ma per la Spagna lo è di più che per altri; e la Spagna, non diversamente dal Regno Unito, è stata di frequente più ostica di altri, quando si è trattato di sacrificare un po' di sé alla migliore soluzione europea.

Nella loro rincorsa gli spagnoli sono stati di una straordinaria efficienza. E lo sono stati prima ancora di entrare formalmente nella Comunità. Già negli anni precedenti avevano addestrato i loro funzionari alle complicate procedure comunitarie, li avevano messi in contatto con gli uffici di Bruxelles, avevano stabilito reti di rapporti personali. E così, dopo l'ingresso, furono subito fra i più bravi sia nei negoziati sui fondi comuni, sia nell'uso delle risorse a loro assegnate. Felipe Gonzales fu tra i protagonisti della creazione dei fondi di coesione, che affiancarono il fondo regionale e che resero altri Paesi, Italia compresa, "contributori netti" del bilancio comunitario a beneficio (anche) della Spagna. E se oggi la visitate, rimanete impressionati dalla quantità e qualità delle opere che la Spagna ha fatto con il contributo europeo.

Non sono tuttavia i soli vantaggi economici quelli che gli spagnoli hanno saputo ottenere dalla loro appartenenza all'Europa. L'obiettivo era crescere economicamente (cosa che hanno fatto sia con i contributi, sia profittando al meglio dell'apertura del mercato), ma era, non di meno, crescere politicamente, inseguire e possibilmente raggiungere sul terreno del peso politico i cosiddetti quattro grandi, la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito. Anche qui hanno avuto tenacia ed attenzione ad ogni aspetto. Basti dire che nelle riunioni di lavoro –quelle in cui all'inizio si usavano solo il francese e l'inglese e poi venne aggiunto il tedesco- chiedono ostinatamente (ben più o-

stinatamente degli italiani) che ci sia anche lo spagnolo. E sempre più spesso le lingue di lavoro stanno diventando quattro, con la loro inclusa.

Nel dicembre 2000, con la Conferenza Intergovernativa di Nizza, l'inseguimento sembrò praticamente concludersi, almeno sul terreno istituzionale più gravido di conseguenze, quello del "peso" attribuito a ciascun Paese in termini di voto nel Consiglio dei Ministri europeo. In tale sede si era sempre votato con la tecnica del voto ponderato, che assegna a ciascun Paese un certo numero di voti, con una ponderazione che teneva conto prevalentemente degli abitanti, ma anche degli equilibri politici. La Spagna arrivava a Nizza, dove i voti dovevano essere ricalcolati in vista dell'allargamento, con 8 voti, contro i 10 dei quattro grandi. E seppe intelligentemente sfruttare il fatto che la Francia dedicò ogni suo sforzo ad impedire differenze fra i quattro grandi, sebbene la Germania, con la riunificazione, fosse passata da sessanta a ottanta milioni di abitanti. Se, a dispetto del diverso numero dei loro abitanti, i quattro grandi rimanevano tutti allo stesso livello, fissato ora a 29 voti, c'era margine per dare più peso alla politica. E la Spagna, con trentasette milioni di abitanti, ottenne ben 27 voti, quasi alla pari dei primi (per avere un'idea del balzo, si consideri che il Belgio passò dai 5 voti di prima, e cioè 3 meno della Spagna, a 12, e cioè 15 meno della stessa Spagna).

Il balzo non aveva soltanto un valore simbolico, serviva, eccome, anche a fini pratici. Quando in Consiglio si vota a maggioranza, ciascun Governo considera vitale costruire attorno a sé, con la massima facilità possibile, una minoranza di blocco, tale cioè da impedire che si deliberi contro le sue eventuali obiezioni. Prima di Nizza ciascuno dei quattro grandi era a questi fini in una posizione di assoluto privilegio: gli bastava l'accordo di altri due dei grandi, più uno o due Paesi piccoli, ed era fatta. Dopo Nizza anche la Spagna veniva a trovarsi in questa stessa situazione.

E' a questo punto che arriva la Convenzione, nella quale prevale con larghissimo consenso la proposta di abbandonare il voto ponderato e di passare al criterio che la Commissione aveva invano sostenuto già a Nizza: quello di ritenere approvata una delibera in Consiglio (quando si tratta di delibera a maggioranza) allorché essa ha dalla sua una maggioranza degli Stati, che rappresenta la maggioranza dei cittadini (la Convenzione per l'esattezza ha proposto il 60% dei cittadini). E' un criterio molto più facilmente comprensibile per i non addetti ai lavori, impermeabile agli adattamenti opportunistici della politica e molto più coerente con la doppia legittimazione degli organi europei, che da una parte rappresentano gli Stati, dall'altra rappresentano (e dovrebbero farlo con perfetto equilibrio) i cittadini. Ma è evidente che chi aveva beneficiato degli adattamenti sin qui consentiti dal voto ponderato viene ricondotto alla inesorabile realtà dei suoi abitanti. Per la Francia questo significa rinunciare a quello che Chirac aveva definito a Nizza un principio fondamentale della nostra vita comune, la parità di

voto fra i quattro grandi. Per la Spagna significa essere ricacciata dal gruppo di testa subito dopo averlo raggiunto.

E' questo il problema di Aznar. E già durante i lavori della Convenzione, il suo rappresentante lo aveva fatto capire in tutti i modi, compresa la circolazione riservata di un semplice calcolo, da cui risultava che così al suo Paese servirebbero ben dieci partners, e non più quattro soltanto, per costruire una minoranza di blocco. Finì allora per trovarsi solo, salva la solidarietà della Polonia, che a Nizza aveva ottenuto lo stesso numero di voti. Ora, nella Conferenza intergovernativa, ciascuno ha potere di veto e dalla Spagna quale l'abbiamo conosciuta è difficile aspettarsi che ceda. Ma potrà restare senza effetto il sacrificio della Francia, che accetta oggi ciò che non accettò a Nizza, cedendo alla indiscutibile valenza democratica del nuovo criterio? La Spagna potrebbe suggellare la sua ritrovata grandezza con un sì alla soluzione migliore non per i suoi egoistici interessi di voto, ma per l'Europa. Vorrà farlo Aznar, a conclusione del suo apprezzato ciclo di governo?

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 35

Il 2003 è stato l'anno dell'allargamento e avremmo voluto che l'Europa ci desse, insieme ad esso, le prove a cui era attesa della sua capacità di rafforzarsi e quindi di rispondere con la necessaria efficacia alle ragioni che la giustificano. E non per il gusto sportivo della vittoria a tutto campo, ma per fugare il timore che l'allargamento possa appesantirla e divaricarla, frenandola nella promozione dello sviluppo interno e impedendole di avere un ruolo e una voce nelle relazioni esterne. Purtroppo il bilancio di fine anno non è incoraggiante. L'Europa che ne esce offre buoni argomenti proprio a chi ha quel timore (e chissà quanti sono) e facilita il compito agli antieuropei che ci soffianno sopra.

Si è divisa sulla nuova Costituzione, che certo non era perfetta, ma migliorava di gran lunga la situazione esistente. Si è divisa davanti ad una sfida internazionale di prima grandezza (l'Iraq e la lotta al terrorismo) e si è preclusa così il ruolo e l'influenza che in essa avrebbe potuto esercitare. Non ha saputo convivere con il patto di stabilità e su di esso si sono divisi la Commissione e i due grandi Paesi, Francia e Germania, che erano da sempre i pilastri dell'integrazione. Non ha trovato la strada della crescita economica e la vicissitudini del patto sono state solo un riflesso di questa più generale difficoltà nella quale siamo attanagliati e con la quale ci giochiamo la ragione primigenia del nostro stare insieme, crescere di più grazie al nostro mercato integrato.

Le sento io stesso come staffilate queste considerazioni una dopo l'altra. Ma guai a non farci i conti con realismo e a non valutare sullo sfondo che esse ci impongono le prospettive che abbiamo davanti. E' proprio questo a rendermi scettico

sulla fuga solitaria dei sei Paesi fondatori e a farmi puntare su altre (pur problematiche) vie d'uscita. E voglio spiegare perché, anzi i diversi perché.

Il primo – e pregiudiziale – è che basta andare oltre il pur nobile volontarismo che ispira l'idea per rendersi conto che essa non è realizzabile. La Comunità e l'Unione esistenti (in assenza della Costituzione continuiamo ad averle entrambe!) sono un intreccio di istituzioni, di procedure, di obbligazioni reciproche, che legano tutti i Paesi membri. I Paesi fondatori non potrebbero portarle con sé, né, facendo qualcosa di eventualmente diverso, potrebbero disincagliarsi dall'obbligo che hanno verso gli altri di continuare a rispettarle e ad alimentarle finanziariamente in conformità alle decisioni comuni. Ci sono – qualcuno pensa – le cooperazioni rafforzate, ma queste richiedono otto almeno dei Paesi membri, esigono un assenso molto più largo per l'uso delle istituzioni comuni e riguardano comunque settori specifici, sempre nei limiti dei Trattati esistenti. Andare oltre significa realizzare un di più di Europa intergovernativa, a scapito di quella comunitaria (e delle sue istituzioni). Per non parlare dei riflessi politici che ciò avrebbe sui Paesi dell'allargamento, che si sentirebbero cacciati in serie B il giorno dopo la loro ammissione.

Ma il di là di queste contro-indicazioni istituzionali e politiche, c'è da chiedersi in tutta coscienza qual è l'Europa più avanzata che oggi potrebbero incarnare i Paesi fondatori con la leadership – è sottinteso – di Francia e Germania. Forse l'Europa dell'euro? Ma sono state proprio Francia e Germania a far prevalere agli occhi degli altri l'interesse nazionale su quello comune del patto di stabilità. E che dire dell'Europa dello sviluppo? Tutti i documenti e rapporti che leggo su questo crucialissimo tema convergono nel chiedere modifiche profonde in diversi aspetti delle nostre politiche economiche, ma in primo luogo in quelle su cui Bruxelles ha voce in capitolo per influenzare le scelte nazionali. E due – ci viene detto – dovrebbero essere le nostre priorità.

La prima priorità è quella di far crescere il più rapidamente possibile i Paesi con il reddito più basso, che sono tutti quelli dell'allargamento (con la parziale eccezione di Cipro, che nella classifica complessiva supera il Portogallo). Ciò significa concentrare tutti i fondi strutturali su tali Paesi e rinunciare all'uso, che in larga parte oggi se ne fa, a beneficio delle regioni più deboli degli stessi Paesi più ricchi. La seconda priorità è quella di concentrare le altre risorse su incentivi che spostino le politiche degli Stati membri verso le azioni da cui maggiormente dipende il nostro sviluppo generale, dalla ricerca, alla formazione, alla dotazione di infrastrutture. Ciò significa riorientare in queste direzioni buona parte di ciò che oggi si spende per l'agricoltura. Ebbene è in grado l'Italia, è in grado la Francia di mettersi alla testa di un cambiamento del genere? E se non fosse così, a che servirebbe che i Paesi fondatori andassero avanti? Avanti dove?

Intendiamoci. Io non lo escludo affatto che in un momento di particolare difficoltà gravi sui Paesi fondatori la responsabilità di adoprarsi più degli altri per u-

scirne. Ma allora devono saper andare al senso di una tale responsabilità, che li chiama a ritrovare in primo luogo al proprio interno le ragioni dell'impresa comune, il coraggio di ricondurre ad essa i propri particolari interessi e la forza di trascinare con sé anche altri. La nostra impresa comune – diciamolo a noi stessi senza riserve- è oggi l'Europa allargata. E lo è non solo per le ineludibili ragioni storiche e politiche che ci hanno spinto a ricongiungersi con i "fratelli" che la tragedia del comunismo aveva separato, ma perché vogliamo e possiamo dotarci della forza di un mercato di quattrocento milioni di europei. E' questa la carta su cui puntare per il futuro ed è quindi in suo nome che ci conviene (sottolineo: ci conviene) rinunciare a qualche fetta di aiuti europei in nome di un più robusto sviluppo complessivo. Mentre dovrebbe essere chiaro che conviene a tutti dare all'Europa allargata una Costituzione che non la faccia cadere sotto il peso della sua stessa mole. Come dice il Presidente Ciampi, ad una locomotiva nata per sei vagoni e che già ne trascina quindici, non si può chiedere di portarsene dietro venticinque e più.

Io dubito che i Paesi fondatori abbiano tutti la leadership lungimirante ed europea che serve a sostenere una tale visione. E allora ben venga, da qualunque Paese europeo, chiunque se la sente di farlo. Ben vengano le iniziative dei parlamentari europei e nazionali. E ben vengano, se davvero ci sono, i partiti politici europei, ai quali mai come ora si offre l'occasione di costruire quel tessuto comune che le spinte nazionali rendono ostico a tanti governi. Dalla Convenzione e da quel che è seguito avremo almeno imparato che i governi da soli non bastano a far progredire l'Europa.

Dell'inquietante bilancio del 2003 non ci liberiamo né ignorandolo, né sognando di fuggire in una piccola Europa che non c'è più. O lo raddrizziamo, o l'Europa che c'è ci si creperà irreversibilmente intorno.

Come spesso accade, però, la storia aveva disposto altrimenti, stavolta purtroppo attraverso il triste evento degli attacchi a Madrid dell'11 marzo 2004. Sull'onda dell'emozione di tale tragico evento, ed in risposta alla non brillante reazione dell'allora Presidente del Consiglio spagnolo Aznar, la vittoria alle elezioni legislative del fine settimana successivo sono andate al Psoe di Zapatero. Ciò ha portato ad una ripresa dei negoziati europei in seno alla Cig, culminati, il 18 giugno 2004, a Bruxelles, nell'adozione - con alcune modifiche - della nuova *Costituzione europea*. Il 29 ottobre 2004, a Roma, i Capi di Stato e di governo dei 25 Stati membri dell'Unione²² hanno apposto la firma al testo definitivo. Se ratificata dagli Stati

²² Nel frattempo, il 1 maggio 2004, l'Unione europea si è arricchita di 10 nuovi Stati, il maggior allargamento della sua storia: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta che nella seconda settimana di giugno 2004 hanno votato per il più grande parlamento democratico del mondo, dopo l'India (vedi capitolo sul Parlamento europeo).

membri, entrerà in vigore a partire dal 2009. Nel frattempo vi rimandiamo, per scoprire il contenuto, alla sezione sulle istituzioni.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Dal Sole 24 ore, Lettera n. 44

Era cominciata male la settimana per l'Europa. Le elezioni di domenica testimoniavano il crescere di sentimenti di indifferenza (l'astensionismo) e addirittura di ostilità (i voti ai partiti anti-europei) soprattutto nei nuovi Stati membri. Eravamo e siamo quindi su un rischiosissimo scivolo, in presenza del quale le aspettative sul summit di Bruxelles divenivano ancora più pressanti. Come avrebbero reagito i nostri governi? Ne sarebbero stati impauriti, rinunciando così a far fare all'Europa i passi avanti che servono, prima ancora che a migliorarla, a tenerla in vita nel suo insieme allargato? Oppure avrebbero trovato il coraggio di reagire, approvando – e senza snaturarla – quella Costituzione a cui loro stessi avevano legato il futuro?

Al termine di un summit fra i più travagliati, la Costituzione è stata finalmente approvata. Ma si è trattato di un parto davvero difficile, segnato dalle perduranti diversità fra i nostri venticinque governi. Subito dopo le elezioni di domenica i commentatori più acuti avevano scritto che risultati così intrisi di veleni anti-europei ponevano ai governi un aut aut: basta con la ricerca di compromessi fra visioni tanto diverse dell'Europa, fra chi la vede, e la presenta ai propri elettori, come un'architettura comune che rafforza ciascuno di noi nelle politiche che nessuno di noi è più in grado di svolgere efficacemente da solo, e chi invece la vede, e ancora di più la presenta, come una sovrastruttura invadente, dalla quale ci si deve soprattutto difendere, presidiando i suoi organi con rotazioni e rappresentanze degli Stati membri sempre paritarie e le sue decisioni con l'irrinunciabile ricatto dell'unanimità. E' arrivato ormai il tempo della chiarezza e chi ci sta deve scegliere non l'Europa da cui ci si difende, ma l'Europa in cui ci si riconosce.

Ebbene, non è andata così e la Costituzione che ne è uscita è un impasto di entrambe queste Europee.

Né si può dire che in fondo è bene così, perché anche ad un potere di cui ci si fida vanno sempre imposti limiti e controlli. Se di questo si trattasse, l'impasto sarebbe sacrosanto. Il fatto si è che non si tratta di questo e il potere europeo, più che bilanciato, è per molti versi paralizzato, o meglio è alla mercé delle gelose difese di tutti e di ciascuno.

Sarebbe ingeneroso dire che i governi europeisti non hanno lasciato la loro impronta e che hanno interamente ceduto alle richieste particolaristiche degli altri. Hanno difeso il quadro dei valori e degli obiettivi messo a punto dalla Convenzione (il che non è pura retorica, ma fondamento legittimante di

azioni politiche future); ed hanno portato a casa la forza giuridica della Carta europea dei diritti, l'abolizione dei pilastri e della distinzione fra Unione e Comunità, la semplificazione degli strumenti e quel poco di democrazia partecipativa che la Convenzione aveva inventato. Quando si passa però alle novità per rendere praticabili gli obiettivi e più efficienti le istituzioni nel perseguirli, è vero che si sono salvati il Ministro degli esteri e il Presidente a tempo pieno del Consiglio europeo. Ma in una cornice che renderà la loro vita molto difficile, perché i peggioramenti sono stati tanti e tanto progressivi da farmi sperare minuto dopo minuto che la chiusura arrivasse al più presto; altrimenti Ne del pesce de "Il vecchio e il mare", di cui mesi fa evocai l'immagine, rischiava di non restare neppure la lisca.

La rotazione semestrale fra gli Stati membri delle presidenze dei consigli, che la Convenzione unanime aveva proposto di portare a non meno di un anno per garantire la necessaria continuità, è tornata quella che era (sia pure mascherata sotto presidenze di gruppo di diciotto mesi). Un po' meglio è andata per la Commissione, che in una Europa a venticinque e più membri non dovrebbe avere tanti componenti quanti sono gli Stati e tutti sullo stesso piano. Dai quindici proposti dalla Convenzione a partire dal 2009 si è passati a diciotto e poi a un numero pari a due terzi degli Stati Membri a partire dal 2014, sempre che prima del 2014 il Consiglio europeo non decida (peraltro all'unanimità e non sarà facile) di lasciare le cose come stanno. E almeno sino ad allora i componenti saranno uno per Stato. Il principio della doppia maggioranza, quello contestato da Spagna e Polonia, è riuscito alla fine a passare, ma corretto nelle percentuali e, quel che è peggio, accompagnato dalla previsione che comunque, se un certo numero di Stati non ci stanno, la decisione resta sospesa, così come resta sospesa (ma in un numero limitato di materie) se anche un solo Stato si appella al Consiglio europeo a tutela di propri principi essenziali. C'è stato infine il reiterato debordare dell'unanimità, che si è re-impadronita di una serie di materie, riducendo nuovamente le competenze del Parlamento europeo, il quale, com'è noto, è co-decisore in materia legislativa solo laddove il Consiglio decide a maggioranza. Né grandi speranze si possono più nutrire sulla "passerella", che dovrebbe consentire a una decisione unanime del Consiglio europeo di passare per il futuro dall'unanimità alla maggioranza. Come ho ricordato più volte, basterà infatti il no di un solo Parlamento Nazionale per bloccare la procedura.

La passerella era il passaggio a Nord Ovest che la Convenzione aveva lasciato aperto verso il futuro. Il fatto che anch'esso sia ora largamente ostruito significa che i governi europeisti si sono arresi e hanno così rinunciato totalmente al futuro? No e qui c'è la sorpresa finale. A un certo punto del negoziato hanno bensì rinunciato a contrastare gli altri laddove le resistenze era-

no più forti (come per quel no di un solo Parlamento nazionale), ma hanno concentrato i loro sforzi sulle cooperazioni rafforzate (quelle consentite ad almeno un terzo degli Stati, quando gli altri non ci stanno). Hanno così difeso a spada tratta il mantenimento della speciale passerella prevista per passare dall'unanimità alla maggioranza all'interno di tali cooperazioni e hanno ottenuto che le si possa automaticamente instaurare sulle innovazioni bloccate dal Consiglio europeo, su appello di un singolo Stato.

Il significato è chiaro. Si è lasciata l'Europa allargata agli incontenibili particolarismi di chi è salito a bordo pensando solo a se stesso. Ma ci si è preoccupati, a quel punto, di attrezzare la scialuppa per far procedere quelli che vorranno farlo. Non è il futuro a cui si pensava, perché nessuna piccola Europa potrà avere nel mondo il ruolo a cui potrebbe assolvere l'Europa allargata. Ma è lo spiraglio che rimane e che in un domani potrebbe nuovamente allargarsi. Al di là della retorica che di sicuro ci sarà nei prossimi giorni, ciò che ci si prepara è questo. Ed è un incompressibile sentimento misto quello che alla fine ti suscita una Costituzione che è nata così. Ne vedi tutti i difetti. E tuttavia è nata e la settimana europea si è conclusa meglio di come era iniziata.

Parte seconda - Le istituzioni comunitarie

6. *Le istituzioni comunitarie: uno sguardo d'insieme*

Nell'introduzione a questo libro abbiamo menzionato come la natura dell'Unione sia stata, e sia tutt'ora, oggetto di disputa tra gli scienziati politici. I politici, invece, disputano piuttosto dei fini ultimi del processo di integrazione europea divisi tra coloro che – seguendo la visione di Jean Monnet e la *Declaration Schuman* - ritengono che il punto di arrivo sarà una Federazione europea, e coloro che al contrario sono piuttosto fautori di un'Europa degli Stati. Era questa, abbiamo visto, l'idea di Europa di Charles de Gaulle o di Margaret Thatcher.

Queste diverse visioni – che con intensità diversa non hanno mai smesso di confrontarsi – hanno dato vita a soluzioni di compromesso (e dunque spesso originali) quando siano state tradotte in istituzioni e procedure. Tratteremo in un secondo volume dei processi decisionali e delle politiche dell'Unione, concentrandoci qui sulle istituzioni europee.

Cosa sono le istituzioni europee? Quali sono? Cosa fanno? Questi sono alcuni degli interrogativi ai quali intendiamo rispondere nelle pagine che seguono. Interrogativi meno banali di quanto si possa a prima vista pensare, se ancora oggi alcuni tra i più autorevoli quotidiani nazionali confondono il Consiglio europeo nella migliore delle ipotesi con il Vertice europeo (che non esiste più dal 1974), e nella peggiore con il Consiglio d'Europa che – come abbiamo visto nel capitolo 2 della prima parte – è un'organizzazione internazionale classica basata a Strasburgo che nulla ha a che vedere con l'Unione europea.

Da dove vengono, dunque, le istituzioni europee? Le prime istituzioni comunitarie furono l'Alta autorità della Ceca, creata nel 1952, la Corte e l'Assemblea. L'Alta autorità fu disegnata da Jean Monnet¹ e dalla sua équipe

¹ Per Jean Monnet - uomo pragmatico e realista - si trattava di arrivare all'unione politica europea in modo graduale: «I have always felt that the political union of Europe must be built step by step like its economic integration. One day this process will then lead us to a European

di giovani giuristi come un'istituzione forte, veramente indipendente da governi nazionali, qualità necessaria per poter imporre loro decisioni nei settori del carbone e dell'acciaio. L'Alta autorità è stata l'istituzione più sopranazionale di tutte, quella da cui lo studioso americano Ernst Haas, di Berkeley, derivò la definizione di *sovrانazionalità*². Come sappiamo, Monnet ne fu il primo forte ed autorevole presidente. Forse proprio per questo quando nel 1957 venne disegnata la Commissione, essa venne creata ad immagine – ma non eguale – all'Alta Autorità. Per quanto la Commissione europea rimanga la più sopranazionale delle attuali istituzioni europee, il cui compito specifico è quello di promuovere l'interesse europeo, essa è tuttavia assai meno forte ed indipendente dell'Alta Autorità. Come poi vedremo, da quando i governi degli Stati membri si sono accorti, a partire dall'Atto unico, dell'incidenza del diritto e delle politiche europee nella loro sfera domestica (ovvero dei benefici ma anche dei costi che potevano derivarne) hanno cominciato a rivolgere alla Commissione una crescente attenzione. In altre parole, alla carismatica Commissione Delors I, i governi hanno risposto cominciando a mandare a Bruxelles propri "uomini di fiducia", a tutti i livelli e, d'altra parte, cercando di limitare i poteri della Commissione (che ad esempio con il Trattato sull'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza o di affari interni e di giustizia non ha ottenuto il diritto esclusivo di iniziativa legislativa).

Ma al tempo stesso anche i poteri del Parlamento europeo, inizialmente semplice Assemblea consultiva, si sono accresciuti. Da quando l'auto-rinominatosi Parlamento ha cominciato ad essere eletto direttamente dai cittadini europei (1979), e dunque è diventato l'unica istituzione europea dotata di legittimità democratica, ha cominciato – si direbbe in linguaggio corrente – ad affilare le armi. A volte più maldestramente o senza successo (ad esempio

Federation» – scriverà nel *Journal of Common Market Studies* nel 1963 (Vol. 1, 1963, p. 211). Ma già il 5 agosto 1943 scriveva ad Algeri: «Non ci sarà pace in Europa se gli stati si ricostituiscono su una base di sovranità nazionale. I Paesi dell'Europa sono troppo vicini per assicurare ai loro popoli la prosperità [...] e lo sviluppo sociale [...] a meno che non si formino in una federazione.». Il fallimento della Società delle Nazioni - di cui Monnet era stato Segretario Generale Aggiunto - aveva infatti mostrato l'inadeguatezza di strutture internazionali intergovernative. Monnet badò pertanto a non ripetere l'errore commesso al tempo della Società delle Nazioni, dotando dunque le nuove organizzazioni - di strutture *sovrانazionali*, cosa assolutamente innovativa per il tempo. (Monnet J. (1976), *Mémoires*, Paris, Fayard : capp. XIII, XIV, XV, pp.459-596).

² La prima definizione di *sovrانazionalità* viene infatti derivata da Haas, dall'osservazione empirica dell'Alta Autorità della Ceca, considerata come il fattore maggiore dell'integrazione politica tra i Sei. Haas intende pertanto con tale termine un'autorità governativa prossima all'archetipo di federazione, anche se, più che come un *continuum* al cui estremo opposto si trovi il metodo intergovernativo, deve essere vista come un processo, uno stile decisionale (Haas E. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London, Stevens & Sons: 58-59).

come quando nel 1994-95 si oppose all'allargamento al Nord se non fosse stato preceduto da opportune modifiche dell'assetto istituzionale, salvo poi votare massivamente in favore dello stesso dietro pressione dei governi nazionali), a volte con maggiore successo. Come spesso accade in politica, anche per il Parlamento così come per la Commissione, gli uomini hanno spesso fatto la differenza: si pensi al *Draft Treaty* di Spinelli (1984), ma anche al ruolo dell'attuale Presidente del Parlamento Borrell nella vicenda Buttiglione.

E' affascinante studiare le istituzioni (europee in particolare, ma non solo) guardando sì alle regole, alle procedure, ma anche alla *petite histoire* come direbbero i francesi, guardando alle tensioni ed alle alleanze tra istituzioni che hanno fatto la storia della Comunità-Unione. Questo cerchiamo di fare nella pagine che seguono. Guardiamo ad esempio alla questione della nomina della Commissione Barroso, magari dimenticandoci di essere italiani per non cadere nell'errore comune di vedere la politica di Bruxelles solo attraverso gli occhi di Roma. Barroso aveva bisogno di uomini "forti", di fiducia dei diversi governi perché si troverà a fare i conti con la Commissione di più difficile conduzione della storia e non può rischiare di trovarsi con metà dei governi europei contro, come successo alla Commissione Prodi – che è stata attaccata dal primo all'ultimo giorno dalla stampa inglese, francese e non solo – e non ha quasi mai (con l'eccezione del governo Amato II) trovato sponda in Italia (cosa che invece aveva ad esempio Delors in Francia). Ma al tempo stesso Barroso ha bisogno del Parlamento: l'alleanza Parlamento-Commissione è infatti la più tipica e la più importante delle alleanze interistituzionali dell'Unione. Perciò non poteva dispiacere al Parlamento europeo. Per questo la riconferma della fiducia a Buttiglione nell'immediato e poi la domanda al governo italiano che risolvesse la faccenda. Da parte sua il Parlamento europeo, il cui parere non è vincolante sui singoli Commissari, ma lo è sull'investitura dell'intera Commissione, dopo aver attaccato così duramente alcuni dei Commissari, non si poteva permettere di approvare l'intero "esecutivo", pena la sua ridicolizzazione fin dagli inizi. La soluzione trovata – ovvero la decisione di Barroso di non presentare il proprio collegio al voto – era fuori dai Trattati, nel senso che non è una possibilità prevista dalle regole comunitarie. Ma, come spesso succede a livello europeo (ma non solo!) spesso le regole vanno a codificare la realtà già esistente, ovvero la prassi nel frattempo consolidatasi. Un vero pasticcio all'europea. Ma di questi pasticci l'Europa vive ed ha vissuto. E non potrebbe essere diversamente per un'entità formata da ormai 25 Stati diversi, 21 lingue, 450 milioni di cittadini. Questo pasticcio all'europea è l'essenza, l'affascinante, dell'Europa.

E che dire della più impenetrabile delle istituzioni, il Consiglio dei Ministri (per tacere del Consiglio europeo)? Sicuramente esso costituisce l'istituzione meno studiata di tutte e non a caso, data la difficoltà di avervi accesso e di

raccogliere dati ad essa relativi. Il Consiglio resta la più importante delle istituzioni, nonostante che la diffusione e la semplificazione del processo di co-decisione nell'adozione delle norme comunitarie lo abbiano messo al pari del Parlamento. Ma è, quello tra Parlamento e Consiglio, un rapporto che continua a non consentire al Parlamento di intervenire in una parte sostanziale delle politiche europee (si pensi solo all'agricoltura che ancora oggi costituisce circa la metà del bilancio comunitario) e poi – nonostante il tanto parlare di trasparenza – il Consiglio si riunisce a porte chiuse anche quando legifera, a differenze del Parlamento i cui lavori sono aperti al pubblico. Coerentemente, come vedremo, la Convenzione europea proponeva di distinguere tra Consiglio legislativo e Consiglio in altra seduta ma, non a caso, la proposta è stata bocciata dai governi...

L'altra sconosciuta è la Corte, il vero motore dell'integrazione europea, che nel silenzio ovattato ed un po' demodé del Lussemburgo ha pian piano, ma con determinazione, fissato i punti di non ritorno per il processo di integrazione europeo. Si pensi alla sentenza *Cassis de Dijon* (120/78) che ha aperto le porte al principio del mutuo riconoscimento al posto della legislazione caso per caso che sarebbe stata una storia senza fine e senza successo, oppure alla sentenza *Franovich* (Caso C 6 & 9/90) che imponendo la responsabilità degli Stati membri per mancata o incorretta trasposizione delle direttive, è andata a toccare il cuore degli Stati, ovvero e più banalmente, il loro portafogli. La rivoluzione copernicana che si è avuta in Italia a fine anni '90 – inizio 2000, allorché il paese ha recuperato il divario che lo separava dai "nordici" nell'implementazione delle direttive: si deve proprio alla presa di coscienza, in seguito all'azione della Corte, che essere gli ultimi della classe cominciava ad avere un costo troppo alto. E dunque, si sono domandati gli Stati, cosa possiamo fare? È così che i governi hanno cominciato a porsi il problema della loro partecipazione al processo decisionale europeo, ad inventare o migliorare le proprie procedure e strategie in proposito.

Infine, tra gli "altri organi" meritano una certa attenzione EcoSoc ed il Comitato delle regioni, o meglio merita attenzione la loro comparazione. EcoSoc, il Comitato economico e sociale creato nel 1957 ad immagine di quello francese, era in origine "un organo di belle speranze", che però è rimasto solo tale. Il più giovane Comitato delle regioni, creato con il Trattato di Maastricht, non ha ottenuto i tanto desiderati poteri di indirizzo vincolanti, ma ha nonostante ciò conquistato un certo peso nel processo decisionale. Soprattutto, è stato fondamentale nel far "scoprire l'Europa" agli enti locali e regionali, a far capire ai loro dirigenti che Bruxelles, alla fine, non è così distante.

E con l'augurio che, dopo aver finito di leggere questa seconda parte, anche i nostri lettori riconoscano che Bruxelles non è poi così distante, vi auguriamo buon resto di lettura.

7. *La Commissione europea*

1. **Introduzione**

Antesignana della Commissione è stata l'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), alla quale, nel Trattato Ceca, venne esplicitamente riconosciuto un *carattere sovranazionale*. Il suo primo Presidente, Jean Monnet (1952-1955), istituì un apparato amministrativo agile, flessibile, rivolto alla soluzione delle questioni concrete. Dopo la ratifica dei Trattati di Roma, nel 1958 venne istituita la *Commissione della Comunità economica europea*, il cui primo Presidente fu Walter Hallstein (1958-1967). Mentre il Consiglio dei ministri (oggi Consiglio dell'Unione europea) avrebbe dovuto rappresentare gli interessi degli Stati membri, la Commissione fu concepita come organo di tutela degli interessi comunitari. A questo scopo, le venne affidata, attraverso i Trattati, l'esecuzione di una serie di compiti concreti - elencati in forma generale all'articolo 155 del Trattato CEE - che possono essere ricondotti a tre funzioni essenziali:

1) la funzione di *iniziativa* in seno al processo decisionale della Ce: il Consiglio può prendere decisioni solo su proposta della Commissione;

2) la funzione *esecutiva*, grazie alla quale la Commissione, nel quadro delle proprie competenze, ha il potere di emanare atti con efficacia vincolante e di concludere accordi internazionali;

3) la funzione *amministrativa* e di *controllo*, che conferisce alla Commissione il potere di dare attuazione agli atti comunitari e di controllare l'applicazione dei Trattati da parte degli Stati membri. Il *Trattato di fusione* (in vigore dal 1° luglio 1967) unificò l'Alta Autorità e le due Commissioni dell'epoca, quella della Cee e quella della Comunità europea dell'energia atomica (Ceea), in un'unica Commissione delle Comunità europee.

La Commissione europea si trova pertanto al centro del processo di preparazione, produzione, attuazione e controllo della normativa dell'Ue. Diverso invece il discorso, come vedremo, per Pesc e Gai.

2. Le funzioni

Le tre aree funzionali sopra accennate possono essere meglio suddivise in 6 tipi di funzioni:

a. Iniziativa legislativa / preparazione delle decisioni: Con l'eccezione di alcune misure relative agli affari interni e alla giustizia (Gai), la Commissione ha il diritto esclusivo di proposta legislativa. In altre parole, la Commissione elabora e presenta al Consiglio ed al Parlamento tutte le proposte legislative richieste dall'attuazione del Trattato Ce; dunque, il Consiglio ed il Parlamento possono approvare atti legislativi solo sulla base di una proposta della Commissione¹. Nel 2001, ad esempio, la Commissione ha presentato 456 proposte (43 direttive, 182 regolamenti, 231 decisioni) ai fini dell'adozione da parte del Consiglio o di Consiglio e Parlamento. In aggiunta ha presentato 297 comunicazioni e rapporti, 4 *White Papers* e 6 *Green Papers*².

In realtà il Consiglio ed il Parlamento europeo influenzano spesso le proposte della Commissione. Inoltre, in seguito al cosiddetto "Accordo di Lussemburgo" del 1966 - ed al successivo *Annesso 1* della "Dichiarazione del Consiglio europeo del 16 ottobre 1992" - la Commissione è tenuta a consultare gli Stati membri prima di presentare proposte di rilievo. La Commissione stessa, del resto, usa sollecitare le altre istituzioni e gli Stati membri mediante raccomandazioni e memorandum³. Vero è che la Commissione potrebbe ignorare le richieste di proposta del Consiglio e Parlamento; tuttavia questa non è per essa una strategia politicamente vincente, in quanto rischierebbe poi il boicottaggio di altre proposte da essa stessa originate. I mezzi limitati a disposizione della Commissione hanno indotto al consolidamento della pratica del "tour delle capitali" prima della presentazione di una proposta (*libro verde*): non ha infatti senso per la Commissione disperdere tempo ed energie in una proposta che poi verrà bloccata dagli Stati membri in quanto a loro non gradita. Esempio dell'interazione tra Commissione e Consiglio nella fase di elaborazione delle proposte legislative sono il Libro bianco "Completing the Internal Market" approvato nel giugno 1985 dal Consiglio europeo di Milano e "Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe"⁴.

Eguale funzione di *pre-screening* degli orientamenti degli Stati membri fin dall'inizio dell'elaborazione di una proposta è ricoperta dai *gruppi di esperti*,

¹ Art. 211 TCE.

² Cfr. Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 5th ed.: 127.

³ Pocar F. (1991), *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano: 121-124.

⁴ Su questo punto cfr. Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 5th ed.: 126-129.

gruppi di funzionari delle pubbliche amministrazioni nazionali (“a titolo personale”) e di “altri esperti” riuniti dalla stessa Commissione nella fase di elaborazione di un progetto. Gli “esperti indipendenti” sono tuttavia in buona parte “graditi” agli Stati membri, mentre i funzionari delle pubbliche amministrazioni nazionali che partecipano ai lavori dei gruppi preparatori della Commissione sono poi gli stessi che parteciperanno ai gruppi di lavoro del Consiglio in materia: essi, dunque, sono a conoscenza delle priorità del proprio Stato di appartenenza.

b. Elaborazione delle decisioni: la Commissione concorre all'elaborazione delle decisioni. Dal punto di vista procedurale, qualora la Commissione non concordi sugli emendamenti del Parlamento, il Consiglio è obbligato a ricorrere all'unanimità per modificarli⁵. La Commissione ha inoltre il diritto di ritirare la propria proposta finché l'iter legislativo non raggiunge la fase della conciliazione. A partire da quel momento la Commissione ha il compito di adoperarsi al fine di facilitare l'accordo tra Consiglio e Parlamento⁶.

Dal punto di vista pratico, la Commissione è presente durante tutto l'iter legislativo con propri funzionari ai gruppi di lavoro del Consiglio, e con funzionari di rango più elevato o addirittura del Vicesegretario generale in seno al Coreper. I funzionari della Commissione non dispongono qui di un proprio diritto di voto, ma ciò non toglie che essi possano spesso svolgere un ruolo importante, specie nella ricerca e definizione di un compromesso accettabile per tutti. Si ricordi che la Commissione può sempre modificare la propria proposta, in qualunque fase del processo decisionale. Alle sedute del Consiglio partecipa il Commissario competente per materia, il quale non può tuttavia influire se non in misura molto limitata sulle trattative tra i vari ministri.

c. Esecuzione delle decisioni: in alcuni ambiti la Commissione ha responsabilità esecutive dirette. La Commissione può dunque emanare autonomamente direttive, regolamenti e decisioni (soprattutto nel campo del mercato interno e della politica agricola), nell'ambito dei poteri ad essa delegati dal Consiglio per l'esecuzione delle decisioni del Consiglio stesso. Per gli Stati membri, tali decisioni sono altrettanto vincolanti delle decisioni del Consiglio. La più importante di tale aree è la politica di concorrenza, dove ha il potere di controllo degli aiuti nazionali e di autorizzare acquisizioni, fusioni ecc.; ha inoltre il potere di autorizzare gli Stati ad avvalersi delle clausole di salvaguardia previste dai Trattati. La Commissione predispone inoltre il bilancio del-

⁵ Art. 250 TCE.

⁶ Art. 251 TCE.

l'Unione⁷. Il Consiglio ha infine frequentemente delegato il potere normativo alla Commissione, affidandole innanzitutto il compito di emanare *regolamenti di attuazione* di altri regolamenti. Con l'Atto unico del 1986 tale delega, che sotto il profilo giuridico era da considerarsi l'eccezione, è divenuta la prassi, sicché tale conferimento è oggi quasi obbligatorio.

Tuttavia, poiché l'esecuzione di tutti questi atti è molto importante, gli Stati membri fiancheggiano i poteri esecutivi della Commissione con un complicato sistema di comitati, regolato da una decisione del Consiglio, detto comitologia.

Con il termine *comitologia*, ci riferiamo ad una serie (circa 380) di comitati, formati da rappresentanti governativi e della Commissione, che assistono la Commissione nella fase esecutiva delle politiche Ue. L'Atto unico europeo ha istituzionalizzato questo trasferimento di responsabilità e ne ha previsto una codificazione. Il 13 luglio 1987 il Consiglio ha quindi adottato una decisione, detta "decisione sulla comitologia". In base ad essa, si prevedono tre modelli di comitati (più una procedura speciale), atti ad influire in modo più o meno vincolante sulle proposte della Commissione: si va dai «comitati consultivi», ai «comitati di gestione», fino ai «comitati di regolamentazione»; in essi, sotto la presidenza di un rappresentante della Commissione, i funzionari nazionali discutono e decidono sui provvedimenti esecutivi della Commissione. A seconda del tipo di comitato, i funzionari nazionali possono influire in misura maggiore o minore sui poteri esecutivi della Commissione: mentre in un comitato consultivo essi vengono semplicemente consultati, all'interno di un comitato di gestione essi possono anche respingere provvedimenti della Commissione⁸. Nel 1999 il Consiglio ha adottato una nuova decisione⁹ che, pur lasciando in piedi la vecchia struttura, ne ha snellito le procedure.

Quando viene applicata la formula del *comitato consultivo (advisory committee)*, la Commissione sottopone al comitato un draft sul quale il comitato dà la propria opinione, se necessario alla maggioranza semplice. Pur essendo ufficialmente impegnata a tener conto delle tendenze emerse da tali consultazioni¹⁰, essa non è tuttavia vincolata da queste ultime e l'intervento del comitato non ha quindi conseguenze sul seguito della procedura.

⁷ Art. 274 TCE.

⁸ Per un'interessante ed esaustiva analisi della comitologia, cfr. Van Schendelen R., Pedler R. (eds.) (1998), *Do Committees in Pillar I Have Influence on the EU Decisions and Policy Formation?*, Dartmouth, London.

⁹ *Council Decision of 28 June 1999 Laying Down the Procedures for Exercise of Implementing Powers Conferred on the Commission* (1999/468/EC, Official Journal, L184, 17 July 1999).

¹⁰ La formula è «the Commission takes the utmost account».

I *comitati di gestione (management committees)* sono stati istituiti nel 1962 nell'ambito delle organizzazioni dei mercati agricoli e la loro formula si è rivelata fruttuosa ed efficace. Per ciascuna categoria di prodotti esiste un comitato di gestione competente ed il comitato può bloccare una decisione della Commissione. La procedura è la seguente: il provvedimento di applicazione predisposto dalla Commissione è sottoposto in forma di progetto al comitato di gestione competente. Se il comitato emette un parere contrario pronunciandosi con voto a maggioranza qualificata, la Commissione può posticipare la decisione (non oltre i 3 mesi) per vedere se il comitato cambia nel frattempo di opinione.

La terza formula di comitati adottata dal Consiglio è quella dei *comitati di regolamentazione (regulatory committees)*: costituiscono ormai la formula più usata e danno praticamente potere di veto ai rappresentanti degli Stati nazionali: a differenza dei *management committees*, qui il comitato deve agire positivamente e approvare la decisione della Commissione. Il provvedimento di applicazione predisposto dalla Commissione è sottoposto in forma di progetto al comitato di regolamentazione competente; se il comitato non emette un parere favorevole pronunciandosi con voto alla maggioranza qualificata, o se non emette opinione, la questione diventa di competenza del Consiglio. Il Consiglio si pronuncia a maggioranza qualificata: se alla scadenza di tre mesi non si sia pronunciato, la Commissione adotterà da sola la decisione. In caso si opponga, la Commissione dovrà riesaminarla e potrà presentare una nuova proposta o una proposta emendata.

Infine è prevista una *safeguard procedure*: nessun comitato è qui previsto ma la Commissione deve notificare (ed in certi casi consultare) gli Stati membri. Qualunque di essi può riportare la questione al Consiglio, che può decidere di confermare, emendare o revocare la decisione.

d. Controllo delle decisioni: Ai sensi dell'art. 211 TCE, «la Commissione [...] vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso» e «esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite». Per questo, essa viene anche chiamata «custode dei Trattati».

Procedure di infrazione possono essere aperte contro Stati membri che, per esempio, non abbiano notificato alla Commissione le misure adottate per trasportare le direttive comunitarie nel diritto nazionale, o per la loro mancata o incorretta trasposizione. La procedura contro uno Stato membro inizia con una *lettera di notifica* formale (ne vengono emesse circa 1000 all'anno), cui eventualmente segue un *parere motivato* (circa 500 l'anno) ed infine si può arrivare alla Corte (circa 150 casi l'anno)¹¹. A partire dal Trattato di Maastricht¹², qualora uno

¹¹ Dati da Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Pal-

Stato non rispetti le decisioni della Corte, la Commissione ha la facoltà di riproporre il caso, suggerendo alla Corte un importo da imporre come multa. Il primo Stato sottoposto a tale procedura è stata la Grecia, che nel 2000 si è vista imporre una multa di 20.000 € al giorno per mancata implementazione della direttiva sui rifiuti. La multa contro la Francia per mancato rispetto delle norme sulle assicurazioni (2002) è stata invece di 242,650 € al dì¹³.

La Commissione può anche agire contro altri soggetti e nel far ciò può intervenire tanto mediante decisioni giuridicamente vincolanti (ad esempio nel campo delle regole di concorrenza), che mediante (non vincolanti) raccomandazioni e/o pareri¹⁴. Ad esempio può intervenire contro imprese che attuino pratiche restrittive del mercato (art. 81 TCE) o che infrangano le regole comunitarie sugli aiuti di stato (ex artt. 87-89 TCE). Nel 2001, la Commissione ha per esempio imposto multe per un totale di 2 miliardi di euro per pratiche restrittive¹⁵. Un altro esempio è l'intervento della Commissione in caso di fusioni tra imprese¹⁶: tra il 1990 ed il 2001 la Commissione ha impedito 18 fusioni, tra cui quella - già approvata dalla competente autorità USA - tra General Electric e Honeywell (2001)¹⁷.

e. Funzione di rappresentanza: il Trattato attribuisce personalità giuridica alla Comunità¹⁸ e prevede che essa sia rappresentata dalla Commissione¹⁹. La rappresentanza ad opera della Commissione si attua tanto a livello esterno (su autorizzazione del Consiglio dei ministri) che interno. È infatti la Commissione a negoziare i trattati internazionali (su mandato del Consiglio) e, in misura crescente, a rappresentare la Comunità in conferenze, organizzazioni e negoziati internazionali: sulla base dell'art. 133 TCE la Commissione rappresenta e agisce in nome della Comunità sia nei negoziati formali (es. Wto) che informali (es. scambi di opinioni con gli Usa o con il Giappone). I Trattati specificano inoltre altre organizzazioni internazionali: l'Onu e le sue agenzie specializzate (art. 302 TCE), il Consiglio d'Europa (art. 303 TCE), l'Ocse (art. 304 TCE). Negli Stati terzi le delegazioni della Commissione godono di status diplomatico, secondo quanto

grave MacMillan, New York, 5th ed.: 141.

¹² In base all'articolo 228 TCE.

¹³ Dati da Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 5th ed.: 142.

¹⁴ Pocar F. (1991), *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano: 124-126.

¹⁵ Dati da Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 5th ed.: 142.

¹⁶ *Merger Control Regulation* (Council Regulation 4064/89).

¹⁷ Dati da Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 5th ed.: 142.

¹⁸ Art. 281 TCE.

¹⁹ Art 282 TCE.

stabilito dalla Convenzione di Vienna. Il nuovo Trattato costituzionale (art. III-197) prevede inoltre la creazione di un *servizio diplomatico europeo*. Quando entrerà in vigore, il nuovo Vicepresidente della Commissione sarà il Ministro degli affari esteri dell'Unione (art. I-27).

Nelle capitali degli Stati membri, gli uffici della Commissione hanno il compito di rappresentare la Comunità negli Stati membri. In tal caso, tuttavia, benché i direttori siano trattati alla stregua di diplomatici, gli uffici della Commissione sono considerati “uffici di informazione”, e non delegazioni diplomatiche.

f. Politica estera e di sicurezza comune: Per quanto riguarda la *politica estera e di sicurezza comune* (Pesc, secondo pilastro dell'Ue) e la cooperazione nei *settori della giustizia e degli affari interni* (Gai, terzo pilastro dell'Ue) la Commissione è «pienamente associata ai lavori» e può presentare proposte al Consiglio²⁰. Non detiene però il monopolio sulla presentazione delle proposte, né è essa a rappresentare l'Unione, in quanto per la Pesc è la Presidenza a rappresentare l'Unione²¹.

3. Struttura amministrativa e procedimenti interni

La Commissione ha, essenzialmente, una struttura a tre livelli: il collegio (e il Presidente), i gabinetti, la burocrazia.

Con la nuova *procedura di nomina della Commissione*, stabilita dal Trattato di Nizza ex. art 214, par. 2, TCE, il primo ad essere scelto è il Presidente della Commissione: il Consiglio europeo²², agendo a maggioranza qualificata, nomina la persona che intende designare alla Presidenza della Commissione. La nomina deve essere approvata dal Parlamento europeo, a seguito di un dibattito con il Presidente incaricato²³. Al neo Presidente, di comune accordo con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, spetta di completare la squadra elaborando la lista degli altri 24 Commissari (uno per Stato membro). Questi ultimi, ad eccezione del Presidente, vengono invitati a audizioni pubbliche in presenza dei membri di una o più commissioni parlamentari, se-

²⁰ Artt. 22 e 34 TUE.

²¹ Art. 18,1 TUE.

²² O più precisamente, il Consiglio dei Ministri nella sua formazione dei Capi di Stato o di governo.

²³ Con 413 voti favorevoli, 251 contrari, 44 astensioni e 3 schede nulle, il Parlamento ha approvato la designazione di José Manuel Barroso alla Presidenza della nuova Commissione europea il 22 luglio 2004 (cf. <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+DN-20040722-1+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=X&LST-DOC=N#SECTION1>). Prima del voto, i gruppi del Ppe/De, Alde e Uen avevano espresso il loro appoggio al candidato, mentre Pse, Verdi, Gue e Ind/Dem avevano annunciato voto contrario.

condo le competenze loro attribuite. Il voto di fiducia del Parlamento sull'insieme del Collegio ha luogo nel corso della seduta plenaria successiva alle audizioni: il nuovo esecutivo può così essere finalmente nominato dal Consiglio a maggioranza qualificata²⁴, per un periodo di cinque anni. Il Parlamento europeo può anche destituire il collegio con un voto di sfiducia²⁵, ma non ha il potere di sfiduciare singoli Commissari.

La Convenzione europea ha ulteriormente rafforzato e “politicizzato” il rapporto tra Commissione e Parlamento, stabilendo (art. I-25,5) che: «La Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo. Il Presidente della Commissione è responsabile dinanzi al Parlamento europeo delle attività dei Commissari. Il Parlamento europeo può adottare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo III-243. Se tale mozione è adottata, i Commissari europei devono dimettersi collettivamente dalle loro funzioni. La Commissione continua a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla nomina di un nuovo Collegio». La Cig ha recepito questi suggerimenti della Convenzione, aggiungendo il Ministro degli esteri tra coloro che dovrebbero eventualmente dimettersi (art. I-25, nuovo par. 8).

Fino al Trattato di Nizza, il *Presidente* era il principale rappresentante della Commissione, di cui indicava la direzione di lavoro e coordinava l'attività, ma restava comunque un *primus inter pares*: aveva la responsabilità del coordinamento orizzontale del policy-making della Commissione e, durante le riunioni del collegio dei Commissari, doveva riuscire a bilanciare tra un'effettiva presidenza della Commissione e il mantenimento del consenso collegiale, ed allo stesso tempo cercare di guidare la direzione politica della Commissione²⁶.

Con il Trattato di Nizza, secondo quanto disposto dall'art. 217 TCE che recepisce la *Dichiarazione n. 32* annessa ad Amsterdam, sono stati notevolmente aumentati i poteri del Presidente. La Commissione è così “politicamente guidata” dal Presidente, il quale ha ottenuto il potere di: decidere dell'organizzazione interna della Commissione; attribuire le rispettive responsabilità dei commissari e, se del caso, mutarle in corso d'opera; nominare Vicepresidenti (dopo approvazione da parte del collegio); chiedere le dimissioni di singoli Commissari (sempre dopo approvazione da parte del collegio). Il vincolo “politico” tra Commissione e Parlamento è stato rafforzato dalla Convenzione, che stabilisce una corrispondenza tra la maggioranza parlamentare del Parlamento europeo e la nomina del Presidente della Commissione affer-

²⁴ Novità introdotta da Nizza, prima erano i «governi degli Stati membri».

²⁵ Art. 201 TCE.

²⁶ Donnelly M., Ritchie E., in Edwards G., Spence D. (1994), *The European Commission*, Longman, London: 39-40.

mando: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e preve consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo propone al Parlamento europeo, entro un mese, un nuovo candidato secondo la stessa procedura» (art. I-26,1). La Cig recepisce questo passaggio, ma al tempo stesso riduce l'indipendenza del Parlamento europeo nella scelta dei Commissari: mentre la Convenzione proponeva ai governi che ciascuno di essi nominasse tre personalità tra le quali il Parlamento stesso avrebbe eventualmente scelto il Commissario (nell'ipotesi di avere solo 13 commissari)²⁷ il metodo per il quale si è finalmente deciso lascia la scelta nelle mani degli Stati membri. Il nuovo art. I-26,2 stabilisce infatti: «Il Consiglio, di comune accordo con il Presidente eletto, adotta l'elenco delle altre persone che intende nominare membri della Commissione. Queste sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui all'articolo I-25, paragrafo 4²⁸ e paragrafo 6²⁹, secondo comma. Il Presidente, il Ministro degli affari esteri dell'Unione e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la

²⁷ «Ciascuno Stato membro determinato dal sistema di rotazione redige un elenco di tre persone, in rappresentanza di entrambi i sessi, che ritiene qualificate per esercitare la funzione di commissario europeo. Scegliendo una persona su ciascun elenco proposto, il Presidente eletto designa i tredici commissari europei in base alla loro competenza, al loro impegno europeo e alle garanzie di indipendenza da essi offerte. Il Presidente e le persone designate per divenire membri del Collegio, compreso il futuro Ministro degli affari esteri dell'Unione, e le persone designate come commissari senza diritto di voto, sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Il mandato della Commissione è di cinque anni» (art. I-26,2).

²⁸ «I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e offrono ogni garanzia di indipendenza» (art. I-25,4)

²⁹ «A decorrere dal termine del mandato della Commissione di cui al paragrafo 5 [ovvero la fine della prima Commissione], la Commissione si compone di un numero di membri, compreso il Presidente e il Ministro degli affari esteri dell'Unione, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, decida di modificare tale numero. Sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri. Tale sistema è stabilito da una decisione europea adottata all'unanimità dal Consiglio europeo secondo i principi seguenti: a) gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per quanto concerne la determinazione dell'avvicendamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; pertanto lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore a uno; b) fatta salva la lettera a), ciascuna delle Commissioni successive è costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri dell'Unione» (art. I-25,6).

Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata».

La nomina da parte del Consiglio del Presidente della Commissione è normalmente oggetto di lunghi negoziati tra gli Stati membri. Al di là della rotazione informale attorno a tre variabili (Paese piccolo - Paese grande; Paese del sud - Paese del nord; socialista - cristiano democratico e conservatore), vi è anche la questione *high profile - low profile* (alto - basso profilo). Gli unici due Presidenti “forti” - Walter Hallestein (1957-1967) e Jacques Delors (1985-1995) - sono stati sostituiti da due Presidenti di “basso profilo”, scelti proprio per questa loro caratteristica. Ad Hallestein succedette infatti – come conseguenza dell’ostilità del Presidente francese De Gaulle, in un pacchetto globale per risolvere la *crise de la chaise vide* – Jean Rey (1967 - 1970, primo Presidente dopo la fusione degli Esecutivi); a Delors – a causa dell’opposizione inglese e dopo uno scontro in cui entrarono in gioco anche posizioni chiave in altre organizzazioni internazionali quali l’Oecd, l’Ueo, e l’Omc – successe invece Jacques Santer. Scrive infatti Middlemas³⁰: «Delors non era infatti la scelta ovvia nel 1984, né è ovvio perché Margaret Thatcher abbia votato per lui». Mrs Thatcher ed il Cancelliere Kohl infatti si opposero all’altro nome sulla lista di Mitterrand, Claude Cheysson³¹. Nella scelta della Commissione per il dopo-Delors, poi, «Jean-Luc Dehaene nel 1994 aveva il sostegno franco-tedesco e l’approvazione di molti altri, tuttavia la sua candidatura cadde a causa di un veto inglese dovuto ai timori che un uomo esperto come lui avrebbe potuto assumere un ruolo eguale a quello di Delors. La scelta finale, Jacques Santer, non era la prima scelta di nessuno Stato membro»³². Sotto la guida di Jacques Delors (1985-1995), il ruolo della Commissione si era infatti assai rafforzato, in particolare sotto due aspetti: 1) in primo luogo, ha assunto sempre maggior importanza come mediatrice tra i governi nazionali, soprattutto a causa del più diffuso ricorso alle decisioni prese a maggioranza in seno al Consiglio; 2) in secondo luogo, l’intensificazione delle relazioni economiche e commerciali ne hanno rafforzato il ruolo internazionale³³. La prematura fine della Commissione Santer – che si è dovuta dimettere per evitare un voto di sfiducia del Parlamento europeo – ha indotto ad una serie di drastici mutamenti, specie a livello interno della Commissione (v. infra).

³⁰ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 215. Cfr. anche Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford: 117.

³¹ Ross G. (1995), *Jaques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge: 28.

³² Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 215. Cfr. anche Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford: 215. Cfr. anche Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford: 117.

³³ Dietrich R. in Wessels W. (1993), *The Maastricht Treaty on the European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, European Interuniversity Press, Bruxelles: 60.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore

“L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE”

Questa settimana Romano Prodi ha presentato al Parlamento europeo le idee della Commissione sull'assetto futuro delle istituzioni. Ha riscosso consensi, ma su una delle proposte centrali- far eleggere il presidente della stessa Commissione dal Parlamento con una maggioranza di due terzi- sono stati critici proprio i parlamentari. Che siamo noi ad eleggerlo - dicevano - è esattamente quello che vogliamo. Ma la maggioranza dei due terzi è troppo alta. Se elezione deve essere, sia a maggioranza, punto e basta.

Non è una questione da poco e non è solo di numeri. E' piuttosto la cartina di tornasole del punto di svolta a cui stanno giungendo le istituzioni europee, oggi a metà del guado fra l'ibrido sistema attuale e una possibile forma di governo parlamentare. Donde la delicatezza delle scelte che si faranno e la consapevolezza che è necessaria degli effetti che ne potranno venire. Mi spiego: nel sistema attuale la Commissione deve la sua forza al ruolo che i Trattati le assegnano di guardiana degli stessi Trattati e dell'interesse europeo. Si ha fiducia nella Commissione perché i suoi componenti, ancorché designati ciascuno da uno stato membro, non stanno lì a rappresentare chi li ha designati, ma devono farsi guidare, appunto, dal solo interesse europeo. E lo stesso vale anche rispetto alle maggioranze politiche che possono prevalere negli Stati o all'interno del Consiglio o del Parlamento europeo. La Commissione non ne è mai l'espressione.

E' su questa premessa che i Trattati riconoscono alla Commissione il monopolio dell'iniziativa legislativa, un monopolio che è forse la fonte maggiore del peso attuale della Commissione, senza il cui imprimatur (basato appunto sulla coerenza con l'interesse europeo) nessuna proposta viene messa al via. E' sulla medesima premessa che il Consiglio dei Ministri, per approvare emendamenti del Parlamento che abbiano avuto un parere negativo della Commissione, deve votarli all'unanimità, altrimenti prevale quel parere negativo. Ed è ancora su questa premessa che si cerca oggi di rafforzare il ruolo della Commissione nel governo economico, con le proposte di cui ho parlato io stesso su queste colonne: sia la Commissione - dicevo- a mandare gli "avvertimenti" agli Stati che stanno per 'sforare' con i loro bilanci, perché in Consiglio può prevalere il negoziato politico fra i Ministri dei diversi paesi, mentre la Commissione è al di sopra degli interessi politici.

Può piacere o non piacere, ma è indiscutibile che c'è un rapporto fra il processo di nomina del presidente e la solidità e congruità

dell'armamentario di cui la Commissione dispone oggi e di cui potrebbe ancor più disporre domani. Oggi il presidente scaturisce da un processo di concorde designazione da parte degli Stati membri, che il Parlamento europeo rafforza con un voto di fiducia. Ed anche se il prescelto è, in genere, una figura con connotati politici, né la nomina da parte dei governi, né il voto del Parlamento sono espressivi di un mandato politico. Ebbene, ciò che da tempo si chiede è che in futuro il presidente lo scelga invece direttamente il Parlamento europeo e- molti aggiungono- che la scelta sia fatta sulla base dei risultati delle elezioni dello stesso Parlamento e tra i candidati indicati dalle forze politiche nella campagna elettorale. Immaginiamo che ciò accada: qualcuno pensa davvero che una Commissione con un presidente così eletto potrebbe conservare il monopolio dell'iniziativa legislativa e avere tutti gli altri poteri che presuppongono il suo ruolo di guardiana imparziale dei Trattati?

Con felice incoscienza, diversi parlamentari europei sembrano per il momento pensarlo, tant'è che accoppiano la loro proposta di elezione politica del presidente al mantenimento e magari anche all'ampliamento di quei poteri. Ma è evidente che non potrebbe essere così, perché le istituzioni hanno una logica e questa logica alla fine prevale. Un presidente eletto da una maggioranza politica trova la forza delle sue iniziative nel sostegno di questa maggioranza, non in norme di Trattato o di Costituzione che gliene danno il monopolio. Non ci vuol molto a capire, e arriverebbero presto a capirlo tutti i parlamentari europei, che davanti alla prospettiva di un presidente di opposto colore politico, è meglio per ciascuno avere un proprio potere di iniziativa e non essere tutti nelle mani della Commissione. Non parliamo poi degli irrigidimenti che potrebbero venire dai governi davanti al rafforzamento di altri poteri.

E qui si coglie il senso del guado a cui siamo e della delicatezza delle scelte in questa fase dell'attraversamento: si pensa che i tempi siano maturi per un passaggio alla forma di governo parlamentare, nella quale gli Stati membri sono direttamente rappresentati soltanto nella seconda camera legislativa, mentre il governo viene tutto giocato sul duo Parlamento-Commissione? E allora avanti con l'elezione parlamentare e politica del presidente della Commissione, pronti ad affrontarne e a gestirne tutte le conseguenze, compreso il ridimensionamento dei poteri formali di oggi, che sarebbero sostituiti dalla forza politica. Si pensa che i tempi non siano ancora maturi? Allora si eviti per ora di inclinare troppo lo scivolo e si salvaguardino per il prossimo futuro i poteri che la Commissione ha usato sino ad oggi con efficacia.

La proposta di Romano Prodi si dimostra chiaramente consapevole di questo dilemma e la prudenza con la quale lo affronta sta proprio

nell'elemento che ha suscitato tante critiche nel Parlamento europeo: la maggioranza dei due terzi. E' vero infatti che la politicizzazione del presidente non deriva, di per sé, dalla elezione del Parlamento (da noi il Parlamento elegge anche i giudici costituzionali!), ma dall'indole politica o non politica della espressione delle candidature e della maggioranza che poi le vota. Importante è che tutto questo lo si capisca e che non ci sia l'illusione – coltivata purtroppo da tanti dei miei interlocutori- che si possa volere insieme tutto e il contrario di tutto.

Una notazione finale, a cui mi spinge l'analogia fra il dilemma di cui ho parlato sinora e quello che potremmo presto trovarci davanti in Italia, a proposito del nostro presidente della Repubblica. Gli italiani amano Ciampi, perché vedono in lui un uomo animato solo dalla sua saggezza, dalla sua grande competenza, dal suo amore per l'Italia, dal suo essere al di sopra e al di fuori delle partigianerie politiche. Di sicuro sarebbero felici di eleggerlo direttamente, ma stiano attenti quando e se verrà loro proposta l'elezione diretta del presidente della Repubblica. Loro magari penserebbero a un Ciampi , ma a meno che Ciampi stesso non sia candidato, il procedimento di elezione diretta favorisce naturalmente la selezione e soprattutto la vittoria di candidati diversi da lui: di capi politici contrapposti ad altri capi politici, secondo una logica che cancellerebbe per il futuro l'identikit del presidente amato dagli italiani.

Anche qui, dunque, attenzione: tutto e il contrario di tutto non possiamo illuderci di averli insieme.

Il collegio è composto dai Commissari: 20 fino al 1 maggio 2004, a partire da quella data, con l'adesione all'Unione di dieci nuovi Paesi, i membri della Commissione sono saliti a 30, includendo 10 nuovi Commissari provenienti dai Paesi appena entrati nella Ue. Dal 1 novembre 2004, con l'entrata in carica della nuova Commissione Barroso (2004-2009), vi sono 25 Commissari, uno per Paese. Non appena la Bulgaria e la Romania aderiranno all'Unione sarà necessario cambiare nuovamente. Con una Commissione di 27 membri sarebbe infatti difficile mantenere la collegialità. Come già accennato nei paragrafi precedenti, la Convenzione proponeva di limitare a 13 il numero dei Commissari, mentre la Cig ha infine deciso di limitarli a 2/3 del numero totale degli Stati (salvo altra decisione del Consiglio europeo)³⁴. Il compito di coordinare il collegio spetta al Presidente³⁵.

³⁴ Nuovo art I-25: «A decorrere dal termine del mandato della Commissione di cui al paragrafo 5 [ie la fine della prima Commissione], la Commissione si compone di un numero di membri, compreso il Presidente e il Ministro degli affari esteri dell'Unione, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, decida di modificare tale numero. Sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base

I *Commissari* «nell'adempimento dei loro doveri, [...] non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né alcun organismo»; la nomina collettiva dovrebbe sottolinearne l'indipendenza³⁶. Nonostante ciò, due variabili hanno tradizionalmente pesato nella composizione della Commissione: il *bilanciamento politico* della Commissione e la distribuzione dei *portafogli* tra i diversi commissari. Per quanto riguarda l'appartenenza politica, nel passato si è cercato un bilanciamento tra le due maggiori forze europee: democristiani / popolari e socialisti.

Almeno sino all'entrata in vigore delle nuove regole, la scelta dei Commissari appartiene allo Stato membro e l'uso vuole che tra essi non vi siano reciproche interferenze. Essi invece intervengono nella scelta dei portafogli - teoricamente distribuiti dal Presidente; a seconda dei propri interessi, ciascuno Stato membro fa normalmente pressioni affinché al "proprio" Commissario vengano assegnate quelle competenze ritenute maggiormente corrispondenti agli interessi nazionali. L'apparentamento politico dei Commissari delle ultime Commissioni è riassunto nella tavola che segue.

ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri. Tale sistema è stabilito da una decisione europea adottata all'unanimità dal Consiglio europeo secondo i principi seguenti: a) gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per quanto concerne la determinazione dell'avvicendamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; pertanto lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore a uno; b) fatta salva la lettera a), ciascuna delle Commissioni successive è costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri dell'Unione».

³⁵ Art. I-26,3: «Il Presidente della Commissione: definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti; ne decide l'organizzazione interna per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione; nomina dei Vicepresidenti scelti tra i membri del Collegio. Un Commissario europeo rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede». La Cig ha recepito quanto sopra aggiungendo come segue «Il Ministro degli affari esteri dell'Unione rassegna le dimissioni conformemente alla procedura di cui all'articolo I-27, paragrafo 1, se il Presidente glielo chiede» (nuovo art. I-26,3 ultimo comma).

³⁶ Art. 213 TCE.

I Commissari europei e le famiglie politiche europee 1985-2004

Anni	PPE & Conservatori	PSE	ELDR	ALTRI
Delors I 1985-89	Andrissen (Dk) Natali (I) Pfeiffer (deceduto 1.8.87) Schmidhuber (Rfg, dal 22.9.87) Lord Cockfield (Uk)	Delors (F, presidente) Ripa di Meana (I) Cheysson (F) De Clerq (B)	Christopherson (Dk) Cardoso e Cunha (P)	Narijes (Dk) Clinton Davis (Uk) Mosar (L) Sutherland (Irl) Varfis (Gr)
Delors II 1989-93	Andrissen (NI) Pandolfi (I) Brittain (Uk) Matutes (S) Schmidhuber (Rfg)	Delors (F, presidente) Ripa di Meana (I) Marin (S) Van Miert (B) Millan (Uk) Papandreu (Gr)	Bangeman (Rfg) Schrivener (F) Cardoso e Cunha (P) Christopherson (Dk)	Dodlinger (L, tecnico) MacSharry (Irl, <i>Fianna Fail</i>)
Delors III 1993-95	Brittain (Uk) Matutes (S) Schmidhuber (Rfg) Paleokrassas (Gr) Steichen (Lux) Vanni d'Archirafi (I, d'area) Van der Brook (NI)	Delors (F, presidente) Millan (Uk) Marin (S) Ruberti (I) Van Miert (B)	Bangeman (Rfg) Christopherson (Dk) J.D.R. Salvador Pinhero (P) Schrivener (F)	Flynn (Irl, <i>Fianna Fail</i>)
Santer 1995-99	Santer (Lux, Presidente) Brittain (Uk) De Silguy (F) Fischer (A) Oreja (S) Van der Brook (NI)	Bierregaard (Dk) Cresson (F) Gradin (Sw) Kinnock (Uk) Liikanen (Fin) Marin (S) Papoutsis (Gr) Van Miert (B) Wulf-Mathies (G)	Salvador Pinhero (P, poi nel Ppe dopo l'entrata del Psd in tale famiglia politica)	Monti (I, tecnico, area Forza Italia) Bonino (I, Radicali) Flynn (Irl, <i>Fianna Fail</i>)

I Commissari europei e le famiglie politiche europee 1985-2004				
Anni	PPE & Conservatori	PSE	ELDR	ALTRI
Prodi 1999-2005	Loyola de Palacio (S) Barnier (F) Fisher (A) Patten (Uk) Reding (Lux) Monti (I)	Kinnock (Uk) Busquin (B) Diamantopolou (Gr) Lamy (F) Liikanen (Fin) Nielson (Dk) Verheugen (Rfg) Vitorino (P) Wallstrom (Sw) Solbes Mira (S)	Bolkestein (Nl)	Prodi (I, presidente) Byrne (Irl, <i>Fianna Fail</i>) Schreyer (Rfg, Verdi)
Durão Barroso 2004-2009	Durão Barroso (Pt, presidente) Frattoni (I) Reding (Lux) Ferrero Waldner (A) Rehn (Fl) Barrot (F) Borg (Mt) Figel (Sk) Dimas (El)	Mandelson (Uk) Almunia (S) Wallstrom (Sw) Verheguen (D) Kyprianou (Cy) Kovacs (Hu) Spidla(Cz) Hubner (Pl) Dalia Grybauskaitė (Lt)	Fisher Boel (DK) Michel (B) Kroes (Nl) Kallas (Ee) Potocnik (Si)	McCreevy (Ie, <i>Fianna Fail</i> – Uen) Piebalgs (Lv)

I Paesi membri hanno le loro preferenze, ed alcune DG sono considerate “più importanti” di altre: le ex DG 1, 2, 3 e 4 “valevano” di più delle DG 9, 10, 11 e 12³⁷. Margaret Thatcher ad esempio si volle assicurare che il Mercato interno fosse attribuito a Lord Cockfield e “raccomandò” Brittain per la Concorrenza, mentre non riuscì ad assicurarsi il posto desiderato per Tugendhat. Genscher intervenne al fine che l’Energia fosse nel 1977 attribuita a Bruner e Mitterrand si assicurò, quando Cheysson lasciò, che Pisani andasse alla DG 8. Egualmente, quando Gundelach morì, la Danimarca insistette che il suo posto fosse dato a

³⁷ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 232. Cfr anche Ludlow (1991), *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey’s/CEPS, Brussels: 90-93; Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London: 62.

Dalseger³⁸. Il governo Berlusconi insistette nel 1995 che a Monti venisse dato un portafogli “pesante”, nonostante la nomina in extremis³⁹. L’importanza che il Commissario riveste per i Paesi membri - nonostante il dettato del Trattato che fa della Commissione e dei suoi membri un’ autorità indipendente - si può desumere dalla posizione dei “grandi” Stati membri, disponibili a Nizza a “rinunciare” al secondo Commissario in cambio di un aumento di voti in seno al Consiglio⁴⁰.

I Paesi più popolosi⁴¹ nella prassi avevano infatti due Commissari, gli altri uno. Generalmente - ma non sempre - nel primo caso essi venivano assegnati uno alla maggioranza ed uno all’ opposizione. Nel caso italiano, ciò non è mai avvenuto, essendo sempre stati assegnati i due Commissari dapprima alla Dc e quindi alle due maggiori forze governative (Dc e Psi), come mostrato nella tavola seguente.

I Commissari italiani				
ANNI	DC	PSI	Tecnici	Altro
1958-1962	Malvestiti (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>) (sost. da G.Caron) Petrilli (<i>MPd</i>) (sost. da Levi Sandri)			
1962-1967	Caron (<i>MPp</i> , <i>MGp</i> , <i>MPp</i> & <i>MGd</i>) (sost. da Colonna di Paliano)	Levi Sandri (Psdi)		
1967-1970		Levi Sandri (Psdi)	Colonna di Paliano (diplomatico, area Pli, sostituito da Martino)(<i>MPp</i> & <i>MGp</i> , Dc)	
1970-1973	Malfatti (<i>MPp</i> , <i>MGp</i> , <i>MPd</i> & <i>MGd</i>) Scarascia Mugnozza (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)			

³⁸ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 228.

³⁹ Cfr. Bindi F. in *Italy*, in Andersen S., Eliassen K. (eds.) (1995), *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, London.

⁴⁰ *Diário de Noticias*, 15.6.2000. Cfr anche *Presidency Report to the Feira Council: Intergovernmental Conference on Institutional Reform*.

⁴¹ Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna.

I Commissari italiani				
ANNI	DC	PSI	Tecnici	Altro
1973-1977	Scarascia Mugnozza (<i>MPp</i>)	Spinelli (<i>MPd</i> & <i>MGd</i>) (sost. da Guazzarone, Pli)		
1977-1981	Natali (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)	Giolitti (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)		
1981-1985	Natali (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)	Giolitti		
1985-1989	Natali	Ripa di Meana		
1989-1993	Pandolfi (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)	Ripa di Meana (<i>MGd</i>) (dimessosi in anticipo)		
1993-1995		Rupertì (<i>MGp</i> & <i>MPd</i> - nel Pds)	Vanni d'Archirafi (diplomatico, area Dc)	
1995-1999			Monti (area Fi.)	Bonino (<i>MPp</i> & <i>MPEd</i>) (Radicali)
1999-2004	Prodi (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>) (Democratici)		Monti (area centro sinistra?)	
2004-2009	Frattoni (<i>MPp</i> & <i>MGp</i>)			

Legenda:

MPp membro del Parlamento prima di diventare Commissario

MGp membro del governo prima di diventare Commissario

MPd membro del Parlamento dopo essere stato Commissario

MGd membro del governo dopo essere stato Commissario

Secondo l'analisi di Page⁴², la scelta dei Commissari avviene principalmente tra le file di politici di professione: 4/5 avevano già fatto carriera politica prima di andare a Bruxelles, più della metà dei Commissari erano stati membri del governo - in alcuni casi occupando più di una *senior position*. In particolare cinque (Thorn, Cresson, Santer e Prodi, Durão Barroso) sono stati Primi ministri.

⁴² Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Oxford University Press, Oxford: 116-125.

Nel caso italiano si nota una tendenza a lasciare la Commissione prima della scadenza del mandato, qualora vi sia in patria l'ipotesi un seggio parlamentare (es. Spinelli) o di ministro (es. Ripa di Meana), anche qualora si ricopra la carica di Presidente (es. Malfatti). Una tendenza che, ovviamente, contribuisce a far decrescere il prestigio e l'influenza dei Commissari italiani.

Non sorprende dunque l'affermazione di Middlemas⁴³: «nessun Commissario può aspettarsi di rimanere libero dalle pressioni. Fu un membro del Governo conservatore britannico che disse una volta ad un Commissario inglese: «we put you there and we expect you deliver the goods» – ma questa affermazione avrebbe potuto essere fatta per una dozzina di Capitali». Middlemas ricorda come ad esempio, Tugendhat e Lord Cockfield furono giudicati troppo “assimilati” a Bruxelles e pertanto non riconfermati dalla Thatcher. Un caso limite è rappresentato dal sostegno dato nel 1993 dal Commissario irlandese Padraín Flynn al proprio governo quando questi - contrariamente a quanto promesso al commissario per gli affari regionali Millan - decise di non accontentarsi di quanto assegnato al Paese dai Fondi strutturali⁴⁴. Secondo Christian Lequesne⁴⁵, nella condotta della loro azione pubblica, la posizione dei Commissari nei confronti dello Stato che li ha nominati non è tuttavia quella di una sottomissione pura e semplice. Essa illustra invece la dualità autonomia/dipendenza che caratterizza tutta la Commissione. Da una parte i Commissari sono in effetti attenti ad applicare norme e principi che li possono portare a pronunciarsi qualche volta contro il proprio governo, d'altra parte, i Commissari sono altresì condotti a sostenere regolarmente gli interessi del proprio governo in seno al collegio. D'altra parte il legame con la capitale di origine può essere utile alla stessa Commissione per meglio coglierne gli umori. Come dichiarò ad esempio Leon Brittain: «Sono frequentemente consultato da Jacques Delors a proposito di cosa avviene in Gran Bretagna. Sarebbe bizzarro che non rispondessi [...]. Penso sia necessario che chiunque abbia la mia carica giochi un ruolo importante nella scena politica inglese»⁴⁶.

Il collegio dei Commissari si riunisce sotto la direzione del Presidente della Commissione; esso decide a maggioranza semplice. Nella pratica, tuttavia, si procede per lo più secondo il principio del consenso. Per rendere più spediti i lavori del collegio, sono stati introdotti la “delega” e il “procedimento scritto”. Con la delega, un Commissario viene autorizzato a decidere da solo su talune questioni, in genere a carattere piuttosto tecnico (soprattutto nell'ambito

⁴³ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 230.

⁴⁴ Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 234.

⁴⁵ Lequesne C. (1996), *La Commission Européenne entre autonomie et dépendance*, in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, No. 3, Juin 1996: 389-408.

⁴⁶ *Financial Times*, 9.7.1990.

agricolo), senza che con ciò venga meno la responsabilità collettiva del collegio. Con il procedimento scritto, la decisione su una determinata questione, in merito alla quale esiste un accordo sostanziale, viene distribuita a cura del Segretariato generale, mediante circolare, alle Direzioni generali ed ai gabinetti. Il Segretario generale è depositario, pertanto, di un'importante funzione di coordinamento. Se entro il termine preventivamente stabilito non vengono rese note riserve o proposte di modifica il provvedimento si ritiene approvato.

I *gabinetti*, direttamente sottoposti ai Commissari, rappresentano il livello politico della Commissione. Sono composti da un ristretto numero di collaboratori politici di fiducia (generalmente sono formati da sei persone - più lo staff amministrativo - di cui almeno una di nazionalità diversa da quella del commissario) che assistono il Commissario nello svolgimento delle sue funzioni⁴⁷. I membri del gabinetto mantengono infatti un contatto stretto con il Paese d'origine, restando dunque più sensibili agli interessi nazionali. Il ruolo dei Gabinetti è cruciale ed un Commissario che abbia attuato una scelta non accurata troverà delle serie difficoltà a ben adempiere ai propri compiti⁴⁸.

Basati sul modello francese, i gabinetti furono usati fin dai tempi della Ceca. Monnet li aveva immaginati come un sistema fluido di *policy advice* e i suoi membri erano dunque attori influenti tanto nella fase di *advice* che di negoziato. La nuova Commissione Cee ha ereditato questa pratica, anche se Hal- lestein cercò di mantenerli entro dimensioni ridotte e si rese conto fin dall'inizio che essi avrebbero potuto essere poli di attrazione per gli interessi nazionali all'interno della Commissione⁴⁹.

Negli anni, i gabinetti sono incrementati nelle dimensioni e nell'influenza. La Commissione finanzia un gabinetto di sei persone. In pratica molti gabinetti hanno otto membri, di cui due distaccati e finanziati dalle amministrazioni nazionali: i gabinetti sono dunque un mix di funzionari europei e di funzionari nazionali o del settore privato. Il legame tra Commissario e membri del Gabinetto è fiduciario. I governi nazionali ed i partiti politici pongono normalmente grande attenzione nella composizione del gabinetto dei "loro" Commissari in quanto costituiscono un punto fondamentale per gli interessi nazionali⁵⁰. I membri del gabinetto mantengono infatti un contatto stretto con il Paese

⁴⁷ Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, New York: 64.

⁴⁸ Ludlow P. (1991), *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's-CEPS, Brussels: 93-94.

⁴⁹ Donnelly M., Ritchie E. in Edwards G., Spence D. (1994), *The European Commission*, Longman, London: 41.

⁵⁰ Donnelly M., Ritchie E. in Edwards G., Spence D. (1994), *The European Commission*, Longman, London: 43-45. Cfr. anche Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford: 125-129.

d'origine ed i suoi interessi: si dice⁵¹ ad esempio che la scelta del Presidente Prodi di scegliere agli inizi un portavoce non italiano sia stata causa di alcune difficoltà all'inizio del mandato.

I *capi di gabinetto* sono dotati di rilevanti poteri decisionali poiché durante il loro incontro settimanale, decidono quali documenti riscuotano già un consenso tra i vari servizi (i cosiddetti «punti A») e quali, invece, richiedano un'ulteriore discussione ed una decisione da parte del collegio dei commissari (i cosiddetti «punti B»). I gabinetti, pertanto, esercitano una cospicua influenza sulla preparazione e sull'approvazione dei progetti di documenti. Soprattutto il gabinetto Delors, in passato, ha fatto largo uso di questo potere di fatto per raggiungere importanti obiettivi. Ross descrive così il ruolo del capo di gabinetto di Delors, Pascal Lamy (poi Commissario europeo nella Commissione Prodi): «Pascal Lamy portò nel suo nuovo lavoro alla Commissione i metodi che aveva sviluppato a Parigi lavorando con Delors al Ministero delle finanze. [...] Lamy era il Generale che metteva le divisioni in linea [...]. I membri del gabinetto erano così dentro la linea di Delors che potevano convincere chiunque [...], facevano inoltre pressione sugli altri gabinetti e sui servizi affinché producessero il lavoro giusto [...]. E quando persino queste pressioni non erano abbastanza, il gabinetto Delors non aveva esitazione nel bypassare gli altri gabinetti ed usare networks paralleli per ottenere ciò che desideravano. Parte di questo approccio implicava naturalmente ispirare paura, in particolare insicurezza a proposito della sicurezza del posto di lavoro. Per far andare avanti la macchina, uno dei membri del gabinetto ha in seguito detto “dovevamo essere una gang”»⁵². Non stupisce, dunque, come la richiesta di Prodi ai propri commissari di dotarsi di gabinetti più “multinazionali” sia stata accolta con diffidenza dagli stessi.

La Commissione è divisa in *direzioni generali e servizi*. In teoria le direzioni generali si occupano di *policies* specifiche, mentre i servizi di questioni trasversali, ma non è sempre così. Al tempo della II Presidenza Delors (1993) vi erano 23 direzioni generali (DG) e 12 tra Servizi orizzontali e Unità speciali⁵³; alla fine della Presidenza Santer vi erano 45 tra DG e Servizi. Con la Presidenza Prodi si è arrivati a 35⁵⁴.

⁵¹ Interviste.

⁵² Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Oxford University Press, Oxford: 34-36.

⁵³ Bindi F. (1993), *I Gruppi di Interesse nella Comunità Europea*, Tesi di Laurea, Università di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”.

⁵⁴ Nugent N. (2002), *The Commission's Services* in Peterson J., Shackleton M. (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press: 158.

Direzioni Generali, Unità speciali e Servizi, Commissione Delors III (1993-1995)

- DG I - Relazioni esterne
- DG II - Affari Economici e Finanziari
- DG III - Mercato interno e Affari Industriali
- DG IV - Competizione
- DG V - Impiego, relazioni Industriali ed Affari Sociali
- DG VI - Agricoltura
- DG VII - Trasporti
- DG VIII - Sviluppo
- DG IX - Personale e amministrazione
- DG X - Informazione, comunicazione e cultura
- DG XI - Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile
- DG XII - Scienza, ricerca e sviluppo
- DG XIII - Telecomunicazioni, industria dell'informazione e innovazione
- DG XIV - Pesca
- DG XV - Istituzioni finanziarie e diritto societario
- DG XVI - Politiche regionali
- DG XVII - Energia
- DG XVIII - Investimenti e credito
- DG XIX - Bilancio
- DG XX - Controllo finanziario
- DG XXI - Unione doganale e tassazione indiretta
- DG XXII - Coordinamento delle politiche strutturali
- DG XXIII - Politica delle imprese, politiche distributive, economia turistica e sociale.
- Segretariato Generale della Commissione
- Servizio Legale
- Servizio del portavoce
- Servizio traduzioni
- Servizi di interpretazione simultanea e conferenze
- Ufficio statistico
- Servizio consumatori
- Centro congiunto di ricerca
- Task Force "Risorse umane, educazione, formazione e gioventù"

- Agenzia di sostegno all'Euratom;
- Ufficio per la sicurezza
- Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Le direzioni generali si suddividono in *direttorati* (da due a nove per ciascuna DG) a loro volta formati da *divisioni* (trentadue nella ex DG VI, nessuno nella ex DG XXIII). Le dimensioni di ciascuna DG sono quindi diverse, variando dalle 2500 persone impiegate a solo una sessantina. Alla testa di ciascuna direzione Generale c'è un *direttore generale*; alla testa dei direttorati ci sono i *direttori*,

mentre le divisioni sono dirette da *capi-divisione*. I direttori generali sono responsabili nei confronti di un Commissario e le decisioni finali della Commissione vengono adottate in forma collegiale (la riunione ha generalmente luogo il mercoledì mattina)⁵⁵.

La Commissione ha un *Segretario generale* il cui compito è tanto amministrativo che politico. Il Segretario generale, infatti, assicura il coordinamento all'interno della Commissione, il mantenimento delle relazioni con Parlamento e Consiglio, presiede le settimanali riunioni dei capi di gabinetto (lunedì mattina) e dei direttori generali (giovedì) ecc. Dal 1958 vi sono stati solo 4 Segretari generali: Emile Noel (1958-1987), David Williamson (dal 1987), Carlo Trojan (1997-2000, già Vicesegretario generale 1987-1997) e quindi David O'Sullivan (dal 2000), ex capo di gabinetto di Prodi. Noel, anche a causa della mancanza di forti personalità alla carica di Presidente della Commissione (all'esclusione del primo Presidente Walter Hallestein), ha esercitato un vero e proprio potere politico. L'inglese Williamson non aveva il profilo del suo predecessore. Nondimeno, l'ottima intesa che questi aveva con il Presidente Delors è da considerarsi una delle ragioni del successo del rilancio del processo di integrazione comunitaria⁵⁶. La nomina di O'Sullivan da parte di Prodi è stata invece ampiamente criticata, tanto più che lo stesso Presidente della Commissione si era lanciato, all'arrivo a Bruxelles, in una crociata contro la pratica del *parachutage*⁵⁷.

Prodi ha ereditato da Santer la questione della *riforma dei servizi*, resa ancor più urgente dalla prematura fine della stessa Commissione Santer, e a tale scopo ha lanciato tre programmi interni: *Sound and Efficient Management* (Sem 2000), *Modernization of Administration and Personnel Policy* (Map 2000), *Designing the Commission of Tomorrow* (De.Co.De). Prodi ha fatto della riforma interna una delle sue priorità, nominando Neil Kinnock alla Vicepresidenza con incarico per le riforme ed una speciale Task Force per le riforme amministrative. Le DG ed i Servizi sono stati così smantellati ed in alcuni casi accorpati al fine di raggiungere il numero totale di 36. I loro nomi sono stati inoltre cambiati e/o semplificati. La ex DG XI ha ad esempio assunto il nome di Commissione Ambiente.

⁵⁵ Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, New York: 66-69.

⁵⁶ Ludlow P. (1991), *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's/CEPS, Brussels: 119-121.

⁵⁷ Interviste.

Le Direzioni Generali nella Commissione Prodi (2004)⁵⁸

Affari economici e finanziari
Agricoltura
Ambiente
Centro comune di ricerca
Concorrenza
Energia e Trasporti
Fiscalità e unione doganale
Giustizia e affari interni
Imprese
Istruzione e cultura
Mercato interno
Occupazione e affari sociali
Pesca
Politica regionale
Ricerca
Salute e tutela dei consumatori
Società dell'informazione
Allargamento
Commercio
EuropeAid - Ufficio di Cooperazione
Relazioni esterne
Sviluppo
Ufficio per gli aiuti umanitari - ECHO

Servizi esterni nella Commissione Prodi (2004)

Istituto Statistico
Segreteria Generale
Stampa e Comunicazione Ufficio delle pubblicazioni
Ufficio europeo per la lotta antifrode

Servizi interni nella Commissione Prodi (2004)

Bilancio
Gruppo dei Consiglieri Politici
Personale ed Amministrazione
Informatica
Interpretazione
Servizi di Audit Interno
Servizio Giuridico
Traduzione

⁵⁸ Cfr. http://europa.eu.int/comm/index_it.htm, agosto 2004.

I funzionari che lavorano nelle DG formano la cosiddetta *burocrazia* della Commissione.

In realtà si tratta di un numero di funzionari assai ridotto se si pensa che, nelle circa 16.000 persone impiegate, vanno compresi 2.700 interpreti e 3.200 addetti alla ricerca scientifica (quasi interamente impiegati al *Joint Research Centre* di Ispra, Varese). La maggior parte dei funzionari della Commissione è impiegata sulla base di un contratto permanente, ottenuto mediante il superamento di una selezione (un concorso) sulla base di titoli ed esami. Tuttavia, tanto l'assunzione che la carriera interna sono spesso falsate dalla suddivisione tra nazionalità, in principio tesa ad assicurare l'adeguata presenza a livello comunitario di tutti i Paesi membri⁵⁹. Il *criterio di nazionalità* assume particolare importanza ai livelli più alti della burocrazia della Commissione. In particolare per le funzioni dirigenziali di grado A1, A2 e A3, esistono delle vere e proprie *quote* per Paese che ciascuno Stato membro si assicura di far rispettare⁶⁰. Ai tempi della Comunità dei 12, Francia, Germania, Italia e Regno Unito, ad esempio, avevano ciascuno diritto a circa il 18% dei funzionari di tali gradi⁶¹.

La ripartizione tra quote appare essersi accentuata dalla metà degli anni '80, quando Delors iniziò ad interessarsi personalmente del problema delle promozioni, questione che era prima essenzialmente di competenza della segreteria generale. Si tratta, in particolare di "parachutare" funzionari e personalità nazionali ai gradi più alti della Commissione (A1 - A3, con eventuali digressioni in A4). Egualmente, il Presidente ed il collegio possono essere promotori di dimissioni o di "traslochi" di funzionari di alto grado già presenti all'interno della Commissione. Ad esempio, Middlemas riporta come dei 23 Direttori generali in servizio tra il 1985 ed il 1995, sette sono stati mandati via, quattro se ne sono andati e tre sono stati spostati⁶². Anche Page riporta come, negli anni, Delors abbia sostituito un numero considerevole di alti funzionari della Commissione, direttori generali e direttori di divisione nelle aree critiche, aggiungendo che «non è necessario aggiungere che il criterio della competenza si coniugava con quello dell'accordo sulla strategia di Delors»⁶³.

Il Tribunale di prima istanza ha tuttavia posto grande attenzione nell'attaccare il sistema delle quote. Nel caso *Booss e Fischer c. Commissione*⁶⁴, la Corte ha

⁵⁹ Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, New York, 2a ed: 65.

⁶⁰ In certi Paesi, Francia e Regno Unito in testa, esiste una vera e propria politica di formazione di funzionari comunitari, le cui carriere sono poi seguite con attenzione. In altri casi, quale quello italiano, tale politica sembra essere pressoché assente (cfr. Dubouis, 1981: 269-283).

⁶¹ Hay R. (1989), *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg: 61.

⁶² Middlemas K. (1995), *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow: 244.

⁶³ Page E.C. (1997), *People who Run Europe*, Oxford University Press, Oxford: 67.

⁶⁴ T-58/91, CFI 4CH, 3.3.1993.

infatti annullato l'assunzione di due direttori - un italiano ed uno spagnolo - della DG Pesca, preferiti a due altri candidati sulla sola base della nazionalità⁶⁵. La nazionalità non appare invece essere determinante per i funzionari di medio/basso livello, un livello in cui la deontologia ed il rispetto della prospettiva europea sono marcati.

A detta di molti osservatori, in particolare della stampa specializzata inglese, tedesca e francese, la lotta alla pratica delle *quote nazionali* e del *parachute* si è tuttavia rivelata il tallone d'Achille della Presidenza Prodi. Nugent riporta che tra settembre 1999 e luglio 2000 circa l'8 per cento dei funzionari (circa 1.500 persone) aveva cambiato lavoro, in base al nuovo principio della rotazione. Alcuni vecchi "feudi" sono stati smantellati (come ad esempio il posto di Direttore generale della DG Agricoltura, che da essere sempre stato francese è passato ad essere spagnolo) ma le modalità nella scelta dei nuovi posti di vertice non appaiono invece essere mutate⁶⁶.

Diversa, invece, la prospettiva per quanto riguarda i *funzionari distaccati* dai rispettivi governi nazionali. Per essi, comprensibilmente, gli interessi nazionali sono prioritari. Tuttavia, ad esempio in Italia, la questione degli esperti distaccati non era seguita con attenzione, come avviene invece in Paesi quali il Regno Unito o la Francia, ma piuttosto secondo le logiche del clientelismo politico⁶⁷ che caratterizzano la politica nazionale.

Le direzioni generali e gli altri servizi, come i ministeri nazionali, sono strutturate secondo principi gerarchici e di competenza e si articolano ulteriormente in direzioni e in divisioni. La Commissione dispone, inoltre, di proprie rappresentanze negli Stati membri dell'Ue e di 126 delegazioni presso Paesi terzi ed organizzazioni internazionali. I funzionari sono soggetti ad uno "Statuto dei funzionari europei" e i loro emolumenti sono a carico del bilancio dell'Unione europea. Oltre ad essi, lavorano nella Commissione anche esperti in vari settori, assunti a tempo determinato, nonché *funzionari nazionali*, che le vengono «prestati» per un periodo di tempo limitato. Su iniziativa della Commissione, ma anche del Consiglio e del Consiglio europeo, i funzionari delle unità amministrative competenti procedono alla stesura del progetto del provvedimento. La direzione generale responsabile di un determinato progetto organizza, nell'ambito di specifici gruppi «interservizio» oppure attraverso

⁶⁵ *Financial Times*, 16.3.1993.

⁶⁶ Nugent N. (2002), *The Commission's Services* in Peterson J., Shackleton M. (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press: 156-161.

⁶⁷ Per la cultura clientelare vale ancora quanto efficacemente descritto da La Palombara J. (1964), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton; traduzione italiana in La Palombara J. (1967), *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Comunità, Milano.

incontri ad hoc, il coordinamento con le altre direzioni generali ad esso interessate. A seconda delle questioni politiche affrontate, possono emergere rivalità o anche il tentativo, da parte delle direzioni generali più «forti», di affermarsi a spese delle più «deboli». In ogni caso, è obbligatorio consultare il proprio servizio giuridico: il suo consenso aumenta la probabilità che un testo provvisorio si imponga nell'ambito dell'amministrazione.

8. *Il Parlamento europeo*¹

1. Introduzione

Il Parlamento europeo è il primo ed originale esperimento di democrazia transnazionale: con circa 340 milioni di cittadini elettori in 25 Paesi, è il secondo parlamento democratico del mondo, in ordine di ampiezza dopo l'India.

Dalla prima elezione diretta a suffragio universale nel 1979, le competenze e prerogative del Parlamento europeo sono state ampliate, mentre le procedure ed i rapporti con la società civile sono stati resi più trasparenti. L'ampia percentuale di astensionismo nelle elezioni europee, e in particolare, nelle ultime elezioni del 10-13 giugno 2004, che hanno coinvolto anche i dieci Paesi dell'Europa centrale e centro orientale aderenti all'UE il 1 maggio 2004, è tuttavia un significativo segnale del c.d. *deficit democratico*² che si riscontra in seno all'Unione europea.

Il termine *deficit democratico* indica infatti, la natura essenzialmente elitaria della governance europea, data la difficoltà di controllo dei cittadini sull'operato degli organi decisionali. La partecipazione dei cittadini ai processi di policy-making e di decision-making si manifesta come partecipazione sia tramite il Parlamento europeo, unico organo rappresentativo dell'Unione eletto a suffragio universale e diretto, sia indirettamente mediante i rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali. L'esiguità dei poteri del Parlamento europeo rispetto all'altro organo di codecisione, il Consiglio dei ministri dell'Unione, e le difficoltà nel creare delle coalizioni partitiche di livello transnazionale, che superino i limiti della competizione elettorale nazionale, sono elementi che manifestano l'intrinseca debolezza della rappresentatività del

¹ Questo capitolo è stato scritto da Federiga Bindi e Sara Gemignani.

² Per un'analisi del Parlamento europeo alla luce dei problemi di legittimazione democratica si consulti Blondel J, Sinnot R. e Svensson P. (1998), *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford University Press, New York.

Parlamento europeo, lacuna che richiede un rafforzamento sia dei suoi poteri nell'ambito decisionale, sia della sua stessa rappresentatività.

In questo breve excursus sul Parlamento europeo verranno delineati gli aspetti strutturali e gli ambiti di competenza dell'organo rappresentativo dell'UE alla luce delle revisioni dei Trattati, in particolare le modifiche apportate dal Trattato di Nizza (2001) e dal nuovo Trattato costituzionale.

2. Composizione

Il Parlamento europeo è «composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato»³.

L'espressione *Parlamento europeo* è stata formalmente introdotta nel Trattato Cee dall'Atto unico europeo del 1986. Nel Trattato Ceca (1951) e nel Trattato Cee (1957) veniva infatti utilizzato il termine "Assemblea". Fu poi lo stesso organo a decidere di assumere la denominazione di "Assemblea parlamentare europea" (1958) e quindi mutarla in quella di "Parlamento europeo" nel 1962.

In base alle disposizioni del Trattato di Nizza (2001) ed in particolare alla "Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea", il Parlamento europeo è costituito da 732 membri⁴ così ripartiti:

99: Germania
72: Regno Unito, Francia, Italia
50: Spagna, Polonia
33: Romania
25: Paesi Bassi
22: Grecia, Belgio, Portogallo
20: Repubblica Ceca, Ungheria
18: Svezia
17: Bulgaria, Austria
13: Slovacchia, Danimarca, Finlandia

³ Art. 189 TCE.

⁴ Il numero dei membri del Parlamento europeo non può essere superiore a settecentotrentadue (art. 189 TCE). Inizialmente il Parlamento era costituito soltanto da 198 membri, elevati prima a 410 (a seguito all'ammissione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nella Cee) e successivamente a 434 con l'ingresso della Grecia nel 1981. Con le decisioni adottate dal Consiglio europeo di Edimburgo (dic. 1992), furono previste ulteriori modifiche nel numero degli europarlamentari (parlamentari europei) a partire dalle elezioni del giugno 1994. In base all'art. 189 (ex 137) del Trattato di Amsterdam (1997), il numero dei membri del Parlamento europeo non poteva essere superiore a 700 comprensivo dei deputati spagnoli e portoghesi (entrati nella Cee nel 1986), e dei deputati di Austria, Finlandia e Svezia (entrate a far parte dell'UE nel 1995).

12: Irlanda, Lituania
8: Lettonia
7: Slovenia
6: Estonia, Cipro, Lussemburgo
5: Malta
Totale: 732

Il numero dei seggi degli Stati membri prima del 1 maggio 2004 è stato così ridotto di 61 (dai 626 previsti dal Trattato di Amsterdam a 535⁵), mentre sono stati assegnati ai dieci nuovi Stati membri 158 seggi (quasi il 22% del totale). L'incremento del numero dei seggi previsto dal Trattato di Nizza, progressivo ai successivi allargamenti dell'UE all'Europa centrale e centro orientale (10 Paesi entrati nell'Unione il 1 maggio 2004, entrata nel 2007 di Bulgaria e Romania), è tuttavia una soluzione temporanea; secondo l'art. I-19 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa «il numero dei suoi membri (del Parlamento europeo) non può essere superiore a 736». Il paragrafo 3 dello stesso articolo dispone inoltre che «con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del Parlamento europeo del 2009, e in seguito, se necessario, per successive elezioni, il Consiglio europeo adotta all'unanimità, sulla base di una proposta del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi summenzionati».

3. Parlamento europeo ed europartiti

Secondo la definizione di Sartori, un partito è «ogni gruppo politico che presenta alle elezioni, ed è in grado di piazzare, attraverso le elezioni, i candidati per le cariche pubbliche»⁶.

A livello di Ue, l'espressione *europartiti* indica, in realtà, tre strutture distinte e comunicanti tra loro che caratterizzano l'attività politica del Parlamento europeo: le federazioni transnazionali, i gruppi parlamentari e i partiti nazionali. Tra questi, i gruppi parlamentari o politici rappresentano il maggior grado di identificazione tra gli europartiti e i partiti politici propriamente detti.

Il Parlamento europeo - che ha una triplice sede: Strasburgo (plenarie), Lussemburgo (segretariato) e Bruxelles (commissioni) - è infatti diviso in famiglie politiche. I Parlamentari europei si iscrivono al gruppo in cui ravvisano maggiori affinità politico-ideologiche.

⁵ Ad esempio, l'Italia è passata da 89 a 72.

⁶ Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.

Attualmente vi sono otto gruppi politici⁷ nel Parlamento europeo:

1. *Gruppo del Partito popolare europeo (Democratici-cristiani) e dei Democratici europei* (PPE-DE, 268 membri).
2. *Gruppo dei socialisti europei* (PSE, 198 membri).
3. *Gruppo dell'alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa* (ALDE, 88 membri).
4. *Gruppo Verde/Alleanza libera europea* (VERTS/ALE 42 membri).

⁷ L'evoluzione storica dei gruppi politici è iniziata nel 1953, quando furono formalmente riconosciuti dall'Assemblea comune della Ceca; fu la prima assemblea internazionale, i cui membri erano raggruppati in base all'affiliazione politica (la stessa pratica fu introdotta nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa solo nel 1964). I primi tre (e maggiori) gruppi ad essere fondati furono quelli rappresentanti le maggiori famiglie politiche europee: liberali, democristiani e socialisti, dei quali il maggiore era il secondo. Nel 1965 nacque un nuovo gruppo politico, quando i gollisti francesi si scissero dai liberali e fondarono l'*alleanza democratica europea* (Ade). L'allargamento della Cee nel 1973 a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca apportò ulteriori modifiche ai gruppi politici del Parlamento europeo: i britannici formarono un nuovo gruppo (i *Conservatori europei*), mentre i gollisti francesi furono raggiunti dai membri del partito irlandese *Fianna Fail*, modificando così la denominazione del gruppo in quella di *Democratici progressisti europei*. Le elezioni del 1979 portarono con sé più che un raddoppio nel numero dei membri del Parlamento europeo (da 198 a 410); come conseguenza furono promossi tentativi di far crescere proporzionalmente il numero dei membri di ogni gruppo politico europeo; tale tecnica di contenimento della proliferazione di nuovi gruppi politici, non riuscì tuttavia ad impedire la nascita del *gruppo tecnico*. Sebbene il successivo allargamento alla Grecia nel 1981 non avesse apportato ulteriori cambiamenti nell'equilibrio politico (i gruppi Socialista e Popolare incrementarono le loro fila, rispettivamente con i membri dei partiti greci Pasok e Democrazia nuova), con le elezioni del Parlamento europeo del 1984 fu creato un ottavo gruppo politico: la *Destra europea*, formata dalla destra francese di Jean Marie Le Pen, dal Msi italiano e dall'estrema ala di centro destra greca (Epen). Inoltre, l'eterogeneo *gruppo tecnico* assunse una nuova strutturazione coinvolgendo tra le sue fila parte dei Verdi, partiti della sinistra alternativa (come l'italiana Democrazia proletaria), alcuni partiti regionalisti della Libera alleanza europea (come l'Unione valdostana e il Partito sardo d'azione). La terza elezione diretta del Parlamento europeo nel giugno 1989 vide il rafforzamento dei due maggiori partiti europei; il Pse e il Ppe, a scapito delle formazioni minori, ulteriormente frammentate e segnò la scomparsa dei Democratici Europei (Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, 3rd edition, Cartermill Publishing, London: 64-68). Le elezioni della quarta legislatura (1994-1999) e il successivo ampliamento della CE/UE del 1995 apportarono nuovi allineamenti ed equilibri tra i gruppi politici del Parlamento europeo: il gruppo Alleanza democratica europea scomparve, mentre, grazie ai nuovi criteri numerici per la formazione dei gruppi parlamentari, fu consentita la formazione del debole gruppo *Forza Europa*, l'equivalente europeo di Forza Italia, nel quale andarono a confluire i gollisti dell'Ade, formando così l'*Unione per l'Europa*. Il gruppo *Arcobaleno* e il gruppo della *Destra europea* si sono estinti, mentre è sorta l'Alleanza radicale europea costituitasi con il partito francese *Energia radicale*. La V legislatura (1999-2004) ha visto infine la nascita di due formazioni partitiche nuove: l'*Unione per l'Europa delle nazioni* (fusione di Forza Europa ed Europa delle Nazioni) e l'*Europa delle democrazie e delle diversità*. I radicali italiani sono invece confluiti nel gruppo dei non-iscritti, in quanto l'Alleanza radicale europea non è stata mantenuta (Bardi L. (2004), "Il Parlamento europeo e i partiti politici", *Quaderni IAI* n. 21: 25-26). Per uno schema riassuntivo dei gruppi politici nelle passate legislature si veda la tabella 2.

5. Gruppo confederale della sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL, 41 membri).

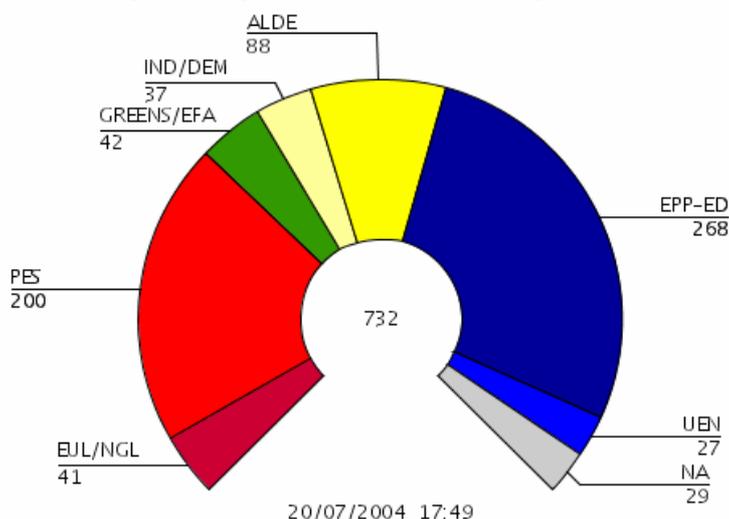
6. Gruppo Indipendenza e democrazia (IND/DEM, 37 membri).

7. Gruppo unione per l'Europa delle nazioni (Uen, 27 membri).

8. Non iscritti (NI, 29 membri)⁸.

Secondo l'attuale regolamento del Parlamento europeo, un gruppo politico è composto da deputati eletti in almeno un quinto degli Stati membri e il numero minimo per costituire un gruppo è di diciannove deputati⁹. Un eurodeputato può appartenere ad un solo gruppo «secondo le affinità politiche». La composizione di un gruppo deve essere dichiarata al Presidente (art. 29, par. 4, attuale regolamento).

**Tabella 1: I gruppi politici europei nella VI legislatura (2004-2009):
composizione e percentuale del numero dei deputati eletti**



Fonte: Parlamento europeo; <http://europarl.eu.int>

⁸ Dati ufficiali del Parlamento europeo aggiornati al 22 agosto 2004; <http://europarl.eu.int>.

⁹ I criteri numerici per la formazione dei gruppi parlamentari sono diventati progressivamente più restrittivi nel corso del processo d'integrazione: il criterio precedente all'allargamento dell'UE del 1 maggio 2004 stabiliva la necessità di riunire almeno sedici deputati eletti in almeno un quinto degli Stati membri. Ancor più antecedentemente, il numero minimo di europarlamentari per formare un gruppo era di 29 se provenienti da uno Stato membro, 23 se provenienti da due, 18 se da tre e 14 se da quattro o più Stati membri (Nugent N. (2001), *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna: 245). Secondo Bardi, «in parte l'evoluzione del sistema partitico è stata condizionata dai criteri numerici per la formazione dei gruppi parlamentari». Bardi L. (2004), «Il Parlamento europeo e i partiti politici», *Quaderni IAI* n. 21: 25.

I gruppi politici esercitano le loro funzioni nel quadro delle attività dell'Unione. I gruppi dispongono di una segreteria, nell'ambito dell'organigramma del Segretariato generale, nonché delle strutture amministrative e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento (art. 30 regolamento Parlamento europeo). I gruppi rivestono un ruolo di fondamentale importanza nella vita del Parlamento europeo: svolgono un ruolo decisivo nella scelta del Presidente e dei Vicepresidenti del Parlamento e delle Commissioni, dei questori, dei relatori delle commissioni e delle delegazioni interparlamentari. Inoltre, i gruppi stabiliscono l'agenda delle plenarie, scelgono i relatori, distribuiscono i tempi per gli interventi ed hanno potere di *spoiling system* per i massimi livelli dello staff amministrativo del Parlamento¹⁰. Altre attività dei membri del gruppo parlamentare sono invece "interne" e riguardano i loro rapporti con i partiti nazionali dei quali fanno parte o con i gruppi di interesse ai quali gli europarlamentari sono associati; tale competenza si manifesta con incontri, campagne elettorali, conferenze, pubblicazioni. I gruppi, generalmente, si riuniscono a Bruxelles durante la mensile "settimana dei gruppi" per decidere le tattiche e le configurazioni del voto o a Strasburgo, durante il periodo di assemblea plenaria: in quest'ultima circostanza, sono quattro le occasioni di incontro¹¹.

La funzione fondamentale alla quale i gruppi sono tuttavia preposti è quella affermata nell'art. 191 TCE e riportata anche nel progetto di Trattato costituzionale dell'Ue (art. I-45 par. 4): «I partiti politici a livello europeo sono un'importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini».

Il Trattato di Amsterdam riconosce esplicitamente per la prima volta l'importanza dei partiti. Tuttavia, per quanto alcuni gruppi abbiano raggiunto un notevole grado di coesione, nessuno di essi si è ancora trasformato in vero e proprio partito transnazionale¹². Per spiegare perché questa trasformazione sia lenta e faticosa, vi sono una serie di cause legate sia alla natura *sui generis* del Parlamento europeo che alla dipendenza ed ai vincoli di lealtà politica dei membri dei gruppi parlamentari dai rispettivi schieramenti nazionali. Innanzitutto, la man-

¹⁰ Corbett J. e Jacobs F. (1992), *The European Parliament*, 2a ed., Cartermill Publishing, London: 57. Ciascun gruppo politico è dotato di un *Bureau* (Presidente, Vicepresidente, tesoriere, eventuali altri membri) che svolge funzioni amministrative e di impulso politico. Ogni gruppo è inoltre dotato di uno *staff amministrativo* finanziato dal Parlamento europeo, il cui numero di funzionari è proporzionale al numero di parlamentari iscritti al gruppo. Ad essi si aggiungono i funzionari direttamente impiegati dal gruppo, il cui numero sta notevolmente aumentando negli anni. Infine, ciascun parlamentare usa ingaggiare uno o più *assistenti*.

¹¹ Prima dell'inizio della plenaria il lunedì; il giovedì mattina – quando la plenaria ha inizio non prima delle ore dieci; alla chiusura della plenaria il martedì e mercoledì sera. Corbett J., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, 3a ed., Cartermill Publishing, London: 89.

¹² Per un'interessante analisi dei partiti europei, cfr. Hix S., Lord C. (1997), *Political parties in the European Union*, MacMillan, London.

canza di un esecutivo da sostenere o da attaccare inibisce lo schieramento su posizioni comuni, tipico del comportamento parlamentare a livello nazionale. Inoltre, benché esista e sia pratica corrente il cosiddetto *whipping*, ovvero l'uso di indicare come votare su determinati testi ed emendamenti da parte del gruppo, esso è assai meno vincolante che in certi parlamenti nazionali, non ultimo perché non c'è una maggioranza di governo da sostenere o contrastare e perché comunque ben poche sanzioni effettive possono essere applicate ad eventuali parlamentari "ribelli"¹³.

Vi sono poi, all'interno dei gruppi politici, le *delegazioni nazionali*, mezzi di collegamento con i partiti nazionali. Esse rivestono una certa importanza nel caso in cui si debba votare su questioni di rilevante interesse nazionale.

Le federazioni transnazionali¹⁴ sono organizzazioni extraparlamentari sorte intorno alla metà degli anni Settanta con lo scopo di formare degli organismi di coordinamento tra i partiti nazionali in vista delle prime elezioni del Parlamento europeo nel 1979. Le tre più grandi famiglie per numero dei partiti nazionali aderenti e per grado di coesione sono: il *Partito dei socialisti europei* (PSE, conosciuto sino al 1992 con la denominazione di Confederazione dei partiti socialisti della Comunità europea), il partito popolare europeo (PPE) e la Federazione dei partiti liberali, democratici e riformisti europei (LDRE). Ad essi si è affiancata la Federazione dei Verdi (FEPV, dal 1993 ha sostituito l'Alleanza dei Verdi) e alcune strutture minori di coordinamento nazionale come il partito democratico dei Popoli europei – Alleanza libera europea (PDPE-ALE) o come il neonato Partito della Sinistra europea, fondato nel maggio 2004.

I principali compiti delle federazioni risiedono nell'organizzazione di congressi composti dai delegati dei rispettivi partiti politici e coinvolgenti i gruppi politici del Parlamento europeo o nella redazione di manifesti politici specialmente nel periodo pre-elettorale. Un altro interessante aspetto riguarda la convocazione di vertici speciali e di posizioni comuni prima dei Consigli europei che coinvolgono i Capi di Stato e di governo, leader dei partiti e dei gruppi politici del Parlamento europeo e membri della Commissione della stessa famiglia politica¹⁵. Sebbene le federazioni si pongano come organi di

¹³Corbett J., Jacobs F. (1991), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 76-80; Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 56-61 e 92.

¹⁴ Per un approfondimento di queste strutture politiche extra-istituzionali si rimanda a Jacobs F., Corbett R., Shackleton M. (2003), *The European Parliament*, fifth edition, Cartermill, London; Bardi L., Ignazi P. (2004), *Il Parlamento europeo*, seconda ed., il Mulino, Bologna.

¹⁵ Tale pratica fu cruciale nel caso dell'incontro antecedente al Consiglio europeo del dicembre 1990; in quell'occasione (ottobre 1990) i leader del Ppe crearono le condizioni politiche favorevoli alla realizzazione dell'obiettivo dell'Unione economica e monetaria, che sarebbe stata discussa nel successivo Consiglio europeo di Roma. Tale strategia pre-vertice è

raccordo con la società civile, *de facto* la necessità di rispettare la particolarità e gli obiettivi delle componenti partitiche nazionali, la dipendenza tecnico finanziaria dai rispettivi gruppi politici di appartenenza, la crescente disomogeneità interna (aumento del numero delle delegazioni nazionali che lo compongono o orientamenti ideologici difformi, come nel caso del Ppe alla cui matrice democristiana si è affiancata quella conservatrice), così come la mancanza di una “domanda di Europa” da parte della base, sono ostacoli che mantengono le federazioni transnazionali in uno stato di debolezza, che ne impedisce l’affermazione di partiti a livello europeo indipendenti dal condizionamento nazionale.

I partiti nazionali sono l’ultima, ma non di minore importanza, espressione dei partiti a livello europeo. Essi esercitano la propria influenza sia attraverso le delegazioni nazionali presenti all’interno dei gruppi del Parlamento europeo, sia all’interno delle federazioni transnazionali. La maggior parte degli eurodeputati eletti nelle elezioni europee appartiene, infatti, ai diversi schieramenti politici nazionali (oppure se si presentano come candidati indipendenti sono comunque collegati alle liste dei partiti in lizza); anche le campagne elettorali sono essenzialmente condotte dai partiti nazionali, sebbene anche le federazioni transnazionali si prestino ad attività di propaganda le quali tuttavia difficilmente riescono a raggiungere l’elettorato, dato che la promozione dei candidati al Parlamento europeo viene svolta in termini di implicazioni e benefici nazionali.

Ultimo aspetto che può meglio spiegare la nascita di veri e propri partiti transnazionali nel contesto europeo dalla progressiva perdita di dipendenza dal contesto partitico nazionale è quello finanziario.

Il Parlamento europeo è dotato di proprie fonti di finanziamento in base al proprio regolamento interno, le quali vengono erogate ai gruppi politici in base ad un contributo fisso per gruppo, più una somma proporzionale alla loro consistenza numerica, per spese di segretariato, attività politiche e di informazione¹⁶. Tuttavia, una cospicua parte dei finanziamenti ai gruppi parlamentari vengono allocati per le delegazioni nazionali in seno ad ogni gruppo, così come le federazioni transnazionali sono interamente cofinanziate dai partiti nazionali e dai gruppi parlamentari di appartenenza. In tale scenario, la recente approvazione dello Statuto dei partiti europei rappresenta, soprattutto in materia di finanziamento, un positivo passo avanti per il rafforzamento e l’istituzionalizzazione di veri e propri partiti transnazionali.

ricordata anche come il c.d. “tranello” a Margareth Thatcher, la cui posizione contraria all’Uem si mostrò isolata durante il suddetto Consiglio. Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 95.

¹⁶ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 86-87.

4. Il nuovo Statuto dei partiti politici europei

Il Trattato di Nizza (2001) prevedeva l'aggiunta all'art. 191 TCE, sul ruolo dei partiti politici, il seguente comma: «il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, determina lo Statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento». Le disposizioni di Nizza in materia sono state così realizzate con l'adozione del Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, il quale dispone in materia di finanziamento dei *partiti politici a livello europeo*. Il testo può essere riassunto in due parti, sebbene la seconda superi, per dettagli, la prima: a) definizione di partito politico a livello europeo, b) modalità, ammontare e limiti del finanziamento. Ribadito, nel preambolo del testo, il ruolo essenziale dei partiti politici nella formazione di una coscienza europea e nel favorire l'espressione della volontà politica dei cittadini, secondo il disposto dell'articolo 191 TCE, la prima significativa novità è che lo Statuto si rivolge principalmente alle federazioni transnazionali: secondo l'art. 3 dello Statuto, un *partito politico europeo* deve avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede, deve essere rappresentato in almeno un quarto degli Stati membri da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali oppure aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in tali Paesi in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo; infine deve rispettare nel suo programma e nella sua azione, i principi su cui è fondata l'UE (principi di libertà, democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto).

Per quanto riguarda l'accesso, la natura e il quantitativo delle risorse finanziarie messe a disposizione dal bilancio dell'Ue, lo Statuto dispone che il partito a livello europeo interessato al finanziamento presenta annualmente domanda al Parlamento europeo, il quale «autorizza e gestisce gli stanziamenti corrispondenti» (art. 4). Gli stanziamenti provenienti dal bilancio generale dell'Unione vanno a coprire spese dei partiti europei di carattere amministrativo, per il sostegno tecnico, le riunioni, la ricerca, le manifestazioni transfrontaliere, gli studi, l'informazione e le pubblicazioni (art. 8) e possono essere anche spese impegnate dai partiti politici a livello europeo *congiuntamente* ai partiti politici nazionali e ad altre organizzazioni (art. 9). Il finanziamento erogato è ripartito nelle seguenti proporzioni: il 15% è ripartito in parti uguali, l'85% è ripartito tra quei partiti che hanno membri eletti al Parlamento europeo, proporzionalmente al numero di tali membri, infine i finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Ue non possono superare il 75% del bilancio di un partito politico a livello europeo (art. 10); per coprire le spese rimanenti è ammesso infatti un cofinanziamento dei partiti politici nazionali membri di un

partito politico a livello europeo fino al 40% del bilancio annuale di quest'ultimo (art. 6). Sulla base di quanto stabilito dallo Statuto si possono fare alcune interessanti osservazioni.

In primo luogo, la necessità che un partito politico sia rappresentato in almeno un quarto degli Stati membri o debba aver ricevuto il 3% dei voti nelle elezioni del Parlamento europeo è espressione di un nuovo incentivo per il rafforzamento delle federazioni transnazionali, controbilanciato da un legame più stretto con i partiti nazionali, dato che gli eurodeputati sono iscritti nelle liste di partito nazionale o affiliati ad esse.

In secondo luogo, le opportunità finanziarie offerte dal nuovo Statuto apporteranno un maggior grado di coesione tra le federazioni e i gruppi parlamentari, secondo la previsione che ben l'85% dei finanziamenti è ripartito tra i partiti europei che abbiano membri eletti nel Parlamento europeo; inoltre, l'alta possibilità di finanziamento "pubblico" europeo incentiverà il rafforzamento e l'ampliamento dei maggiori gruppi politici e federazioni già esistenti, specie cercando di attrarre i rispettivi equivalenti politici nei Paesi dell'Europa centrale e centro-orientale.

In terzo luogo, sebbene lo Statuto vieti esplicitamente il finanziamento di partiti nazionali attraverso i fondi europei (art. 7), la necessità per i partiti europei di provvedere autonomamente ad almeno il 25% delle spese globali e la clausola che prevede la possibilità di attingere alle risorse finanziarie dei partiti nazionali per un massimale del 40%, sono fonti di incentivi per mantenere quel grado di dipendenza delle federazioni dai livelli nazionali e dai gruppi di interesse del mondo dell'economia e della società civile affiliati a tali realtà politiche.

Infine, la decisione di inserire i finanziamenti dell'Ue nel bilancio del Parlamento europeo e non in quello dell'Unione ha come effetto primario quello di rafforzare i gruppi parlamentari, in quanto supervisor diretti della gestione dei fondi¹⁷ a scapito delle federazioni, le quali vengono così private di una maggiore autonomia finanziaria.

Per concludere, l'analisi del nuovo Statuto dei partiti europei ha messo in luce la volontà delle istituzioni europee (in particolare Parlamento europeo e Consiglio dei ministri) di emancipare le federazioni europee nel loro cammino di trasformazione in veri partiti transnazionali; tuttavia si sono riscontrate alcune contraddizioni che si focalizzano principalmente sulla dipendenza delle federazioni sia dai gruppi politici che dai parlamenti nazionali.

Nel complesso, «i nuovi europartiti dovrebbero strutturarsi su un rapporto articolato tra i partiti nazionali che concorreranno a formarli, le loro organizzazioni federative e i gruppi del Parlamento europeo. Analogamente, quelli già

¹⁷ Bardi L. (2004), "Il Parlamento europeo e i partiti politici, *Quaderni IAI* n. 21: 32.

esistenti dovrebbero uniformarsi a questo modello attraverso un rafforzamento del rapporto tra federazioni e gruppi e porre fine o almeno ridurre la dipendenza delle prime dai secondi. Una migliore integrazione tra le varie componenti dovrebbe portare i partiti ad una maggiore istituzionalizzazione»¹⁸, e verrebbe favorito l'ulteriore ampliamento degli europartiti e l'aumento del numero delle federazioni transnazionali. Tale processo potrà dirsi, tuttavia, veramente efficace nel lungo periodo, ossia solo quando i partiti nazionali verranno sostituiti quale canale privilegiato di raccordo tra società civile e istituzioni europee.

*Tabella 2:
Distribuzione dei seggi nei gruppi parlamentari del Parlamento europeo 1979-2004*

	I Legisl. 1979-84	II Leg. 1984-89	III Leg. 1989-94	IV Leg. 1994-99	V Leg. 1999-04	VI Legi 2004-09
PSE	113 125	130 166	180 197	198 214	180 173	198 --
PPE	107 117	110 113	121 162	157 201	233 231	268 --
ELDR	40 38	31 48	49 44	43 42	51 52	88 --
Comunisti	44 48	41 46				
Sinistra unitaria			28 ---			
Sinistra unitaria eur.			14 13	28 34	42 49	41 --
Democratici europei	64 63	50 66	34 --			
Alleanza democr. eur.	22 22	29 29	20 20	26 --		
Gruppo Arcobaleno		20 20	13 16			
Gruppo verde			30 28	23 27	48 44	
Destra europea		16 16	17 12			
Unione per l'Europa				-- 34		
Forza Europa				27 --		
Alleanza radicale eur.				19 21		
Europa delle nazioni				19 15		
Unione Eur. d. nazioni					30 23	27 --
Europa delle democrazie e delle diversità					16 18	
Gr. Coordin. tecnico	11 11					
Gr. Indipend. Democr.						37 --
Non iscritti	9 10	7 15	12 26	27 38	26 32	29 --
Totale Parlamento	410 434	434 518	518 518	567 626	626 622	730 --

Fonte: Bardi, L., *Il Parlamento e i partiti politici europei*, in Quaderni IAI n. 21 – giugno 2004, Istituto Affari Internazionali, p. 27. Nota: la prima cifra si riferisce all'inizio della legislatura, la seconda alla fine.

¹⁸ Bardi L. (2004), "Il Parlamento europeo e i partiti politici, *Quaderni IAI* n. 21: 32.

5. Elezioni

Fino al 1979, il Parlamento europeo era composto da parlamentari nazionali designati dalle rispettive assemblee, sulla base di ragionamenti politici puramente nazionali. Poiché l'art. 138 TCEE disponeva che l'assemblea aveva il compito di elaborare «progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri», si giunse alla decisione del Consiglio n. 176/787 del 20.9.1976 grazie alla quale fu possibile celebrare la prima elezione diretta del Parlamento europeo il 7/10 giugno 1979. Da allora si sono avute sei elezioni del Parlamento europeo, di cui l'ultima è stata quella del 10-13 giugno 2004¹⁹, valida per la legislatura 2004-2009.

L'intento originario di rendere manifesta ai cittadini europei la democraticità dell'unico organo rappresentativo della volontà popolare, mostrò tuttavia sin dall'inizio i suoi limiti: la formulazione di una procedura uniforme, come prevista sin dagli originari Trattati di Roma non è mai stata completamente realizzata. L'ostacolo risiede nella successiva clausola dell'art. 138 TCEE: «Il Consiglio, con deliberazione *unanime*, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali». A causa delle forti reticenze di alcuni Stati membri (tra cui Gran Bretagna e Danimarca) in materia elettorale europea, sono rimaste significative differenze nelle procedure nazionali per l'elezione del Parlamento europeo, accomunate dallo stesso modello di sistema elettorale proporzionale, dotate o meno della clausola di voto preferenziale (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Svezia) o di voto singolo trasferibile (Irlanda)²⁰. Le differenze nazionali si riscontrano anche nelle date prestabilite per le elezioni europee, da svolgersi in una o due giornate (come nel caso dell'Italia) nella stessa settimana in tutti i Paesi, ma in date diverse a seconda dei giorni stabiliti per le elezioni nei diversi Paesi membri: dal giovedì per il Regno Unito, alla domenica in Italia.

Le ultime elezioni del Parlamento europeo (2004-2009) hanno segnato un ulteriore trend negativo nell'affluenza alle urne (si veda la tabella n. 3) nella maggior parte dei Paesi europei, aggravata dal fatto che nei nuovi dieci Paesi dell'Europa centrale e centro-orientale l'affluenza è stata più bassa rispetto agli altri Stati membri (del 26,7% rispetto al 49,1% dei 15). Il risultato, di per sé deludente, per le aspettative di rinnovata e rafforzata democraticità create dal quin-

¹⁹ Per i risultati si veda la tabella n. 2, acclusa al paragrafo.

²⁰ Tale tendenza alla standardizzazione del sistema proporzionale per le elezioni europee ha raggiunto la sua totale affermazione, con l'introduzione anche nell'euroscettico Regno Unito di una forma di rappresentanza proporzionale su base regionale, che ha sostituito il precedente sistema a collegio uninominale maggioritario utilizzato per le elezioni politiche nazionali. Si veda Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, 5a ed., MacMillan, Basingstoke: 213.

to allargamento dell'Unione, non è da considerarsi, tuttavia, eclatante: vuoi per la scarsa attenzione e i pochi investimenti in campagne elettorali che i parlamenti nazionali hanno sempre dedicato alle elezioni europee, considerandole al più come una sorta di giudizio elettorale intermedio sull'operato del governo, vuoi per il basso interesse dei cittadini alle questioni europee, data la mancanza di percettibili opportunità economiche e sociali, l'affluenza alle urne ha registrato un calo progressivo in tutti i Paesi europei (ad eccezione dell'Italia, del Belgio e del Lussemburgo, nei quali – ultimi due - il voto è però obbligatorio).

Tabella 3
Affluenza alle urne nelle elezioni europee del 10-13 giugno 2004

Stati Membri	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
GERMANIA	65.7	56.8		62.3	60.0			45.2	43
FRANCIA	60.7	56.7		48.7	52.7			46.8	43.14
BELGIO	91.4	92.2		90.7	90.7			91.0	90.81
ITALIA	84.9	83.4		81.5	74.8			70.8	73.1
LUSSEMBURGO	88.9	88.8		87.4	88.5			87.3	90
PAESI BASSI	57.8	50.6		47.2	35.6			30.0	39.1
REGNO UNITO	32.2	32.6		36.2	36.4			24.0	38.9
IRLANDA	63.6	47.6		68.3	44.0			50.2	59.7
DANIMARCA	47.8	52.4		46.2	52.9			50.5	47.85
GRECIA		77.2		79.9	71.2			75.3	62.78
SPAGNA			68.9	54.6	59.1			63.0	45.94
PORTOGALLO			72.4	51.2	35.5			40.0	38.74
SVEZIA						41.6		38.8	37.2
AUSTRIA							67.7	49.4	41.8
FINLANDIA							60.3	31.4	41.1
REP. CECA									27.9
ESTONIA									26.89
CIPRO									71.19
LETTONIA									41.23
LITUANIA									48.2
UNGHERIA									38.47
MALTA									82.37
POLONIA									20.42
SLOVENIA									28.34
SLOVACCHIA									16.66
TOTALE UE	63	61	/	58.5	56.8	/	/	49.8	45.5

Fonte: Parlamento europeo in collaborazione con l'Istituto Eos Gallup Europe.

In Italia, dove la legge n. 78 del 27 marzo 2004 e quella n. 90 dell'8 aprile 2004 recante “norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ed elezioni da svolgersi nell'anno 2004”, ha stabilito per la prima volta il divieto di doppio mandato per i candidati alle elezioni

europee che ricoprono la maggior parte delle cariche pubbliche, da quella di deputato e senatore a quelle elettive regionali provinciali e locali, sono stati eletti 78 eurodeputati in due giornate (l'unico caso nei 25 Stati membri) in cinque circoscrizioni elettorali, con la possibilità di esprimere fino a tre preferenze nell'ambito della lista votata²¹. La partecipazione al voto è stata del 73,1% rispetto ad un 70,8% delle passate elezioni. La tavola alla pagina successiva²² mostra la ripartizione dei seggi per gruppi politici e per Stati membri. Il diverso numero di seggi attribuito per Stati membri, rispetto al disposto del Trattato di Nizza, è dovuto ad un'applicazione graduale delle "regole di Nizza": il numero totale dei seggi al Parlamento varia infatti in base al ritmo di adesione dei nuovi Stati (non sono infatti comprese nel conteggio i candidati ad entrare nell'UE nel 2007 – Bulgaria e Romania).

(*) Gruppi politici (legenda):	
PPE-DE	Gruppo del Partito popolare europeo (Democratici-cristiani) e dei Democratici europei
PSE	Gruppo socialista al Parlamento europeo
ALDE	Gruppo dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa
VERTS/ALE	Gruppo Verde/Alleanza libera europea
GUE/NGL	Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica
IND/DEM	Gruppo Indipendenza e Democrazia
UEN	Gruppo "Unione per l'Europa delle nazioni"
NI	Non iscritti

²¹ Le circoscrizioni sono: I. Italia nord-occidentale (Piemonte - Valle d'Aosta - Liguria - Lombardia); II. - Italia nord-orientale (Veneto - Trentino Alto Adige - Friuli Venezia Giulia - Emilia Romagna); III. - Italia centrale; (Toscana - Umbria - Marche - Lazio); IV. - Italia meridionale; (Abruzzo - Molise - Campania - Puglia - Basilicata - Calabria); V. - Italia insulare (Sicilia - Sardegna).

²² <http://europarl.eu.int>, 29 agosto 2004.

Tabella 4: Risultati elezioni 2004-2009, VI legislatura

*	 PPE-DDE	 PSE	 ALDE	 VERTS/ALE	 GUE/NLG	 IND DEM	 UEN	NI	Totale
	<u>6</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>2</u>				<u>3</u>	<u>22</u>
	<u>14</u>	<u>2</u>			<u>6</u>	<u>1</u>		<u>1</u>	<u>24</u>
	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>		<u>14</u>
	<u>49</u>	<u>23</u>	<u>7</u>	<u>13</u>	<u>7</u>				<u>99</u>
	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>2</u>						<u>6</u>
	<u>11</u>	<u>8</u>			<u>4</u>	<u>1</u>			<u>24</u>
	<u>24</u>	<u>24</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>				<u>54</u>
	<u>17</u>	<u>31</u>	<u>11</u>	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>3</u>		<u>7</u>	<u>78</u>
	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>1</u>		<u>1</u>	<u>1</u>	<u>4</u>		<u>13</u>
	<u>24</u>	<u>16</u>	<u>12</u>	<u>2</u>	<u>7</u>	<u>4</u>	<u>9</u>	<u>4</u>	<u>78</u>
	<u>3</u>		<u>1</u>		<u>2</u>				<u>6</u>
	<u>3</u>		<u>1</u>	<u>1</u>			<u>4</u>		<u>9</u>
	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>7</u>				<u>2</u>		<u>13</u>
	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>					<u>6</u>
	<u>13</u>	<u>9</u>	<u>2</u>						<u>24</u>
	<u>2</u>	<u>3</u>							<u>5</u>
	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>2</u>	<u>2</u>			<u>27</u>
	<u>6</u>	<u>7</u>		<u>2</u>				<u>3</u>	<u>18</u>
	<u>19</u>	<u>8</u>	<u>4</u>			<u>10</u>	<u>7</u>	<u>6</u>	<u>54</u>
	<u>9</u>	<u>12</u>			<u>3</u>				<u>24</u>
	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>2</u>						<u>7</u>
	<u>8</u>	<u>3</u>						<u>3</u>	<u>14</u>
	<u>4</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>1</u>				<u>14</u>
	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>			<u>19</u>
	<u>28</u>	<u>19</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>1</u>	<u>11</u>		<u>2</u>	<u>78</u>
Totale	<u>268</u>	<u>198</u>	<u>88</u>	<u>42</u>	<u>41</u>	<u>37</u>	<u>27</u>	<u>29</u>	730

6. Commissioni e intergruppi

Le decisioni del Parlamento europeo vengono prese nel corso di sedute plenarie; i lavori preparatori si svolgono in venti *commissioni permanenti*²³, suddivise in:

Politiche Interne

1. Bilancio (BUDG)
2. Controllo del bilancio (CONT)
3. Problemi economici e monetari (ECON)
4. Occupazione ed affari sociali (EMPL)
5. Ambiente, sanità pubblica, sicurezza alimentare (ENVI)
6. Industria, ricerca, energia (ITRE)
7. Mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO)
8. Trasporti e turismo (TRAN)
9. Sviluppo regionale (REGI)
10. Agricoltura (AGRI)
11. Pesca (PECH)
12. Cultura e istruzione (CULT)
13. Giuridica (JURI)
14. Libertà pubbliche, giustizia, affari interni (LIBE)
15. Affari costituzionali (AFCO)
16. Diritti della donna e uguaglianza dei sessi (FEMM)
17. Petizioni (PETI)

Politiche Esterne

18. Affari Esteri (AFET) e sottocommissioni per i diritti dell'uomo (DROI), sicurezza e difesa (SEDE)
19. Sviluppo (DEVE)
20. Commercio internazionale (INTA)

Alle *commissioni permanenti* si affiancano le c.d. *commissioni temporanee o ad hoc* create per permettere al Parlamento di studiare questioni reputate di grande importanza.

Le commissioni parlamentari *permanent*i sono costituite dal Parlamento europeo su proposta della Conferenza dei presidenti. L'elezione dei membri delle commissioni ha luogo nel corso della prima tornata del Parlamento neoelet-

²³ Fonte: http://www.europarl.eu.int/committees/home_it.htm#parliamentary, in data 23/08/2004.

to e, di nuovo, dopo due anni e mezzo (art. 174 regolamento del Parlamento europeo).

Tutti i parlamentari europei sono titolari in una (a volte due) commissioni. Le commissioni si riuniscono nel corso di due settimane al mese, generalmente a Bruxelles.

Il numero dei parlamentari appartenenti a ciascuna commissione varia tra le 30 e le 40 persone. Generalmente i gruppi parlamentari nominano propri membri nelle varie commissioni in modo tale che in ciascuna di esse sia rispecchiato il rapporto di forze esistente all'interno del Parlamento²⁴. Il fulcro del lavoro delle commissioni consiste nella preparazione di *opinioni e rapporti*, che verranno poi presentati in plenaria. In aggiunta, le commissioni organizzano *audizioni pubbliche, incontri* con rappresentanti della Commissione e del Consiglio o incontri con delegazioni parlamentari di Paesi terzi o di altre organizzazioni. Per quanto riguarda le opinioni ed i rapporti, possono trarre origine tanto da una formale richiesta in tal senso della Commissione o del Consiglio, quanto da un'iniziativa autonoma del Parlamento o dei suoi membri.

Una volta che la preparazione di un'opinione o di un rapporto è stata assegnata ad una commissione (qualora la proposta riguardi interessi e competenze di diverse commissioni, sulla base dei pareri delle commissioni coinvolte, verrà designata una commissione responsabile di riferire in aula) si passa alla nomina del *relatore*, scelto secondo il cosiddetto sistema a punti (ciascun gruppo dispone di un certo numero di punti, proporzionali alla sua grandezza)²⁵. Il relatore elaborerà una prima stesura del rapporto (o opinione) su una proposta della Commissione europea che verrà poi posta all'esame della commissione competente per materia, la quale procederà ad emendarla, integrata, normalmente, da un progetto di risoluzione legislativa, da una dichiarazione esplicativa, da eventuali allegati e pareri di altre commissioni. Una volta che la stesura finale sia accettata dalla maggioranza dei membri della commissione (ciò può richiedere tempi lunghi per le successive rielaborazioni), essa verrà posta nell'agenda della plenaria per il voto finale. Nel caso in cui si richiedano la procedura di cooperazione o di codecisione, l'attività delle commissioni in seconda lettura è simile, nel complesso, a quella della prima, tranne che la proposta della Commissione assume la forma di *posizione comune* del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla quale viene presentata la raccomandazione delle Commissioni all'assemblea plenaria (alla quale sono aggiunte eventuali dichiarazioni). Nel caso di procedura di codecisione, inoltre,

²⁴ Ciascuna commissione è dotata di uno staff proprio (tra i quattro ed i sei amministratori più in media tre assistenti e sei / dieci persone di segreteria). La Direzione generale per la ricerca e quella per l'informazione integrano, qualora necessario, lo staff delle commissioni.

²⁵ A seconda dell'importanza della questione da trattare, si attribuirà al relatore un certo numero di punti che saranno poi scalati dal totale assegnato al gruppo.

le commissioni competenti per l'esame della proposta della Commissione in prima lettura e della posizione comune in seconda, non sono tuttavia direttamente coinvolte nei lavori dell'eventuale comitato di conciliazione, sebbene «la delegazione del Parlamento europeo ad una commissione di conciliazione include sempre alcuni membri della commissione competente fra cui presidente e relatore»²⁶.

Le commissioni temporanee o ad hoc possono essere costituite in qualsiasi momento dalla conferenza dei presidenti; le loro attribuzioni, la composizione e il mandato sono fissati contemporaneamente alla decisione della loro costituzione. Il mandato di tali commissioni non può superare i dodici mesi, a meno che il Parlamento non prolunghi questo periodo alla sua scadenza. Alcuni esempi di commissioni temporanee formatesi durante la V legislatura (1999-2004) sono la Commissione sulla genetica umana e le altre tecnologie nel settore della medicina moderna e la Commissione sul sistema d'intercettazione Echelon. Un tipo speciale di commissioni sono poi le *commissioni di inchiesta* (create al fine di indagare su supposte contravvenzioni al diritto comunitario o su casi di cattiva amministrazione²⁷), le quali vengono costituite su richiesta di un quarto dei membri del Parlamento europeo. La commissione d'inchiesta conclude i propri lavori, con la presentazione di una relazione, entro un termine massimo di dodici mesi. A due riprese il Parlamento può decidere di prorogare detto termine di altri tre mesi (art. 174 par. 4 Regolamento del Parlamento europeo). Esempi di commissione d'inchiesta della scorsa legislatura (1999-2004) sono stati la commissione sulla encefalopatia spongiforme bovina e quella sul regime di transito comunitario.

Inoltre, sono da menzionare le eventuali *sotto-commissioni* ed i *gruppi di lavoro*, creati dalle commissioni per studiare in modo meno formale questioni specifiche.

Vi sono poi 19 *delegazioni interparlamentari*²⁸ e quattordici *delegazioni per i comitati parlamentari congiunti*²⁹, mediante le quali il Parlamento cerca di assi-

²⁶ Nugent N. (2001), *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna: 257.

²⁷ La commissione di inchiesta è «incaricata di esaminare le denunce di infrazione della legislazione comunitaria o di cattiva amministrazione nell'applicazione della legislazione comunitaria risultanti da atti di un'istituzione o di un organo delle Comunità europee o di un'amministrazione pubblica di uno Stato membro o di persone cui la legislazione comunitaria conferisce il mandato di applicare quest'ultima» (art. 176 regolamento del PE).

²⁸ La prima delegazione interparlamentare fu quella riguardante le relazioni con gli USA e fu creata nel 1972. Successivamente, il numero delle delegazioni è cresciuto progressivamente, grazie all'impulso degli eventi nell'Europa centrale e centro-orientale, le negoziazioni con i Paesi Efta per la creazione dell'Area economica europea e l'introduzione della Pesc nel trattato di Maastricht del 1992, nonché per le prospettive dell'allargamento dell'UE.

²⁹ Il numero delle delegazioni interparlamentari congiunte, le quali accolgono i Parlamentari europei appartenenti alle delegazioni interparlamentari è inferiore rispetto a quest'ultimo: se

curarsi stretti rapporti con quei Paesi del mondo con cui l'Unione intrattiene relazioni privilegiate. Le delegazioni parlamentari usano visitare i Paesi di competenza una volta l'anno, nonché invitare rappresentanti parlamentari stranieri a Bruxelles, ugualmente con cadenza annuale³⁰.

Tra le strutture informali benché rilevanti nei lavori del Parlamento, vi è un numero imprecisato di *intergruppi*, che riuniscono parlamentari appartenenti a gruppi e nazionalità diverse attorno a comuni interessi³¹. Il loro numero non è certo in quanto si tratta di gruppi non ufficiali: solo uno, l'«Intergruppo dei rappresentanti locali o regionali», creato nel 1980, gode del riconoscimento ufficiale del Parlamento. Gli intergruppi coprono tanto questioni specifiche come la caccia, quanto ambiti più generali, quali l'integrazione europea (il *Federalist intergroup*, Fig). Non tutti gli intergruppi sono realmente attivi e spesso esistono solo sulla carta. Qualora riescano però a lavorare con continuità e con mezzi adeguati, gli intergruppi possono rivestire un ruolo importante nella presa di decisioni all'interno del Parlamento europeo grazie alla trasversalità che li caratterizza³². Gli intergruppi possono infatti fornire ai parlamentari europei nuovi contatti con gruppi di interesse in modo meno formale e quindi più diretto rispetto agli incontri di questi gruppi con le commissioni, oltre a stabilire collegamenti anche con gli altri parlamentari europei al di fuori dei canali indotti dai rispettivi gruppi politici³³.

Sotto il profilo amministrativo, il Parlamento europeo si avvale di un Segretariato generale (al quale possono riferirsi anche i relatori delle commissioni parlamentari per la stesura dei rapporti da presentare in commissione successivamente in plenaria), nominato dall'Ufficio di presidenza e diretto da un *Segretario generale*. Il Segretariato è basato essenzialmente nel Lussemburgo (i due terzi), ma un terzo dei funzionari lavora a Bruxelles. I

nel 1989 fu creata la prima delegazione congiunta tra il Parlamento europeo e il Parlamento della Turchia, con la modifica del sistema post-elezioni del 1994, il loro numero fu ridotto notevolmente rispetto alle delegazioni interparlamentari dato il peso rilevante delle spese da sostenere per i viaggi e i soggiorni dei membri del Parlamento europeo presso le sedi interparlamentari congiunte. Se nominalmente ogni membro delle delegazioni interparlamentari aveva un posto nelle delegazioni congiunte, de facto soltanto il 50% dei parlamentari europei erano incaricati di presentarsi agli incontri con i delegati dei Paesi terzi (ad eccezione dell'assemblea congiunta UE-ACP).

³⁰ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. (1992), *The European Parliament*, 2a ed., Cartermill Publishing, London: 97-135.

³¹ Corbett, Jacobs, Shackleton paragonano gli intergruppi al «all party groups» della Camera dei comuni inglese. V. Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, 3rd ed., Cartermill Publishing, London: 169.

³² Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. (1992), *The European Parliament*, 2a ed., Cartermill Publishing, London: 97-135.

³³ Corbett R. (1998), *The European Parliament's role in closer EU integration*, Macmillan press, Basingstoke: 82.

funzionari del Segretariato generale sono reclutati dal Parlamento europeo mediante concorso, che vede la richiesta di 4 tipi di funzioni: A amministratori, B assistenti esecutivi, C segretari d'ufficio, D addetti ai servizi. In ogni categoria vi sono possibilità di carriera suddivise in 7 gradi: per esempio un amministratore neo-laureato verrà inizialmente assunto nel grado A7, per poi fare carriera mediante concorsi interni, fino al livello A1. Essendo il ruolo dei funzionari politicamente neutrale, essi non sono affiliati (almeno formalmente) a nessun gruppo politico all'interno del Parlamento europeo, benché esista la libertà di essere membri attivi dei partiti politici nazionali e candidarsi alle elezioni sia nazionali, locali che europee; durante la campagna elettorale e nel caso in cui vengano eletti i funzionari del segretariato generale devono abbandonare la propria carica per il periodo del mandato elettorale, con la possibilità di riprendere il proprio lavoro una volta che questo sia terminato³⁴.

Il Segretariato generale è organizzato in sette Direzioni generali (DG)³⁵, più due servizi che dipendono direttamente dal Segretario generale: il Centro di elaborazione dati e il Servizio legale (quest'ultimo si occupa delle controversie legali che coinvolgono il Parlamento e opera un servizio di controllo dei testi legislativi del Parlamento europeo dal punto di vista della legalità).

7. Organi

Il capitolo III dell'attuale Regolamento del Parlamento europeo è dedicato ai suoi "organi". Con questa denominazione ci si riferisce a: *Presidente del Parlamento europeo* (art. 19), *Vicepresidenti* (art. 20), *Ufficio di presidenza* (artt. 21; 22; 28), *Conferenza dei presidenti* (artt. 23; 24; 28), *Questori* (artt. 25; 28), *Conferenza dei Presidenti di commissione* (artt. 26; 110), *Conferenza dei Presidenti di delegazione* (art. 27) e *Conferenza dei Presidenti aperta a tutti i deputati* (artt. 23; 24; 28).

Il *Presidente del Parlamento europeo*, come i Vicepresidenti e i Questori, viene eletto per due anni e mezzo, con scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei voti espressi dagli eurodeputati³⁶. I suoi compiti sono molteplici, dalla supervisione e il controllo (egli dirige l'insieme dei lavori del Parlamento e dei suoi organi, presiede alle deliberazioni del Parlamento e ne assicura il buon svol-

³⁴ Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, 3rd edition, Cartermill Publishing, London: 184.

³⁵ DG I Presidenza; DG II Politica interna all'Unione; DG III Politiche esterne; DG IV Informazione; DG V Personale; DG VI Infrastrutture e interpretariato; DG VII Traduzione e servizi generali; DG VIII Finanza.

³⁶ Le candidature a Presidente del Parlamento europeo possono essere presentate da un gruppo politico o da almeno 37 eurodeputati (art. 12 Regolamento).

gimento, apre, sospende e toglie le sedute; decide in merito alla ricevibilità degli emendamenti e delle interrogazioni al Consiglio e alla Commissione; fa osservare il regolamento, mantiene l'ordine, concede la facoltà di parlare, dichiara chiuse le discussioni, mette le questioni ai voti e proclama i risultati delle votazioni) al raccordo con le altre istituzioni comunitarie (trasmette alle commissioni le comunicazioni di loro competenza) fino a funzioni di rappresentanza esterna del Parlamento nelle relazioni internazionali, nelle cerimonie, negli atti amministrativi, giudiziari o finanziari.

I quattordici *Vicepresidenti* del Parlamento europeo sostituiscono il Presidente nel caso di impedimenti nell'ambito delle sue funzioni. Essi svolgono compiti principalmente di natura amministrativa ed organizzativa: partecipare ad una discussione, rappresentare il Parlamento in cerimonie o atti determinati, decidere della ricevibilità delle interrogazioni parlamentari, oltre alla possibilità di delega delle funzioni sopra esposte. I Vicepresidenti, votati a maggioranza assoluta dai membri del Parlamento europeo, restano in carica per due anni e mezzo.

L'*Ufficio di presidenza* si compone del Presidente, dei quattordici Vicepresidenti e dei questori, questi ultimi in qualità di membri con funzioni consultive.

L'Ufficio di presidenza adotta decisioni di carattere finanziario, organizzativo e amministrativo concernenti i deputati, l'organizzazione interna del Parlamento, il suo segretariato e i suoi organi, tra le quali disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute, stabilisce l'organigramma del Segretariato generale, adotta le direttive per i questori, autorizza le audizioni nonché i viaggi di studio e di informazione effettuati dai relatori, nomina il segretario generale. In occasione della rielezione del Parlamento, l'Ufficio di presidenza uscente resta in carica fino alla prima seduta del nuovo Parlamento.

La *Conferenza dei presidenti* è composta dal presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici. Essa delibera sull'organizzazione dei lavori del Parlamento e sulle questioni connesse alla programmazione legislativa, è competente per le relazioni con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea nonché con i parlamenti nazionali degli Stati membri. L'Ufficio di presidenza designa due Vicepresidenti ai quali è affidato il compito di curare le relazioni con i parlamenti nazionali, i quali riferiscono regolarmente alla Conferenza dei presidenti sulle loro attività in materia. La Conferenza dei presidenti è inoltre competente per le relazioni con i Paesi terzi e con istituzioni od organizzazioni extracomunitarie.

I *Questori* (nel numero di cinque, ex art. 15 Regolamento) sono eletti per la stessa durata del Presidente e dei Vicepresidenti e «sono incaricati di compiti amministrativi e finanziari concernenti direttamente i deputati ai sensi di direttive fissate dall'Ufficio di presidenza» (art. 25 Regolamento PE).

La *Conferenza dei presidenti di commissione* elegge il proprio Presidente ed è composta dai presidenti di tutte le commissioni permanenti e temporanee. Tra i suoi compiti la Conferenza dei presidenti di commissione può presentare proposte in merito all'attività delle commissioni e alla fissazione dell'ordine del giorno delle tornate. L'Ufficio di presidenza e la Conferenza dei presidenti possono inoltre delegare alla Conferenza dei presidenti di commissione compiti specifici.

La *Conferenza dei presidenti di delegazione* si compone dei presidenti di tutte le delegazioni interparlamentari permanenti ed elegge un suo presidente. Essa presenta alla Conferenza dei presidenti proposte sulle attività delle delegazioni e svolge le funzioni attribuitegli dall'Ufficio di presidenza e dalla conferenza dei presidenti.

Infine, la *Conferenza dei presidenti aperta a tutti i deputati* non è altro che la variante della Conferenza dei presidenti alla quale possono partecipare anche i deputati non iscritti: essi delegano due dei loro membri alle riunioni della Conferenza dei presidenti, alle quali prendono parte senza diritto di voto.

8. Competenze e poteri

Dal momento che in seno all'Ue non esiste un governo europeo che sia insediato e controllato dal Parlamento, le funzioni del Parlamento europeo non sono paragonabili a quelle dei parlamenti degli Stati membri; nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, inoltre, il Parlamento europeo dispone di poteri decisionali solo molto limitati. Il Parlamento europeo deriva i propri poteri dal Trattato CEE del 1957 e successive revisioni. L'art. 189 TCE stabilisce che il Parlamento europeo «esercita i poteri deliberativi e di controllo che gli sono attribuiti dal presente Trattato». Le competenze del Parlamento europeo sono pertanto le seguenti³⁷:

a) *Poteri di tipo costituzionale o ratifica*: il *parere conforme* del Parlamento europeo, è necessario per gli accordi di adesione e di associazione, per la conclusione di certi accordi internazionali che implicino notevoli implicazioni di bilancio per la Comunità, che creino un quadro istituzionale specifico oppure che implicino modifiche di atti adottati secondo la procedura della codecisione. Sono parimenti assoggettati al parere conforme del Parlamento europeo gli atti relativi alla creazione di un sistema elettorale uniforme per lo stesso Parlamento europeo, e le procedure previste per comminare sanzioni ad uno Stato membro in caso di violazione grave e continuativa dei principi fondamentali dell'Unione.

³⁷ Parlamento europeo, Direzione generale degli studi (1999), *Note sintetiche sull'Unione europea*, fiche N. 1.3.2: *Il Parlamento europeo: competenze*.

b) *Poteri legislativi*: Le *policies* dell'UE sono il risultato di decisioni prese dal c.d. "triangolo istituzionale" (Commissione, Consiglio, Parlamento). Il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo condividono il potere legislativo, mediante l'utilizzo di tre procedure (in aggiunta alla semplice consultazione di quest'ultimo): procedura di *codecisione*, procedura di *cooperazione*, *parere conforme*.

1. *Procedura di codecisione*. Il Trattato di Maastricht del 1992 ha introdotto questa procedura con lo scopo di diminuire il deficit democratico (vedi introduzione) incrementando e rafforzando i poteri legislativi del Parlamento europeo. La procedura di codecisione offre al Parlamento europeo un vero e proprio potere di veto in seconda e in terza lettura, secondo il disposto dell'art. 251 TCE.

Nelle disposizioni di Maastricht la procedura di codecisione si applicava a 15 materie; a partire dal Trattato di Amsterdam, la procedura semplificata³⁸ di codecisione si applica ad altre ventuno³⁹. Il Trattato di Nizza ne ha esteso ulteriormente l'ambito di applicazione⁴⁰. In termini generali, si può dunque considerarla la procedura standard, eccetto per i settori dell'agricoltura, politica commerciale, armonizzazione fiscale e questioni Uem. In linea di principio, questa procedura mette il Parlamento su un piano di parità con il Consiglio: in caso di accordo tra le due istituzioni l'atto viene adottato già in prima lettura; in caso di dissenso l'atto viene adottato soltanto se l'esito della conciliazione è positivo.

2. *Procedura di cooperazione*. Fino al Trattato di Maastricht era invece la procedura di cooperazione, introdotta dall'Atto unico, ad essere maggiormente utilizzata, in particolare per gli atti relativi alla creazione del Mercato unico, nonché per le nuove politiche comunitarie introdotte con lo stesso Atto unico⁴¹.

³⁸ La semplificazione risiede nell'abolizione di quel comma dell'art. 251 TCE, che stabiliva la possibilità per il Consiglio di imporre una posizione comune, nel caso in cui il comitato di conciliazione in terza lettura non fosse riuscito a trovare un accordo sul testo legislativo.

³⁹ Ad esempio per materie quali il mercato interno, l'educazione, la formazione professionale, la salute pubblica, la protezione dei consumatori, i network trans-europei, ricerca e sviluppo tecnologici, i trasporti, l'impiego, la cooperazione doganale, la politica sociale, l'ambiente, lo sviluppo, la lotta alle frodi e la protezione dei dati (Nugent N. (2001), *Governo e Politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna).

⁴⁰ Misure di sostegno alla lotta contro le discriminazioni, misure di sostegno alla politica industriale, misure specifiche della politica di coesione, diverse dai fondi strutturali, lo statuto dei partiti politici europei; in altri casi, come la politica d'asilo o le misure contro l'immigrazione clandestina, è stata stabilita l'applicazione della procedura dal 2004 (Nugent N. (2001), *Governo e Politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna).

⁴¹ In particolare si trattava di: non discriminazione sulla nazionalità (art.7 TCEE, MQ); libera circolazione dei lavoratori (art.49 TCEE, MQ); libertà di stabilimento, (art. 54 TCEE, U); disposizioni sui cittadini stranieri (art.56 TCEE, U); attività non remunerate (art.57 TCEE, U e MQ); ravvicinamento disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative (art.100A TCEE, MQ), ambiente di lavoro (art.118A TCEE, MQ); FSR (art.130E TCEE, MQ); Ricerca e sviluppo tecnologico (art.130Q TCEE, MQ e U). (NB: voto in seno al Consiglio all'unanimità (U) o alla maggioranza qualificata (MQ).

La cooperazione, obbligando il Consiglio a prendere in considerazione in seconda lettura gli emendamenti parlamentari adottati a maggioranza assoluta, purché accolti dalla Commissione, costituiva l'inizio di un vero potere legislativo del Parlamento europeo. Tuttavia, al Consiglio era riconosciuta la possibilità in seconda lettura di scavalcare la posizione contraria del Parlamento, votando all'unanimità. Dopo Amsterdam sussiste solo per due disposizioni relative all'Unione economica e monetaria.

3. La *procedura di consultazione* è la prima procedura inizialmente prevista dai Trattati per il coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo legislativo. Con l'introduzione nell'Atto unico della procedura di cooperazione e delle successiva procedura di codecisione del 1992, essa ha subito un netto ridimensionamento della sua applicazione alle materie comunitarie. La procedura di consultazione continua ad applicarsi all'agricoltura, alla fiscalità, alla concorrenza, al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del Mercato comune, alla politica industriale, ad alcuni aspetti della politica sociale e dell'ambiente sottoposti all'unanimità, alla maggior parte delle materie relative alla creazione di uno spazio di libertà e di giustizia, nonché all'adozione dei principi e delle regole generali in materia di comitologia. Si applica inoltre al nuovo strumento chiamato "decisione-quadro" creato dal Trattato di Amsterdam nel contesto del III Pilastro⁴² e alla c.d. *disposizione passerella*, ex art. 42 TUE. Da notare come il Trattato di Nizza abbia previsto il coinvolgimento del Parlamento europeo anche nell'ambito della c.d. *cooperazione rafforzata*, settore cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (mediante consultazione), nel caso in cui la cooperazione riguardi materie per cui è prevista la procedura di codecisione⁴³; in tutti gli altri casi di cooperazione il Parlamento deve essere *informato* dal Consiglio e dalla Commissione sugli sviluppi della cooperazione.

L'iter di consultazione prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo in prima ed unica lettura, nella quale però non viene garantita, da parte del Consiglio, la considerazione del parere del Parlamento sulla proposta della Commissione. E' obbligatorio, invece, che il Parlamento abbia espresso il suo parere prima che il Consiglio approvi o rigetti il testo legislativo (ciò vale anche per quei casi dove siano obbligatori i pareri del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni). Con la *sentenza Isoglucosio* del 1980, la Corte di giustizia europea annullò, infatti, la normativa in materia approvata dal Consiglio, motivandola con la mancata consultazione del Parlamento. Tale sentenza ha così costituito un importante passo nel rafforzamento del Parlamento europeo all'interno del circuito legislativo, sebbene Commissione, Consiglio, Parlamento

⁴² Art. 34, par. 2b TUE.

⁴³ Art. 40A TUE.

devono sempre ottemperare agli obblighi della “leale cooperazione” stabilita dall’art. 249 TCE.

4. Il *parere conforme*, introdotto dall’Atto unico, permette al Parlamento di approvare certi tipi di decisioni a maggioranza assoluta dei suoi membri o dei voti (a seconda di quanto disposto dalle singole politiche oggetto di approvazione). La procedura di parere conforme prevede una sola lettura senza possibilità di emendamenti; tuttavia un parere negativo del Parlamento europeo può essere un mezzo di pressione per indurre il Consiglio e la Commissione ad emendare e modificare il testo legislativo. Il parere conforme si applica, dal TUE in poi, ad alcuni ambiti legislativi in cui il Consiglio delibera all’unanimità (fondi strutturali e di coesione)⁴⁴, nonché in parte ad accordi internazionali, di adesione, di associazione e di cooperazione di Paesi terzi con l’UE. Il Trattato di Nizza ha previsto, inoltre, il parere conforme del Parlamento europeo nell’attuazione di un meccanismo di prevenzione della violazione dei diritti umani in uno Stato membro (art. 7,1 TUE)⁴⁵.

d) *Potere di bilancio*. Il potere relativo all’adozione del bilancio comunitario⁴⁶ è il più significativo potere attualmente detenuto dal Parlamento europeo. Il Parlamento europeo ha ottenuto un ruolo attivo nella procedura di bilancio grazie al *Trattato di modifica di alcune disposizioni di bilancio dei Trattati (1970)* e il *Trattato di modifica di alcune disposizioni finanziarie dei Trattati (1975)*. Il Parlamento europeo ha infatti la facoltà di aumentare - nei limiti predeterminati dalla Commissione nella prospettiva finanziaria⁴⁷ - le cosiddette “spese non obbligatorie”, nonché di dire l’ultima parola per l’adozione delle stesse. Per le spese obbligatorie (tra le quali la dispendiosa politica agricola comune), invece, il Parlamento europeo può proporre modifiche che comportino o meno aumenti delle spese: per le prime, il Consiglio deve dare il suo appoggio a maggioranza qualificata, le seconde vengono invece rigettate a maggioranza qualificata (la c.d. maggioranza negativa).

⁴⁴ Artt. 160 e 161 TCE.

⁴⁵ Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all’articolo 6, paragrafo 1, e rivolgergli le appropriate raccomandazioni. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e, deliberando secondo la medesima procedura, può chiedere a delle personalità indipendenti di presentare entro un termine ragionevole un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione.

⁴⁶ Art. 272 TCE.

⁴⁷ La pratica di introdurre dei massimali di spesa all’interno di una prospettiva finanziaria concordata tra le tre istituzioni, sebbene gli attori chiave rimangano la Commissione e gli Stati membri, è stata codificata con l’*Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio* del 1988, cui sono seguiti successivi accordi di miglioramento e snellimento delle procedure.

Inoltre, il Parlamento può decidere di respingere il bilancio *in toto* a maggioranza dei suoi membri e dei due terzi dei voti, costringendo la Commissione ed il Consiglio ad elaborarne uno nuovo. Il Parlamento europeo ha usato tali poteri, respingendo il progetto di bilancio comunitario tanto nel 1979, rispetto all'esercizio del 1980, che nel 1984, rispetto all'esercizio del 1985. Dietro insistenze del Parlamento è stata istituita nel 1975 la *Corte dei conti*, cui compito è verificare l'intero flusso delle entrate e delle uscite della Comunità.

e) *Poteri di controllo sull'esecutivo*: il Parlamento europeo dispone di vari poteri di controllo. Dal 1981 in poi ha sempre provveduto ad "investire" informalmente la Commissione pronunciandosi sul suo programma, ma soltanto con il Trattato di Maastricht (art. 158 TCE, ora art. 214 TCE) ha subordinato alla sua approvazione la nomina da parte degli Stati membri del Presidente e dei membri della Commissione, in quanto collegio. Il Trattato di Amsterdam si è spinto oltre assoggettando all'approvazione separata del Parlamento anche la designazione del Presidente della Commissione⁴⁸. Fin dai Trattati di Roma esiste poi la possibilità per il Parlamento europeo di censurare la Commissione nel suo complesso⁴⁹ (la c.d. *mozione di censura*), obbligando la Commissione a dimettersi in blocco, nel caso in cui venga approvata dal Parlamento una mozione di sfiducia a maggioranza dei due terzi dei votanti. Fino al 1999 sono state messe ai voti sette mozioni di censura e nessuna di esse è stata adottata: l'unico caso in cui il Parlamento europeo ha utilizzato completamente il suo potere di censura è stato nei confronti della Commissione Santer, accusata di cattiva amministrazione e nepotismo, con il quale l'ha costretta a dimettersi nel 15 marzo 1999⁵⁰.

Il Parlamento coopera alla preparazione del programma legislativo e di lavoro della Commissione mediante interrogazioni scritte e orali, e procede all'esame della relazione generale annuale presentatagli da quest'ultima, oltre a dargli atto dell'esecuzione del bilancio comunitario, agendo su raccomandazione del Consiglio⁵¹. Il TUE ha anche concesso al Parlamento europeo un *diritto di iniziativa* limitato alla facoltà di invitare la Commissione a presentare proposte "sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del presente Trattato"⁵².

⁴⁸ Con il Trattato di Nizza, la nomina separata del Presidente della Commissione e degli altri Commissari da parte del Consiglio europeo, avviene a maggioranza qualificata anziché all'unanimità (art. 214, 2 TCE).

⁴⁹ Ai due terzi dei suffragi espressi in presenza della maggioranza dei membri che compongono l'assemblea (art. 201 TCE).

⁵⁰ La Commissione Santer si è però dimessa prima che il Parlamento arrivasse al voto della mozione di censura.

⁵¹ Art. 200 TCE e art. 275 TCE.

⁵² Art. 192 TCE.

Il Parlamento europeo può inoltre creare *commissioni di inchiesta* per esaminare le denunce di infrazione o cattiva applicazione del diritto comunitario⁵³.

f) Altri poteri e competenze.

Il Parlamento europeo può sottoporre *interrogazioni* scritte e/o orali alle altre istituzioni (la Commissione ed il Consiglio sono obbligati a rispondere)⁵⁴ e alla Banca centrale europea (BCE), nonché adottare *risoluzioni* (che costituiscono il parere del Parlamento). Per quanto riguarda la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) così come nella maggior parte delle decisioni inerenti il terzo pilastro, il Parlamento europeo ha diritto (solo) ad un'informazione costante e può indirizzare al Consiglio interrogazioni o raccomandazioni⁵⁵. Quale organo espressione della democrazia rappresentativa a livello europeo, il Parlamento accoglie le petizioni rivoltegli dalle persone fisiche e giuridiche⁵⁶ e procede alla nomina del Mediatore europeo, da cui riceve le relazioni sui singoli casi e la relazione annuale⁵⁷.

Il Parlamento europeo approva la nomina da parte del Consiglio dei membri della Corte dei conti e del Comitato esecutivo della Bce e può fare ricorso alla Corte di giustizia per un controllo di legittimità sugli atti (impugnazione di atti comunitari)⁵⁸.

Al fine di aumentare i suoi poteri di negoziazione e di pressione nei processi decisionali, il Parlamento europeo conclude *accordi interistituzionali* con il Consiglio e la Commissione, che possono assumere la veste di dichiarazioni comuni, scambio di lettere, codici di condotta o altri strumenti (art. 120 Regolamento del Parlamento europeo).

Rapporti informali, quali gli incontri dei gruppi politici con il Presidente della Commissione o la presenza di membri del Consiglio alle sedute delle commissioni del Parlamento europeo, rappresentano inoltre utili occasioni di dibattito e di confronto su questioni di rilevante interesse. Inoltre, la Presidenza del Consiglio in esercizio, generalmente nella persona del Ministro degli esteri, si presenta al Parlamento in seduta plenaria all'inizio e alla fine del semestre di turno, durante le quali gli eurodeputati possono rivolgere interrogazioni⁵⁹.

Ad oggi, l'istituzione che presenta maggior problemi di coordinamento con il Parlamento europeo è il Consiglio europeo.

⁵³ Art. 193 TCE.

⁵⁴ Art. 197 TCE.

⁵⁵ Artt. 21 e 39 TCE.

⁵⁶ Art. 194 TCE.

⁵⁷ Art. 195 TCE.

⁵⁸ Art. 230 TCE.

⁵⁹ Nugent N. (2001), *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.

Le due istituzioni entrano in contatto all'apertura del Consiglio europeo, quando il Presidente del Parlamento europeo tiene un discorso per informare i Capi di Stato e di Governo della posizione del Parlamento sui problemi più rilevanti, ed alla chiusura dello stesso, quando viene presentato un rapporto sull'opinione del Parlamento europeo rispetto ai risultati del vertice.

Di norma, il Parlamento europeo vota a maggioranza semplice (maggioranza dei votanti); in caso di decisioni importanti, tuttavia, esistono dei quorum stabiliti dal Trattato sulla Comunità europea: ad esempio, la mozione di sfiducia nei confronti della Commissione richiede, per essere approvata, i due terzi dei voti espressi e la maggioranza dei membri del Parlamento⁶⁰. Un emendamento al bilancio richiede invece la maggioranza dei membri per la modifica in prima lettura; per il rigetto del bilancio è necessaria la maggioranza dei membri e dei due terzi dei suffragi espressi⁶¹. Per il parere conforme, infine, è necessaria la maggioranza dei membri dell'Assemblea.

9. Sedi e sedute plenarie

Come accennato nel paragrafo 2, il Parlamento europeo svolge il suo lavoro in tre contesti diversi: Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo. Delle tre sedi, le sessioni plenarie si tengono a Strasburgo l'ultima settimana di ogni mese (tranne agosto; si ha una sessione straordinaria in ottobre per l'esame del bilancio). Possono svolgersi riunioni eccezionali a Bruxelles, quando richiesto a maggioranza dei voti espressi dagli eurodeputati. L'attuale emiciclo del Parlamento europeo a Strasburgo è stato recentemente completato, mentre precedentemente il Parlamento affittava i locali del Consiglio d'Europa. Come visto, le sessioni plenarie sono precedute dalla "settimana dei gruppi", nella quale i membri dei gruppi politici si riuniscono per elaborare posizioni comuni che verranno portate in sede di plenaria, ed è seguita da due settimane di lavori delle commissioni parlamentari: le riunioni dei gruppi politici e delle commissioni si tengono a Bruxelles. Non è raro, tuttavia, che gruppi politici e commissioni tengano incontri addizionali durante la settimana di seduta plenaria a Strasburgo; e in alcune occasioni le Commissioni sono anche autorizzate a riunirsi anche durante la settimana dei gruppi⁶².

Lo smembramento del Parlamento europeo in tre sedi differenti è causa di disagi che si ripercuotono sull'efficienza e sulla velocità dei lavori, oltre ad essere una cospicua fonte di spesa. La riduzione ad un'unica sede, proposta in

⁶⁰ Art. 201 TCE.

⁶¹ Art. 272 TCE.

⁶² Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 37-38.

tempi diversi e da numerosi eurodeputati, potrebbe essere una soluzione ideale anche in termini di trasparenza. Tuttavia, poiché sono i governi nazionali a deliberare in materia di sedi istituzionali, l'impasse non è stata ancora superata per l'opposizione soprattutto di Francia e Lussemburgo. Il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 ha stabilito⁶³ che il Parlamento europeo avrebbe tenuto le sessioni plenarie annuali (inclusa quella per l'approvazione del budget) a Strasburgo, mentre quelle supplementari si sarebbero svolte a Bruxelles, così come la riunione delle commissioni parlamentari. Il Segretariato generale avrebbe invece mantenuto la propria sede in Lussemburgo (sebbene vi siano alcuni distaccamenti a Bruxelles).

10. Parlamento europeo e parlamenti nazionali

Lo sviluppo comunitario ha inevitabilmente dato inizio ad un processo d'adattamento dei parlamenti nazionali nel contesto dell'integrazione europea. Norton⁶⁴ ha coordinato una ricerca comparata per studiare in 10 Stati membri gli adattamenti intervenuti nei parlamenti nazionali in risposta al processo di integrazione europea (in particolare all'Atto Unico ed al TUE). Possiamo così individuare un trend generale, anche se tuttora vi sono rilevanti differenze tra Stati membri. Tali difformità nelle capacità di adattamento appaiono legate a cinque fattori: la *Costituzione* ed in essa le disposizioni relative all'Unione; le norme e le pratiche parlamentari: in particolare l'organizzazione, il funzionamento ed i poteri delle commissioni specializzate in affari europei; il *workload* dei parlamenti, che possono rendere più difficile in alcuni Paesi la gestione degli affari europei; le *divisioni ideologiche* sul processo di integrazione europea; la *cultura politica*: l'integrazione europea è questione di divisione all'interno dei partiti o tra i partiti o, al contrario, rappresenta un patrimonio comune e dunque una "non issue"?

Il Regolamento del Parlamento europeo dispone nel Titolo V (artt. 123-125) sulle proprie relazioni con i parlamenti nazionali.

Vi sono infatti varie modalità per assicurare il coordinamento tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. Innanzitutto il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività, inoltre la conferenza dei presidenti può dare mandato al Pre-

⁶³ Decisione OJC-341.

⁶⁴ Norton P. (1995), "National Parliaments and the European Union", *The Journal of Legislative Studies*, Special issue, Vol. 1, Autumn 1995, N. 3. Vedi in particolare Norton P. (1995), *Introduction: Adapting to European Integration*: pp. 1-11 e *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*: 177-193. Cfr. anche Norton P. (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London.

sidente di negoziare agevolazioni a favore dei parlamenti nazionali degli Stati membri su base reciproca e di proporre qualsiasi altra misura volta a facilitare i contatti con i parlamenti nazionali. Tali contatti possono realizzarsi nella forma di incontri annuali del Presidente del Parlamento europeo con i Presidenti dei parlamenti nazionali o in cooperazioni tra commissioni parlamentari con lo stesso campo di responsabilità⁶⁵. Inoltre, una delegazione del Parlamento europeo partecipa di solito alle convenzioni, conferenze o organi ai quali partecipino i rappresentanti dei parlamenti (es. conferenza di parlamenti). Infine vi è la conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari (Cosac). Tale conferenza è stata istituita nel 1989 e riunisce sei membri per ogni parlamento nazionale, scelti fra i membri delle relative commissioni affari comunitari, e sei membri della delegazione del Parlamento europeo. La Cosac si riunisce due volte l'anno nel Paese che detiene la presidenza dell'Unione. I suoi compiti principali sono la discussione e la preparazione di documenti e relazioni sulle più salienti questioni di interesse comunitario; inoltre prende nota e discute i rapporti presentategli dalla Commissione europea e dalla Presidenza. La sua rilevanza nell'influenzare i processi decisionali è tuttavia marginale.

L'importanza del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione è tuttavia un'esperienza sempre più sentita e riconosciuta dalle ultime modifiche dei Trattati. Ciò è ad esempio avvenuto con l'approvazione delle Dichiarazioni n. 13 e n. 14, contenute nell'Atto finale allegato al Trattato di Maastricht e il "Protocollo n. 19 relativo al ruolo dei parlamenti nazionali" annesso al Trattato di Amsterdam.

Nella prima delle dichiarazioni adottate a Maastricht, si incoraggiavano i Parlamenti nazionali ad una maggiore partecipazione alle attività dell'Unione europea, attraverso lo scambio di informazioni tra i due livelli, nazionale ed europeo, e degli incontri regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi. La seconda dichiarazione invitava ad istituzionalizzare una forma di cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali anche attraverso la riunione, ove necessario, di una conferenza la cui funzione era quella di essere consultata sui grandi orientamenti dell'Unione. Tale cooperazione è stata successivamente formalizzata con il Protocollo adottato ad Amsterdam. Questo dispone innanzitutto nel senso di una migliore informazione dei parlamenti nazionali; in secondo luogo, esso specifica le competenze della Cosac, alla quale viene per la prima volta attribuito uno specifico ruolo. In particolare, essa può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo relativo alle attività legislative dell'Unione, in particolare

⁶⁵ Corbett R. (1998), *The European parliament's role in closer EU integration*, Macmillan press, Basingstoke: 79.

per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le questioni inerenti ai diritti fondamentali dell'uomo.

11. Eurodeputati e interessi nazionali

Dati i crescenti poteri del Parlamento europeo, uno Stato membro che desidera ottimizzare la propria influenza nell'Unione europea - dovrà far sì che i propri eurodeputati agiscano quando necessario in difesa degli interessi nazionali.

Ciò non è in contrasto con la lettera dei Trattati - che individua nella Commissione e non nel Parlamento - il luogo deputato per la formulazione e la difesa dell'interesse "europeo". Con le nuove disposizioni elettorali⁶⁶ ci si può tuttavia oggi domandare quale sia la *loyalty* di eurodeputati eletti nello Stato di residenza, ma non di cittadinanza⁶⁷. Resta comunque che le *delegazioni nazionali* giocano un ruolo importante nella vita e dei gruppi politici e del Parlamento stesso. Come già accennato, la maggior parte delle delegazioni nazionali appartenenti ai gruppi più grandi si riuniscono durante la mensile "settimana dei gruppi" al fine di adottare una posizione comune da difendere e negoziare con le altre delegazioni nazionali in seno al gruppo. Spesso, quando un gruppo non riesce a votare in modo compatto è perché una o più delegazioni nazionali hanno deciso di non seguire le indicazioni del gruppo stesso. Le cariche negli organi dei gruppi politici sono solitamente distinte bilanciandole secondo un criterio che tiene conto della nazionalità dei parlamentari. E' inoltre attraverso i gruppi nazionali che la maggior parte del denaro allocato ai gruppi viene speso: ad esempio nel PSE l'82% del totale è allocato alle delegazioni nazionali. Molte delegazioni nazionali, specie quelle dei partiti più grandi hanno un proprio segretariato, parzialmente finanziato dai fondi del gruppo, anche qualora lavorino nella capitale di origine negli uffici di collegamento con i partiti nazionali⁶⁸. Vi è tuttavia da annotare un'anomalia italiana rispetto agli altri casi nazionali, ovvero la compresenza di più partiti in ciascuna famiglia politica

⁶⁶ I cittadini dell'Unione godono di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali ed europee a scelta tra il Paese di origine e quello di residenza. Vedi Artt. 19, 189-191 TCE, Direttiva 93/109/CE sulle elezioni al Parlamento europeo, la Direttiva 94/80/CE sulle elezioni comunali, l'Atto sull'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto per i rappresentanti del Parlamento europeo del 20.6.1976 (GU L 278 dell'8.10.1976).

⁶⁷ Ad esempio il caso di Monica Frassoni, cittadina italiana residente in Belgio e ivi eletta (in rappresentanza, dunque, del Belgio), nel periodo 1999-2004. Nel 2004 è stata poi rieletta in Italia nella circoscrizione Nord-Ovest.

⁶⁸ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. (1995), *The European Parliament*, Cartermill Publishing, London: 90-91.

europea, situati su fronti opposti nello spectrum politico nazionale⁶⁹: ciò chiaramente mina la coesione e l'influenza dei gruppi nazionali italiani.

Tuttavia, il legame dei parlamentari europei con le istituzioni del Paese di origine non è omogeneo. Gli europarlamentari italiani sono 78 (89 fino all'ultimo allargamento dell'Unione), eletti in cinque circoscrizioni elettorali sulla base di un voto proporzionale con espressione della preferenza. In Italia è stato possibile e frequente fino alle elezioni del giugno 1999 il doppio mandato parlamentare europeo parlamentare nazionale o eletto locale⁷⁰. Con legge del 2004, relativa all'elezione dei membri del Parlamento, anche in Italia è stata introdotto il divieto del doppio mandato elettorale.⁷¹

12. Il ruolo del Parlamento nel processo costituzionale europeo

La Convenzione ha cercato di aumentare la democraticità e l'efficienza delle istituzioni dell'Unione non tanto mediante la creazione di condizioni per una netta separazione dei poteri delle istituzioni sul modello delle moderne democrazie parlamentari occidentali, quanto cercando di rafforzare quelle esistenti, inducendole a concentrarsi sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate in vista di una reciproca virtuosa interazione⁷².

Le innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale possono essere raggruppate in due sezioni distinte ma complementari: a) i poteri del Parlamento europeo nel contesto dei rapporti con la Commissione e il Consiglio; b) il principio di democrazia rappresentativa nell'UE.

Secondo l'art. I-20 par. 1 del Progetto di Trattato «Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente con il Consiglio dei Ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dalla Costituzione. Elegge il Presidente della Commissione».

Il procedimento di formazione della Commissione prevede quindi l'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.

⁶⁹ Ad esempio Forza Italia, (PPI), CCD, CDU, Udeur, RI nel Ppe; PDS e SDI nel Pse.

⁷⁰ Tra i leader di partito che negli ultimi dieci anni hanno avuto doppio mandato, si ricordano, tra gli altri, Berlusconi, Bertinotti, Bonino, Boselli, Bossi, Buttiglione, Casini, Cossutta, Di Pietro, Fini, Marini, Pannella, Rutelli, Segni, Sgarbi, Veltroni.

⁷¹ Nel dettaglio l'incompatibilità prevista nelle due leggi, riguarda le cariche di deputato o di senatore; di componente del governo di uno Stato membro, consigliere regionale; presidente di provincia; sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti. La decisione CE è stata recepita con legge del 27 marzo 2004 n. 78 e con la successiva legge n. 90 dell'8 aprile 2004.

⁷² Pinelli C. (2004), "I poteri del Parlamento europeo nel nuovo Trattato costituzionale", *Quaderni IAI*: 12.

L'art. I-27 del Trattato costituzionale specifica che tale elezione avviene a maggioranza dei membri del Parlamento, sulla base di una delibera a maggioranza qualificata del Consiglio adottata «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate».

Il principio di rappresentanza dell'UE è sancito dall'art. I-46 secondo il quale «il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa» e «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo». Il Trattato costituzionale riconferma, inoltre, il ruolo dei partiti politici europei nel formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione (art. I-46, par. 4).

Analizzando la prima innovazione introdotta nel progetto di Costituzione (i poteri del Parlamento europeo nel contesto dei rapporti con la Commissione e il Consiglio), si può riscontrare un'affermazione della codecisione in tutti i settori legislativi (con conseguente estinzione della procedura di cooperazione), mentre la consultazione e il parere conforme vengono relegati ad ambiti più tecnici o comunque diversi da quello legislativo. Da questo sistema restano però escluse (e mantenute nell'ambito intergovernativo) le disposizioni di attuazione della politica estera e di sicurezza comune (art. I-40 par. 8). Il requisito dell'unanimità del Consiglio resta, inoltre, confermato in campo fiscale e in diversi settori della politica sociale.

Per quanto riguarda il procedimento di formazione della Commissione se, apparentemente, si delinea una politicizzazione della Commissione, *de facto* la dizione «tenere conto delle elezioni europee» appare troppo vaga per garantire il rispetto, da parte del Consiglio, dei risultati delle stesse; inoltre, malgrado il riconoscimento simbolico dell'elezione diretta da parte del Parlamento europeo, in termini procedurali niente è cambiato rispetto alle previsioni di Amsterdam⁷³.

Si conferma, invece, la volontà di stringere il vincolo fiduciario tra le due istituzioni attraverso il principio di responsabilità collegiale della Commissione nei confronti del Parlamento europeo e le modalità della mozione di censura secondo le disposizioni del Trattato originario.

La seconda significativa innovazione introdotta dal Trattato Costituzionale (l'introduzione del principio di rappresentanza) è espressione del dualismo parlamentarismo-intergovernativismo presente a livello comunitario; l'art. I-46, par. 2 infatti prosegue «Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

⁷³ Si consulti Bardi L. (2004), «Il Parlamento europeo e i partiti politici», *Quaderni IAI*.

9. Il Consiglio dei ministri

Introduzione

Il Consiglio è la principale istanza decisionale della Comunità europea, per quanto il suo ruolo abbia subito dei notevoli mutamenti negli anni. In via generale, possiamo dire che sulla base dei progetti che gli sono presentati dalla Commissione, il Consiglio adotta la legislazione comunitaria sotto forma di regolamenti e direttive, sia insieme al Parlamento europeo¹, sia da solo, previa consultazione del Parlamento europeo². Nell'ambito della Pesc e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, il Consiglio non agisce in quanto istituzione comunitaria, ma secondo specifiche regole di tipo intergovernativo³.

Dal punto di vista organizzativo, il Consiglio dei ministri (o Consiglio, come comunemente denominato) può essere visto come una piramide: al vertice i ministri, sotto il Coreper e, sotto ancora, i gruppi di lavoro.

1. I membri del Consiglio dei ministri

Il Consiglio è «formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro» (art. 206 TCE). La formulazione di questo articolo implica che non necessariamente si debba trattare di un ministro, bensì di una persona le cui decisioni vengano poi considerate vincolanti dallo Stato che rappresenta. Nella pratica questo significa che il rappresentante è il Ministro stesso, un Sottosegretario, il Rappresentante

¹ In base alla procedura dell'art. 251 (ex 189B) TCE.

² Il Consiglio adotta anche decisioni individuali, raccomandazioni non vincolanti (Art. 249, ex 189, TCE) ed emette risoluzioni.

³ Adotta anche decisioni-quadro in materia di riavvicinamento delle legislazioni negli ambiti della giustizia e degli affari interni.

permanente o il suo vice. Inoltre, in seguito ad un suggerimento della Presidenza francese del 1995, è stato emendato l'art. 4.3 (attuale 4.4) del *regolamento interno* del Consiglio per permettere ai membri del Consiglio e della Commissione di farsi accompagnare da "funzionari che li assistano"⁴. Così, ad esempio, le delegazioni nazionali di alcuni Stati includono oggi rappresentanti di regioni (es. la Scozia) o Stati (ad es. i Länder tedeschi); non è tuttavia il caso delle regioni italiane, anche se la questione della loro rappresentanza nelle delegazioni in Consiglio è stata più volte sollevata da esponenti regionali. Tuttavia, il fatto che in una riunione vi siano rappresentanti di livello diverso può a volte creare problemi al momento della presa delle decisioni, a causa del diverso livello di anzianità tra i rappresentanti nazionali⁵. Diverso qui è l'uso nei diversi Stati: il caso italiano è famoso per l'assenteismo dei suoi ministri. Ciò nondimeno, assegnare la delega direttamente ai sottosegretari può essere una strategia efficiente in quanto ne rafforza la posizione negoziale e assicura continuità di presenza. Spesso, infatti, i ministri non hanno tempo per presenziare all'intera riunione del Consiglio, ed è dunque frequente che lascino il posto ad uno dei Sottosegretari. Tuttavia, qualora questi sia formalmente il titolare e partecipi ai Consigli in modo continuativo, la sua sarà una posizione autorevole. Nel caso, invece, che il ministro deleghi uno dei propri sottosegretari all'ultimo momento, questi si troverà in una posizione negoziale di debolezza: è ad esempio questo il caso italiano. Un corollario aggravante di tale atteggiamento è che tali decisioni "all'ultimo minuto" fanno sì che il sottosegretario in questione non sia sufficientemente informato delle questioni di cui dovrà trattare, oppure che il ministro sarà sostituito addirittura dal Rappresentante permanente o dal suo vice: un uso che indebolisce notevolmente la posizione negoziale dello Stato. Infatti, per quanto il Rappresentante permanente o il suo vice siano generalmente esperti della materia, manca loro la rappresentatività politica che è propria di un membro del governo. Proprio per evitare distorsioni di questo tipo, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa stabilisce (art. I-23, 2) che «Il Consiglio dei ministri è composto da un rappresentante nominato da ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare lo Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto».

⁴ Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartmill, London: 57 e *Regolamento interno del Consiglio*, Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, Giugno 1999.

⁵ Nugent N. (1991), *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London: 103.

2. Le formazioni del Consiglio

Inizialmente, il Consiglio si riuniva di rado - di massima una volta al mese - ed era costituito dai soli Ministri degli esteri, ai quali si associavano talvolta i Ministri degli affari economici. Molto rapidamente, si è però reso necessario riunire i Ministri che si occupavano a livello nazionale delle nuove politiche comunitarie: sono così nati i Consigli “agricoltura” e “problemi economici e finanziari”, quest’ultimo meglio conosciuto con l’acronimo *Ecofin*. Negli anni le formazioni sono via via cresciute, fino a raggiungere il numero di ventidue: per questo, in seguito ad una decisione del Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999), le formazioni sono state ridotte a sedici nel giugno 2000. Tuttavia, nel giugno 2002 il Consiglio europeo riunito a Siviglia, ha deciso di ridurle ulteriormente a nove: Affari generali e relazioni esterne; Affari economici e finanziari; Giustizia e affari interni; Occupazione, Politica sociale, Salute e consumatori; Competitività (Mercato interno, industria e ricerca); Trasporti, Telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e Pesca; Ambiente; Educazione, Gioventù e cultura.

Tuttavia, malgrado questa diversificazione, il Consiglio rimane giuridicamente unico, nel senso che qualunque sia la formazione del Consiglio che adotta una decisione, si tratta sempre di una decisione “del Consiglio”, senza menzionare la formazione: succede così che a volte i Consigli debbono approvare questioni che non rientrano nelle loro competenze.

Il Consiglio “affari generali” (Cag), unitamente al Consiglio “agricoltura” ed al Consiglio Ecofin, costituisce una delle più antiche formazioni del Consiglio. Si riunisce con frequenza mensile. Dal giugno 2002, come Consiglio “affari generali e relazioni esterne”, tiene sessioni distinte rispettivamente per gli affari generali e per le relazioni esterne. Alle sessioni partecipano i Ministri degli affari esteri degli Stati membri. Sono parimenti presenti i Ministri responsabili degli affari europei, della difesa, dello sviluppo o del commercio, in funzione dei punti all’ordine del giorno.

Il Consiglio “affari generali” negli anni, è stato infatti chiamato a svolgere un duplice ruolo: da una parte un ruolo diretto nel settore delle relazioni esterne, ruolo naturale dei Ministri degli esteri, inizialmente incentrato sulla politica commerciale ed esteso, dopo il TUE, a tutti gli aspetti della politica estera; dall’altra parte un ruolo di coordinamento e istituzionale (“orizzontale”) per quanto riguarda l’insieme delle politiche della Comunità Unione.

Nelle sessioni “relazioni esterne” il Consiglio si occupa dell’azione esterna dell’Unione nel suo complesso, tra cui la politica estera e di sicurezza comune (Pesc), la politica europea in materia di sicurezza e di difesa (Pesd) (l’ex II pilastro), il commercio estero e la cooperazione allo sviluppo (l’ex I pilastro). Nell’ambito della Pesc il Consiglio adotta azioni comuni e posizioni comuni.

Di norma decide all'unanimità. Il Consiglio adotta inoltre conclusioni sui principali punti di discussione.

Il Consiglio è inoltre competente per la Pesd. Per tradizione, i Ministri della difesa partecipano alle sessioni del Consiglio "affari generali e relazioni esterne" due volte all'anno, in aggiunta alle loro riunioni informali (che si tengono anch'esse due volte all'anno).

In politica commerciale il Consiglio delibera a maggioranza qualificata⁶, mentre in materia di cooperazione allo sviluppo il Consiglio adotta gli atti legislativi a maggioranza qualificata e secondo la procedura di codecisione con il Parlamento europeo.

Nelle sessioni "affari generali" il Consiglio tratta fascicoli che riguardano più politiche dell'Unione, quali i negoziati per l'allargamento dell'Ue, la preparazione delle prospettive di bilancio pluriennali dell'Unione o le questioni amministrative e istituzionali. Coordina la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo ed il relativo seguito⁷. Lo dimostra parimenti il fatto che il Consiglio "affari esteri" abbia cambiato denominazione in Consiglio "affari generali" (Cag) e che la sua vocazione orizzontale sia stata riconosciuta dai Capi di Stato e di governo nelle *conclusioni* del vertice di Parigi del 1974, quindi nella *Dichiarazione solenne sull'Unione europea* di Stoccarda (1983) ed infine dal fatto che il TUE preveda che i membri del Consiglio europeo siano assistiti dai Ministri degli affari esteri⁸. Tuttavia, i Ministri degli esteri hanno incontrato sempre più difficoltà a espletare questo compito di coordinamento⁹. L'ex Segretario di stato per gli affari europei portoghese Francisco Manuel Seixas da Costa afferma come ormai le agende del Consiglio affari generali siano "senza senso, demotivanti la presenza dei Ministri"¹⁰.

⁶ Si ricordi che in politica commerciale la Commissione, sulla scorta di un mandato conferito dal Consiglio e consultandosi con un comitato del Consiglio composto da funzionari di alto livello esperti in materia commerciale, denominato "comitato dell'articolo 133", è competente a negoziare e gestire accordi commerciali che comportano modifiche tariffarie, disposizioni doganali e commerciali e misure di protezione.

⁷ La competenza di coordinamento dei lavori delle composizioni settoriali dell'allora Cag è comprovato dalla procedura "Villa Marlia", adottata nel 1975 e poi rapidamente abbandonata, che si sostanziava nell'invio di una nota di sintesi all'attenzione del Consiglio degli affari esteri in cui si faceva il punto del lavoro dei vari Consigli.

⁸ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p: 17-18.

⁹ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, : 19.

¹⁰ Seixas da Costa F. (2002), *Diplomacia Europeia*, Dom Quixote, Lisboa: 217.

Tra i Consigli “settoriali” assumono particolare rilevanza il Consiglio “agricoltura”¹¹ ed Ecofin. Il *Consiglio agricoltura* ha cominciato a riunirsi a partire dal 1960, con la decisione di mettere in piedi la Politica agricola comune. Si riunisce con frequenza mensile ed è dotato di una sotto-struttura tecnica e diplomatica - il *Comitato speciale per l'agricoltura* (CSA) - che ne prepara i lavori¹².

Il *Consiglio Ecofin* iniziò a riunirsi alla fine degli anni '50 ma, a differenza del Consiglio Agricoltura, le sue riunioni assunsero un ritmo regolare solo a partire dal 1974, dopo la sua formalizzazione in seguito alla decisione di procedere verso un'Unione economica e monetaria. Nella Cig incaricata di redarre il TUE, i Ministri dell'economia e delle finanze si videro ineditamente assegnare il ruolo di negoziatori nella parte di conferenza dedicata all'Unione economica e monetaria, a fianco dei Ministri degli esteri cui fu invece assegnato il compito di negoziare la parte della Cig dedicata all'Unione politica. Con l'Uem, i Ministri dell'economia e delle finanze partecipano al Consiglio europeo quando si discute di tale materia.

Il Consiglio Ecofin tratta della politica dell'Ue in vari settori, tra cui: coordinamento delle politiche economiche, sorveglianza della situazione economica, monitoraggio della politica di bilancio e delle finanze pubbliche degli Stati membri, euro (aspetti giuridici, pratici e internazionali), mercati finanziari e movimenti di capitali, relazioni economiche con i Paesi terzi. Nella maggior parte dei casi decide a maggioranza qualificata, in consultazione o in codecisione con il Parlamento europeo, con l'eccezione delle questioni fiscali in cui le decisioni sono assunte all'unanimità. Inoltre, il Consiglio Ecofin prepara e adotta ogni anno, assieme al Parlamento europeo, il bilancio dell'Unione europea. Quando l'Ecofin esamina fascicoli collegati all'euro o all'Uem, al voto in sede di Consiglio non partecipano i rappresentanti degli Stati membri che non fanno parte dell'Uem.

L'*Eurogruppo*, che è composto dagli Stati membri la cui moneta è l'euro, si riunisce di norma il giorno precedente la sessione dell'Ecofin e tratta le questioni inerenti all'unione economica e monetaria (Uem). Si tratta di un organo informale che non costituisce una delle formazioni del Consiglio ma che è ormai considerato uno dei fori più influenti dell'Ue.

Infine, similmente a quanto avviene per il Consiglio agricoltura, i lavori di Ecofin sono preparati da uno speciale *Comitato monetario* - ribattezzato recentemente *Comitato economico e finanziario* - creato nel 1958, simultaneamente al Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti) di cui tratteremo poco oltre.

¹¹ Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartmill, London: 191-210.

¹² Il Csa si riunisce con cadenza settimanale, ad eccezione di quando si riunisce il Consiglio stesso. Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartmill, London: 191-210.

Mentre i tre Consigli sopra trattati si riuniscono mensilmente, gli altri si incontrano con una frequenza che varia dalle quattro volte all'anno agli incontri saltuari. La tavola che segue riassume la frequenza di riunione delle varie formazioni del Consiglio fino alla riforma.

Formazioni del Consiglio	
Formazione (prima di Siviglia)	Frequenza
Cag	1 al mese
Ecofin	1 al mese
Agricoltura	1 al mese
Giustizia e affari interni	4 / 6 per anno
Lavoro e affari sociali	5 per anno
Ambiente	4/5 per anno
Pesca	4/5 per anno
Mercato interno	4 per anno
Trasporti	4 per anno
Industria	2/3 per anno
Ricerca	3 per anno
Telecomunicazioni	3 per anno
Energia	2/3 per anno
Bilancio	2 per anno
Sviluppo	2 per anno
Consumatori	2 per anno
Istruzione	2 per anno
Sanità	2 per anno
Cultura e audiovisivi	2 per anno
Turismo	1 per anno (solo 1996 e 1997)
Gioventù	1 per anno
Protezione civile	Solo 1 riunione (23/5/1996)

Vi è poi la possibilità per il Consiglio di riunirsi nella formazione “Capi di Stato o di governo”. I Capi di Stato o di governo si incontrano in tale forma in occasioni particolari, ad esempio per nominare il nuovo Presidente della Commissione o Mr. Pesc¹³.

Agli incontri formali vanno poi aggiunte le riunioni di tipo informale, quale le riunioni di tipo “Gymnich”, che avvengono tra i Ministri degli affari esteri. Le

¹³ Vedi, ad esempio, la riunione n. 2595 del Consiglio “Capi di Stato o di governo” del 29 giugno 2004, in cui sono stati nominati il Presidente designato della Commissione, Mr. Pesc ed il suo vice ed ancora la riunione n. 2620 del 5 novembre 2004 in cui i Capi di Stato e governo hanno emendato la lista di persone candidate a divenire membri della Commissione. In www.consilium.eu.int/uedoc/emsupload/ST13295.enou.pdf.

riunioni informali sono incontri organizzati nello Stato che detiene la Presidenza, convocate per poter discutere liberamente di questioni di interesse comune. I Ministri giungono ai Consigli informali soli o accompagnati da un numero limitatissimo di collaboratori ed il Consiglio in linea di massima non è provvisto di ordine del giorno, né si adottano decisioni o conclusioni¹⁴. Tuttavia, il successo di tali incontri ne ha moltiplicato la frequenza e aumentato il numero dei partecipanti cosicché nel 1988 il Cag ha ritenuto opportuno adottare delle regole per salvaguardarne il carattere informale e ristretto¹⁵.

La Convenzione europea aveva pensato ad una formula innovativa, per quanto riguarda le formazioni del Consiglio, creando (art. 22) il Consiglio “affari legislativi e degli affari generali”: «Il Consiglio legislativo e degli affari generali assicura la coerenza dei lavori del Consiglio dei ministri. Quando delibera in qualità di Consiglio degli affari generali, esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con la Commissione. Nell’esercizio della funzione legislativa, il Consiglio dei ministri delibera, e si pronuncia congiuntamente al Parlamento europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee, conformemente alle disposizioni della Costituzione. In questa funzione, la rappresentanza di ciascuno Stato membro comprende uno o due rappresentanti a livello ministeriale, dotati delle competenze adeguate per le materie indicate nell’ordine del giorno del Consiglio dei ministri». Secondo i costituenti, uno dei due ministri della delegazione doveva essere il Ministro degli affari europei, mentre l’altro (se del caso) avrebbe dovuto essere il Ministro competente per materia¹⁶. Stava al Consiglio europeo decidere le diverse formazioni¹⁷. In questo modo, si distingueva nettamente il ruolo di coordinamento e legislativo dal Consiglio degli affari esteri¹⁸, che sarebbe stato presieduto in via permanente dal nuovo Ministro degli esteri europeo. Tutti gli altri Consigli sarebbero invece stati presieduti da un rappresentante di uno Stato membro per la durata di almeno un anno (v. *infra*).

¹⁴ Gonzales Sanchez E. (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid: 100-102.

¹⁵ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un’Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999: 63.

¹⁶ Duhamel O. (2004), *Pour l’Europe. Le Texte Intégral de la Convention Explique e Commenté*, Editions du Seuil, Parigi: 183.

¹⁷ Il Consiglio europeo adotta una decisione europea che stabilisce le altre formazioni in cui può riunirsi il Consiglio dei ministri (art. 22,3 Progetto di Trattato costituzionale).

¹⁸ «Il Consiglio “affari esteri” elabora le politiche esterne dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza della sua azione. È presieduto dal Ministro degli affari esteri dell’Unione.» (art. 22,2 Progetto di Trattato costituzionale).

Si trattava dunque di un notevole ridimensionamento del ruolo dei Ministri degli esteri. Non sorprende, dunque, che la Cig che ha approvato la revisione del Trattato non abbia recepito questo articolo, eliminando il Consiglio legislativo e stabilendo invece che «Il Consiglio si riunisce in varie formazioni» (nuovo art. I-23,1) e che «Il Consiglio affari generali assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio [...], prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il Presidente del Consiglio europeo e la Commissione» (nuovo art. I-23,2). Da parte sua, «Il Consiglio “affari esteri” elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione» (nuovo art. I-23,3). La novità di maggior rilievo che veniva introdotta dal progetto di Trattato costituzionale, ovvero la fine delle decisioni a porte chiuse sulla legislazione europea viene invece mantenuta affermando che «Il Consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative» (nuovo art. I-23,5).

La Cig ha invece confermato, come detto, il *Ministro degli esteri dell'Unione*, una sorta di fusione tra gli attuali Mr. Pesc (cfr. *infra*) ed il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Nominato dal Consiglio europeo¹⁹, il Ministro degli Esteri dell'Unione guida la politica estera e di sicurezza comune²⁰, presiede il Consiglio “affari esteri”²¹ ed è uno dei Vicepresidenti della Commissione²².

¹⁹ «Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina il ministro degli affari esteri dell'Unione. Il Consiglio europeo può porre fine alla sua permanenza in carica mediante la medesima procedura» (nuovo art. I-27,1 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004).

²⁰ «Il Ministro degli affari esteri dell'Unione guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune» (nuovo art. I-27,2 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004).

²¹ «Il Ministro degli affari esteri dell'Unione presiede il Consiglio “affari esteri”». (Nuovo art. I-27,3 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004).

²² «Il Ministro degli affari esteri dell'Unione è uno dei vicepresidenti della Commissione. Assicura la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, il Ministro degli affari esteri dell'Unione è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione nella misura necessaria ad assicurare la coerenza con i paragrafi 2 e 3» (nuovo art. I-27,4 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004).

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il sole 24 Ore, Lettera n. 16

Bruxelles è di sicuro capace di farti sentire in Europa. Ma è come se al suo interno si formasse una specie di bozzolo, che diventa sempre più spesso e nel quale istituzioni e persone rischiano di rimanere chiuse e di continuare la loro partita senza accorgersi che intorno a loro l'Europa degli altri è cambiata. Non è una malattia rara, attecchisce al contrario in quasi tutti i sistemi istituzionali. E' un fatto che in questi giorni me la sono trovata davanti a Bruxelles e mi sono detto che non tutti, nella nostra capitale, hanno la sensibilità dimostrata l'estate scorsa da Prodi e da Schroeder, che profittarono delle alluvioni in Germania per far nascere un fondo europeo per le emergenze, che invano si era cercato di creare in passato. Ora una diversa emergenza ce l'ha messa davanti la vicenda irachena, che, davanti all'opinione pubblica, ha fatto in mille pezzi tutti gli sforzi sin qui compiuti per stendere il telaio di una politica estera e di sicurezza comune. Eppure, per buona parte dell'establishment di Bruxelles, i passi avanti da fare in questo settore continuano ad essere quelli (e solo quelli) che prima dell'emergenza erano stati suggeriti dalle mosse, contromosse e interazioni nel gioco interno fra i due duellanti a cui l'establishment guarda, la Commissione e il Consiglio.

La politica estera Bruxelles, o meglio il suo bozzolo, l'hanno vissuta in questi anni attorno al problematico rapporto fra i due personaggi che lì se ne occupano: Chris Patten, membro della Commissione di Prodi incaricato delle relazioni esterne, e Javier Solana, Alto Rappresentante per la politica estera, che dipende invece dal Consiglio europeo. I compiti dei due personaggi sono formalmente diversi, ma è evidente che i due in parte si sovrappongono; così come è evidente che attorno a loro si sono costituiti due apparati per gli affari internazionali, che lavorano ciascuno per conto suo. Ecco allora che il tema centrale è diventato se unificare, e come, le due figure e i rispettivi servizi. Un tema –sia chiaro– tutt'altro che irrilevante e personalmente sono fra quelli che si battono perché l'unificazione avvenga, magari, se necessario, con la formula un po' bizantina del doppio cappello: siccome i governi (che siedono nel Consiglio) sono restii a vedere il loro Alto Rappresentante inserito nella Commissione e quindi non più dipendente esclusivamente da loro, si darebbero a un'unica persona i due incarichi mantenendoli formalmente distinti, in modo che le rispettive linee di dipendenza rimangano a loro volta distinte. Questo consentirebbe anche di unificare i rispettivi servizi e avremmo nell'insieme meno confusione e più efficienza nell'uso delle risorse: da una parte meno 'Mr.Europa' che girano per il mondo a nome nostro, dall'altra un'unica e più forte struttura a cui potremmo finalmente chiedere di elaborare visioni e dottrine europee sui vari temi che scuotono il mondo e sui quali

siamo solo capaci di dire sì o no agli americani, dal momento che solo loro hanno oggi strategie geopolitiche, che ci piacciono o no.

Benissimo- mi è capitato di dire giorni addietro- facciamole queste cose e di sicuro la situazione migliorerà e migliorerà anche davanti a crisi gravi come quella irachena. Ma dopo la figura che abbiamo fatto in questa crisi, possiamo limitarci a dar vita al Ministro degli Esteri (con due cappelli)? E' solo la sua assenza che la gente ha notato, oppure è drammaticamente mancato chi dovrebbe comunque dare le sue direttive a quel Ministro e cioè il Consiglio europeo, che mai si è riunito per dichiarare di interesse comune la vicenda irachena e mai ha fatto alcunché per evitare che i suoi stessi componenti, e cioè i nostri Primi ministri, andassero ciascuno per conto suo ovvero addirittura per gruppi contrapposti insieme all'amministrazione americana o contro di essa? E allora non è anche a questo superiore livello che qualche iniezione di cemento europeo è necessaria, altrimenti davvero nessuno ci prenderà più sul serio?

Ebbene, sapete la risposta che ho avuto da diversi esponenti del bozzolo della capitale europea? No, questo non è un nostro problema, né è un problema della Convenzione europea. E' piuttosto un problema di volontà politica, che è tutto, come tale, dei Primi Ministri e quindi del Consiglio europeo. Bruxelles può mettere a loro disposizione un buon apparato e un Ministro degli Esteri. Il resto tocca a loro.

Memore degli anni in cui in Italia si diceva che non c'era alcun bisogno di riforme istituzionali, perché era solo questione di volontà politica, ho prevedibilmente reagito. Noi italiani lo sappiamo bene che modificare i canali istituzionali non basta, ma può servire a modificare la velocità e la direzione di ciò che ci passa dentro. E allora, leggiamo il Trattato dell'Unione così com'è oggi. Il Trattato lo prevede che "su questioni particolari di natura geografica o tematica" il Consiglio definisca posizioni comuni. E stabilisce altresì che "gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni" (art.15), chiudendo alla grande con la previsione che "il Consiglio assicura l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione" (art.13). Ebbene, da quando queste disposizioni sono state scritte, la vicenda irachena è stata quella che ne ha sollecitato l'applicazione con la magnitudo più alta; ma nulla di ciò che esse prescrivono è accaduto. Potrà la Convenzione riproporle agli europei così come sono, dicendo loro che a renderle operative potrà essere solo la volontà politica, che, come il coraggio di Don Abbondio, a chi non l'ha non la si può imporre?

Con tutto il rispetto e l'appoggio per ciò che nel bozzolo di Bruxelles ritengono necessario, io credo che si debba intervenire anche qui. Credo che in presenza di eventi di particolare gravità (che la Convenzione potrà indicare per grandi tipologie) debba esservi l'obbligo di convocare il Consiglio, met-

tendo i suoi componenti davanti alla responsabilità di dichiarare se ritengono che una vicenda delle dimensioni di quella irachena sia o meno di interesse europeo. E credo che, quando una tale dichiarazione vi sia, i Primi Ministri e Ministri degli Esteri nazionali debbano poter andare in giro per le capitali e prendere posizione solo sotto il coordinamento del Consiglio (cioè di sé medesimi riuniti in tale Consiglio), fino al giorno in cui le sole autorità europee potranno farlo. Né posso tacere un'ultima considerazione: se il Consiglio europeo debba essere presieduto a rotazione dai Primi Ministri che lo compongono ovvero da un personaggio da loro eletto con un più lungo mandato, è questione molto discussa. Certo si è che un Primo Ministro-presidente a rotazione potrebbe avere mille ragioni di politica nazionale per sottrarsi all'obbligo di convocare il Consiglio. Un presidente non Primo Ministro e con mandato lungo perderebbe la faccia se non lo facesse. E lo farebbe.

Fin qui il resoconto di una mia chiacchierata in un pomeriggio di Bruxelles. Ma c'è materia per la stessa Convenzione (sempre che non finisca essa stessa nel bozzolo).

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 16 bis.

Prometto ai lettori interessati al governo dell'economia che tornerò presto a parlarne, perché vi sono novità da commentare e punti aperti da chiarire. Questa volta, però, permettetemi di tornare sulla politica estera, non solo perché è il tema di cui in questi giorni si continua a parlare di più, ma anche perché è quello che più si lega all'assetto complessivo dell'Unione, come è emerso dal Consiglio europeo di Atene di giovedì scorso e come risulterà confermato dalla Convenzione nelle prossime settimane. Il Presidio della stessa Convenzione sta infatti lavorando a pieno ritmo affinché la Plenaria possa discutere a metà maggio, non casualmente insieme, i testi relativi alla politica estera e di sicurezza comune e al sistema di governo (Parlamento, Consiglio e Commissione).

Sul lavoro che abbiamo già svolto nei giorni scorsi ho letto indiscrezioni in parte vere e in parte false. Mi sfuggono le ragioni che inducono le gole profonde di Bruxelles a mettere su piste malcerte i giornalisti che in buona fede le echeggiano (quando tutto sarà finito- lo dico tra parentesi- sarò io stesso a raccontare come sono andate le cose, senza spiattellare discussioni riservate, ma distinguendo il grano dal loglio tra le voci circolanti attualmente). Certo si è che è stato diffuso il timore di una proposta di politica estera comune addirittura più debole di quella attuale o tale comunque da indebolire, rispetto alle proposte iniziali, il futuro Ministro degli Esteri, che dovrà essere il perno.

Posso dire che non è vero che sia così (e tutti lo vedranno fra pochissimi giorni), anche se sono personalmente convinto che si potrebbe fare di più. Mentre è vero che abbiamo valutato l'ipotesi di un processo in due fasi, nata peraltro non da pressioni dell'ultima ora di Stati membri restii a mutare le cose, ma da una proposta formalmente avanzata nella Convenzione da uno dei più autorevoli esponenti del fronte europeista, il francese Alain Lamassoure. Aveva scritto Lamassoure che non è facile trasferire in un giorno alla sfera comune una politica che è tra le più radicate nelle sovranità nazionali. E il Trattato di Maastricht, che ci aveva provato con formule molto ambiziose (ne riferivo alcune nella mia ultima Lettera), ha finito per risultare un esercizio in buona parte retorico. Meglio fare come si era fatto per la moneta, definendo tappe, obiettivi intermedi e quindi il risultato finale. E' stato il presidente Giscard a proporci nel Presidio di sondare questa strada. Lo abbiamo fatto, nessuno ha negato le buone ragioni del ragionamento di Lamassoure, ma alla fine ci siamo accorti che le differenze fra i due casi erano tali da impedire percorsi davvero simili.

Nel caso della moneta c'erano avvicinamenti progressivi e quantificati delle economie nazionali a parametri pre-fissati e c'era alla fine una decisione unica e irripetibile: l'adozione della moneta unica. Qui c'è un percorso da compiere, ma è fatto di creazione di dottrine e visioni comuni, di coordinamenti crescenti e alla fine non c'è una decisione irripetibile da adottare, ma c'è una politica comune che funziona. Certo, se l'obiettivo fosse una politica estera non "comune, ma "singola", allora un traguardo paragonabile all'euro ci sarebbe, perché a data fissa sparirebbero dalla scena delle questioni di rango europeo le azioni, disparate o congiunte, dei primi ministri e dei ministri degli esteri nazionali, allo stesso modo in cui sono spariti i ministri per il commercio con l'estero nazionali dalle relazioni commerciali di interesse dell'Unione. Ma scrivere oggi un obiettivo del genere è del tutto irrealistico, mentre nulla può escludere che esso emerga domani dal successo della politica "comune".

In queste condizioni, abbiamo preferito abbandonare l'ipotesi e lavorare all'irrobustimento del tessuto attuale, nella consapevolezza che un processo sarà comunque necessario, ma sarà fatto di progressi operativi, non cadenzabili nella Costituzione. Il perno dell'irrobustimento è- come dicevo- il Ministro degli Esteri europeo, che dovrebbe presiedere il Consiglio dei ministri per gli Affari esteri, dandogli la continuità che oggi gli manca, e che dovrebbe assolvere alle funzioni sia di ispiratore ed esecutore della politica estera deliberata collegialmente dal Consiglio europeo, sia di componente per le relazioni esterne della Commissione. Sappiamo bene che in questo "doppio cappello" si celano delle possibili discrasie (con l'uno il Ministro dipende solo ed esclusivamente dal Consiglio, con l'altro è vincolato dalla collegialità

della Commissione di cui è membro). Sappiamo inoltre che assolvere alla doppia funzione moltiplica il lavoro. Ma sappiamo anche che solo così potremo mettere insieme i servizi che si occupano a Bruxelles di relazioni esterne e creare il think tank europeo di cui c'è bisogno. E sappiamo che ogni Ministro degli Esteri nazionale, quando va all'estero, si porta nella borsa tutti gli strumenti che oggi, a livello europeo, sono in parte nella borsa di Solana, in parte in quella di Chris Patten, commissario per le relazioni esterne. Per questo ci auguriamo che la proposta sia condivisa e che dei rischi che essa comporta si dica semplicemente che vale la pena di correrli. Sono l'inevitabile portato dell'esecutivo a due teste con il quale in Europa dobbiamo convivere. E non si può pretendere di avere due teste, senza correre i rischi che comporta il tentativo di farle andare d'accordo.

Naturalmente non ci sarà solo questo. Come già ho ricordato in passato, è il Consiglio europeo che decide le politiche comuni e anche i meccanismi che direttamente lo riguardano hanno bisogno di essere rafforzati: lo si deve o no convocare nel caso di eventi di particolare rilievo e con quali conseguenze? Ci deve essere o no l'obbligo degli Stati membri di concertarsi in sede di Consiglio prima di agire in ambiti di interesse comune? Su proposte che il Ministro degli Esteri avanzi nell'uso di entrambi i cappelli che porta, e quindi con il massimo della sua autorevolezza, il Consiglio deve ancora votare all'unanimità o può votare a maggioranza? E la continuità che si ritiene necessaria per la presidenza del Consiglio Affari esteri (affidandola al Ministro europeo) non serve anche per la presidenza del Consiglio europeo? La proposta del Presidio, e le raccomandazioni finali della Convenzione, dovranno essere giudicate anche in base alle risposte che daranno a queste domande.

Per non parlare dell'ultimo capitolo, quello della rappresentanza esterna dell'Unione. Qui qualcuno dirà: si dia voce al Ministro europeo, quando si sia formata una posizione europea. Benissimo, facciamolo bastare per il Consiglio di Sicurezza, dove il dente è troppo infiammato per permettere oggi operazioni più drastiche. Ma altrove (nel Fondo Monetario, ad esempio) ci vorrà più coraggio, perché la posizione comune può rimanere un pio desiderio se non c'è, prima, il rappresentante europeo che solo quella può esprimere. E' un caso, ahimè, dove ad invertire l'ordine dei fattori il prodotto cambia. E nessun matematico mi convincerà del contrario.

3. La Presidenza del Consiglio

A turni di 6 mesi, ciascuno Stato assume la Presidenza dell'Unione. La Presidenza è una *funzione* al servizio dell'Unione. Essa è pertanto neutrale e non deve essere sfruttata per perseguire obiettivi nazionali²³. Prettamente formale e quasi onorifica all'inizio, ha assunto a partire dagli anni '70 un ruolo sempre più sostanziale e "istituzionale". Con il TUE e la definizione di nuovi settori di attività per l'Unione (Pesc e Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), gli Stati membri hanno deciso di affidare alla Presidenza una serie di compiti che, nel sistema comunitario, avrebbero dovuto essere affidati alla Commissione. Accanto ai compiti tradizionali di rappresentanza della Comunità all'estero (incluse eventuali dichiarazioni ufficiali e negoziati), di determinazione - di concerto con la Commissione - del programma di lavoro e delle priorità d'azione per il Semestre e dell'agenda delle riunioni²⁴, alla Presidenza spetta adesso anche il compito di attuare le azioni comuni e di esprimere la posizione dell'Unione nelle organizzazioni e conferenze internazionali.

Il Trattato di Amsterdam ha ulteriormente potenziato questo ruolo, permettendo al Consiglio di incaricare la Presidenza di negoziare un accordo internazionale per l'Unione e affidandole nel settore Gai gli stessi compiti che ha nel settore Pesc²⁵. La Presidenza è così il "motore politico" del Consiglio. Il fatto di elaborare un programma degli Odg indicativi delle composizioni del Consiglio le permette di stabilire l'ordine delle priorità nella scelta e nella trattazione dei fascicoli. La Presidenza si esercita infatti a tutti i livelli, dal Consiglio europeo ai gruppi di lavoro²⁶. La Presidenza inoltre suggerisce compromessi, avvalendosi ad esempio di contatti bilaterali con le delegazioni al di fuori delle riunioni, nonché con i rappresentati della Commissione e del Parlamento europeo. Torneremo su questo punto quando tratteremo delle tecniche negoziali.

Assumere la Presidenza presenta dunque vantaggi e svantaggi: accanto ad un notevole prestigio e risalto sugli organi di informazione, si affianca un considerevole sforzo organizzativo, destinato per altro a durare un anno e mezzo a causa del sistema della *Troika*, un meccanismo ideato per assicurare la continuità

²³ Segretariato generale del Consiglio, *Council Guide. Presidency Handbook*, Bruxelles: 3-8.

²⁴ Andersen C. (1992), *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London: 66.

²⁵ Artt. 18, 21, 22, 24, 36, 38 TUE.

²⁶ Durante ciascun semestre si hanno circa 45 sessioni del Consiglio, 60 riunioni del Coreper e 1400 riunioni dei comitati e dei gruppi di lavoro. (cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999: 73.

dell'azione. La *Troika* riunisce infatti lo Stato membro che sta per assumere la Presidenza, lo Stato che la detiene e quello che seguirà.

Tuttavia, con l'allargamento dell'Unione, assumere la Presidenza sta diventando un compito sempre più arduo ed ingestibile. Al tempo stesso, però gli Stati membri, ed in particolar modo quelli "piccoli", non intendevano rinunciare al loro "posto al sole": la Presidenza garantisce infatti una visibilità ed un'influenza nell'arena internazionale che difficilmente avrebbero²⁷. Il negoziato su questo punto, sia in Convenzione che nella Cig è stato dunque difficile. Il compromesso adottato dalla Convenzione prevedeva infine che il Consiglio degli affari esteri sarebbe stato presieduto in via permanente dal nuovo Ministro degli esteri europeo. Tutti gli altri Consigli sarebbero invece stati presieduti da un rappresentante di uno Stato membro per la durata di almeno un anno²⁸. La Cig ha recepito l'idea della Presidenza del Consiglio affari esteri da parte del Ministro degli esteri europeo ma, per quanto riguarda le altre formazioni, ha specificato che la loro Presidenza «è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del Consiglio secondo un sistema di rotazione in condizioni di parità»²⁹, in cui gruppi predeterminati di tre Stati membri assumono la Presidenza per un periodo di 18 mesi³⁰.

²⁷ Su questo punto è assai interessante il libro dell'ex segretario di Stato portoghese, Seixas da Costa, che ha "organizzato" la "lobby" dei Paesi piccoli a Nizza. Cfr. Seixas da Costa F. (2002), *Diplomacia Europea*, Dom Quixote, Lisboa.

²⁸ «La Presidenza delle formazioni del Consiglio dei ministri, a eccezione della formazione "affari esteri", è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del Consiglio dei ministri, secondo un sistema di rotazione in condizioni di parità, per periodi minimi di un anno. Il Consiglio europeo adotta una decisione europea che stabilisce le norme di questa rotazione tenendo conto degli equilibri politici e geografici europei e della diversità degli Stati membri» (art. 22,4 Progetto di Trattato costituzionale).

²⁹ Nuovo art. I-23,6 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004.

³⁰ Il Consiglio europeo adotta a maggioranza qualificata una decisione europea che stabilisce l'elenco delle altre formazioni del Consiglio. (Nuovo art. I-23,4 del Trattato costituzionale, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004). Il progetto di decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio dei ministri che sarà adottato il giorno dell'entrata in vigore del Trattato prevede: «Articolo 1: La Presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione "affari esteri", è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. Tali gruppi sono composti secondo un sistema di rotazione degli Stati membri in condizioni di parità, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici in seno all'Unione. Ciascun membro del gruppo esercita la Presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione degli affari esteri, per un periodo di sei mesi. Gli altri membri del gruppo assistono la Presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune. I membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative. Articolo 2: La Presidenza del Comitato dei rappresentanti permanenti è esercitata da un rappresentante del membro del Gruppo che esercita la Presidenza del Consiglio "affari generali". La Presidenza del Comitato politico e di sicurezza è esercitata da un rappresentante del ministro degli affari esteri dell'Unione. La Presidenza degli organi preparatori delle formazioni del Consiglio di cui

4. Il Segretario generale

Il *Segretariato generale*, formato da circa 2500 persone, assiste lo Stato membro nello svolgimento della Presidenza. Con l'aumentare del numero degli Stati membri e delle questioni coinvolte, il ruolo del Segretariato è andato progressivamente aumentando, toccando fasi di massima attività qualora la Presidenza sia detenuta da Paesi "piccoli". Al tempo stesso è mutato il ruolo del Segretario generale. Mentre nel passato svolgeva solo funzioni burocratiche, ha acquisito un nuovo ruolo politico con il Trattato di Amsterdam. Il Trattato di Amsterdam (1997) ha infatti introdotto una nuova figura, l'*Alto rappresentante per la Pesc*, altresì detto *Mr. Pesc*. Ai sensi dell'art. 26 TUE, l'Alto rappresentante assiste il Consiglio in materia di politica estera e di sicurezza comune, inclusa la possibilità di agire in tal ambito come rappresentante dell'Unione. Per questo ruolo è stato scelto un politico di alto profilo, l'ex Ministro degli esteri ed ex Segretario generale della Nato Xavier Solana³¹. Di conseguenza, le funzioni amministrative spettanti al Segretario generale sono adesso affidate al Vice segretario generale.

5. Le rappresentanze permanenti

I lavori del Consiglio vengono preparati dal *Coreper*, il *Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee*, composto dai *rappresentanti permanenti*, ovverosia gli Ambasciatori degli Stati membri accreditati presso la Commissione. Ciascuno Stato membro ha infatti una rappresentanza permanente (sorta di ambasciata) presso la Comunità.

La Rappresentanza permanente, spesso indicata anche come Reper o Permprep, è diretta dal *Rappresentante permanente* - un alto funzionario dello Stato, generalmente un diplomatico di grado elevato, cui sono conferiti il rango e le prerogative di ambasciatore - coadiuvato dal Vice rappresentante permanente. Essi coordinano il lavoro dei diplomatici e dei funzionari, distaccati presso la

all'articolo 1 spetta al membro del Gruppo che esercita la presidenza della relativa formazione, salvo decisione contraria conformemente alla procedura di cui all'articolo 4. Articolo 3: Il Consiglio "affari generali" assicura la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio nell'ambito di una programmazione pluriennale in collaborazione con la Commissione. Gli Stati membri che esercitano la presidenza adottano, con l'assistenza del segretariato generale del Consiglio, tutte le disposizioni utili all'organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio.» (Cfr. Allegato 8, Cig 81/04, Bruxelles, 16 giugno 2004).

³¹ Cfr. http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana/cv.asp?cmsid=246&lang=IT.

Reper dai Ministeri più importanti. Il numero di persone totale che lavora nelle Reper variava, nel 2000, dalle 13 persone della Reper lussemburghese, alle 45 (più la segreteria) di quella italiana, fino alle 87 di quella tedesca³² ed è generalmente superiore a quello che normalmente lavora in un'ambasciata. Tuttavia, più che il numero complessivo delle persone è interessante analizzare il tipo di personale impiegato e le percentuali rispettive tra diplomatici di carriera e funzionari nazionali distaccati. I dati raccolti da Fiona Hayes-Renshaw e Helen Wallace³³ mostrano che nelle Reper il rapporto tra diplomatici e funzionari di altri settori della P.A. nazionale risulta in favore della componente "civile" su quella "diplomatica" in tutti i casi tranne quelli belga, italiano e lussemburghese. I dati da noi raccolti lo confermano.

Numero di funzionari nelle rappresentanze permanenti degli Stati membri e percentuale di diplomatici ³⁴						
Paese	1958	1968	1978	1988	1995	diplomatici
Belgio	6	17	24	27	36	58%
Danimarca			26	32	39	36%
Germania	5	28	41	42	58	28%
Grecia				59	83	42%
Spagna				32	62	43.5%
Francia	5	19	26	28	52	27%
Irlanda			22	24	30	40%
Italia	5	23	27	36	42 ³⁵	50 ³⁶
Lussemburgo	1	3	2	2	7	71%
Olanda	5	19	20	24	40	40%
Austria					63	22%
Portogallo				37	45	33%
Finlandia					33	36%
Svezia					43	42%
Regno Unito			37	40	49	22%

³² Kassim H., Peters G.: *Conclusions*, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V. (2001), *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford: 332.

³³ Dati da Tavole 9.1 e 9.3 (combinata) tratte da Hayes-Rensaw F., Wallace H. (1997), *The Council of Ministers*, MacMillan, London. Per i dati aggiornati al 2005, cfr. la pagina on line sul sito della casa editrice.

³⁴ Dati da Tavole 9.1 e 9.3 (combinata) tratte da Hayes-Rensaw F., Wallace H., (1997), *The Council of Ministers*, MacMillan, London.

³⁵ Nel 2000, 45: 19 diplomatici e 22 tecnici dei Ministeri, 3 tecnici delle Regioni Marche, Lombardia, Campania; 1 tecnico Banca d'Italia (dati raccolti dall'autrice).

³⁶ Nel 2000: 42% (dati raccolti dall'autrice).

Le Reper sono lo strumento attraverso il quale i governi europei interagiscono con le istituzioni comunitarie e fra se stessi. In particolare le Reper hanno il compito di elaborare le strategie negoziali adeguate a far sì che una determinata posizione nazionale possa prevalere sul piano comunitario – o comunque trovare la giusta considerazione a livello europeo. Le Reper quindi sono – o dovrebbero essere – gli enti negoziatori di posizioni elaborate a livello nazionale dai diversi Stati membri. Può tuttavia accadere che alla Reper venga attribuito un ruolo più attivo, divenendo oltre che la sede di negoziazione anche la sede di messa a punto delle posizioni nazionali. Ciò può essere dovuto ad una specifica strategia elaborata dalla Stato membro. È questo il caso di Stati piccoli come ad esempio il Portogallo. In questo modo, presso la Reper può essere attuata un'ulteriore opera di coordinamento della fase ascendente del processo decisionale Ue, senza che questo implichi una diminuzione o una mancanza di coordinamento con l'amministrazione pubblica nazionale, bensì solo un maggiore velocità e grado di efficienza nell'interagire nel *policy-making* dell'Unione.

Le questioni appena trattate portano naturalmente ad esaminare l'*iter della carriera diplomatica* in relazione alle questioni europee. Essere di stanza a Bruxelles rappresenta ormai una delle tappe fondamentali della carriera di un diplomatico. Questa situazione chiaramente influenza in modo determinante la vita professionale di un diplomatico italiano, soprattutto a Bruxelles. I diplomatici di stanza a Bruxelles sono dunque generalmente motivati e consapevoli di poter svolgere un ruolo importante al servizio del Paese (naturalmente, l'efficacia di tale servizio dipenderà in larga misura da ciò che il diplomatico ha alle spalle e quindi, in ultima analisi, dal livello di efficienza dell'amministrazione nazionale, di cui la rappresentanza permanente è la proiezione esterna a livello comunitario). Vi sono Paesi, quali la Francia, il Regno Unito o il Belgio, in cui si è di fatto ormai passati ad una "specializzazione europea" della carriera diplomatica. Questo non appare essere il caso, almeno dal punto di vista formale, in Italia. L'articolazione stessa della carriera diplomatica fa sì che il diplomatico si possa ritrovare a Bruxelles dopo aver prestato servizio negli angoli più sperduti del globo, impegnati in questioni tipicamente bilaterali. Tale situazione può spesso costituire un handicap nei confronti di Paesi che vanno verso la specializzazione delle carriere. Essa può tuttavia conferire al diplomatico italiano una maggiore poliedricità e l'attitudine mentale adatta ad agire sempre con la dovuta flessibilità. A Bruxelles è comunque importante acquisire una profonda conoscenza dei vari dossier, spesso molto complessi, anche perché legati tra loro tanto orizzontalmente che verticalmente.

6. Il Coreper

I Rappresentanti permanenti ed i loro vice si ritrovano tutte le settimane all'interno del *Coreper*, il *Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee*. Il Trattato di Parigi (1951) non menzionava alcun comitato che preparasse i lavori del Consiglio; tuttavia, solo 6 mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato ci si rese conto della necessità di un tale organo. Al primo incontro del Consiglio dei ministri (8-10 Settembre) il gruppo *ad hoc* creato per preparare il Consiglio fu incaricato di redigere una proposta: nacque così il *Cocor* (*Commission de coordination du Conseil des Ministres*), la cui prima riunione ebbe luogo il 5 marzo 1953 a Lussemburgo (oggi si riunisce a Bruxelles)³⁷. Con il Trattato di Roma (1957) si dette una base legale ai lavori del *Cocor*, in tal sede rinominato *Coreper*³⁸. I compiti del *Coreper* sono andati espandendosi negli anni, in particolare a partire dal periodo della messa in atto del Mercato Unico. Ai sensi dell'art. 151 TCEE³⁹, il *Coreper* non è un organo collegiale, in quanto i suoi membri rappresentano gli interessi dei rispettivi Stati⁴⁰. Il *Coreper* si incontra tanto in modo formale che informale: proprio questi ultimi contatti appaiono di fondamentale importanza⁴¹. Il *Coreper* è l'unico organo del Consiglio che abbia carattere permanente, ha sede a Bruxelles e si riunisce settimanalmente. È inoltre il solo organo del Consiglio cui il Trattato abbia espressamente conferito poteri orizzontali⁴². Dal 1962 il *Coreper* è suddiviso in *Coreper I* e *Coreper II*.

Il *Coreper I*, formato dai Vice rappresentanti permanenti, segue i Consigli tecnici, ad esempio mercato interno, ambiente, affari sociali, trasporti ecc. Il *Coreper II*, o "Coreper politico", è il più importante in quanto composto dai rappresentanti permanenti. Ad esso spetta infatti il compito di preparare le riunioni dei Consigli Cag (oggi Cagre), Gai e Bilancio, ha il compito di rappresentare il Consiglio nel Comitato di conciliazione nella procedura di codecisione, si occupa dei programmi multiannuali di budget e delle eventuali Cig.

³⁷ Lewis J., *National Interests. Coreper*, in Peterson J. e Shackleton M. (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press: 279-280.

³⁸ Art. 151, Trattato Cee.

³⁹ «Un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che questo gli affida» (art.151, 4 TCE).

⁴⁰ Andersen C. (1992), *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London: 67.

⁴¹ Gonzales Sanchez E. (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomatica, Madrid.

⁴² Art. 207 TCE.

Negli anni, tuttavia, il Coreper ha perso alcune delle sue prerogative, a vantaggio di comitati specializzati. Ad esempio, le competenze che esercitava in riferimento ad Ecofin sono passate al cosiddetto *Comitato economico e finanziario* (CEF) e, per quanto riguarda i Paesi Uem, al potente *Eurogruppo*. I rapporti CEF ed Eurogruppo non passano neanche più per il Coreper, bensì arrivano direttamente sul tavolo dei ministri delle Finanze. Un altro esempio è il cosiddetto COPOL, il *Comitato dei Direttori Politici* (dei Ministeri degli esteri) che si occupano della Pesc oppure, di recente formazione (2000), il *Political and Security Committee* per la Pescd.

Tra gli altri comitati speciali (che quindi sono elusi dalle competenze del Coreper, cosa che ha portato qualcuno a supporre una diminuzione di potere), ricordiamo il *Comitato Speciale sull'Agricoltura (Csa)* per la preparazione del Consiglio agricoltura; l'ex Comitato 113 – oggi *Comitato 133* - per la politica commerciale; l'ex K4, oggi *Comitato per l'occupazione*. Altri comitati sono creati *ad hoc* (o su base permanente) per necessità specifiche (es. i direttori generali per i problemi veterinari, trasporti, istruzione, regime fiscale, ecc.). Il rischio legato a tale proliferazione di Comitati è tuttavia quello di una diminuzione della coerenza globale delle politiche dell'Unione e in particolare nella gestione dei fascicoli pluridisciplinari⁴³.

Il lavoro del Coreper è aiutato dai cosiddetti *gruppo Antici* e *gruppo Mertens*. Il *gruppo Antici*, creato nel 1975, è formato dagli assistenti personali dei Rappresentanti permanenti e da un rappresentante della Commissione. Il Gruppo è responsabile per l'organizzazione del Coreper II, in particolare per quanto riguarda la definizione dell'agenda dello stesso e su cosa vada incluso nella voce *Aob* ("Any other Business"). Il *Gruppo Antici* è dunque un importante e utile strumento per la Presidenza. Il *Gruppo Mertens*, creato nel 1993, ha le stesse funzioni con riguardo al Coreper I⁴⁴.

Le riunioni del Coreper non conducono all'espressione di un voto. Una volta sciolti definitivamente i nodi di una questione e giunti ad un accordo soddisfacente per tutti gli Stati membri, o qualora non sia più possibile avanzare oltre dal punto di vista tecnico, la questione viene inviata al Consiglio. Le questioni sulle quali si sia raggiunto l'accordo, vengono poste all'ordine del giorno (OdG) del Consiglio come *punti A*, che il Consiglio adotta senza dibattito a meno di una

⁴³ Segretariato generale del Consiglio, *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999: 56-60.

⁴⁴ Segretariato generale del Consiglio, *Council Guide. Presidency Handbook*, Bruxelles: 20 e Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartmill, London: 292-294.

specifica richiesta in tal senso all'inizio della sessione. I punti sui quali non si sia raggiunto l'accordo - ed in generale tutte le questioni di un certo rilievo - sono invece poste all'OdG sotto la voce *punti B*, argomenti sui quali il Consiglio ingaggerà la discussione. La facoltà di assegnare una questione ai punti A o ai punti B (o di decidere di sottoporla nuovamente all'attenzione del Coreper stesso, o addirittura del gruppo di lavoro rilevante) mostra l'ampio potere discrezionale ritenuto dai Rappresentanti permanenti e dai loro vice.

7. Commissioni e gruppi di lavoro

Le discussioni del Coreper sono a loro volta preparate da *gruppi di lavoro tecnici*. Tali gruppi di lavoro tecnici sono formati da esperti inviati dagli Stati membri, generalmente accompagnati dal rappresentante della Reper che segue la materia in oggetto, e da uno o più funzionari della Commissione. Non esiste un'unica lista formale dei gruppi di lavoro e comitati del Consiglio, anche perché tali gruppi possono avere tanto natura permanente, che *ad hoc*⁴⁵. I gruppi di lavoro preparano dei rapporti nei quali vengono indicati i punti sui quali è stato raggiunto l'accordo e quelli dove è invece necessaria la discussione in seno al Coreper⁴⁶. In tali gruppi, sono le argomentazioni tecniche ad assumere la massima importanza. Come ai livelli superiori risultano anche qui fondamentali i contatti informali, la flessibilità al momento della negoziazione, la capacità di esprimersi in lingue diverse⁴⁷.

Il ruolo di questi comitati è fondamentale per il drafting delle proposte normative comunitarie: tali comitati sono formati da funzionari delle amministrazioni nazionali, i quali, nel momento stesso della proposta normativa, hanno l'occasione di far valere gli interessi del proprio Paese.

⁴⁵ Oggi i comitati sono circa 250 anche se non esiste un numero preciso o fisso (cfr. http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=426&lang=it&mode=g). Gonzales Sanchez elencava 259 comitati per il 1991 e 384 per il 1992 (Gonzales Sanchez E. (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Informacion Diplomática, Madrid: 171-197), secondo il segretariato generale del Consiglio sono attualmente circa 250 Cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999: 54.

⁴⁶ Andersen C. (1992), *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London: 67.

⁴⁷ È per questo che, ad esempio, sarebbe preferibile che i membri del gruppo risiedessero a Bruxelles, o almeno che vi passassero una certa parte del loro tempo. Cfr. Gonzales Sanchez E. (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Informacion Diplomática, Madrid: 37-75.

I Consigli dei ministri vengono infatti convocati solo quando c'è sufficiente materia su cui “andare a decisione”, ovvero quando i gruppi di lavoro hanno sufficientemente dipanato la matassa ed il Coreper ha dato il “via” sulla base di tali risultati (ovvero nel caso in cui la soluzione del problema si sia trasformata da “tecnica” a “politica”).

8. Procedure di voto e tecniche negoziali

Ad ogni Stato sono stati “assegnati” dei voti. Fino al 1 Novembre 2004 i voti erano in totale 87, così attribuiti:

10 voti: Francia, Germania, Italia, Regno Unito

8 voti: Spagna

5 voti: Belgio, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo

3 voti: Danimarca, Finlandia e Irlanda

4 voti: Svezia, Austria

2 voti: Lussemburgo

Dal 1 novembre 2004 fino alla fine di dicembre dello stesso anno, il numero dei seggi del Consiglio è stato integrato a seguito dell'ingresso di 10 nuovi Stati membri nell'Unione. In particolare, erano previsti 8 voti per la Polonia, 5 per l'Ungheria e la Repubblica Ceca, 3 per la Slovacchia, la Lituania, la Lettonia, la Slovenia e l'Estonia, 2 per Malta e Cipro. A partire dal 1 gennaio 2005 e fino al 2009, il totale dei voti è salito a 321 e la distribuzione dei voti per Stato membro è quella stabilita a Nizza, ovvero:

29 voti: Francia, Germania, Italia, Regno Unito

27 voti: Spagna e Polonia

13 voti: Paesi Bassi

12 voti: Belgio, Grecia, Portogallo, Repubblica ceca e Ungheria

10 voti: Svezia, Austria

7 voti: Danimarca, Finlandia e Irlanda, Lituania, Repubblica Slovacca

4 voti: Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia

3 voti: Malta

Nell'adozione delle proprie deliberazioni, il Consiglio può ricorrere a tre procedure di voto: unanimità, maggioranza qualificata, maggioranza semplice.

L'*unanimità* ha costituito la regola durante le prime due fasi del periodo transitorio (1958, fine 1965). Quando, con l'approssimarsi del 1 gennaio 1966, il passaggio alla terza fase stava per rendere possibile un aumento considerevole delle decisioni prese a maggioranza qualificata, il rifiuto della Francia di attenersi a tale regola provocò una grave crisi, nota come *crise de la chaise vide*, allorché tutti i funzionari e rappresentanti politici francesi furono ritirati dagli organi

comunitari. La soluzione, conosciuta come Compromesso di Lussemburgo, fu finalmente trovata nella riunione ministeriale del 28-30 gennaio 1966: introduceva la nozione di *interessi vitali* per uno Stato membro. In presenza di una tale eventualità si stabiliva che lo Stato in questione potesse richiedere il ricorso al voto all'unanimità invece che alla maggioranza qualificata⁴⁸. Il principio degli interessi vitali è stato poi riaffermato al momento dei diversi ampliamenti della Comunità, nonché dalla *Dichiarazione Solenne di Stoccarda* (19 giugno 1983).

Con la ratifica del Trattato di Nizza rimangono ancora circa 40 casi in cui si richiede l'unanimità, rispetto ai 75 rimanenti dopo Amsterdam. Restano così all'unanimità le disposizioni di carattere costituzionale ed istituzionale oppure le norme relative a materie di grande sensibilità politica, come la fiscalità o la sicurezza sociale. Tra i casi di passaggio alla maggioranza qualificata vi sono: la tutela dei diritti fondamentali (art. 7 TCE) con l'introduzione di un primo paragrafo che consente, con una maggioranza dei quattro quinti, di attivare un meccanismo di allerta precoce, che rispetta, come chiesto da parte italiana ed austriaca, i principi fondamentali del contraddittorio e del riesame; la nomina dei rappresentanti speciali per la politica estera e la conclusione di alcuni accordi dell'Unione con i Paesi terzi (art. 23 e 24 TCE); la lotta alle discriminazioni (art. 13 TCE); la cooperazione giudiziaria in materia civile, con l'eccezione del diritto di famiglia (art. 65 TCE); la solidarietà comunitaria in caso di catastrofi (art. 100 TCE); la rappresentanza esterna dell'Unione economica e monetaria (art. 111.4 TCE); le modalità di introduzione dell'Euro nei nuovi Paesi aderenti (art. 123 TCE); il commercio internazionale dei servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale (art. 133 TCE), con l'eccezione dei servizi culturali ed audiovisivi, dei servizi legati all'istruzione e dei servizi sociali e sanitari; la politica industriale (art. 151 TCE); lo Statuto dei partiti politici europei (art. 191 TCE), lo Statuto dei parlamentari europei (art. 190 TCE), con l'eccezione della parte relativa al trattamento fiscale; la nomina del Presidente della Commissione, del Segretario generale e del suo vice (art. 207 TCE e art. 214 TCE). Per altre disposizioni di grande sensibilità viene previsto il passaggio a maggioranza qualificata, differito ad una data successiva predeterminata oppure sulla base di una delibera successiva del Consiglio. E' il caso dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione; della protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro e delle condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi legalmente residenti; delle regole di funzionamento dei fondi strutturali e del fondo di coesione.

Oggi è tuttavia il *voto alla maggioranza qualificata* (VMQ) a costituire la norma e con la nuova Costituzione europea si sono aggiunti 53 nuovi casi di voto a maggioranza qualificata.

⁴⁸ Gerbet P. (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 315-331.

La *maggioranza qualificata* si ritiene raggiunta qualora, sommando i voti di ciascuno Stato, si ottengano 62 voti su 87 (qualora il provvedimento legislativo sia adottato su una proposta della Commissione, mentre negli altri casi è necessario inoltre che almeno 10 Stati siano favorevoli)⁴⁹. Con il cosiddetto *Compromesso di Ioannina* (1994) si è stabilito che, qualora un numero di Stati membri rappresentanti in totale tra i 23 ed i 25 voti indichino l'intenzione di opporsi alla decisione in oggetto, il Consiglio farà tutto quanto sia nelle sue possibilità, entro un limite di tempo ragionevole e senza pregiudizio dei limiti temporali obbligatori previsti nei Trattati e dal diritto derivato, a trovare una soluzione che possa essere adottata con almeno 65 voti⁵⁰. Con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza, la maggioranza qualificata si ritiene raggiunta se saranno soddisfatte le due seguenti condizioni:

- a. La maggioranza degli Stati membri approva (in alcuni casi una maggioranza di due terzi);
- b. Vengono espressi come minimo 232 voti a favore della proposta, cioè il 72,3 % del totale (approssimativamente la stessa percentuale prevista dal sistema precedente).

Inoltre, ogni Stato membro potrà chiedere la conferma che i voti a favore rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se così non dovesse essere, la decisione non verrà adottata⁵¹.

La Convenzione aveva invece immaginato un sistema "rivoluzionario", basato sulla doppia maggioranza, ossia la maggioranza degli Stati membri, rappresentanti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione⁵². È stato tuttavia pro-

⁴⁹ Art. 205 TCE.

⁵⁰ Decisione del Consiglio del 29 Marzo 1994 (in GUCE No C 105, 13.4.1994: 1), come modificata dalla Decisione del Consiglio del 1 gennaio 1995 (in GUCE No C1, 1.1.1995: 1).

⁵¹ http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=426&lang=it&mode=g.

⁵² Articolo 24: La maggioranza qualificata 1. Quando il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano a maggioranza qualificata, quest'ultima è definita come voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione. 2. Allorché la Costituzione non richiede che il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano sulla base di una proposta della Commissione o allorché il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri non deliberano su iniziativa del ministro degli affari esteri dell'Unione, la maggioranza qualificata richiesta è definita come voto dei due terzi degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione. 3. Le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 prendono effetto il 1° novembre 2009, dopo che si saranno svolte le elezioni del Parlamento europeo conformemente alle disposizioni dell'articolo 19. 4. Quando la Costituzione prevede nella parte III che il Consiglio dei ministri adotti leggi europee o leggi quadro europee secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare, di propria iniziativa e all'unanimità, trascorso un periodo minimo d'esame di sei mesi, una decisione europea che consenta l'adozione di tali leggi o leggi quadro secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio europeo delibera previa consultazione del Parlamento europeo e informazione dei parlamenti nazionali. Quando la Costituzione prevede nella parte III che il Consi-

prio questo il punto su cui la Spagna⁵³, sostenuta dalla Polonia, ha mantenuto un'opposizione così ferma da far desistere la Presidenza italiana dal negoziare nel Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003. La soluzione trovata dal Consiglio europeo nel giugno 2004 prevede che per ottenere la maggioranza qualificata debbano votare favorevolmente almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta⁵⁴.

glio dei ministri deliberi all'unanimità in un dato settore, il Consiglio europeo può adottare, di propria iniziativa e all'unanimità, una decisione europea che consenta al Consiglio dei ministri di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al presente comma è trasmessa ai parlamenti nazionali almeno quattro mesi prima che sia adottata una decisione. 5. In seno al Consiglio europeo, il suo presidente e il presidente della Commissione non partecipano alla votazione.

⁵³ Si noti che alla fine dei lavori in Convenzione, Ana Palacio, rappresentante del governo spagnolo in Convenzione aveva redatto una nota esprimendo la sua riserva fondamentale sull'art. 24 del Progetto di Trattato costituzionale. Cfr. Duhamel O. (2004), *Pour l'Europe. Le Texte Intégral de la Convention Expliqué e Commenté*, Editions du Seuil, Parigi: 185.

⁵⁴ *Articolo I-24*: «1. Per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta. 2. In deroga al paragrafo 1, quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o del ministro degli affari esteri dell'Unione, per maggioranza qualificata si intende il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione». Nei casi in cui soltanto alcuni Stati membri del Consiglio hanno diritto di voto (ad es. la cooperazione rafforzata o la zona euro), la Costituzione afferma che la maggioranza qualificata nei suddetti casi sarà adeguata. L'adeguamento consisterà nell'inserire in tali disposizioni le percentuali previste nell'articolo I-24, paragrafi 1 e 2, in modo che siano applicate soltanto ai membri del Consiglio che hanno diritto di voto e alla popolazione degli Stati membri che essi rappresentano. Per quanto riguarda l'adeguamento della cifra di cui al secondo comma del paragrafo 1, il numero dei membri del Consiglio sarà il numero minimo tale da costituire una minoranza di blocco applicando il criterio della popolazione più uno. Esempi di casi in cui il Consiglio delibera senza proposta della Commissione; in ambito GAI, quando il Consiglio delibera su iniziativa degli Stati membri; nel settore Pesc, quando il Consiglio delibera di propria iniziativa; nella politica economica e monetaria, quando delibera su raccomandazione della Commissione o della Bce; nel caso di sospensione di uno Stato membro o di ritiro di uno Stato membro; per alcune nomine).

E' stato inoltre adottato un *Progetto di decisione del Consiglio relativa all'attuazione dell'articolo I-24*: «Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, considerando quanto segue: 1. Si ritiene opportuno adottare disposizioni tali da consentire una transizione senza scosse dal sistema decisionale del Consiglio a maggioranza qualificata, quale definito nel trattato di Nizza e illustrato all'articolo 2, paragrafo 2 del Protocollo sulle disposizioni transitorie relative alle istituzioni e agli organi dell'Unione allegato alla Costituzione, che continuerà ad applicarsi fino al 31 ottobre 2009, al sistema di voto previsto all'articolo I-24 della Costituzione, che si appliche-

Si continua invece a ricorrere alla *maggioranza semplice* solo per questioni procedurali.

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO
Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 42

Non sono mai stato un massimalista e ho sempre colto la differenza fra il meglio che non si può ottenere e il sufficientemente buono di cui conviene accontentarsi. Ma questo non mi fa condividere il diffuso atteggiamento che rischia di formarsi attorno alla Costituzione europea, della quale sembra ormai più importante l'approvazione che non i contenuti che verranno approvati. I governi europei percepiscono, e questo è giusto, che trascinarsela dietro ancora per mesi è politicamente insostenibile e che l'Europa allargata ha bisogno di disporre al più presto della Costituzione. Ma di questa percezione dovrebbero avvalersi i governi più europeisti per vincere le resistenze di chi vuole tornare indietro. E invece temo che si vada esattamente nella direzione opposta e che alla fine ad averla vinta sia proprio chi resiste, purché tutti insieme si possa dire "habemus Constitutionem".

Non è un timore astratto il mio. Nasce dal metro che mi sono dato per distinguere ciò che è "sufficientemente buono" da ciò che non lo è. E non lo è ciò che non migliora la situazione esistente, rendendo per ciò stesso inutile il

rà a decorrere dal 1° novembre 2009. 2. Si rammenta che è consuetudine del Consiglio compiere ogni sforzo per rafforzare la legittimità democratica delle decisioni adottate a maggioranza qualificata. 3. Si reputa opportuno mantenere la presente decisione per il tempo necessario ad assicurare una transizione senza scosse al nuovo sistema di voto previsto dalla Costituzione, DECIDE: Articolo 1: Se un numero di membri del Consiglio che rappresenti a) almeno i tre quarti del livello della popolazione, o b) almeno i tre quarti del numero degli Stati membri, necessari per costituire una minoranza di blocco risultante dall'applicazione dell'articolo I-24, primo comma, manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione. Articolo 2: Il Consiglio, durante le discussioni, farà tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio di cui all'articolo 1. Articolo 3: A tal fine, il presidente del Consiglio mette in atto, con l'assistenza della Commissione e nel rispetto del regolamento interno del Consiglio, qualsiasi iniziativa necessaria per facilitare la realizzazione di una più ampia base di accordo in seno al Consiglio. I membri del Consiglio gli prestano la loro assistenza. Articolo 4: La presente decisione ha effetto a decorrere dal 1° novembre 2009. Resta in vigore almeno fino al 2014. Successivamente il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può adottare una decisione europea che la abroga. Dichiarazione da iscrivere nell'atto finale in relazione all'articolo I-24 La Conferenza dichiara che la decisione europea relativa all'attuazione dell'articolo I-24 sarà adottata dal Consiglio il giorno dell'entrata in vigore del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». (cfr. nuovo art. I-24 e Allegato 3, Cig 85/04, Bruxelles, 18 giugno 2004).

cambiamento. Su questo metro mi preoccupa molto meno la questione di cui si discute di più, quella della c.d. "doppia maggioranza", su cui si cerca una nuova soluzione capace di accontentare la Spagna e la Polonia, di quanto mi preoccupino altre modifiche, che addirittura già appaiono nei testi delle presidenze italiana e irlandese e con le quali si è (anche troppo) accontentata la Gran Bretagna.

Spagna e Polonia hanno fatto un bel passo avanti, quando hanno smesso di arroccarsi sulla difesa dell'esistente sistema dei voti ponderati in Consiglio (29 ai quattro paesi più grandi, 27 a loro due, molti meno a tutti gli altri) e hanno conseguentemente accettato, per l'approvazione delle deliberazioni dello stesso Consiglio, il principio della doppia maggioranza, cioè della maggioranza degli Stati che rappresenti anche la maggioranza dei cittadini. Il principio della doppia maggioranza, oltre ad essere più democratico e trasparente, è anche più efficiente. Esso infatti consente di arrivare alla decisione molto più facilmente di quello di Nizza ed è proprio su questa maggiore facilità che io misuro il "sufficientemente buono" di cui potrà valere la pena accontentarsi. Secondo l'indice che misura la capacità dei diversi sistemi di voto di coagulare coalizioni vincenti, l'efficienza del sistema di Nizza è 2,1, mentre l'efficienza di quello proposto dalla Convenzione (il 50% degli Stati che rappresenti il 60% dei cittadini) è 21.9. Io questo lo considero già un compromesso rispetto al 50% degli Stati e 50% dei cittadini (che infatti ha un'efficienza 35.8). Ma è un fatto che l'ulteriore compromesso che si intravede per far contente Spagna e Polonia (55% degli Stati e 65% della popolazione) avrebbe un'efficienza 12.8: molto meno della Convenzione, ma di sicuro molto di più di Nizza. Continuerebbe a valerne la pena.

Non è così, invece, per i compromessi che già sono stati predisposti per ridurre le perduranti resistenze, in primo luogo degli inglesi, al principio di maggioranza. Per l'Europa con venticinque e più membri ridurre il più possibile i voti all'unanimità (che portano, quasi inevitabilmente, alla non decisione e alla paralisi) è una necessità inderogabile e rispetto ad essa il testo della Convenzione era già un accentuato compromesso. Sulle proposte iniziali erano infatti piovuti ora un no inglese, ora uno tedesco, ora uno francese, ora uno irlandese e alla fine le eccezioni alla maggioranza si erano moltiplicate. A quel punto tirammo fuori la carta di riserva e inserimmo le c.d. "passerelle", grazie alle quali si consentiva almeno che potesse accadere in futuro quello a cui dovevamo rinunciare al momento. Con le passerelle il Consiglio europeo potrebbe infatti decidere, certo all'unanimità, che per il futuro il voto all'unanimità in questo o quel settore sia sostituito con quello a maggioranza. Ebbene che cosa è successo nei testi della Presidenza italiana e poi di quella irlandese? Primo, che i casi di voto a maggioranza sono stati ulteriormente ridotti e in alcuni di essi lo stato che ritenga in pericolo i suoi "interessi" vi-

tali può appellarsi al Consiglio europeo, dove la decisione può rimanere bloccata per sempre. Secondo che, di fronte all'intenzione dello stesso Consiglio Europeo di attivare una passerella, l'opinione contraria di un solo Parlamento nazionale può bloccare tutto.

Queste modifiche sono inaccettabili, perché sul tema più decisivo, che è appunto il voto a maggioranza, lasciano esattamente le cose come stanno e privano la Costituzione dell'unica cosa positiva che essa aveva al riguardo, l'apertura a sviluppi futuri. Anche qui, sia chiaro, io sarei pronto a soluzioni intermedie. L'appello al Consiglio Europeo in nome degli interessi vitali? Ammettiamolo pure, ma prevediamo anche un termine inderogabile oltre il quale la decisione torna automaticamente ai Ministri per la decisione a maggioranza. Dare voce ai Parlamenti Nazionali ai fini dell'uso delle passerelle? Ammettiamolo pure, io lo trovo anzi più che giusto, ma allora non può bastare un solo Parlamento nazionale, ne occorrerà un numero significativo; e non necessariamente per bloccare la procedura, ma caso mai per riconsiderare la proposta in una ulteriore valutazione.

Che cosa dicono su ciò gli italiani, che inizialmente avevano avanzato proprio queste stesse proposte intermedie? E che cosa dicono i belgi, i tedeschi, i francesi, che si fregiano della patente di europeisti doc? Tocca a loro, francamente, evitare che si scivolino in silenzio verso l'approvazione di modifiche tanto distorsive. E a quel punto toccherebbe anche a Tony Blair capire che non riuscirà mai a far approvare la Costituzione nel suo paese, se non tornerà all'atteggiamento verso l'Europa che aveva adottato nei mesi precedenti la Convenzione e che poi il suo governo ha abbandonato. Allora aveva detto con chiarezza e coraggio agli inglesi che era tempo per loro di smetterla di stare in Europa da anti-europei, frenandone ogni sviluppo. Perché l'Europa conviene anche a loro. Mesi dopo si è tornati alla tradizione e davanti a qualunque critica, ideologica e immotivata, venisse all'Europa dal fronte interno, i ministri inglesi, anziché contestarla nella sua infondatezza, si sono regolarmente precipitati a dire: non vi preoccupate, siamo qui per difendervi.

Non è possibile approvare insieme una buona Costituzione su queste premesse, né sarà possibile farle attraversare il processo di ratifica, con o senza referendum nazionali. Si devono svegliare gli europeisti del continente e deve ritrovare le ragioni dell'Europa il "New Labour" inglese, che verrà risucchiato altrimenti nei gorghi dei suoi avversari interni. Ci sono poche settimane per farlo. Ma è ancora possibile.

9. I metodi negoziali

I metodi negoziali sviluppatasi in seno al Consiglio si sono ispirati a quelli della diplomazia multilaterale classica, nonostante il carattere profondamente innovativo dell'iniziativa comunitaria. In tal ottica, la capacità di far unire ai propri voti quelli di altri Paesi, aumenta la capacità di imporsi, in quanto, in un'ottica multilaterale, è importante agire in collegamento con altri, ovvero lavorare in un quadro di alleanze. La capacità di muoversi nel complesso scacchiere multilaterale dipende, in ultima analisi, dagli attori e dalle loro capacità professionali. La direzione e l'organizzazione dei lavori sono stati per lungo tempo lasciati alla discrezionalità delle successive Presidenze. Oggi, nonostante il numero dei Paesi membri sia moltiplicato, i metodi di lavoro e di negoziazione sono rimasti pressoché immutati, eccezione fatta per l'introduzione della programmazione semestrale. Le procedure proprie della negoziazione internazionale classica restano valide e l'istruzione dei fascicoli segue sempre l'iter che passa dai gruppi di lavoro ai comitati ad alto livello al Coreper per arrivare al Consiglio. Questa dinamica semplice ma ben roduta, in particolare grazie al ruolo essenziale della Commissione, al ruolo oggi più importante della Presidenza e alla progressiva estensione della maggioranza qualificata, ha finora permesso di preservare essenzialmente l'efficienza del Consiglio⁵⁵.

Ciò non significa, tuttavia, che arrivare all'adozione di una decisione sia semplice. A volte, per potere arrivare alla positiva conclusione di un Consiglio, sono necessari accorgimenti procedurali, quale il ricorso a riunioni ristrette o ristrettissime, nelle quali vengono esclusi tutti i collaboratori. Alternativamente si può optare per la momentanea sospensione dei lavori sì da permettere lo svolgersi del cosiddetto *confessionale*, una serie di colloqui a due tra il Presidente ed i diversi ministri nazionali. Un'altra tecnica spesso usata è quella del *package-deal*, l'introduzione, su una stessa proposta, di soluzioni diametralmente opposte in modo tale da arrivare ad un compromesso che accontenti tutte le parti⁵⁶. È ad esempio interessante esaminare quello che accade in ciò che è ormai diventato il punto focale del Consiglio dei ministri: il *pranzo di lavoro*. È infatti ormai una consuetudine quella di discutere i punti più controversi dell'agenda durante il pranzo, eventualmente in presenza dei soli ministri e di un diplomatico (di norma il rappresentante permanente o il suo vice, a seconda del tipo di Consiglio). In tale riunione ristretta è infatti possibile trasformare la discussione sui punti più

⁵⁵ Segretariato generale del Consiglio, *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal segretario generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999.

⁵⁶ Gonzales Sanchez E. (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid: 99-107.

controversi da tecnica in politica, e pertanto è più facile per una Presidenza esperta ottenere il consenso degli Stati membri su decisioni che in plenaria difficilmente potrebbero essere state raggiunte. Tuttavia, qualora i ministri non siano particolarmente esperti delle materie trattate – ed è questo il rischio di ministri “generalisti” quali gli italiani⁵⁷ – può succedere che essi avvallino decisioni che poi non possono essere rispettate⁵⁸.

Vi sono poi due elementi da tenere presenti: la *flessibilità* di negoziazione e la tendenza a ricorrere al *veto*. Se è vero che i lavori del Consiglio si svolgono a porte chiuse e che non vengono mai rivelate (almeno ufficialmente) le posizioni degli Stati membri, è anche vero che il grado di flessibilità negoziale degli Stati membri varia. Si va da un grado di flessibilità molto alta (è il caso dell'Italia, il che a livello dei gruppi di lavoro si spiega anche con la mancanza di istruzioni da parte del ministero competente) ad un grado molto basso⁵⁹. In questi casi o si respinge *sic et simpliciter* una posizione diversa dalla propria, oppure si ricorre allo strumento della *riserva di scrutinio parlamentare*, in base alla quale il rappresentante nazionale non può indicare ai partner quali saranno le finali intenzioni di voto del proprio Paese finché non abbia (ri)sentito il parere del proprio Parlamento. Anche Paesi quali la Francia, il Regno Unito e, in parte, la Germania, fanno a volte ricorso a tale strumento. In Italia non vi è ancora la possibilità di ricorso formale a tale possibilità anche se, qualora utile, i rappresentanti italiani

⁵⁷ Nondimeno, non si deve dimenticare, come nota Frogner (in Blondel J., Thiebault J.L. (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, MacMillan: 128-130) che fino agli inizi degli anni '90 vi è stato un gruppo di sedici ministri che, essendo presenza quasi costante nei governi succedutisi, sono riusciti a stabilire delle ottime relazioni personali con le controparti europee, che sono poi risultate fondamentali nei momenti più delicati di importanti negoziati. Tra essi, l'On. Giulio Andreotti spicca come un personaggio chiave in numerose occasioni, tra le quali l'entrata di Spagna e Portogallo nella Cee, i negoziati per l'Atto unico, la preparazione delle Cig per il TUE. Dalle interviste fatte dall'autrice a diplomatici ed alti funzionari italiani è peraltro emerso anche come Andreotti fosse l'unico ministro italiano che avesse l'abitudine di organizzare riunioni di coordinamento con la delegazione italiana ed i propri collaboratori prima di ciascun Consiglio.

⁵⁸ Annotava nel 1974 Spinelli nel suo Diario: «Bisaglia [ndr. Ministro dell'Agricoltura] ha fatto concessioni che non era autorizzato a fare». Le tanto dibattute “quote latte” (e relative multe) sono ad esempio riconducibili ad un tipico errore italiano: quando la Commissione richiese agli Stati membri le cifre relative alla produzione di latte, l'Italia si trovò in difficoltà in quanto, a causa della parcellizzazione della produzione lattifera italiana, tali cifre non esistevano. Invece di compiere un calcolo accurato, l'allora ministro Pandolfi fornì delle stime che poi risultarono fortemente inferiori a quelle reali. Nel frattempo, però, le quote per Paese erano state già negoziate sulla base delle stime in precedenza fornite. Da ciò le multe e le rinegoziazioni durate anni. (Spinelli A. (1991), *Diario Europeo / II*, Il Mulino, Bologna: 618).

⁵⁹ Ad esempio il caso dei rappresentanti danesi e svedesi che sono obbligati a rispettare la posizione approvata dal Folketing. Cfr. Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartmill, London: 374.

in Consiglio hanno a volte preteso di dover sentire e/o rispettare l'opinione del Parlamento⁶⁰.

L'altro fattore è la propensione a ricorrere al *veto*. Vero è che le decisioni da adottarsi con il voto a maggioranza qualificata costituiscono ormai una parte rilevante del lavoro del Consiglio, ma è anche vero che poi, nella pratica, quasi sempre le decisioni vengono adottate per consenso, senza cioè ricorrere al voto. Così, solo in caso uno Stato o una minoranza di Stati (che non costituisca minoranza di blocco) insistano a porre il veto su una proposta la Presidenza può decidere di ricorrere al voto formale per sbloccare la situazione. Si tratta, tuttavia, di casi assai rari. Tra gli Stati con propensione al veto: il Regno Unito, gli Stati scandinavi, Germania e Francia. L'Italia appare ad esempio essere tra i Paesi con minore propensione a ricorrere al veto.

Infine, è da menzionare la cosiddetta tecnica del *cross-bargaining*, che si basa sul compiere un collegamento tra questioni diverse, negoziate anche da Consigli diversi: due Stati membri si accordano così per uno scambio di sostegno in materie rispettivamente importanti per l'uno o l'altro. Tuttavia questa tecnica implica da una parte la capacità degli Stati in questione di avere chiara la situazione su tutti i tavoli negoziali (dunque di avere un'elevata capacità di coordinamento interno), dall'altra la disponibilità ad investire molto in relazioni diplomatiche bilaterali. Ad esempio, Andreotti puntava molto sulla tessitura di rapporti con i Paesi "piccoli" e "medi", in maniera tale che al momento del Consiglio vi fosse già un consenso diffuso sulle decisioni da adottare. Riprenderemo in dettaglio questo punto quando tratteremo del Consiglio europeo. La mancanza di coordinamento tra i vari settori della pubblica amministrazione italiana rendono difficile il ricorso a questa strategia da parte dei negoziatori italiani: attuare efficacemente una strategia di *cross-bargaining* tra vari tavoli negoziali richiede infatti efficaci strutture di coordinamento che sappiano valutare quali siano le priorità fra i diversi negoziati in corso, ai fini del raggiungimento di quegli interessi generali ai quali già abbiamo fatto riferimento. Vi è tuttavia anche un elemento "etico" da sottolineare, cioè la volontà di marcare la differenza con le altre organizzazioni internazionali di tipo multilaterale classico (es. Onu) dove invece si utilizzano con frequenza anche le altre due tecniche negoziali⁶¹. Tuttavia, come per il veto, anche la tecnica negoziale del *cross bargaining* può eventualmente essere utilizzata anche dall'Italia qualora interessi veramente vitali per il Paese siano in gioco, ad esempio sarebbero state usate in caso di esclusione dal "nocciolo duro" dell'Uem. Resta così la ricerca di alleanze *issue by issue*, la più "faci-

⁶⁰ Interviste.

⁶¹ Interviste.

le” da mettere in atto in quanto necessità di un basso o addirittura nessun grado di coordinamento interministeriale.

La *scelta degli alleati*. Vi è un gruppo di Paesi che, all’interno dell’Unione, collaborano in modo stabile ed in via prioritaria: i Paesi scandinavi, che vantano infatti una lunga tradizione di concertazione in seno al *Consiglio nordico*⁶². A livello europeo, la collaborazione significa incontri settimanali tra i rappresentanti permanenti, ed una concertazione costante per preparare i Consigli (a tutti i suoi livelli) ed i Consigli europei. Un coordinamento esiste anche tra i Paesi del Benelux, nonché tra Germania e Austria. L’Italia non è invece parte di un quadro stabile di alleanze.

Jan Beyers e Guido Dierickx⁶³ hanno studiato i *patterns* di negoziato di un campione rappresentativo di gruppi di lavoro in seno al Consiglio. Hanno così riscontrato l’importanza di due variabili nella scelta degli alleati da parte dei rappresentanti degli Stati membri. Il primo è la percezione della *credibilità degli attori*: il ricorso a contatti e negoziati informali infatti muta al variare della nazionalità degli attori coinvolti e la percezione della loro credibilità. I Paesi del sud - con una parziale eccezione della Spagna - vengono così definiti Paesi “periferici”, ovvero Paesi che sono meno “ricercati” come alleati. I Paesi più “desiderati” risultano infatti essere quello della Presidenza (nel periodo esaminato il Belgio) ed i Paesi “grandi”, con l’esclusione, però, dell’Italia. Qualora si ricerchi un alleato del sud d’Europa la scelta cade infatti sui rappresentanti spagnoli, anziché italiani. La ragione sarebbe da ricercare nel “lack of consistency” del policy-making italiano, che fa sì che i rappresentati italiani non appaiono alleati né affidabili né strategici⁶⁴.

⁶² Creato nel 1952 su proposta (del 1938) della Danimarca, il Consiglio Nordico ambiva a intensificare la cooperazione tra i paesi scandinavi dopo la II guerra mondiale e le diverse posizioni assunti dagli stessi durante e dopo la guerra (Danimarca e Svezia erano neutrali sin dal Congresso di Vienna; dopo la guerra la Finlandia optò per la cooperazione con l’URSS, Norvegia e Danimarca entrarono nella Nato, la Svezia rimase neutrale) attraverso la creazione di un network informale a livello della società, basato sulla cooperazione transgovernativa e sulla “diplomazia del telefono”. Per un’interessante discussione del passato e del futuro della cooperazione nordica, cfr. Neumann I. (red.) (1992), *Hva skjedde med Norden? Fra selvbevissthet til Rådville*, Cappelen Forlag AS, Oslo.

⁶³ Beyers J., Dierickx G. (1998), “The Working groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?” in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 3 September 1998: 289-317.

⁶⁴ Gli autori citano in tale spiegazione anche Hoffmann (*French Dilemmas and Strategies in the New Europe*, in Keohane, Nye e Hoffmann (eds.) (1993), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Harvard University Press, London: 127-147) secondo cui la debolezza negoziale italiana risiede nel continuo ricambio governativo e nell’assenza di ambizioni diplomatiche.

La seconda variabile è quella dell'importanza dell'*omogeneità socio-geografica*, che appare essere importante per gli Stati membri del nord e meno per quelli del sud. Secondo gli autori, infatti, i rappresentanti dei Paesi del nord (Germania, Danimarca, Benelux, Regno Unito e Irlanda) comunicano prevalentemente tra sé piuttosto che con i rappresentanti dei Paesi del sud, e viceversa i rappresentanti del sud interagiscono maggiormente tra di loro. Tuttavia, l'intensa iterazione tra Paesi del sud (cui si aggiungono spesso anche irlandesi e lussemburghesi) non si traduce nella creazione di un network proprio, a differenza di quanto avviene, ad esempio, tra Paesi scandinavi. Non esiste infatti una collaborazione stabile tra Paesi del sud Europa, nonostante una vicinanza di interesse che comunque porta a riscontrare una sostanziale convergenza sulle questioni settoriali. Sul perché non vi sia collaborazione costante, varie possono essere le spiegazioni. Ad esempio, Letta⁶⁵ sostiene che: «[...] l'Italia non può considerare in modo superficiale la propria posizione geografica e deve immaginare forme di valorizzazione del proprio ruolo nel Mediterraneo. Questo indirizzo deve essere perseguito [...] attraverso le relazioni con Francia, Spagna, Portogallo e Grecia [...] ma [...] da qui ad immaginare che possa crearsi un'alleanza organica tra i Paesi di un'ipotetica *constituency* mediterranea il passo è lungo». Caracciolo⁶⁶ afferma che: «Il vincolo dei criteri di convergenza imposto a Maastricht [...] ha un significato eminentemente geopolitico: dividere gli stabili e affidabili Paesi dell'area del marco da noi "mediterranei" - simpaticamente battezzati "Club Med" o "Pigs", dalle iniziali di Portogallo, Italia, Grecia e Spagna». Ma aggiunge subito che «il fantomatico asse latino fra Italia, Francia e Spagna non è credibile. Esiste certo un interesse comune ad impedire un'eccessiva prevalenza della Germania nell'Ue. Arrivati al dunque, però, italiani, spagnoli e francesi giocano ciascuno per sé. Le dispute tra latini sono addirittura più virulente di quelle che ci oppongono ai nordici [...]». Altre ostacoli alla creazione di un network privilegiato tra Paesi del sud d'Europa possono derivare dal fatto che i Paesi del sud non costituiscono un *blocco di maggioranza* in seno al Consiglio, o che la Francia non sia interessata ad essere considerata parte del sud.

Tuttavia, se lo schema di alleanza a "geometria variabile" risponde al desiderio di tessere alleanze con partner diversi a seconda degli interessi in gioco, dando vita ad alleanze completamente sganciate da qualsivoglia variabile geografica, culturale e politica, la realtà comunitaria mostra poi nella pratica l'importanza della *coincidenza degli interessi* la quale spesso, anche se non sempre, rimanda ai diversi modelli socio-economici esistenti in Europa. Ad esempio, il modello

⁶⁵ Letta E. (1997), *Euro Sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari: 70-75.

⁶⁶ Caracciolo L. (1997), *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari: 5 e 63.

del *societal corporatism*⁶⁷ scandinavo è assai diverso da quello tipico della società mediterranea e pertanto, quando ci si trovi a negoziare legislazioni o programmi comunitari, accade spesso che i Paesi caratterizzati da un medesimo modello si trovino a condividere le proprie posizioni. Nella pratica, così, i Paesi del sud si trovano spesso ad avere interessi coincidenti e dunque, a collaborare. Vi sono poi casi che hanno mostrato come la coesione tra Paesi del sud possa avere un peso determinante, come ad esempio nel caso del *Futuro dell'azione culturale europea*.

Durante la Presidenza olandese (gennaio-giugno 1997) si trattava, tra le altre cose, del *Futuro dell'azione culturale europea*, per la quale il Consiglio si proponeva di richiedere alla Commissione uno studio, da attuarsi entro il maggio 1998. La delegazione italiana aveva presentato a tal fine una proposta, poi integrata da una nota presentata verso la fine del semestre⁶⁸. Tuttavia, la Presidenza olandese non ritenne di dover accogliere gli emendamenti italiani⁶⁹, miranti ad elaborare uno strumento comunitario che comprendesse tutto il settore della cultura e che ridefinisse i contenuti e gli obiettivi dell'azione culturale nei suoi diversi aspetti. Il non conciliante atteggiamento della Presidenza olandese nei confronti della delegazione italiana era legato alla determinazione della Presidenza di usare, quale base legale della richiesta alla Commissione, l'art. 152 TCE, che ha il vantaggio di necessitare solo della maggioranza semplice. Pertanto, nei calcoli della Presidenza olandese, l'Italia poteva essere facilmente messa in minoranza⁷⁰. Il Consiglio cultura si apriva dunque il 26 giugno 1998 a Lussemburgo all'insegna di queste premesse. Il dibattito sul *Futuro dell'azione culturale europea* figurava al punto 3 dell'Agenda. All'aprirsi del dibattito, il Ministro italiano On. Walter Veltroni presentò invece un documento sottoscritto e difeso dai rappresentanti dei cinque Paesi mediterranei⁷¹, documento elaborato nel corso di una riunione organizzata dal ministro italiano in occasione della riapertura di Palazzo Borghese a Roma, e tenutasi subito prima del Consiglio cultura⁷². La Presidenza olandese si trovava così costretta ad accettare gli emendamenti italiani⁷³.

⁶⁷ Cfr. Schmitter P. (1974), *Still the Century of Corporatism*, *Review of Politics*, 36(1): 85-131 e Schmitter P. (1977), "Modes of interest intermediation and Modes of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies* N.10: 7-38.

⁶⁸ *Comunicazione à la Presse*, doc. 9313/97 (Presse 221).

⁶⁹ Intervistata dall'autrice, la Presidenza dichiarava che «gli emendamenti italiani avrebbero preso troppo tempo».

⁷⁰ Interviste e osservazione partecipata.

⁷¹ Il portoghese Manuel Carrilho, lo spagnolo Miguel Angel Cortes, la francese Catherine Trautmann, ed il greco Evangelos Venizelos. Osservazione partecipata.

⁷² Interviste. Cfr. anche *Sole 24 Ore*, 29.6.1997.

⁷³ Osservazione partecipata.

10. Il Consiglio europeo

1. Composizione

«Il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali. Il Consiglio europeo riunisce i Capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione. Essi sono assistiti dai Ministri incaricati degli affari esteri degli Stati membri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno» (art. 4 TUE)¹.

In realtà il Consiglio europeo è composto da Capi di governo, ad eccezione della Francia – a partire dal 2005, anche di Cipro - che sono rappresentati anche dal Presidente della Repubblica. Il Presidente finlandese avrebbe in principio il diritto di partecipare e si discute se possa dirsi lo stesso per quello portoghese. In ogni caso, la prassi nei due Paesi ha stabilito altrimenti.

Ai Capi di Stato o di governo e ai loro Ministri degli esteri già previsti dai Trattati, si sono poi di fatto aggiunti alle riunioni - o a parte di esse - i Ministri economici e finanziari. Anche qui la nuova Costituzione chiarisce che «Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere da un ministro, e il Presidente della Commissione da

¹ Con la nuova Costituzione europea, i cambiamenti sono pochi. Si chiarifica che il Consiglio europeo non ha funzioni legislative e si aumenta il numero minimo delle sue riunioni, che passano ad essere ogni trimestre. L'altra innovazione è il Ministro degli esteri (v. *infra*): «Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce i suoi orientamenti e le sue priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. Il Consiglio europeo è composto dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. Il Ministro degli affari esteri dell'Unione partecipa ai lavori. Il Consiglio europeo si riunisce ogni trimestre su convocazione del Presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere da un ministro, e il Presidente della Commissione da un Commissario europeo. Se la situazione lo richiede, il Presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui la Costituzione disponga diversamente» (art. I-20).

un commissario europeo» (art. I-20,3). Vi sono poi casi in cui i Capi di Stato o di governo si riuniscono informalmente e da soli (es. riunioni di Parigi e di Formento nel 1995, di Portschach nell'ottobre 1998 e di Petersberg nel febbraio 1999). Negli anni, alle riunioni del Consiglio europeo avevano così finito per partecipare anche oltre 100 persone, facendo venir dunque meno quel clima confidenziale in nome del quale era stato creato. Il Consiglio europeo di Siviglia (giugno 2002) ha dunque stabilito che ciascuna delegazione può avere solo due sedie al tavolo e che le delegazioni non debbano eccedere il numero di 20 persone.

La *delegazione italiana* che partecipa ai Consigli europei comprende il Presidente del Consiglio e il Ministro degli esteri quali titolari, accompagnati dal Sottosegretario agli esteri con delega agli affari europei e dai Ministri economici e delle finanze, qualora le questioni da trattarsi lo richiedano.

2. Le origini

Oggi l'organo politico più importante dell'Unione², il Consiglio europeo, non era previsto dai Trattati originari. La sua istituzione, la sua evoluzione ed il progressivo rafforzamento della sua autorità non sono stati imposti da testi giuridici, bensì sono il risultato, tappa dopo tappa, della prassi politica. Dal 1961, le prime riunioni dei Capi di Stato o di governo hanno dimostrato che le Comunità europee non erano più una responsabilità esclusiva dei Ministri degli affari esteri. Tenutesi con frequenza irregolare fino al 1974, queste riunioni erano conosciute come "Vertici". Su impulso di Jean Monnet, al Vertice di Parigi del dicembre 1974 convocato dall'allora Presidente Valéry Giscard d'Estaing, fu deciso che questi incontri si sarebbero tenuti ad intervalli regolari, tre volte l'anno, e che i Ministri degli esteri avrebbero potuto assistere i Capi di Stato o di governo. Il 19 giugno 1983 la «Dichiarazione solenne sull'Unione europea di Stoccarda» fornì una definizione e descrizione delle funzioni del Consiglio europeo, il quale è stato poi sancito giuridicamente prima nell'Atto unico (1986), quindi nel Trattato di Maastricht (1992). Quest'ultimo Trattato, così come il successivo Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997, ha attribuito al Consiglio europeo funzioni precise, anche giuridiche, nel settore dell'Unione economica e monetaria, della Pesca, della cooperazione rafforzata e nei diritti dell'uomo (cfr. *infra*).

² Segretariato generale del Consiglio, *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal Segretario generale del Consiglio*, Documento LIMITE, SN 2139/99: 9.

Sebbene il Trattato preveda che il Consiglio europeo si riunisca almeno due volte l'anno, in realtà, dal 1995, esso viene organizzato quattro volte l'anno, ossia due volte per ciascuna Presidenza, anche se in alcuni casi si è arrivati addirittura a tre incontri per semestre³. La nuova Costituzione (art. I-21,3) stabilisce adesso la frequenza di una riunione a trimestre. Di fatto vi è poi una "specializzazione" dei Consigli europei di metà legislatura: ad esempio, quello di marzo è dedicato alle tematiche legate alla cosiddetta strategia di Lisbona (occupazione, innovazione, sviluppo ecc.). La sessione di metà legislatura si tiene nello Stato membro che detiene la Presidenza, mentre quella di fine legislatura si tiene adesso a Bruxelles (deciso a Nizza come compensazione per il Belgio, in cambio del voto in meno in Consiglio rispetto ai Paesi Bassi!).

Le riunioni del Consiglio europeo, costituiscono il principale momento di contatto dell'Unione con i media (la sessione ordinaria del Consiglio europeo attira tra i 2000 ed i 3000 giornalisti) e perciò con l'opinione pubblica.

3. Le funzioni

Il Consiglio è divenuto un'istanza decisionale fondamentale della Comunità, specialmente nelle più controverse questioni finanziarie e istituzionali: i membri del Consiglio europeo sono infatti spesso chiamati a mettere la parola finale su dossier assai complessi e tecnici, risolvendoli dal punto di vista politico laddove le *technicalities* abbiano fallito⁴. Le decisioni adottate dal Consiglio europeo hanno dunque un grande peso politico, che non viene sminuito dal fatto che le sue conclusioni non abbiano carattere giuridico⁵: in senso strettamente giuridico il Consiglio europeo non è un'istituzione della Comunità, figurando nella sezione delle «disposizioni comuni⁶» "a monte" (per così dire) della Comunità europea e, quindi, al di fuori dei *checks and balances* costituzionali di quest'ultima. Agli indirizzi politici dei Capi di governo viene infatti poi data la forma di atti giuridici attraverso la normale procedura prevista dai trattati, spesso ponendo la questione come punto "A" del primo Consiglio dei ministri successivo alla riunione del Consiglio europeo.

³ Presidenza tedesca, primo semestre 1999, e Presidenza finlandese, secondo semestre 1999.

⁴ E' stato ad esempio questo il caso del Consiglio europeo di Firenze (giugno 1996) in cui in prevalenza si discusse dello spinoso dossier "mucca pazza".

⁵ Cosa che la nuova Costituzione specifica: «Il Consiglio europeo [...] non esercita funzioni legislative» (art. I-20,1).

⁶ Art. 4 TUE, ex articolo D.

Il Consiglio europeo è al contempo un organismo di impulso politico⁷ (“architetto costituzionale”), di arbitraggio e di decisione finale per le questioni essenziali della vita dell’Unione: revisione dei Trattati, allargamento, orientamenti generali delle politiche interne, prospettive finanziarie a medio termine, talune nomine, decisioni previste dal Trattato (definizione delle linee guida economiche⁸, Unione economica e monetaria⁹, Pesc¹⁰, cooperazione rafforzata e diritti dell’uomo). In quanto “architetto costituzionale”, il Consiglio europeo ha il compito di dare alla costruzione europea un “impulso politico generale”. All’inizio, negli anni ‘70, tale ruolo è stato svolto con molto riserbo; a partire dalla fine degli anni ‘80, in seguito alla caduta del Muro di Berlino e con il successivo accelerarsi del processo di integrazione europea, il Consiglio europeo ha cominciato a dar vita a numerose iniziative: si ricordi, nel 1989, la cena organizzata d’urgenza dal presidente francese François Mitterrand all’Eliseo sabato 18 novembre 1989¹¹ ed il successivo Consiglio europeo di Strasburgo (8-9.12.1989) da cui scaturì la decisione di convocare, per la fine dell’anno successivo, due Cig, l’una sull’unione economica e monetaria (Uem) e l’altra sull’unione politica¹². Tra le Conferenze intergovernative ricordiamo invece l’Atto unico europeo¹³, il Trattato sull’Unione europea, il Trattato di Amsterdam e di Nizza ed infine il Trattato costituzionale.

Una seconda funzione è rappresentata dall’individuazione delle grandi linee direttive nelle questioni economiche e sociali e dalle dichiarazioni di politica estera, che sono considerate di particolare importanza (“organo di indirizzo politico”). Soprattutto in politica estera, il Consiglio europeo ha assunto un profilo sempre più netto; ha rilasciato pubblicamente proprie prese di posizione su tutte le questioni più spinose e critiche della politica internazionale degli anni ‘70, ‘80 e ‘90: dal Sudafrica, al Medio Oriente, alla dissoluzione dell’Unione Sovietica.

Infine, particolare significato ha assunto una funzione che il Consiglio europeo considerava soltanto subordinata: quella di adottare esso stesso decisioni essenziali per l’Unione europea (“produttore di decisioni”).

⁷ Art. 4 TUE.

⁸ art. 99 TCE.

⁹ Artt. 112, 121 3 122 TCE.

¹⁰ Art. 13 TUE.

¹¹ *Le Monde*, 18/19.11.89 e 21.11.89, *Le Figaro* 20.11.89.

¹² *Le Monde*, 2-14.12.1989.

¹³ Convocato a Milano nel giugno 1985, conclusosi nel dicembre 1985.

4. I negoziati in seno al Consiglio europeo

I *processi decisionali* del Consiglio europeo obbediscono ad una serie di caratteristiche costanti. Un aspetto essenziale di tale processo è rappresentato dal varo dei cosiddetti “pacchetti negoziali”: solo i Capi di Stato e di governo sono in grado, infatti, di “compensare”, vicendevolmente e tra diverse *policies*, le richieste e le concessioni degli Stati membri. Ad esempio, nell'Atto unico l'interesse di taluni Stati membri all'apertura del Mercato interno venne collegato alla richiesta di una migliore “coesione economica e sociale” proveniente da altri Stati membri. In tal modo, il Consiglio europeo è riuscito più volte a far avanzare il processo di integrazione europea anche grazie a metodi da “mercato dei cavalli” tra Stati membri¹⁴. È certamente vero che tutto ciò richiede ai Capi di governo molto tempo e notevoli sforzi, ma il progresso dell'Unione europea dipende in misura decisiva da questo tipo di trattative al vertice. I rappresentanti degli Stati c.d. “grandi” hanno in Consiglio europeo un peso relativo ed una capacità di influenzare i dibattiti assai più ampia che nel Consiglio dei ministri. A seconda del tema in discussione, però, anche il Presidente della Commissione o i rappresentanti degli Stati minori possono giocare un ruolo di primaria importanza. Lo stile di negoziato è più diretto e più personale che nel Consiglio dei ministri: il Presidente del Consiglio europeo assume importanti compiti direttivi in tutte le fasi del processo decisionale in misura più ampia che in seno al Consiglio, in particolare grazie alla fase di preparazione del Consiglio europeo. Questa avviene tramite contatti personali, riunioni politiche, e il tradizionale “giro delle capitali” effettuato dal presidente in esercizio¹⁵. Il “giro delle capitali” è infatti un particolare tipo di negoziato *bilaterale*, che è opportuno esaminare nel più vasto quadro nelle alleanze tra Paesi membri.

Nel Consiglio europeo, la scelta degli *alleati*, avviene in parte sulla base degli stessi fattori menzionati per il Consiglio peso relativo del Paese, percezione della credibilità degli attori, prossimità socio-geografica, cui si devono aggiungere relazioni storiche, prossimità politica degli attori e intesa personale tra gli attori.

Le relazioni storiche - quale ad esempio quella che lega il Portogallo all'Inghilterra sin dal 1386¹⁶ e che ancora viene sottolineata da molti decision-makers portoghesi - mantengono un certo peso nelle relazioni intra-Ue.

¹⁴ Wessels W., "Il Consiglio europeo", *Europa Europe* – CDrom, Institut für Europäische Politik, European Union Verlag.

¹⁵ Assistito dal Segretario generale del Consiglio.

¹⁶ Il 9 maggio 1386 Riccardo II d'Inghilterra e D. Giovanni I del Portogallo firmarono un trattato di alleanza perpetua di collaborazione e aiuto reciproco in caso di guerra (Trattato di

Maggiore rilievo, tuttavia, appare assumere la *prossimità socio-geografica*. I Paesi scandinavi, come abbiamo visto, vantano ad esempio una lunga tradizione di concertazione grazie al Consiglio nordico. A livello Ue, tale collaborazione si è tramutata in incontri settimanali tra i rappresentanti permanenti ed in una concertazione costante per preparare i Consigli (a tutti i suoi livelli) ed i Consigli europei. Collaborazione costante esiste anche tra i Paesi del Benelux. Tuttavia, la coppia considerata “motore dell’Europa” è stato il tandem franco-tedesco. Nato dall’accordo di amicizia e cooperazione voluto da De Gaulle e firmato all’Eliseo il 22 gennaio 1963, esso ha rivestito un ruolo fondamentale nella storia dell’integrazione europea¹⁷, in particolare durante il periodo De Gaulle - Adenauer, quando Giscard d’Estaing era presidente della Repubblica francese e Schmidt cancelliere tedesco¹⁸, e quindi durante il periodo Mitterrand - Kohl. Ribattezzato *Framania* da Tatò¹⁹, questi sostiene che l’Italia ne venga esclusa «perché [...] le premesse della *Framania* sono date da un fattore essenziale che Francia e Germania hanno in comune, e che a noi manca: la buona amministrazione. Insomma, uno Stato che funzioni [...] è questo il fattore che ci esclude [...] che] un Paese male amministrato non può essere integrato in un Paese bene amministrato [...] dunque l’Italia non potrà mai entrare in Framania». Scomparsi Mitterrand e Kohl, tuttavia, il tandem franco-tedesco si è tuttavia ultimamente offuscato, perdendo il proprio ruolo di leadership.

Un discorso particolare va poi fatto per quanto riguarda i rapporti tra i due Paesi iberici. Il Portogallo, che condivide con la Spagna l’unica frontiera fisica, guarda ovviamente ad essa in modo assai diverso dal modo in cui la Spagna guarda al Portogallo. Gli spagnoli - ironizzano a Lisbona - nel fondo del cuore non hanno mai capito perché il Portogallo non sia parte della monarchia iberica. Nonostante siano a lungo rimasti gli unici due Paesi non democratici del continente occidentale e nonostante le somiglianze tra i due passati regimi,

Windsor). I nemici di uno dei due Stati erano considerati nemici anche dell’altro. Dopo la restaurazione dell’indipendenza dopo i sessanta di regno duale con la Spagna, si cercò di rivitalizzare l’antica alleanza, con un trattato, firmato nel 1642. Il trattato di pace e alleanza che ratificava i trattati anteriori fu sigillato anche con il matrimonio tra la figlia del Re D. Giovanni IV, D. Caterina di Braganza, ed il Re d’Inghilterra Carlo II.

¹⁷ Cfr. ad esempio: Gerbet P. (1983), *La Construction de l’Europe*, Imprimerie Nationale, Paris e Gerbet P. (1994), *La Construction de l’Europe*, 2a ed.; Massoulié F., Gatelet G., Genton D. (1997), *La Costruzione dell’Europa*, Giunti, Firenze.

¹⁸ Giscard d’Estaing e Schmidt cominciarono a frequentarsi quando, agli inizi degli anni ’70 erano entrambi giovani ministri delle finanze. In particolare, insieme alle loro controparti inglese e americana (Barber e Schultz) parteciparono ad una serie di colloqui informali detti “Library Group”. Fu proprio dalla positività di questa esperienza e pensando ad essa che Giscard d’Estaing diede vita al Consiglio europeo. (cfr. Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, Cartermill, Londra: 21-23).

¹⁹ Tatò (1995), “Framania non vuole l’Italia”, *Limes*, 2/95:112.

tra Portogallo e Spagna non vi erano rapporti stretti nemmeno durante i regimi di Salazar e Franco. I due Paesi sono sempre stati entità separate: anche l'unione con la Spagna (1580 - 1640) prese la forma di un'unione personale e non territoriale sotto un unico sovrano²⁰. Uno degli adattamenti provocati dall'adesione alle Comunità è stata dunque proprio quella di aver provocato "un'alterazione qualitativa" nelle relazioni bilaterali Spagna-Portogallo²¹: oggi la Spagna è il primo partner commerciale ed il primo alleato del Portogallo. Visto il rischio di perdere i fondi di coesione a causa dell'allargamento, a partire dal Consiglio di Cardiff (giugno 1998) hanno dunque cominciato ad agire in concertazione²². A partire dal giugno 1998 vengono dunque regolarmente organizzate *cimeiras* Portogallo - Spagna, alternativamente formali e informali. La metodologia di lavoro è definita di "articulação negativa", ovvero consiste nel determinare quali sono i punti comuni e quelli non. Per quanto possibile si cerca di coordinare le posizioni, anche se ciò non garantisce comunque che alla fine i due Paesi si troveranno dalla stessa parte su tutte le questioni in agenda.

Le *relazioni personali* tra leader assumono poi un rilievo importante in seno al Consiglio europeo, anche trascendendo le differenze politiche, che potrebbero aprire un interessante campo di ricerca nel campo della psicologia politica. Si ricordi ad esempio la storica collaborazione tra François Mitterrand ed Helmut Kohl²³ nel rilanciare la costruzione europea con il TUE parallelamente alla riunificazione tedesca, oppure il ruolo personale svolto da Giulio Andreotti e Bettino Craxi nella ricerca di alleati per giungere alla convocazione della Conferenza intergovernativa per quello che poi fu l'Atto unico. Andreotti ad esempio usava intessere accordi e alleanze - spesso con l'aiuto del suo Capo di gabinetto - prima dello svolgersi dei Consigli europei, affinché vi si arrivasse con un consenso quanto più generalizzato possibile. In far ciò, tendeva a privilegiare le relazioni con i Paesi medio-piccoli, quali quelli del Benelux, dove per altro poteva contare su attori spesso politicamente omogenei. L'ex Presidente portoghese, Mario Soares, quando era Primo mini-

²⁰ Filippo I (Filippo II di Spagna, 1590-98); Filippo II (Filippo III di Spagna, 1598-1621); Filippo III (Filippo IV di Spagna, 1621-1640).

²¹ Ernâni Lopes, *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*, dispense del corso.

²² *O Publico*, 3.6.1998.

²³ Fu infatti dalla cena organizzata d'urgenza dal presidente francese François Mitterrand all'Eliseo sabato 18 novembre 1989 (*Le Monde*, 18/19.11.89 e 21.11.89, *Le Figaro* 20.11.89) e dal successivo Consiglio europeo di Strasburgo (8-9.12.1989) che scaturì la decisione di convocare, per la fine dell'anno successivo, due Cig, l'una sull'unione economica e monetaria (Uem) e l'altra su una ancor vaga "unione politica" (*Le Monde*, 2-14.12.1989).

stro del governo do Bloco central²⁴, utilizzò i suoi rapporti personali e politici internazionali per chiudere i negoziati per l'adesione alla Cee: Felipe Gonzales, François Mitterrand, Schmidt, Helmut Kohl, Giulio Andreotti e Fitzgerald (Primo ministro irlandese e presidente del Consiglio europeo allora in esercizio), con il quale firmò il 24 ottobre 1984 un *constat d'accord*, nel quale si affermava l'irreversibilità del processo di integrazione del Portogallo nella Cee²⁵.

Proprio il caso Soares e lo sbloccarsi dei negoziati di adesione di Spagna e Portogallo ricordano l'importanza della *prossimità politica* tra leader. Per quanto alcune famiglie politiche europee abbiano raggiunto un notevole grado di coesione, nessuna di esse si è ancora trasformata in vero e proprio partito transnazionale; tuttavia, l'appartenenza ad esse può assumere una certa importanza. Le due famiglie politiche europee di maggiore rilievo sono il *Partito popolare europeo (PPE)* ed il *Partito socialista europeo (PSE)*. Ad esempio, le riunioni dei Capi di Stato e governo della famiglia PPE (poi riproposte anche dai socialisti) hanno avuto un'influenza determinante in alcune fasi della storia dell'integrazione europea, tanto da essere definiti dal *Financial Times* «la più influente *cabala* della Comunità». Tali incontri sono utili in quanto servono a preparare una linea comune, nonché a conoscere gli orientamenti degli statisti delle altre famiglie politiche attraverso i contatti speciali di ciascuno dei partecipanti²⁶. I vertici delle famiglie politiche europee si tengono tanto prima dei Consigli europei, che ogni qualvolta la situazione lo richieda: riuniscono i Capi di Stato e/o di governo dei Paesi Ue a guida del partito in questione (ma a volte anche i capi dell'opposizione), un Commissario quale rappresentante della Commissione per il gruppo politico in questione, l'eventuale Presidente o Vice presidente del Parlamento europeo, e il Presidente del gruppo in questione al Parlamento europeo²⁷. Sporadici incontri si sono inoltre avuti in occasione dei Consigli dei ministri degli affari esteri, dell'economia e delle finanze. Ad esempio, in occasione della riforma della Politica agricola comune, tali incontri informali hanno reso molto più facile trovare accordi nella successiva fase formale.

Al contrario, la mancanza di legami politici europei ha contribuito a mettere in difficoltà alcuni governi, come fu il caso in Italia del governo Berlusconi²⁸ il

²⁴ Una coalizione Ps-Psd che aveva come obiettivo primario la firma dei Trattati di adesione alla Cee (9.6.1983 - 6.11.1985).

²⁵ Per una dettagliata descrizione dei negoziati che hanno portato all'adesione, cfr. Bindi Calussi F. (1998): *The Enlargement to Southern Europe: the Negotiations EEC / Portugal as a Study-case for Eastern Enlargement?* Paper for the 3rd PanEuropean international relations conference and joint meeting with the international studies association, Vienna 16-19.9.1998.

²⁶ Ad esempio era il caso di Kohl con Mitterrand e di Andreotti con Gonzales e Cacaco Silva.

²⁷ Interviste.

²⁸ 10.5-12.12.1995.

quale fu penalizzato tanto da una mancanza di vincoli politici tra i partiti della coalizione governativa e le grandi famiglie politiche europee, che dalle reazioni negative suscitate in Europa dall'inclusione di Alleanza nazionale nel governo. Non a caso – e non solo per ragioni elettorali interne – lo stesso Berlusconi ha poi considerato una priorità l'entrata di Forza Italia nel PPE²⁹. Per simili motivi – come visto – il PSD portoghese ha abbandonato il piccolo Gruppo Liberale (ELDR) per il PPE. Duran Barroso, nuovo Presidente della Commissione, ha beneficiato nell'ottenere tale incarico, proprio dal fatto che il suo partito, il PSD, faccia adesso parte della maggiore famiglia politica europea, il PPE.

Il caso del *Protocollo sociale* del 1991 rappresenta un interessante esempio di come nei negoziati del Consiglio europeo continuo sia le relazioni politiche che quelle personali. Durante i negoziati per il Trattato di Maastricht, dopo lunghe trattative sponsorizzate dalla Commissione Delors, i partner sociali europei (Etuc e Unice) raggiunsero³⁰ un accordo su una possibile formulazione di un articolo del Trattato sulla concertazione nella politica sociale. Il giorno stesso in cui veniva firmato, il testo dell'accordo veniva comunicato al Presidente del Consiglio in esercizio, l'olandese democristiano Ruud Lubbers³¹. Etuc e Unice si impegnarono poi per far accettare l'accordo ai governi europei³². L'8 novembre, la Presidenza olandese presentava il cosiddetto *Second Draft Treaty*³³. La nuova versione del Trattato non era esente da problemi. Uno dei nodi ancora da sciogliere era proprio la questione della politica sociale, per la quale era stata incluso, in qualità di *proposta*, l'accordo cui erano da poco pervenute le parti sociali, detto "Accordo del 31 ottobre". Vi era tuttavia una ferma opposizione inglese³⁴ in

²⁹Cfr. ad es. Missiroli A. (1994), "Quale Unione per l'Europa e per l'Italia", *Note e Ricerche*, CESPI, Roma.

³⁰La notte del 31.10.1991.

³¹*Unice Position Papers 1991*, Partie II.

³²Ad esempio quali misure dovessero essere adottate alla maggioranza qualificata e quali ancora all'unanimità.

³³*Financial Times 12.11.1991 Europe Documents* N.1746/1747, 20.11.1991. Il secondo *Draft Treaty* fu introdotto dopo che il primo era stato respinto in modo umiliante da 10 Stati su 12 il 31 settembre 1991. Tra le cause che hanno decretato il totale fallimento dello sforzo olandese di elaborare un trattato unitario (il *Non paper* lussemburghese, come poi il Trattato di Maastricht si basava su tre "pilastri" distinti), l'autorevole *The Economist* menzionò l'aver voluto tirare troppo la corda in senso federale, la mancanza di coordinamento tra i vari ministeri olandesi, nonché una certa irritazione per la settimana "di vacanza" alle Antille olandesi offerta ai rappresentanti permanenti dei Dodici in un momento così cruciale per la costruzione europea (l'uso è un invito di un week-end) (*The Economist*, 5-11.10.1991:32). Cfr. anche *Agence Europe* e *Financial Times*, 1.11.1991 e 2.10.1991.

³⁴La proposta del Rappresentante permanente tedesco Jurgen Trunpf, che la questione avrebbe potuto essere risolta semplicemente battendo ai voti i britannici, fu subito troncata dal collega d'oltremarica, Sir John Kerr, con l'affermazione che ciò sarebbe stato per gli inglesi «come chiedere ad un tacchino di votare per un Natale anticipato» (*Financial Times*, 12.11.1991).

tema di politica sociale³⁵. Mentre il Presidente in esercizio Ruud Lubbers stava cercando una formula su cui far concordare tutti gli Stati membri³⁶, il 26 novembre la *Confederation of British Industry* - timorosa che la propria adesione all'accordo del 31 ottobre potesse indebolire l'alleanza con il governo contro la legislazione sociale comunitaria, minacciò di ritirarsi dal patto³⁷. Il Segretario generale dei sindacati europei Emilio Gabaglio cominciò allora a sostenere la clausola dell'*opting-out* per il Regno Unito³⁸ cercando di costruirvi attorno una coalizione trasversale sfruttando l'appoggio tanto dei socialisti che dei democristiani. Da parte socialista, Etuc aveva infatti un alleato nel gruppo socialista del Parlamento europeo³⁹. Per quanto riguardava i democristiani Gabaglio, ex presidente Acli, poteva poi contare su ottimi contatti personali. Ricordiamo che, all'epoca di Maastricht, sei dei dodici leader comunitari appartenevano alla famiglia democristiana: il Presidente del Consiglio italiano Andreotti, il Primo ministro olandese Ruud Lubbers (Presidente in carica) e le controparti lussemburghese (Jacques Santer), belga (Wilfred Martens) e greca (Constantine Mitsotakis), nonché il Cancelliere tedesco Helmut Kohl. In occasione del Consiglio europeo di Maastricht vi furono due vertici democristiani: uno il 26 novembre a Bruxelles, il secondo a L'Aja subito prima del Consiglio europeo di Maastricht. Il problema maggiore da risolvere era come convincere John Major a firmare la revisione del Trattato senza annacquare troppo. Il secondo vertice ebbe dunque luogo dopo un incontro tra Kohl⁴⁰ e Major, tenutosi il 27 novembre a Londra⁴¹. Alla riunione dell'Aja fu invitato anche Gabaglio, che ripropose la possibilità di un *opting-out* per la Gran Bretagna in materia di politica sociale. Inversamente, Ruud Lubbers partecipò al Comitato esecutivo di Etuc⁴². Inoltre Gabaglio, in un giro di capitali

³⁵ *The Economist*, November 9th-15th, 1991, Vol.321, N. 7732: 29.

³⁶ *Financial Times*, 26.11.1991.

³⁷ *Financial Times*, 26.11.1991; *Agence Europe*, 27.11.1991.

³⁸ *Financial Times*, 27.11.1991.

³⁹ Come confermava una dichiarazione del presidente del gruppo socialista, Jean Pierre Cot che in una conferenza stampa tenutasi il 1 dicembre ricordava come «il mercato interno senza dimensione sociale sarebbe dannosa per i cittadini europei» e che era dunque necessario tenere in dovuta considerazione la politica sociale nel nuovo Trattato. Il legame preferenziale che unisce i socialisti europei ad Etuc non è del resto un segreto: come confermano tanto funzionari parlamentari che parlamentari stessi: vi è tra essi uno stretto contatto, nonché gruppi di lavoro comuni. Benchè vi sia alcun legame organico è poi da ricordare l'esistenza dell'intergruppo *Trade Unions* all'interno del Parlamento europeo (Corbett R., Jacobs F. (1992), 2a ed., *The European Parliament*, Longman, London: 158), nonché che, ad esempio, tra la metà ed un terzo dei parlamentari europei laburisti sono sponsorizzati (e finanziati) dalle *Trade Unions* (interviste). Cfr. anche *Agence Europe*, 2-3.12.1991.

⁴⁰ Nonostante l'appartenenza a famiglie politiche diverse, infatti, Kohl può contare su ottimi contatti personali tanto con John Major che, in particolare, con François Mitterrand (*Financial Times*, 14.11.1991).

⁴¹ *Financial Times*, 27.11.1991; *Agence Europe*, 28.11.1991.

⁴² Amsterdam, il 5 e 6 dicembre 1991.

europee, incontrò il Presidente francese Mitterrand⁴³ e il Ministro italiano per gli affari esteri, Gianni De Michelis⁴⁴. Al contrario, il Presidente della Commissione Jacques Delors affermava, due giorni prima del Consiglio europeo, che una clausola di *opting-out* in materia di politica sociale avrebbe costituito un pericoloso precedente⁴⁵. All'apertura del Consiglio europeo di Maastricht (9-10 dicembre 1991), pochi avrebbero scommesso su un esito positivo. «Mai - scrisse *The Economist* - un Vertice comunitario ha avuto un'agenda così sovraccarica»⁴⁶. Per quanto riguardava la politica sociale, erano in circolazione più testi, dei quali alcuni relativi anche agli articoli considerati nell'Accordo del 31 ottobre. I lavori si rivelarono inaspettatamente proficui: nella serata di martedì vi era ormai accordo sulla maggior parte delle questioni; la politica sociale, invece, era sempre ad un punto morto⁴⁷. Secondo gli inglesi, la politica sociale così come proposta, avrebbe danneggiato l'Europa intera: ciò che Major rifiutava in particolare era qualsiasi estensione di regolamentazione del mercato del lavoro⁴⁸. Constatata l'impossibilità di un ravvicinamento delle diverse posizioni, il ministro olandese per gli affari europei Piet Dankert, ammetteva che «non vi è spazio per un compromesso»⁴⁹. Di conseguenza, alle 7 di sera del martedì, l'incontro veniva sospeso per permettere a Lubbers di parlare in privato con John Major, cui si aggiunse in seguito Helmut Kohl. Finalmente, alle 11, «l'amicizia tra Kohl e Major si dimostrò utile», facendo sì che Major accettasse che gli altri undici Stati membri legiferassero per conto proprio in materia di politica sociale⁵⁰: l'idea dell'*opt-out* propugnata da Gabaglio. Si recuperò così l'accordo del 31 ottobre, modificandolo in un solo punto, cosicché fu infine adottato con la forma di Protocollo annesso ai Trattati⁵¹.

Con l'arrivo di una nuova generazione di leader europei, sostanzialmente omogenei per idee politiche, età e (limitata) esperienza governativa, si è avuto un nuovo sviluppo del ruolo del Consiglio europeo. I nuovi leader della famiglia socialista si sono infatti visti costretti a manovre economiche restrittive -

⁴³ Il 29 novembre. L'appoggio di Mitterrand in materia di politica sociale risale al memorandum del 1981 (Cfr. *Agence Europe*, 27.11.1991).

⁴⁴ Tra l'altro Gabaglio ne parlò ancora ad un convegno organizzato dalla Cisl, convegno dove tra l'altro Andreotti menzionando la "crisi dell'economia sociale di mercato", ribadì l'impegno italiano per far approvare un accordo soddisfacente in materia di politica sociale (intervista di un alto funzionario comunitario).

⁴⁵ *Agence Europe*, 6.12.1991.

⁴⁶ *The Economist*, 7th-13th.12.1991, Vol.321, N.7736, p.34.

⁴⁷ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29; *Heral Tribune*, 11.12.1991.

⁴⁸ *Financial Times*, 11.12.1991.

⁴⁹ *Financial Times*, 11.12.1991.

⁵⁰ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29.

⁵¹ Si tratta di un Protocollo ed un Accordo annessi al Trattato di Maastricht. Cfr. *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29.

e dunque difficili da fare approvare a livello domestico - cosicché il quadro europeo ha assunto per essi una valenza nuova. Da una parte l'Ue può infatti tornare utile per giustificare o prendere decisioni altrimenti difficilmente presentabili nel contesto nazionale, dall'altra gli incontri dei Consigli europei diventano luoghi in cui esprimere e ricevere la solidarietà dei colleghi europei e dove, se necessario, trovare una fonte di "legittimazione internazionale" da rivendere a casa, grazie alla grande attenzione dei media su tali eventi. Tuttavia, l'attivismo "europeo" del premier può, specialmente laddove vi siano governi di coalizione, generare conflitti - latenti o palesi - con gli altri membri del governo, specie con il Ministro degli esteri, il cui ruolo rischia di essere ridotto. Ad esempio, la decisione del Presidente del Consiglio italiano in carica nel 1999, Massimo D'Alema, di aderire al blocco dei "14" contro l'Austria ha creato grande nervosismo alla Farnesina, che non era stata consultata.

Va infatti sottolineato che il Cag (oggi Cagre) nel suo complesso ha mostrato una certa suscettibilità proprio a causa dell'accresciuto ruolo del Consiglio europeo e dei Capi di Stato e governo che lo compongono⁵². Dopo la "Dichiarazione solenne sull'Unione europea di Stoccarda" del 1983, il Cag è infatti responsabile del coordinamento della preparazione finale dei lavori del Consiglio europeo, anche se per l'Uem, l'occupazione e la cooperazione nei settori Aig, la preparazione di fondo è assicurata dalle formazioni specializzate del Consiglio. Il Consiglio europeo, riunendosi a volte "a porte chiuse", ha voluto rimarcare il proprio ruolo quale network europeo privilegiato e prioritario. Ad esempio, può essere in tal senso letta la decisione presa a Pörschach (24/25.10.1998) dai Capi di Stato e di governo di dotarsi di un network telematico esclusivamente proprio⁵³.

5. Il Presidente del Consiglio europeo

Il problema della rotazione della Presidenza già trattato per il Consiglio, assieme alla necessità di diminuire il numero di persone che rappresentano l'Unione esternamente (c'è una famosa frase, attribuita all'allora Segretario di Stato americano Kissinger: «If I want to call Europe, who shall I call?») hanno contribuito a far prendere alla Convenzione una decisione che avrà sicuramente un impatto sulla futura Unione europea, sia internamente che esternamente: la creazione di un Presidente del Consiglio europeo eletto e che resti in

⁵² Generalmente i momenti più critici del Consiglio europeo, i "pranzi di lavoro", avvengono in stanze separate: i Capi di governo (assistiti solo dagli interpreti, se necessario), i Ministri degli esteri in altro locale, ultimamente anche i Sottosegretari hanno preso a riunirsi per conto proprio (altrettanto fanno i Rappresentati permanenti).

⁵³ Interviste.

carica per due anni e mezzo rinnovabili: L'art. I-22 recita infatti: «1. Il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Il suo mandato è rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura. 2. Il Presidente del Consiglio europeo: presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; ne assicura una preparazione e una continuità adeguate in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio "affari generali"; si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni. Il Presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del ministro degli affari esteri dell'Unione. 3. Il Presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale».

LETTERE DALL'EUROPA di GIULIANO AMATO

Da Il Sole 24 Ore, Lettera n. 19

IL PRESIDENTE EUROPEO

Ho detto più volte, ma sempre un po' "en passant", che mi piacerebbe scrivere nella Costituzione europea che, non domattina, ma nel 2015 l'Unione avrà un presidente unico, eletto da un collegio di parlamentari europei e nazionali o, perché no, da noi cittadini. E' utile oggi che ne spieghi il senso, perché l'idea acquista consensi e li acquista perché sempre più se ne capisce il valore di punto di arrivo, necessariamente non immediato, della transizione in cui ci troviamo.

Per decenni le aspettative sul futuro istituzionale europeo le era venute forgiando la dinamica della costruzione del mercato unico, attorno a cui erano cresciuti insieme l'ordinamento comunitario e le sue istituzioni. Alla costruzione del mercato unico puntavano e puntano ancora oggi i regolamenti e le direttive che hanno armonizzato le nostre legislazioni nazionali, eliminando barriere, liberalizzando servizi e stabilendo standards e regole del gioco comuni. E sulla costruzione del mercato unico è cresciuta la Commissione, motore essenziale del sistema istituzionale europeo, titolare esclusivo del potere di iniziativa, con il Consiglio dei Ministri (affiancato più tardi dal Parlamento europeo) che approvava ed approva ciò che la Commissione via via proponeva.

C'era una logica in tutto questo. Il mercato unico poteva nascere soltanto sotto l'impulso dell'istituzione investita del solo interesse europeo e per ciò stesso non appesantita dai quei vincoli di politica interna di cui erano figlie le

barriere che si dovevano eliminare, gli aiuti di stato che si dovevano cancellare e le mille sacche di rendita cresciute nella preesistente frammentazione. Gli stati membri, certo, dovevano poi approvare le nuove regole attraverso i Consigli dove siedono i loro Ministri, e qui quei vincoli hanno sempre cercato di difendersi. Ma così era di necessità il gioco e nel gioco più aveva forza la Commissione (e più ne veniva acquistando il Parlamento europeo), più diventava possibile avvicinarsi alla meta. Tant'è che su questa strada siamo arrivati addirittura all'euro.

E' stato dunque più che comprensibile che gli europeisti più convinti abbiano visto come approdo fisiologico di questa traiettoria un assetto nel quale la Commissione si sarebbe naturalmente trasformata nel governo europeo e il Consiglio sarebbe divenuto nulla più che la seconda Camera, destinata a legiferare, rappresentando gli stati, al fianco del Parlamento, che rappresenta i cittadini. Ma che cosa è accaduto? E' accaduto che nel frattempo nuove finalità, oltre a quelle della originaria Comunità economica, si sono affacciate al livello europeo: la politica estera, la difesa, il coordinamento giudiziario e di polizia, la stessa tutela della salute, sino a quella trasformazione dal profondo delle nostre società che si riassume negli obiettivi fissati tre anni fa dal Consiglio europeo di Lisbona: la società dell'informazione e quindi l'economia fondata sulla conoscenza, fornire a ciascun cittadino l'opportunità della formazione permanente, incrementare e coordinare l'educazione superiore e la ricerca, rinnovare il modello sociale europeo.

Alcune di queste finalità potevano essere assorbite, in tutto o in parte, nel tradizionale metodo comunitario. Altre no, perché si dovevano realizzare, non trasferendo il grosso delle competenze, in primo luogo legislative, al livello europeo, ma realizzando obiettivi comuni attraverso sistemi scolastici e formativi, polizie, apparati giudiziari, istituti di sicurezza sociale che rimanevano e rimangono sotto preminente responsabilità nazionale. Qui dunque gli impulsi non andavano e non vanno dalla Commissione agli organi legislativi europei, ma necessariamente dal Consiglio europeo (dove siedono i Primi Ministri) agli stati membri, con verifiche e coordinamenti periodici nei Consigli dei Ministri (e con la collaborazione, certo, della stessa Commissione). Era perciò inevitabile che prendessero nuova forza gli organi consiliari, in ambiti talora anche più schiettamente politici di quelli del mercato unico, creando così una traiettoria nuova e diversa rispetto a quella che sembrava portare verso la Commissione quale governo unico dell'Unione.

Per questo siamo oggi alle prese con l'Europa a due teste e per questo il rafforzamento degli organi consiliari, e cioè intergovernativi, non esprime il sopravvento dei vecchi antieuropeisti a danno dei comunitari sul terreno che questi si erano conquistato, ma esprime piuttosto un allargamento della dimensione europea oltre le funzioni e le attività su cui era ed è giustamente

dominante la Commissione. Abbiamo voluto un'Europa più politica, che vada oltre l'euro: potevamo pensare di poterla costruire con le stesse regole e le stesse strutture di quella economica? E tuttavia, mentre diventa irrealistico aspettarci un governo europeo figlio della sola Commissione e diventa per converso necessario dare continuità, coesione, capacità di ragionare davvero in termini europei in primo luogo al Consiglio europeo (ampliando il voto a maggioranza rispetto all'unanimità, ma anche preordinando la costruzione del consenso perché una maggioranza ci sia), dobbiamo anche domandarci dove possiamo arrivare con questo animale a due teste.

Come Dio comanda, anche l'Europa dovrà arrivare ad avere una sola testa; e quando l'avrà, probabilmente avrà in sé tanto il DNA della Commissione quanto quello del Consiglio. Ma lì dovremo arrivare, altrimenti la nostra vita sarà più complicata di quanto ci serve e meno democratica di quanto vogliamo: sarà complicata dalla coesistenza fra il presidente non più solo semestrale di cui il Consiglio europeo peraltro ha bisogno e il presidente della Commissione, dal Ministro degli Esteri che sarà bensì unico, ma in parte come voce del Consiglio, in parte come membro della Commissione, e infine dalle tante e inevitabili interazioni fra le due sfere di governo che abbiamo creato. Sarà poi insufficientemente democratica in ragione della testa intergovernativa, dalla quale passano politiche comuni sulle quali per un verso il Parlamento europeo ha per ora un controllo ben più tenue di quello che ha sulla Commissione, mentre per l'altro i governi ne rispondono ai rispettivi Parlamenti nazionali più per come fanno valere gli interessi nazionali che per come concorrono a quelli comuni.

Ecco allora il senso del presidente unico nel 2015. Deciderlo oggi, vorrebbe dire che sappiamo di dover convivere con due teste, perché non c'è altro modo di portare al livello europeo politiche che rimarrebbero altrimenti solo ed esclusivamente nazionali. E tuttavia aspiriamo ad averne una sola e siamo intenzionati a lavorare nei prossimi anni per una progressiva convergenza, di cui non conosciamo i passaggi, ma che vogliamo portare a compimento. Nel 2015 il presidente non dovrà essere presidente sia del Consiglio sia della Commissione. Dovrà essere presidente dell'Unione e del suo governo. Li troverà la Convenzione il coraggio e la lungimiranza di aggiungere ai suoi tanti articoli questa piccola riga?

11. La Corte di giustizia

1. Introduzione: la storia

Tra tutte le istituzioni dell'Unione europea, la Corte di giustizia è, probabilmente, la meno conosciuta¹. Solo poche volte acquista una certa notorietà, quando le sue pronunce toccano temi di particolare rilevanza ed attualità. Eppure la Corte, che non deve essere confusa con la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sede a Strasburgo, ha dato un contributo fondamentale al successo del processo di integrazione europea fin dai suoi primi passi. La Corte di giustizia delle Comunità europee nasce, infatti, il 18 aprile 1951 quando, con il Trattato di Parigi, il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi danno vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). Le alte parti contraenti, in quell'occasione, decidono di affiancare all'Alta autorità, al Consiglio speciale dei ministri e all'Assemblea comune una Corte di giustizia, chiamata ad esercitare funzioni di controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti o dei comportamenti delle altre istituzioni e soprattutto, dell'Alta autorità. Quando il 25 marzo 1957, a Roma, vengono firmati i Trattati che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, la struttura istituzionale delle due nuove Comunità rispecchia quella della Ceca. Contemporaneamente ai Trattati viene allora firmata una Convenzione per effetto della quale la Corte comincia ad agire per tutte e tre le Comunità. Da oltre cinquant'anni, quindi, la Corte di giustizia, che ha sede in Lussemburgo, svolge quotidianamente la sua missione di garantire l'osservanza del diritto comunitario nell'interpretazione

¹ Se non diversamente specificato, i paragrafi seguenti sono prevalentemente basati su Gaja G. (2003), *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Bari; Daniele L. (2004), *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano; Jacobs F.G. (2002), "Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future", *Dir. Un. Eur.*, Giuffrè, Milano: 203; Pocar F. (2002), *Il diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano; Cide (a cura del) (2003), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, Milano.

e nell'applicazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché delle norme adottate dalle istituzioni comunitarie competenti. In altri termini, la Corte garantisce che la legislazione dell'Unione europea sia interpretata e applicata allo stesso modo in tutti gli Stati membri, sia uguale per tutti e in qualunque circostanza². Per condurre a buon fine tale missione, la Corte è stata dotata di ampie competenze giurisdizionali, che esercita nell'ambito delle varie categorie di ricorsi. La Corte giudica, infatti, delle controversie fra Stati membri, istituzioni europee, imprese e normali cittadini. «La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. Pertanto, il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, impone ai singoli degli obblighi e, allo stesso tempo, attribuisce loro dei diritti soggettivi». È sulla base della concezione giuridica rispecchiata in questo brano, tratto dalla sentenza della causa *Van Gend & Loos* del 5 febbraio 1963³, che sarebbero stati in seguito affermati e poi progressivamente sviluppati tanti principi giuridici fondamentali del diritto dell'Unione europea, tra i quali quello dell'applicazione diretta del diritto comunitario, quello del primato delle sue disposizioni o, ancora, quello della responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai singoli a causa di una violazione del diritto comunitario stesso⁴. Dai primi due principi, ad esempio, la Corte di giustizia ha dedotto l'obbligo per i giudici nazionali di dare piena applicazione al diritto comunitario all'interno della loro sfera di competenza e di proteggere i diritti conferiti da quest'ultimo ai singoli, non applicando nessuna disposizione del diritto nazionale eventualmente contraria, sia essa anteriore o successiva alla norma comunitaria. L'apertura della Corte nei confronti dei giudici nazionali nelle prime decisioni, dal tenore decisamente costituzionale, era basata sull'idea di un contratto, di ordine giurisdizional-costituzionale. Affermando che il nuovo ordinamento avrebbe operato in settori limitati, la Corte invitava le Corti supreme degli Stati membri ad accettare il nuovo ordinamento, con l'intesa che esso sarebbe stato relegato a settori limitati. Così, ad esempio, la Corte costituzionale italiana, quando alla fine accettò il principio del primato del diritto

² Arnulf A. (1999), *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, New York.

³ In tale occasione, la Corte conferiva all'impresa di trasporto Van Gend en Loos, importatore di merci dalla Germania ai Paesi Bassi, il diritto a vedersi applicato il dazio doganale secondo il tasso vigente al momento dell'entrata in vigore del Trattato, in sostituzione del maggior tasso introdotto successivamente.

⁴ Feld W. (1964), *The Court of the European Communities: New Dimension in International Adjudication*, Nijhoff, The Hague.

comunitario, lo fece sulla base di un preciso criterio di separazione delle competenze⁵.

L'ultimo principio sopra ricordato, invece, ha contribuito a rafforzare in maniera decisiva la protezione dei diritti attribuiti ai singoli dalle norme comunitarie e a sollecitare un'attuazione più diligente delle norme comunitarie da parte degli Stati membri, per evitare obblighi di risarcimento che, in alcuni casi, possono avere serie ripercussioni sulle finanze pubbliche. Il principio è stato affermato nel 1991, nella sentenza *Francovich*⁶. La causa vedeva coinvolti due cittadini italiani, ai quali i datori di lavoro, dichiarati falliti, dovevano compensi per l'attività lavorativa. Insoddisfatti, avevano promosso azione in giudizio invocando l'inadempimento dello Stato italiano che non aveva dato attuazione alle disposizioni comunitarie a tutela dei lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro⁷. Adita da un giudice italiano, la Corte ha rilevato che la norma comunitaria in questione mirava ad attribuire ai singoli dei diritti di cui essi invece erano stati privati a causa dell'inadempimento dello Stato che non aveva dato ad essa attuazione. La Corte tracciava così la strada per un'azione di risarcimento contro lo Stato stesso.

Lungo tutte le sue sentenze, il giudice comunitario ha, dunque, contribuito in modo decisivo, mediante la consacrazione giurisprudenziale di tali principi, al rafforzamento e allo sviluppo dei diritti dei cittadini nelle varie attività che essi svolgono⁸. Alcuni esempi⁹. A partire dalla sentenza *Cassis de Dijon* del 1979¹⁰, avente ad oggetto una controversia sull'importazione di un noto liquore francese, sulla base del principio della libera circolazione delle merci, la Corte ha affermato che i consumatori europei possono acquistare nel proprio Paese ogni prodotto alimentare proveniente da un altro Paese dell'Unione, a condizione che esso vi sia stato legalmente prodotto e commercializzato e che alla sua importazione nel Paese di consumo non si oppongano ragioni imperative derivate, ad esempio, dalla protezione della salute o dell'ambiente. Numerose sentenze, ancora, sono state emesse nel settore della libera circolazione delle persone. Una delle più note è sicuramente la sentenza *Bosman*, emessa nel 1995¹¹, nella quale la Corte si è pronunciata, su domanda di un giudice belga, sulla compatibilità di norme della federazione di calcio con la libera

⁵ Weiler J.H.H. (2003), *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Milano.

⁶ *Francovich & Bonifaci v. Italia*, Casi C-689/90.

⁷ Ex direttiva 80/1987.

⁸ Wallace H, Wallace W. (2003), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, New York.

⁹ Fonte: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (2003), *Cinquantenario della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Corte di giustizia delle Comunità europee, Divisione Stampa e Informazione, Lussemburgo.

¹⁰ Caso 120/70.

¹¹ Caso C-415-93.

circolazione dei lavoratori. Essa ha precisato che l'attività sportiva praticata a livello professionale è un'attività economica il cui esercizio non può essere ostacolato da norme che disciplinano il trasferimento dei giocatori o che limitano il numero dei giocatori cittadini di altri Stati membri. Partendo dalla disavventura del sig. Cowan¹², un turista inglese che era stato aggredito e seriamente ferito nella metropolitana parigina, la Corte, nel 1989, ha, invece, sancito un importante principio sulla libera prestazione dei servizi. Adita da un giudice francese, la Corte ha, infatti, reso non opponibile a Cowan la norma francese che limitava ai cittadini nazionali la possibilità di ricevere l'indennità in causa. In altre parole, la Corte ha deciso che, in qualità di turista, il sig. Cowan poteva beneficiare di servizi e rientrava nel campo di applicazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità sancito nel diritto comunitario; pertanto, aveva diritto allo stesso indennizzo spettante ad un cittadino francese. Interessante, infine, ricordare, a titolo esemplificativo, la causa che ha visto coinvolta Gabrielle Defrenne¹³. La signora, di nazionalità belga, aveva proposto un'azione contro la Sabena, la compagnia aerea presso la quale lavorava come hostess, a motivo della discriminazione nella retribuzione che essa percepiva rispetto ai suoi colleghi di sesso maschile che svolgevano la stessa attività lavorativa. Su domanda del giudice belga, la Corte ha deciso, nel 1976, che la norma del Trattato che impone il principio di parità delle retribuzioni tra lavoratrici e lavoratori per uno stesso lavoro ha effetto diretto. L'evoluzione della giurisprudenza qui succintamente riportata, evidenzia, quindi, chiaramente il contributo dato dalla Corte alla creazione di uno spazio giuridico riguardante i cittadini quali destinatari del diritto comunitario.

Alcuni autori si sono soffermati sul ruolo che la Corte ha avuto nello sviluppo della Comunità e delle circostanze che lo hanno consentito¹⁴. Una di queste è stata individuata nella difficoltà di funzionamento dei meccanismi decisionali nelle istituzioni politiche. In presenza di un lento procedere dell'attività normativa, la Corte avrebbe provveduto a consolidarne i risultati, andando in molti casi assai oltre, fino ad incidere in modo significativo sul sistema delle fonti, sui rapporti fra norme comunitarie e norme interne e sulla stessa ripartizione delle competenze fra Comunità e Stati membri. Nonostante parte della giurisprudenza della Corte abbia dato luogo a critiche in alcuni Stati membri, in particolare in Italia e in Germania, dove si era diffuso un timore per l'attivismo della Corte, nel complesso essa è stata accolta con favore, sia perché le soluzioni date dalla Corte rispondevano ad esigenze largamente sentite, sia perché ne è stata riconosciuta l'adeguatezza allo sviluppo

¹² Caso 186/87.

¹³ Casi 80/70, 43/75, 149/77.

¹⁴ Ad esempio, Gaja G. (2003), *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Bari: 45.

del sistema comunitario. Nelle pronunce recenti si avverte, comunque, una tendenza della Corte a limitare il proprio contributo innovativo, mettendosi al passo con il ritmo, spesso lento, impresso dalle istituzioni politiche allo sviluppo della Comunità.

La Corte di giustizia, compresa nel quadro istituzionale unico dell'Unione, già istituzione unica fino al 1988, si articola oggi al suo interno in due rami, dotati di autonomia funzionale: la Corte di giustizia in senso proprio e il Tribunale di primo grado. Il sistema giudiziario è però stato sottoposto ad un incisivo processo di riforma con il Trattato di Nizza¹⁵. Le principali novità introdotte dal Trattato riguardano la ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale. È inoltre prevista la creazione di "camere giurisdizionali", che costituiscono nuovi tribunali specializzati per specifiche materie¹⁶. Una più dettagliata analisi di queste novità sarà oggetto dei paragrafi successivi. Occorre però ricordare che le trasformazioni previste dal Trattato di Nizza non sono ancora state attuate.

La nuova Costituzione per l'Europa non innova particolarmente il sistema giudiziario dell'Unione¹⁷; la Convenzione, tuttavia, aveva dedicato alla Corte di giustizia un circolo di discussione, recependone poi le proposte avanzate. Con la nuova Costituzione viene consacrata la struttura della Corte di giustizia come una istituzione "una e trina", comprendente al suo interno «la Corte di giustizia europea, il Tribunale e i tribunali specializzati». Le funzioni della Corte continuano ad essere le stesse, e non vengono modificate le disposizioni inerenti alla composizione, la durata del mandato, i requisiti per l'espletamento delle funzioni giurisdizionali. Una novità è prevista dall'art. III-262, che istituisce un comitato con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima della decisione definitiva dei governi degli Stati membri. Tale comitato sarà composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, dei quali uno sarà proposto dal Parlamento europeo. Per quanto riguarda i tribunali specializzati presso il Tribunale, la Costituzione afferma che, quando entreranno in funzione, avranno il compito di conoscere in primo grado alcune categorie di ricorsi inerenti a materie specifiche. Numerose modifiche riguardano, invece, i confini della giurisdizione comunitaria. La nuova Costituzione, infatti, elimina la struttura del diritto comunitario a pilastri; per questo la

¹⁵ Nascimbene B. (a cura di) (2003), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Giuffrè, Milano.

¹⁶ Dashwood A., Angus J. (2001), *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart Publishing, Oxford.

¹⁷ Tizzano A. (a cura di) (2004), *Una Costituzione per l'Europa*, Giuffrè, Milano.

competenza pregiudiziale, oggi soggetta a modalità particolari con riguardo al titolo IV ed alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, verrà ricondotta ad un'unica disposizione: l'art. III-274. Continua ad essere esclusa la competenza della Corte sugli atti PESC. Viene inoltre estesa la legittimazione dei privati all'impugnazione di atti diversi da quelli a loro formalmente destinati: senza dubbio, si tratta di un importante passo verso un più facile accesso dei singoli cittadini alla giurisdizione comunitaria. Per altri tipi di giudizio, tra cui quello nei confronti di uno Stato membro che abbia mancato di eseguire una sentenza della Corte, viene infine semplificata la procedura.

Alcuni numeri per dare un'idea dell'attività della Corte¹⁸: nel 2002 ha definito 513 cause (434 nel 2001) e le nuove cause si sono attestate a 477 (504 nel 2001). Negli anni sessanta le cause promosse di fronte alla Corte erano in media 50 all'anno, 130 nel 1975, 279 nel 1980 e 385 nel 1988, anno dell'istituzione del Tribunale di primo grado, al termine del quale vi erano 605 cause pendenti. Dal canto suo, il Tribunale, sempre nel 2002, si è pronunciato in 331 cause (340 nel 2001) e ha visto 411 nuove cause iscritte (345 nel 2001). L'incremento costante del numero delle cause è dovuto a diversi fattori: l'aumento del numero degli Stati membri in seguito ai vari ampliamenti dell'Unione e, in misura maggiore, l'importanza crescente, in termini qualitativi e quantitativi, dell'attività legislativa delle istituzioni comunitarie, nonché una migliore conoscenza del diritto dell'Unione europea da parte sia dei professionisti del diritto sia dei cittadini. Considerate le parcelle degli avvocati, portare un caso davanti alla Corte può, comunque, rappresentare un impegno particolarmente oneroso per i ricorrenti, in particolare per le persone fisiche o le piccole imprese. Per ovviare a questo problema, è previsto un piccolo sussidio legale; tuttavia, questo è insufficiente a far fronte alle numerose richieste¹⁹.

Per quanto riguarda la durata dei procedimenti, vi è una tendenza all'aumento della stessa. Per le domande di pronuncia pregiudiziale e i ricorsi diretti, tale durata è all'incirca di 24 mesi, mentre la durata media di trattazione dei ricorsi contro le pronunce del Tribunale di primo grado ha raggiunto i 19 mesi. Queste cifre danno chiaramente conto dell'intensità e dell'importanza dell'attività giurisdizionale comunitaria, ma anche delle sue attuali difficoltà.

¹⁸ Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (2003), *Relazione annuale 2002 - Compendio dell'attività della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, Lussemburgo.

¹⁹ Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York.

2. Le fonti normative e la composizione. Giudici e avvocati generali. Le formazioni di giudizio

La disciplina dell'attività della Corte di giustizia è contenuta in diverse fonti normative²⁰. Le principali disposizioni sono contenute nei Trattati, ma molte importanti norme si ritrovano nel Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, allegato al TCE. Le disposizioni dello Statuto possono essere modificate su richiesta della Corte di giustizia o della Commissione, con deliberazione unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione o, secondo i casi, della Corte di giustizia (art. 245 TCE, secondo comma). Vi è infine un regolamento di procedura della Corte di giustizia, stabilito dalla Corte stessa, ma poi sottoposto all'approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata (art.223 TCE, sesto comma). La Corte è composta attualmente, in seguito all'allargamento dell'Unione avvenuto il 1° maggio 2004, da 25 membri, ovvero «un giudice per Stato membro». Per l'espletamento delle sue funzioni la Corte è inoltre assistita da otto avvocati generali (numero che può essere aumentato dal Consiglio, con deliberazione all'unanimità, su richiesta della Corte). Ai sensi dell'art. 223, primo comma TCE, i giudici e gli avvocati generali sono scelti tra personalità «che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza». Si tratta, evidentemente, di requisiti che, se non vengono intesi in modo rigoroso, sono suscettibili di essere soddisfatti da molte persone. La nomina dei giudici e degli avvocati generali deve essere effettuata dai governi degli Stati membri di comune accordo. Nella pratica si riscontra un leggero divario tra le disposizioni dei Trattati e la realtà. Infatti, in primo luogo, ad ogni Stato è consentito di indicare un solo nominativo, e questo è automaticamente accettato. Inoltre, in molti casi, i governi, nell'effettuare la loro scelta, tendono a non preoccuparsi troppo della formazione o qualificazione giuridica dei candidati, ma piuttosto a guardare alla loro esperienza in attività professionali o nel servizio pubblico. Questo tipo di procedura prospetta la questione dell'indipendenza dei giudici, tanto più che il mandato, che dura sei anni, è rinnovabile ed in effetti è spesso rinnovato. Anche se al giudice è imposto di prestare giuramento di esercitare le sue funzioni in piena imparzialità e secondo coscienza, è difficile immaginare che la presenza di un giudice avente la nazionalità di un certo Stato abbia unicamente la conseguenza di consentire alla Corte di meglio valutare la normativa dello Stato stesso. Inevitabilmente

²⁰ Schermers H. (2001), *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer Law International, Londra.

ciascun giudice sarà sensibile agli interessi dello Stato di appartenenza. Occorre, comunque, dare atto che, negli ultimi anni, visto l'alto profilo delle personalità designate, la questione dell'indipendenza ha assunto rilievo soltanto in pochissimi casi.

Per assicurare una continuità nell'azione dei giudici, è previsto un rinnovo parziale, che avviene ogni tre anni e che riguarda metà dei componenti della Corte. Tra i giudici viene eletto, per tre anni, un Presidente, il cui mandato è rinnovabile. La sua principale funzione è quella di dirigere i lavori della Corte, ad esempio assegnando i casi alle diverse sezioni, designando i giudici relatori e predisponendo il calendario dei lavori. I giudici, come membri del collegio giudicante, sono chiamati ad emettere le decisioni, mentre gli avvocati generali hanno una funzione ausiliaria: assistono la Corte e l'aiutano ad assolvere la sua missione. In particolare, come previsto dall'art. 222 TCE, l'avvocato generale ha il compito di «presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, le conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia, richiedono il suo intervento». In altre parole, l'avvocato generale è chiamato ad esprimere un parere su come, a suo avviso, la Corte dovrebbe decidere la causa. Nelle sue conclusioni egli analizza quindi in dettaglio gli aspetti, in particolare giuridici, della controversia e propone alla Corte di giustizia, in totale indipendenza, la soluzione che a suo parere deve essere data al problema. Si tratta di un parere non vincolante, che la Corte può anche completamente ignorare senza nemmeno dover spiegare le ragioni della difformità di vedute. Occorre qui ricordare che, prima del Trattato di Nizza, era previsto che fossero presentate conclusioni motivate per ogni causa proposta alla Corte. Oggi invece, come previsto dall'art. 20 dello Statuto, la Corte può decidere di fare a meno delle conclusioni dell'avvocato generale, qualora la causa non sollevi nessuna nuova questione di diritto. Per quanto riguarda la nazionalità degli avvocati generali, si è già detto che il loro numero è inferiore a quello degli Stati membri. Pertanto, la prassi ha voluto, finora, che ci fossero sempre quattro avvocati generali provenienti da ciascuno degli Stati membri maggiori (Francia, Germania, Italia e Regno Unito), mentre i posti rimanenti erano ricoperti a rotazione da persone degli altri Stati membri. Membri italiani della Corte di giustizia sono stati: Massimo Pilotti, giudice dal 1952 al 1958 e Presidente dal 1952 al 1958; Rino Rossi, giudice dal 1958 al 1964; Nicola Catalano, giudice dal 1958 al 1962; Alberto Trabucchi, giudice dal 1962 al 1972, poi avvocato generale dal 1973 al 1976; Riccardo Monaco, giudice dal 1964 al 1976; Francesco Capotorti, giudice nel 1976, poi avvocato generale dal 1976 al 1982; Giacinto Bosco, giudice dal 1976 al 1988; G. Federico Mancini, avvocato generale dal 1982 al 1988, poi giudice dal 1988 al 1999; Giuseppe Tesauero, avvocato generale dal 1988 al 1998; Antonio Saggio, avvocato generale dal 1998 al 2000.

Attualmente sono membri italiani della Corte di giustizia Antonio Mario La Pergola, giudice dal 1999, dopo aver ricoperto l'incarico di avvocato generale dal 1995 al 1999 e Antonio Tizzano, avvocato generale dal 2000.

In aggiunta ai giudici e agli avvocati generali, ognuno dei quali è assistito da due segretari legali, la Corte ha un personale di circa 800 funzionari di ruolo e 300 unità con contratti a tempo determinato. La gran parte dei dipendenti svolge funzioni amministrative o presta la sua attività nel servizio di traduzione.

Oggi la Corte opera in diverse formazioni di giudizio. Può infatti riunirsi in seduta plenaria, in grande sezione o in sezioni composte da cinque o tre giudici. La formazione ordinaria è composta da tre o cinque giudici, a seconda dell'importanza della causa. I presidenti delle sezioni composte da cinque giudici sono eletti per tre anni, i presidenti delle sezioni composte da tre giudici per un anno. Su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione che è parte della causa, nonché per trattare cause particolarmente complesse o importanti, la Corte si riunisce nella grande sezione, formata da undici giudici, tra cui il Presidente, che la presiede, e i presidenti delle sezioni a cinque. Per alcune ipotesi particolari, tassativamente previste dal Trattato (tra queste il giudizio per la rimozione di un membro della Commissione che è venuto meno agli obblighi a lui incombenti, di un membro della Corte dei conti o del Mediatore europeo, e quando la Corte «reputi che un giudizio pendente dinanzi ad essa rivesta un'importanza eccezionale» ai sensi dell'art. 20 dello Statuto) vi è la convocazione in seduta plenaria, con la partecipazione quindi di tutti i giudici²¹.

Tab.1 - Cause definite- collegio giudicante (2003)

Cause definite 2003	sentenze	ordinanze	totale
seduta plenaria	48	2	50
grande sezione	35		35
sezione di 5 giudici	200	8	208
sezione di 3 giudici	51	27	78
Presidenti		7	7
totale	334	44	378

Fonte: *Relazione annuale 2003 - Compendio dell'attività della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità Europee*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004.

²¹ Vermeulen A., Sanders C.M.F. (1998), *Guide to the European Court of Justice*, European Information Association, Manchester.

3. La procedura

La procedura dinanzi alla Corte comprende una fase scritta e una fase orale e per ogni causa vengono designati un giudice relatore ed un avvocato generale, incaricati di seguirne lo svolgimento²². Il procedimento si apre con una fase scritta in cui avviene lo scambio e il deposito delle memorie scritte. Le parti presentano documenti scritti e il giudice incaricato della causa redige una relazione in cui riassume i fatti, le argomentazioni delle parti e gli aspetti giuridici della controversia. Sulla base della relazione, l'avvocato generale incaricato di seguire la causa espone le sue conclusioni e sulla base delle conclusioni il giudice elabora un progetto di sentenza che sottopone all'esame dei membri della Corte. Segue, ma in certi casi può essere esclusa, la fase orale, che consiste in un'udienza pubblica. La lingua processuale può essere scelta tra le venti lingue ufficiali dell'Unione. Solitamente, essa viene scelta dal ricorrente. Durante l'udienza, le parti sono sentite dai giudici e dall'avvocato generale che possono rivolgere loro le domande che ritengono opportune. L'avvocato generale presenta quindi le sue conclusioni, dopodiché i giudici si riuniscono in camera di consiglio per deliberare ed emettere una sentenza. I giudici deliberano fra di loro, senza interpreti, in una lingua comune che è, tradizionalmente, il francese. La sentenza della Corte è decisa a maggioranza e pronunciata in pubblica udienza. Poiché non si fa menzione delle opinioni contrarie, le sentenze sono sottoscritte da tutti i giudici che hanno preso parte alla deliberazione. Nel giorno della pronuncia delle sentenze e della lettura delle conclusioni degli avvocati generali, i documenti, che sono pubblicati in seguito nella Raccolta della giurisprudenza della Corte, sono messi a disposizione sul sito internet della Corte di giustizia in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. L'istituzione ricorre pertanto a numerosi interpreti e dispone di un servizio di traduzione, composto di giuristi linguisti, che rappresenta più di un terzo dei suoi effettivi. Questa situazione è il riflesso del principio della parità di accesso di tutti i cittadini alla giustizia comunitaria.

4. Le competenze

Le competenze essenziali della Corte consistono nel valutare la legittimità degli atti comunitari e nell'assicurare, in particolare attraverso l'esame dei rinvii pregiudiziali, un'interpretazione ed un'applicazione uniformi del diritto

²² Lasok K.P.E. (1994), *The European Court of Justice: practice and procedure*, Butterworths, London; Plender R. (2000), *European Courts Procedure*, Sweet & Maxwell, London.

comunitario²³. Quando la Corte conclude nel senso che un atto comunitario non è conforme ai Trattati o quando la Corte dà un'interpretazione del diritto comunitario, questa decisione ha un'efficacia vincolante e si impone a tutte le giurisdizioni in tutti gli Stati membri. I giudici nazionali sono così tenuti a seguire l'interpretazione fornita dalla Corte. Lo stesso dicasi per le altre autorità pubbliche. La Corte interviene anche, con funzioni proprie di una Corte costituzionale, per risolvere i conflitti fra le istituzioni comunitarie o fra queste istituzioni e gli Stati membri (o ancora, tra Stati membri). La Corte esercita, infine, anche funzioni di natura consultiva, in base alle quali è chiamata ad esprimere un parere il cui contenuto condiziona il comportamento delle istituzioni e degli Stati membri. L'ipotesi più importante è quella prevista dall'art. 300, paragrafo 6 TCE in materia di accordi internazionali della Comunità, che dispone: «Il Parlamento, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni del presente Trattato. Quando la Corte di giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea»: il parere negativo della Corte non impedisce quindi la conclusione del Trattato, ma rende necessario ricorrere ad una procedura complessa, quale è quella di revisione.

La Corte si pronuncia sui ricorsi e procedimenti ad essa proposti. Le azioni enumerate dal TCE e riservate alla competenza esclusiva del giudice comunitario sono il ricorso per infrazione, il ricorso di annullamento, il ricorso per carenza e il ricorso per risarcimento. Il Trattato attribuisce alla competenza della Corte di Giustizia anche altre materie di minore importanza, tra cui le controversie tra le istituzioni e i propri dipendenti, le controversie riguardanti la Banca europea degli investimenti, le controversie che sorgono dai contratti stipulati dalla Comunità, ove espressamente prevista la competenza del giudice comunitario e le controversie tra gli Stati membri connesse con i contenuti del Trattato, quando le parti decidano di comune accordo di sottoporre la controversia al giudice comunitario. Di grande importanza è poi la procedura del rinvio pregiudiziale, di cui si tratterà diffusamente in seguito.

²³ Dehousse R. (1998), *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, St. Martin's Press, New York.

Tab.2 - Cause pendenti al 31 dicembre- Natura dei procedimenti (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Domande pregiudiziali	476	432	487	462	439
Ricorsi diretti	309	326	334	323	407
Ricorsi contro pronunce del Tribunale	110	111	120	117	121
Procedimenti speciali	1	2	1	5	6
Pareri/ Deliberazioni		2	1		1
Totale	896	873	943	907	974

Fonte: *Relazione annuale 2003- Compendio dell'attività della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004.

5. Il ricorso per infrazione

Il ricorso per infrazione è disciplinato dagli artt. 226 e 227 TCE. La misura degli obblighi che gravano sullo Stato membro in caso di accoglimento del ricorso e le conseguenze dell'eventuale violazione di tali obblighi sono, invece, definiti all'art. 228 TCE. Questo ricorso permette alla Corte di controllare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto comunitario²⁴. I soggetti che possono proporre un ricorso per infrazione sono la Commissione, in quanto custode della legalità comunitaria, e ogni Stato membro. Non è invece consentito ad altri soggetti, ed in particolare ai singoli, aprire il procedimento; questi potranno, al limite, denunciare la violazione alla Commissione o al proprio Stato membro per sollecitarli ad intervenire. La Commissione o lo Stato membro possono iniziare questo tipo di procedimento se hanno motivi per credere che uno Stato membro non ottemperi agli obblighi cui è tenuto in forza del diritto dell'UE. Il ricorso alla Corte di giustizia è preceduto da una fase precontenziosa che ha lo scopo di favorire una composizione amichevole della controversia, per evitare l'intervento della Corte o, in caso di mancato accordo, di definire le contestazioni che formano oggetto del ricorso. In questa fase allo Stato membro viene inviato un atto non formale, noto come lettera di messa in mora, con cui, dopo la contestazione di determinati comportamenti, si assegna allo Stato un termine entro il quale presentare le proprie osservazioni. Lo Stato membro ha quindi la possibilità di rispondere alle censure in questione. Segue un parere motivato della Commissione, mediante il quale la Commissione espone in via definitiva gli addebiti mossi allo Stato e lo invita a conformarsi entro un termine fissato. Se tale pro-

²⁴ Rasmussen H. (1998), *The European Court of Justice*, GadJura, Copenhagen.

cedimento non porta lo Stato membro a porre fine all'inadempimento, può essere presentato, dinanzi alla Corte di giustizia, un ricorso per violazione del diritto comunitario. Tale ricorso può essere proposto dalla Commissione - nella prassi, il caso più frequente - oppure da un altro Stato membro. La Corte fa i debiti accertamenti, quindi si pronuncia. Se accerta l'inadempimento, lo Stato membro giudicato colpevole di inadempimento deve porre immediatamente fine a questa situazione, prendendo «i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta» (art.228, par.1 TEC). Qualora, dopo essere stata nuovamente adita dalla Commissione con un secondo procedimento di infrazione, la Corte di giustizia constata che lo Stato membro interessato non ha adottato i provvedimenti necessari a conformarsi alla sentenza, essa può imporgli di pagare una somma forfettaria o una penalità. Come già ricordato, nella sentenza 4 luglio 2000 *Commissione c. Grecia*, causa C-387/97, ad esempio, la Corte ha imposto alla Grecia, che non aveva adottato alcuna misura per conformarsi ad una sentenza del 1992 in cui era stata riconosciuta colpevole di non aver adottato le misure necessarie per l'eliminazione dei rifiuti pericolosi e tossici nella foce del torrente Kouroupiotos nell'isola di Creta, una penalità di 20.000 euro al giorno, fino alla data in cui l'inadempimento fosse stato eliminato.

6. Il ricorso d'annullamento

Con il ricorso di annullamento, disciplinato dagli articoli 230 e seguenti TCE, si attua la forma principale di controllo giurisdizionale di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie. Il ricorrente chiede infatti l'annullamento di un atto di un'istituzione (regolamenti, direttive, decisioni). Il ricorso di annullamento può essere proposto da diversi soggetti, individuati dall'art. 230 TCE, per i quali sono però previste diverse condizioni di ricevibilità. Ricorrenti privilegiati sono gli Stati membri e le istituzioni comunitarie (Parlamento, Consiglio, Commissione): per loro il diritto di ricorso non è soggetto ad alcun limite. La seconda categoria è costituita dalla Corte dei conti e dalla Bce, che possono ricorrere solamente quando l'atto impugnato invade la sfera riservata alle loro competenze o ne pregiudica l'esercizio. Le persone fisiche e giuridiche, invece, possono proporre ricorso solo quando sono destinatarie di un atto o l'atto li riguarda direttamente e individualmente, arrecando loro pregiudizio. L'identificazione delle situazioni in cui questi requisiti possono dirsi soddisfatti rappresenta uno dei più delicati e complessi problemi interpretativi del diritto comunitario. Certo è, comunque, che le notevoli difficoltà che le persone fisiche o giuridiche incontrano attualmente, per dimostrare di essere in possesso dei requisiti richiesti, ha spinto molti a chiedere un'attenuazione

del rigore mostrato finora dalla giurisprudenza della Corte. Come già ricordato, la nuova Costituzione per l'Europa, per dare una soluzione al nodo, prevede condizioni meno severe per l'impugnazione di atti regolamentari. Non mutano, invece, le condizioni per gli atti legislativi. Il ricorso deve essere proposto entro due mesi a) dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, se l'atto è stato pubblicato; b) dalla notificazione, se l'atto è stato notificato; c) dal giorno in cui il ricorrente ha avuto conoscenza dell'atto, in mancanza di pubblicazione o notifica. Se il ricorso è fondato, ossia l'atto è stato effettivamente adottato in violazione delle forme sostanziali o dei Trattati, se l'istituzione che ha emesso l'atto non aveva il potere di farlo, perché tale potere spettava ad altra istituzione, o se nessuna istituzione aveva il potere di emanare quell'atto, che assolutamente non rientrava nella competenza comunitaria, la Corte lo dichiara nullo e non avvenuto.

7. Il ricorso in carenza

Il ricorso in carenza, disciplinato dall'art. 232 TEC, permette alla Corte di giustizia di vagliare la legittimità dell'inerzia delle istituzioni comunitarie. Il Trattato stabilisce infatti che, in determinate circostanze, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione debbano prendere decisioni. Se si astengono da tale obbligo, gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione e, a talune condizioni, anche i privati cittadini o le imprese possono rivolgersi alla Corte per fare constatare ufficialmente la violazione. Tale ricorso, tuttavia, può essere presentato solo dopo che l'istituzione sia stata previamente invitata ad agire e sia scaduto un termine di due mesi da tale richiesta senza che l'istituzione abbia preso posizione. Anche in questo caso, pertanto, è prevista una fase precontenziosa obbligatoria. Se l'istituzione non prende posizione entro due mesi dalla richiesta, il soggetto che l'ha formulata può presentare ricorso alla Corte di giustizia entro ulteriori due mesi. Una volta accertata l'illegittimità dell'omissione, il giudice comunitario emana una sentenza di accertamento. Spetta all'istituzione la cui astensione sia stata dichiarata contraria al Trattato prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, mediante misure adeguate.

8. Il ricorso per risarcimento di danni

Come recita l'art. 288 TEC, «in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti

nell'esercizio delle loro funzioni». Fondato sulla responsabilità extracontrattuale, il ricorso per risarcimento di danni permette al Tribunale di accertare se la Comunità sia o meno responsabile dei danni causati ai cittadini ed alle imprese dalle istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Si tratta di un rimedio residuale rispetto alla tutela che possono offrire i giudici nazionali, ed è soggetto ad un termine di prescrizione di cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà origine ai danni.

9. La competenza pregiudiziale

La competenza pregiudiziale si differenzia nettamente dalle competenze finora esaminate²⁵. Le sue peculiarità devono essere ricondotte ad alcune caratteristiche tipiche del diritto comunitario, un diritto che è integrato ai sistemi giuridici nazionali. Vi è infatti un sistema decentralizzato di applicazione del diritto comunitario, per cui le autorità di ogni Stato membro sono tenute ad applicare la normativa comunitaria ai soggetti degli ordinamenti interni. Inoltre le norme comunitarie sono norme dotate di efficacia diretta: di conseguenza il soggetto nei confronti del quale la norma produce effetti favorevoli può pretenderne il rispetto da parte dell'altro soggetto del rapporto giuridico e, in caso di mancato rispetto, il soggetto favorito può chiedere l'applicazione in giudizio della norma stessa, ottenendo una tutela giurisdizionale. La Corte di giustizia, pur essendo per sua natura il garante supremo della legalità comunitaria, non è quindi l'unica giurisdizione ad applicare il diritto comunitario²⁶. Tale compito spetta anche ai giudici nazionali, responsabili di garantire, nei rispettivi Stati membri, la corretta applicazione del diritto comunitario. Vi è, naturalmente, il rischio che tribunali di Stati membri diversi diano un'interpretazione non uniforme della normativa del diritto comunitario. È proprio per evitare tale disparità, e altresì per offrire ai giudici nazionali uno strumento di collaborazione per superare le difficoltà interpretative che il diritto comunitario di frequente solleva, che esiste la procedura del rinvio pregiudiziale²⁷. Vale la pena ricordare in questa sede che la competenza pregiudiziale ha dato un contributo di inestimabile valore allo sviluppo del diritto comunitario, dalla sua nascita ad oggi. Alcuni principi fondamentali quali l'efficacia diretta

²⁵ Adinolfi A. (1997), *L'accertamento in via pregiudiziale della validità degli atti comunitari*, Giuffrè, Milano.

²⁶ Beach D. (2001), *Between Law and Politics: The Relationship between the European Court of Justice and EU Member States*, DJOF Publishing, Copenhagen.

²⁷ Golub J. (1996), "The politics of judicial discretion: rethinking the interaction between national courts and the European Court of Justice", *West European Politics*: 360.

delle norme del Trattato, l'efficacia diretta delle direttive e la responsabilità degli Stati membri per danni conseguenti alla violazione del diritto comunitario sono stati tutti affermati e poi progressivamente sviluppati proprio dalle sentenze rese dalla Corte nell'esercizio di questa competenza. Il meccanismo della competenza pregiudiziale è uno strumento di cooperazione: in caso di dubbi sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria, il giudice nazionale può, e talvolta deve, rivolgersi alla Corte per chiederle di pronunciarsi sulle questioni riguardanti il diritto comunitario che si pongono nell'ambito di un giudizio instaurato davanti alla propria giurisdizione. Il rinvio può essere oggetto di una semplice facoltà nel caso in cui il giudice nazionale emetta decisioni contro le quali sia possibile proporre un ricorso giurisdizionale secondo le norme di diritto interno; il giudice è invece sottoposto ad un obbligo di rinvio se non è possibile proporre un ricorso giurisdizionale contro le proprie sentenze. In Italia sono giudici di ultima istanza la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte costituzionale nell'esercizio delle sue competenze dirette. La Corte è quindi chiamata a dare un'interpretazione della norma comunitaria controversa o a pronunciarsi sulla validità di un atto comunitario soltanto in seguito al rinvio che opera un giudice nazionale, nell'ambito di un giudizio iniziato e destinato a concludersi davanti allo stesso giudice nazionale. Ciò significa che il giudice nazionale sospende la causa che gli è stata sottoposta e interroga la Corte perché «reputa necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto» (art. 234, secondo comma); tale sentenza è però solamente strumentale rispetto alla sentenza che il giudice nazionale emanerà. In altre parole, la Corte di giustizia non risolve la controversia nazionale. Essa fornisce unicamente un'interpretazione o si pronuncia sulla validità di un atto comunitario. È sempre il giudice nazionale che, sulla base della risposta alla domanda pregiudiziale da parte della Corte, definisce la causa che gli è sottoposta. Quando la Corte conclude nel senso che un atto comunitario non è conforme ai Trattati o quando la Corte dà un'interpretazione del diritto comunitario, questa decisione ha però un'efficacia vincolante e si impone a tutte le giurisdizioni in tutti gli Stati membri. I giudici nazionali sono così tenuti a seguire l'interpretazione fornita dalla Corte. Lo stesso dicasi per le altre autorità pubbliche.

Tab. 3 – Cause promosse- natura dei ricorsi (1998- 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Ricorsi d'annullamento	116	220	220	134	171
Ricorsi per carenza	2	15	6	17	12
Ricorsi per risarcimenti danni	14	19	17	21	13
Ricorsi per clausola compromissoria	3	1		8	2
Proprietà intellettuale	1	18	34	37	83
Pubblico impiego	79	83	110	110	112
Procedimenti speciali	23	28	11	18	18
Totale	238	384	398	345	411

Fonte: *Relazione annuale 2002- Compendio dell'attività della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003.

12. Il Tribunale di primo grado¹

1. Introduzione: la storia

Per aiutare la Corte a gestire le migliaia di cause pendenti e garantire ai cittadini una protezione giuridica più efficace, prevedendo un doppio grado di giudizio, soprattutto per le controversie più complesse in cui si deve procedere all'esame di difficili questioni di fatto, nel 1989 alla Corte di giustizia è stato affiancato il Tribunale di primo grado². L'idea, in realtà, era stata lanciata alcuni anni prima, in occasione della Cig che aveva portato all'adozione dell'Atto unico europeo, ma la proposta era stata formulata in una fase troppo avanzata dei lavori perché si potesse adottare una precisa disciplina al riguardo³. La decisione di istituire una nuova giurisdizione era quindi stata delegata al Consiglio che, con la decisione n. 88/591 del 24 ottobre 1988, istituiva un Tribunale di primo grado delle Comunità europee. Il Tribunale ha cominciato a funzionare nel novembre 1989.

¹ Questo capitolo è stato scritto da Marco Zinzani.

² Se non diversamente specificato, i paragrafi seguenti sono prevalentemente basati su Gaja G. (2003), *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Bari; Daniele L. (2004), *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano; Pocar F. (2002), *Il diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano; Leanza U., Paone P., Saggio A. (a cura di) (1994), *Il Tribunale di primo grado della Comunità europea*, Ed. scientifica, Napoli; Cide (a cura del) (2003), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, Milano; Nugent N. (2003), *The government and politics of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York.

³ Tizzano A. (1989), "L'istituzione del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", *114 Foro Italiano*, Roma: 75-85.

2. La composizione, la procedura, le competenze

L'organizzazione e il funzionamento del Tribunale di primo grado sono disciplinati nel TCE (agli articoli 224 e 225) e nello Statuto della Corte di giustizia⁴. Come la Corte di giustizia, anche il Tribunale approva il proprio regolamento di procedura, ma deve farlo «di concerto con la Corte di giustizia». Dal punto di vista istituzionale, Corte di giustizia e Tribunale coesistono all'interno della medesima istituzione, ma, per quanto riguarda il rapporto giurisdizionale, il Tribunale è subordinato alla Corte, dato che le sue deliberazioni sono sempre soggette al giudizio di impugnazione davanti alla Corte. Attualmente il Tribunale è composto da 25 giudici, uno per Stato membro. In realtà, l'art. 244 TCE prevede che il Tribunale sia composto di «almeno un giudice per Stato membro» e che «il numero dei giudici è stabilito dallo Statuto della Corte di giustizia». Vi sarebbe pertanto la possibilità di nominare più giudici di quanti siano gli Stati, ma tale opzione non è stata al momento ancora attuata. Come per la Corte di giustizia, i giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. I membri del Tribunale designano tra loro il presidente, che resta in carica tre anni. Attualmente è membro italiano del Tribunale di primo grado Paolo Mengozzi. Diversamente dalla Corte, presso il Tribunale non esistono avvocati generali, ma per cause particolarmente importanti un giudice può essere chiamato ad esercitare tali funzioni. Come per la Corte, invece, i membri del Tribunale di primo grado sono scelti tra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possiedano la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali. Il Tribunale si riunisce in sezioni composte di tre o cinque giudici o, in determinati casi, si pronuncia nella persona di un giudice unico. Può anche statuire in grande sezione o in seduta plenaria su determinate cause particolarmente rilevanti. La creazione del Tribunale ha implicato l'istituzione di un sistema giurisdizionale fondato su un doppio grado di giurisdizione: tutte le cause decise in primo grado dal Tribunale possono essere oggetto, per i soli motivi di diritto, di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia⁵. La competenza di primo grado del Tribunale, invece, non copre tutte le azioni sottoposte al giudizio della Corte. Alcune cause, infatti, sono ancora oggi sottoposte al solo giudizio di unico grado della Corte. Oggi il compito del Tribunale è esclusivamente quello di conoscere i ricorsi proposti dalle persone fisiche e giuridiche contro le decisioni delle istituzioni comunitarie, con l'esclusione quindi dei ricorsi proposti dagli Stati membri o dalle istituzioni, nonché delle

⁴ Saggio A. (1988), "Il Tribunale comunitario di primo grado", *27 Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Parma: 611-29.

⁵ Millett T. (1990), *The Court of First Instance of European Communities*, Butterworths, London.

questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 TCE⁶. La competenza del Tribunale comprende in particolare i ricorsi in materia di agricoltura, aiuti di stato, concorrenza, politica commerciale, politica regionale, politica sociale, diritto delle istituzioni, diritto dei marchi, trasporti e statuto del personale. In realtà, il Trattato di Nizza, modificando l'art. 225 TCE, ha riconosciuto che il Tribunale possa essere competente anche per le azioni proposte da ricorrenti diversi dalle persone fisiche o giuridiche. Ma, non essendo lo Statuto ancora stato modificato, i ricorsi proposti da Stati membri, istituzioni e Bce sono ancora riservati alla competenza esclusiva della Corte. Un'altra novità, introdotta dal Trattato di Nizza, è la possibilità di attribuire al Tribunale anche una competenza pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 TCE. L'art. 225, par. 3 TCE, recita infatti: «Il Tribunale di primo grado è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 234, in materie specifiche determinate dallo Statuto». In realtà lo Statuto non prevede ancora alcuna materia nella quale sia stabilita tale competenza. Visto il numero crescente di cause sottoposte al Tribunale, che dalla sua creazione fino al 31 dicembre 2003 ha trattato 3.821 cause⁷, per liberarlo di una parte del contenzioso il Trattato di Nizza ha, infine, previsto la creazione di “camere giurisdizionali”, che costituiscono nuovi tribunali specializzati per specifiche materie, le cui decisioni potranno essere oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunale di primo grado. La decisione di istituire camere giurisdizionali spetta al Consiglio, con delibera unanime su proposta della Commissione o su richiesta della Corte e previa consultazione del Parlamento europeo e della Corte o, secondo i casi, della Commissione. Finora la Commissione ha proposto la creazione di un Tribunale per il contenzioso del pubblico impiego e di un Tribunale del brevetto comunitario, ma manca ancora una delibera al riguardo. Il Tribunale, in definitiva, quando le novità di Nizza saranno attuate, dovrebbe essere competente a conoscere, in primo grado, tutti i ricorsi diretti, ad eccezione di quelli che saranno attribuiti ad una “camera giurisdizionale” e di quelli riservati alla Corte. Un'ultima importante novità introdotta in seguito al Trattato di Nizza consiste nell'istituto dell'impugnazione del primo avvocato generale. Si tratterebbe di un rimedio eccezionale esperibile contro talune decisioni del Tribunale da parte del primo avvocato generale, uno degli otto avvocati generali della Corte che finora ha avuto soltanto compiti organizzativi interni.

⁶ Mengozzi P., (1999-2000), “Protection of Individual Rights and the Court of First Instance of the European Communities”, 23 *Fordham International Law Journal*, New York.

⁷ Relazione annuale 2002 - Compendio dell'attività della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003.

13. Il Comitato delle regioni¹

1. Introduzione

Il Comitato delle regioni, organo consultivo composto dai rappresentanti degli enti locali e regionali d'Europa, è stato istituito nel 1994 dal Trattato di Maastricht ed è regolato dagli articoli 263-265 TCE. Il suo ruolo è fare in modo che la legislazione dell'UE tenga conto della prospettiva locale e regionale. A tal fine formula pareri sulle proposte della Commissione e la Commissione e il Consiglio hanno l'obbligo di consultare il Comitato delle regioni ogni volta che vengono presentate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale e in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno.

La creazione del Comitato delle regioni deve essere vista nell'ambito di due dinamiche: il processo di regionalizzazione, che a partire dagli anni '70 ha interessato la maggior parte degli Stati; l'impatto del *Mercato interno* dalla metà degli anni '80. Il *Mercato interno* ha significato che è l'Europa, piuttosto che gli Stati, a influenzare la politica e le strategie di sviluppo per le regioni², con evidente interesse da parte delle regioni nella Comunità europea. D'altro lato, il processo di regionalizzazione è stato, ai tempi, un argomento controverso per i livelli nazionali e le regioni hanno percepito così Bruxelles come una sorta di legittimazione e fonte di finanziamento. Non a caso, la creazione del Coreg è stata osteggiata da alcuni Stati membri, timorosi di perdere troppo spazio nella "lobby delle regioni"³. Al tempo, infatti, molte regioni erano già abituate a recarsi direttamente a Bruxelles per promuovere i propri interessi⁴.

¹ Questo capitolo è stato scritto da Federiga Bindi e Marco Zinzani.

² Leopardi R., Nannetti R.(1991), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano: 10.

³ Ohnet J. M., "Comité des régions ou 'Comité Theodule'?", *Le Monde* del 12 ottobre 1992.

⁴ Nonon J., Clamen M.(1991), *L'Europe et ses coulours: Lobbying et Lobbyistes*, Dunod, Parigi: 67.

A prima vista il Coreg sembra essere un'altra incarnazione del Comitato economico e sociale (Ces), di cui originariamente condivideva i locali ed il segretariato. La sua composizione ne rivela invece la diversità.

2. La genesi del Coreg

Il Trattato CEE (1957) non considerava la politica regionale in sé. Tuttavia, la *Premessa* del Trattato riporta la necessità di «ridurre le differenze fra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite» In più, alcune delle politiche settoriali (politica comune dell'agricoltura, riconversione dell'industria dell'acciaio e del carbone, armonizzazione delle politiche economiche), hanno assunto un carattere regionale nella loro fase attuativa. La necessità di una appropriata politica regionale dunque si è manifestata nel corso degli anni. Furono perciò creati il *Fondo europeo di sviluppo regionale* (Fesr) nel 1975 e, allo stesso tempo, il *Comitato per le politiche regionali* all'interno del Consiglio dei ministri, per altro criticato dal Parlamento europeo. Come tutti i Comitati del Consiglio, anche questo era composto da esperti nazionali (e funzionari della Commissione)⁵.

Nel 1987, l'Atto unico ha finalmente riconosciuto la politica regionale come una politica della Comunità europea e soprattutto come uno dei mezzi per il rafforzamento della coesione economica e sociale.

La riforma dei fondi strutturali e le innovazioni introdotte dall'Atto unico hanno indotto le regioni a considerare più attentamente il livello europeo⁶. Nel 1989, è stato creato dalla Commissione il *Consiglio consultivo delle Autorità regionali e locali nella Comunità europea*, in risposta a una risoluzione del Parlamento europeo del 1984⁷. Fu però considerato dallo stesso Parlamento europeo come ancora troppo debole e frammentato per fare pressione sulle istituzioni della Comunità europea⁸. Il Consiglio consultivo, che riferiva diret-

⁵ Bourrinet J. (1997), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Centre d'Etudes et des Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, Paris: 48.

⁶ Engel C., Wessels W. (1992), *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Communities after the Single European Act*, Bonn Europa Union, Bonn.

⁷ Nonon J., Clamen M. (1991), *L'Europe et ses couloirs: Lobbying et Lobbyistes*, Dunod, Parigi: 70.

⁸ Leonardi R., Nannetti R. (1991), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano: 10.

tamente alla Commissione, consisteva infatti di 42 membri (21 per ciascuno dei due livelli regionale e locale), generalmente burocrati⁹.

Quando, alla fine del 1989, divenne chiaro che sarebbe stata convocata una nuova Cig, la *Conferenza dei ministri-presidenti dei Länder tedeschi* creò un gruppo di lavoro il cui compito era elaborare proposte per una partecipazione politica degli Stati e delle regioni d'Europa a livello europeo. Il resoconto del gruppo di lavoro fu presentato il 22 maggio 1990 e includeva diverse proposte per l'istituzione di un nuovo organismo regionale¹⁰. L'iniziativa degli Stati tedeschi di accelerare la costituzione di un organismo esclusivamente rappresentativo del terzo livello politico europeo regionale fu accolta dall'*Assemblea delle regioni europee* all'Assemblea generale tenutasi a Strasburgo il 5-6 dicembre 1990. Ai Länder, il futuro Coreg apparve essere «in embrione un equivalente europeo del Bundesrat». Questa interpretazione fu in seguito condivisa dalle autorità regionali di alcuni degli Stati membri, particolarmente Belgio e Spagna, nonostante il governo centrale spagnolo fosse meno entusiasta¹¹. Fu presto chiaro che l'obiettivo di creare una camera regionale indipendente con reali poteri di prendere decisioni era impossibile da attuare. Il progetto presentato alla Cig sull'unione politica dalla delegazione tedesca il 19 marzo 1991, parlava pertanto di un Consiglio con poteri puramente consultivi. Peraltro ai negoziati della Cig sull'unione politica furono presenti i Länder tedeschi e le comunità belghe¹². La possibilità di stabilire un consiglio regionale era già stata menzionata nelle *Conclusioni del Consiglio europeo Roma II* nel dicembre 1990, ma il problema non era mai stato discusso con urgenza o priorità. Un'attitudine favorevole venne tuttavia espressa da alcuni degli Stati membri: Belgio, Danimarca, Spagna e Italia; mentre altri si nascondevano dietro la mancanza di autorità regionali in patria¹³.

In occasione dei Trattati di Amsterdam e poi Nizza, il Coreg ha cercato – in parte con successo – di aumentare le proprie prerogative. Anche in seno alla Convenzione per il futuro dell'Europa, i rappresentanti del Comitato delle regioni si sono strenuamente battuti per vedere estesi i poteri e le funzioni del proprio organo. Tuttavia, non si è verificato alcun sostanziale cambiamento,

⁹ Clement W., in Hesse J.J. (1995), *Regions in Europe*, Tome I, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 16-17.

¹⁰ Clement W., in Hesse J.J. (1995), *Regions in Europe*, Tome I, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 16-17.

¹¹ George S. (1996), *Politics and Policy in the European Union*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford: 27.

¹² Caracciolo L. (1997), *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari: 35.

¹³ Clement W., in Hesse J.J. (1995), *Regions in Europe*, Tome I, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 18-19.

salvo, come per il Comitato economico e sociale, l'aumento da quattro a cinque anni della durata dei mandati. Viene invece ribadita la funzione consultiva e di assistenza dell'organo nei confronti delle altre istituzioni.

3. Differenti livelli subnazionali negli Stati europei membri

L'eterogeneità degli Stati membri rispetto alla loro organizzazione subnazionale è riflessa nella composizione del Coreg. Tale eterogeneità costituisce in parte un limite per la diversità di interessi in cui si traduce.

La prima cosa da considerare è il fatto che solo in Belgio, Francia, Grecia, Italia e Portogallo (limitatamente ad Acores e Madeira) il termine regione è utilizzato come tale: definizioni come *Comunidad*, *Länder* e *Province* sono ampiamente utilizzate. Lo stato giuridico e il livello di autonomia politica e amministrativa delle "regioni" negli stati dell'Ue differisce enormemente¹⁴ e queste differenze influenzano il coinvolgimento delle regioni nel processo di decision-making. Il rapporto Stato/regione potrebbe essere rappresentato come un *continuum* che va dagli Stati più unitari (Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Francia), a Stati più federali (Belgio, Germania e Spagna) passando attraverso gli Stati più o meno decentralizzati, come il Regno Unito, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Italia e l'Olanda¹⁵. Il coinvolgimento delle regioni nella fase formativa delle leggi europee può seguire due diversi percorsi: istituzionale e *ad hoc*. Degli Stati membri solamente i Länder tedeschi sono formalmente coinvolti nella formazione delle leggi europee¹⁶. Non sorprende che le prime regioni a stabilire un ufficio a Bruxelles nel 1985 furono proprio i Länder. Tuttavia, nonostante la Germania sia uno Stato federale e nonostante esistesse dal 1956 un *Länderbeobachter* di tutti i Länder, la costituzione di uffici regionali a Bruxelles non fu all'inizio considerata favorevolmente dalla Rappresentanza permanente tedesca, un problema per altro oggi largamente superato. Gli altri uffici regionali risultano essere:

- Austria: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, nonché Salzburg, Steiermark, Tyrol, Wien WWFF (*Wiener Wirtschaftsförderungsfond*), Città di Vienna;

¹⁴ Engel C., Wessels W. (1992), *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Communities after the Single European Act*, Bonn Europa Union, Bonn: 18-19.

¹⁵ Leopardi R., Nannetti R. (1991), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano: 17-21.

¹⁶ Bindi F. (1996), "The Eurogroups, the European Union and the EU Legislative Process", *NUPI-Report N. 201*, Oslo; Toller A. (1995), *Europa-politik im Bundestag*, Peter Lang, Frankfurt.

- Belgio: Vländers, Wallonie, Comunità tedesca e Bruxelles-regione;
- Danimarca: Århus, Ålborg, Odense; Organizzazione nazionale dei Comuni, Organizzazione nazionale delle Regioni, West (Ringkobing), Copenhagen, Ufficio regionale delle isole di Fyn, South Odense and South Fyn;
- Finlandia: Regioni dell'Ostrobotnia e Finlandia, nonché federazione delle Municipalità, Helsinki;
- Francia: Alsace, Basse Normandie, Bretagne/Pays de la Loire, Centre Atlantique, Corse, Doubs/Franche Comté, Grand Est (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté), Grand Sud (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence - Côte d'Azur), Haute Normandie, Lorraine, Nord- Pas de Calais, Picardie, Paris- Ile de France, Provence/Alpes/Côte d'Azur, Rhône-Alpes;
- Germania: tutti i Länder;
- Grecia: nessuna regione, solo un ufficio per le autorità locali;
- Irlanda: nessun ufficio (l'Irlanda è un'unica regione per ciò che concerne i fondi strutturali);
- Italia: tutte le regioni, con l'eccezione della Basilicata;
- Olanda: Ufficio regionale Randstad, Ufficio regionale per l'Olanda orientale; le altre province preferiscono operare dalle proprie sedi olandesi;
- Portogallo: nessun ufficio regionale;
- Spagna: Junta de Andalusia, Aragón, Principado de Asturias, Baleares, Canarias, Junta de Castilla y Leon, Catalana, Castilla - La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Gobierno de Navarra, Gobierno Vasco, Comunidad de Valencia;
- UK: Association of London Government, Birmingham and West Midlands, Cheshire, Convention of Scottish Authorities, Cornwall and Devon, East Midlands; Eastern region, East of Scotland, East Sussex, Essex - Picardie, Hampshire - Dorset - Isle of Wight, Kent, Lancashire, Local Government International Bureau, Luton, Manchester, Merseyside, North East Scotland/South of Scotland, North of England, Northern Ireland, Northern Ireland Centre in Europe, Nottingham, Oxfordshire, Scotland Europe, Scottish Enterprise, Surrey County Council, Wales, West of England, West of Scotland, West Sussex, Wirral, Yorkshire;
- Svezia: Stoccolma, Associazione dei Comuni¹⁷.

¹⁷ Per l'aggiornamento di questi dati, cfr. la pagina web della casa editrice Franco Angeli.

4. Funzionamento del Coreg

Il Coreg è composto da un numero di membri pari a quelli del Comitato economico e sociale (ovvero 317); mentre il numero di rappresentanti per l'Italia è di 24 membri. I suoi membri devono essere «titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una comunità regionale o locale, oppure politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta» (art. 263, primo comma TCE)¹⁸. Possono quindi essere presidenti di regioni, parlamentari regionali, assessori comunali, sindaci di grandi città, ecc. Sono nominati dal Consiglio su proposta degli Stati membri per quattro anni ma esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Il loro mandato è rinnovabile. Il Comitato designa il presidente tra i suoi membri per la durata di due anni.

Il Coreg si riunisce in *Plenaria* cinque volte all'anno a Bruxelles ed una nel Paese che detiene la Presidenza dell'Unione. Le commissioni hanno titoli che riflettono chiaramente la volontà del Coreg di andare oltre l'ambito dell'attività assegnatagli dal Trattato. Esse sono:

1. Coter: Politica di coesione territoriale;
2. Ecos: Politica economica e sociale;
3. Deve: Sviluppo sostenibile;
4. Educ: Cultura e istruzione;
5. Const: Affari costituzionali e *governance* europea;
6. Relex: Relazioni esterne.

È interessante notare che – analogamente al Parlamento, ma a differenza del Ces - i membri del Coreg si dividono in quattro famiglie politiche: *Socialisti (PSE)*, *Partito popolare europeo (PPE)*, *Liberale (ELDR)*, *Alleanza europea* (un insieme di persone che non si riconosce negli altri gruppi). L'affiliazione politica, con un adeguato sguardo alla nazionalità, è la regola non scritta per la suddivisione dei posti nelle commissioni e nell'Ufficio di Presidenza, che sono dominati dai gruppi Soc e Ppe. L'Ufficio di Presidenza, che organizza il lavoro del Coreg e delle sue commissioni, è composto da 56 membri, compresi il Presidente e il primo Vicepresidente, eletti tra i membri del Comitato stesso per un periodo di due anni.

¹⁸ Prima di Nizza, invece, il TCE lasciava aperta agli Stati membri la scelta di selezionare i loro membri come vogliono. La questione di quale/i livello/i del governo/i sub-nazionale/i dovrebbe essere rappresentato nel Coreg e quella di come tali rappresentanti dovrebbero essere eletti non era infatti definita.

14. *Gli altri organi dell'Unione (cenni)*¹

1. Il Comitato economico e sociale

Previsto dal TCE sin dalla sua versione originaria del 1957, il Comitato economico e sociale europeo è un organo con funzioni consultive incaricato di rappresentare datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi di interesse che collettivamente compongono la “società civile organizzata”. Molteplici sono le ragioni che portarono alla decisione di istituire tale organismo. Innanzitutto cinque dei sei Stati fondatori della Comunità, con la sola eccezione della Repubblica Federale Tedesca, avevano un organo simile nel proprio sistema istituzionale interno. Inoltre, la natura essenzialmente economica delle Comunità implicava che gli interessi di categoria fossero direttamente coinvolti dagli sviluppi delle politiche comunitarie e che potessero giocare un ruolo chiave per il processo di integrazione. In aggiunta, non si pensava che l'Assemblea parlamentare potesse farsi carico della rappresentanza di tali istanze. Infine, la cornice istituzionale dei Trattati di Roma era basata sul modello del Trattato di Parigi, che aveva previsto un organo consultivo di carattere socio-economico per la Comunità europea del carbone e dell'acciaio². Il suo ruolo è quindi quello di esporre i pareri e difendere gli interessi delle varie categorie socioeconomiche nel dibattito politico con le altre istituzioni. Inoltre partecipa al processo decisionale dell'Ue: è infatti consultato obbligatoriamente sulle decisioni di politica economica o sociale o può prendere l'iniziativa di formulare un parere su questioni che reputa importanti. In seguito all'allargamento, il Comitato conta oggi 317 membri. L'Italia ha 24 rappre-

¹ Questo capitolo è stato scritto da Marco Zinzani con Federiga Bindi. Ove non diversamente specificato, i paragrafi seguenti sono prevalentemente basati su Gaja G. (2003), *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Bari; Daniele L. (2004), *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano; Pocar F. (2002), *Il diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano; Cide (a cura del) (2003), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, Milano.

sentanti. I suoi membri sono nominati su proposta degli Stati membri per quattro anni ma esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, e il loro mandato è rinnovabile. La nuova Costituzione prevede l'aumento da quattro a cinque anni della durata del mandato per allinearli con quelli del Parlamento europeo e della Commissione europea. Per quanto riguarda i requisiti di composizione, la nuova Costituzione, all'art. I-31, par. 3, stabilisce che i suoi componenti siano rappresentanti della società civile, in particolar modo del settore socio-economico, civico, professionale e culturale. L'influenza esercitata dal Comitato sulla politica dell'Unione europea è, comunque, limitata. Ciò deriva dal fatto che non è chiaro quale sia il suo ruolo all'interno dell'architettura istituzionale europea: è un organismo chiamato a rappresentare interessi destinati, altrimenti, a non essere considerati, o si tratta di un panel di esperti incaricati di migliorare i processi decisionali? Inoltre, il Consiglio e la Commissione non sono obbligati a tenere in considerazione i pareri da questo espressi e, spesso, il Comitato è interpellato quando già è stato raggiunto un accordo sulla definizione della proposta da parte delle principali istituzioni.

2. La Corte dei conti

La Corte dei conti europea, organo di controllo nella gestione dei fondi pubblici, è stata istituita dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975. La sua nascita ha coinciso quindi con due avvenimenti di particolare rilievo, quali l'estensione dei poteri del Parlamento europeo in materia di controllo del bilancio e il finanziamento integrale del bilancio dell'Unione europea mediante risorse proprie. A fronte di tali cambiamenti e dell'estensione dei poteri del Parlamento europeo in materia di esecuzione del bilancio, era logicamente necessario un rigoroso controllo esterno di quest'ultimo. La Corte è entrata in funzione nell'ottobre 1977 e la sua sede è stata fissata a Lussemburgo. È stata poi elevata al rango di istituzione il 1° novembre 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che ne ha rafforzato l'indipendenza e l'autorità nei confronti delle altre istituzioni; il suo ruolo è stato poi ribadito dal Trattato di Amsterdam. Il Trattato di Nizza ha confermato la prassi in vigore secondo cui il collegio è composto da un membro per ciascuno Stato membro, ha autorizzato la Corte ad istituire nel suo ambito delle sezioni ed ha sottolineato l'importanza della cooperazione della Corte con le istituzioni nazionali di controllo. La nuova Costituzione, all'art. I-30, dispone che la Corte sia preposta alla verifica contabile delle entrate e delle uscite dell'Unione e che ne accerti la gestione finanziaria. Gli artt. III-290 e III-291 disciplineranno le funzioni della Corte ed il ruolo, la nomina, le competenze e l'indipendenza dei suoi membri, senza innovazioni rispetto agli articoli del TCE. Attualmente le funzioni

sono disciplinate dagli articoli 246 e 248 TCE, dove si precisa che la missione della Corte dei conti europea consiste nell'espletare un audit indipendente sulla riscossione e sull'utilizzo dei fondi dell'Unione europea e così valutare il modo in cui le istituzioni europee assolvono le proprie funzioni. La Corte esamina se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente, nonché eseguite in maniera legittima e regolare e gestite con l'intento di conseguire economia, efficienza ed efficacia. Tramite i propri lavori la Corte si prefigge di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi dell'Unione europea a tutti i livelli, in modo da garantire ai cittadini dell'Unione che il loro utilizzo sia ottimale. La Corte rende noti i risultati dei suoi lavori pubblicando tempestivamente relazioni pertinenti ed obiettive. La composizione è disciplinata dall'art. 247 TCE. I membri della Corte dei conti sono nominati per un periodo di sei anni. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo, adotta l'elenco dei membri, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. I requisiti che i membri della Corte devono presentare sono analoghi a quelli previsti per i giudici della Corte di giustizia. I membri, il cui mandato è rinnovabile, designano tra loro, per tre anni, il presidente della Corte dei conti.

3. La Banca centrale europea e il Sistema europeo delle Banche centrali

La Banca centrale europea (Bce) è stata istituita dal TUE nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, per introdurre e gestire la nuova moneta, l'euro, e per svolgere operazioni sui cambi e promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Oggi suo obiettivo primario è mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro in modo da preservare il potere d'acquisto della moneta europea. Questo presuppone che l'inflazione sia tenuta sotto stretto controllo. È compito della Bce anche definire e attuare la politica economica e monetaria dell'Ue. Per assolvere tale sua missione la Bce opera nell'ambito del "Sistema europeo delle banche centrali" (Sebc) che comprende tutti e 25 gli Stati membri dell'Unione. Tuttavia, solo 12 di tali Paesi hanno finora adottato l'euro. I 12 Stati membri che hanno adottato l'euro costituiscono invece collettivamente "l'area dell'euro" e le loro Banche centrali, insieme con la Bce, vanno a formare il cosiddetto "Eurosistema". La Bce è totalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni; le istituzioni dell'Ue e i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio evitando di influenzare la Bce o le Banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti.

La Banca centrale europea si articola al suo interno in un Comitato esecutivo, un Consiglio direttivo e un Consiglio generale. Il *Comitato esecutivo* comprende il Presidente della Bce, il Vicepresidente e quattro altri membri, tutti nominati di comune accordo dai Presidenti e dai Primi ministri dei Paesi dell'area dell'euro. Il loro mandato dura otto anni e non è rinnovabile. Il Comitato esecutivo attua la politica monetaria secondo le decisioni e gli indirizzi del Consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali. Ha inoltre il compito di preparare le riunioni del Consiglio direttivo ed è responsabile della gestione degli affari correnti della Bce. Il *Consiglio direttivo* è il massimo organo decisionale della Banca centrale europea. Comprende i sei membri del Comitato esecutivo e i Governatori delle 12 Banche centrali nazionali dell'area dell'euro. È presieduto dal Presidente della Bce. Il suo compito principale è formulare la politica monetaria dell'area dell'euro, fissando in particolare i tassi di interesse ai quali le banche commerciali possono prendere in prestito denaro dalla Banca centrale. Il *Consiglio generale*, composto dal Presidente e dal Vicepresidente della Bce e dai Governatori delle banche centrali nazionali di tutti e 25 gli Stati membri dell'Unione europea, concorre all'adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento della Bce e ai preparativi necessari per l'allargamento futuro dell'area dell'euro. Nella nuova Costituzione la missione, il funzionamento, l'indipendenza e gli obiettivi della Bce sono indicati nell'art. I-29 e specificati nella parte III dagli artt. da III-77 a III-87.

4. La Banca europea degli investimenti

Istituita nel 1957 dal Trattato di Roma, la Banca europea per gli investimenti, che è disciplinata dagli articoli 266 e 267 TCE e da un apposito Protocollo sullo Statuto della Banca europea degli investimenti, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione concedendo prestiti e garanzie per finanziare determinate categorie di progetti d'investimento. Il ruolo della Banca è infatti quello di investire in progetti che concorrono all'integrazione europea, a uno sviluppo equilibrato, alla coesione economica e sociale e a un'economia innovativa basata sulla conoscenza. È un'istituzione indipendente, decide cioè in merito alla concessione e acquisizione di prestiti in funzione soltanto dei meriti dei progetti e delle opportunità offerte sui mercati finanziari. È inoltre dotata di una propria personalità giuridica, distinta da quella della Comunità. Ogni anno presenta una relazione su tutte le attività svolte. Suoi membri sono gli Stati membri dell'Unione europea, che ne sottoscrivono congiuntamente il capitale secondo una ripartizione che riflette il peso economico di ciascuno nell'Unione. Organi decisionali della Bei sono il Consiglio dei

Governatori, il Consiglio d'amministrazione e il Comitato direttivo. *Il Consiglio dei Governatori* consta dei Ministri degli Stati membri (generalmente i Ministri delle finanze), definisce la politica generale di credito, approva il bilancio e la relazione annuale, autorizza la Banca a finanziare progetti nei Paesi terzi e decide in merito agli aumenti di capitale. Il *Consiglio d'amministrazione*, che è presieduto dal Presidente della Bei, si compone di 24 membri designati dagli Stati membri e da un membro designato dalla Commissione europea, approva le operazioni di acquisizione e concessione dei prestiti e garantisce la corretta gestione della Bei. Il *Comitato direttivo* è l'organo esecutivo a pieno tempo della Banca e ne gestisce gli affari correnti. È da segnalare che, nella nuova Costituzione per l'Europa, la Bei non figura nell'elenco degli organi dell'Unione, al titolo IV della parte I. Le disposizioni relative alla sua missione e i principi del suo funzionamento sono comunque mantenute: gli articoli III 299 e III-300 riproducono, infatti, il contenuto degli artt. 266 e 267 TCE.

IL FUTURO DELL'EUROPA

Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea

Come nasce l'idea di Europa unita? Come si è arrivati all'Unione europea? Che impatto avrà la Costituzione europea, la prima Costituzione transnazionale del mondo? Come funzionano le istituzioni Ue? Contano più le istituzioni o gli uomini? *Il Futuro dell'Europa* è uno studio interdisciplinare, pensato per offrire a studiosi, studenti universitari e cittadini informati risposte a tutte queste domande in cui la ricchezza dei riferimenti si coniuga con un linguaggio accessibile ed uno stile avvincente.

Il libro si divide in due parti.

- *Storia dell'integrazione europea, dalle origini ad oggi.* Particolare importanza viene attribuita agli attori e alle loro motivazioni, mettendo in luce la continua tensione che ha caratterizzato il processo di integrazione, tra fautori del metodo comunitario e sostenitori della prevalenza dello Stato, quello che in scienza politica potrebbe essere definita la contrapposizione tra *governance* europea e *liberal intergovernmentalism*.
- *Funzionamento delle istituzioni:* si analizza il quadro istituzionale dell'Unione mettendo in luce i cambiamenti intercorsi negli anni, a seguito delle modifiche dei Trattati. Il testo è aggiornato con le proposte della Convenzione e della nuova Costituzione europea. Un unico e stimolante *insight* di quanto dibattuto dalla Convenzione europea viene inoltre da alcuni degli articoli scritti dal Prof. Giuliano Amato e pubblicati su *Il Sole 24 Ore*.

Il libro nasce da un progetto dell'*Ufficio europeo* dell'Università di Roma "Tor Vergata", cofinanziato dalla Commissione europea - Rappresentanza in Italia e dalla Presidenza del Consiglio - Ministero delle Politiche Comunitarie, poi sviluppato nell'ambito della Cattedra Jean Monnet.

Federiga Bindi è titolare della Cattedra Jean Monnet di Integrazione Politica Europea all'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Insegna anche Organizzazione Politica Europea presso l'Università di Firenze e Relazioni internazionali all'*American University of Rome*. Responsabile dell'Ufficio eu-

ropeo dell'Università di Roma "Tor Vergata", è inoltre *Director of European Affairs* dello *European Political Science Network* (EPSNet). E' autrice di numerosi saggi per *Oxford University Press*, *NOMOS Verlagsgesellschaft* (Berlino), *Le Lettere* (Firenze), *Marsilio* (Venezia), *Dortmouth* (Londra), *Kluwer Law* (Londra), *Sage* (Londra), *Garland* (New York), oltre che di numerosi articoli per riviste quali: *Analise Social*, *Australasian Journal of European Integration*, *Europa-Europe*, *Affari Internazionali*, *La Società*, *European Voice*.

Palma D'Ambrosio è Dottoranda in "Storia delle Relazioni internazionali" presso l'Università di Roma "La Sapienza". Collabora con l'Ufficio Europeo e la Cattedra Jean Monnet dell'Università di Roma "Tor Vergata", essendo tra l'altro tutor dei corsi Jean Monnet on line tenuti presso la Scuola IAD dell'Ateneo. È inoltre cultore della materia e docente di un modulo di "Organizzazione politica europea" presso l'Università di Firenze.