

PARTE PRIMA

IL TRATTATO DELLE COMUNITÀ EUROPEE E LA SUA EVOLUZIONE

1. Qual è il contesto in cui è nata la Comunità economica europea?
2. **Che cos'è la Comunità europea? - 2 bis.** Che cosa si intende per periodo transitorio? - **2 ter.** Che cosa si intende per «fusione degli esecutivi»? - **2 quater.** Quali sono le principali innovazioni della decisione e del Trattato di Lussemburgo del 1970? - **2 quinquies.** Quali erano gli obiettivi del Libro bianco per il completamento del mercato interno? - **2 sexies.** Quali sono le principali innovazioni dell'Atto Unico Europeo?
3. **L'Unione europea precedentemente Lisbona - 3 bis.** Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Amsterdam? - **3 ter.** Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Nizza?
4. Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Lisbona?
5. In quali tappe si è articolato il processo di allargamento dell'Unione?

1. Qual è il contesto in cui è nata la Comunità economica europea?

Definizione: precisare che la Comunità economica europea è nata in un periodo di forte conflittualità tra le grandi potenze e di attivismo nel regionalismo europeo.

Caratteristiche: precisare:

- il ruolo propulsivo del piano Marshall nel processo di integrazione europea;
- il panorama di organizzazioni su base regionale in cui si innesta la Comunità (Organizzazione europea per la cooperazione economica, della Nato, del Consiglio d'Europa);
- la rilevanza della Comunità europea del carbone e dell'acciaio – CECA – (Trattato di Parigi del 1954);
- la divisione degli Stati europei in tre posizioni:
 - i federalisti;
 - i confederalisti;
 - i funzionalisti e la prevalenza, con la dichiarazione del Ministro degli esteri Schuman del 1950, della tesi funzionalista.

Altri elementi essenziali: ricordare:

- il fallimento del progetto di creazione di una Comunità europea di difesa;

- l'abbandono, durante la conferenza di Messina del 1° giugno 1955, dell'ottica di integrazione europea per settori e l'acquisizione dell'approccio di integrazione orizzontale.

Articolazione della risposta

La Comunità economica europea nacque in un contesto di crescenti contrasti tra le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e **di grande attivismo regionale**. Sulla scorta del piano Marshall, programma di aiuti promossi dall'amministrazione statunitense per favorire e incentivare la ricostruzione degli Stati europei, fu istituita, il 16 aprile del 1948, l'Organizzazione Europea per la cooperazione economica, che contava fra i suoi membri 16 Stati dell'Europa occidentale e aveva il compito dell'implementazione e del controllo dei fondi provenienti dagli Stati Uniti.

In secondo luogo nacque la NATO, che, pur non essendo limitata ai soli Stati europei, in quanto ne facevano parte anche Stati Uniti e Canada, rappresentava la prima forma di integrazione a livello strategico-militare, e il Consiglio d'Europa, con lo scopo di favorire una più stretta collaborazione tra gli Stati membri per salvaguardare gli ideali politici e di libertà che costituivano un comune patrimonio di civiltà e democrazia.

Queste esperienze di cooperazione hanno determinato la nascita di tre diverse posizioni nel dibattito o sulla integrazione europea:

- la **tesi dei federalisti**, ovvero di coloro che desideravano creare uno *Stato federale europeo* che, pur rispettando le singole identità nazionali, fosse in grado di instaurare una vera coesione tra i popoli europei ed evitare il ripetersi dei conflitti;
- la **tesi dei confederalisti**, secondo i quali andava applicato un modello di *cooperazione intergovernativa* che lasciasse intatte tutte le prerogative sovrane dei singoli Stati aderenti;
- la **tesi funzionalista**, secondo la quale l'integrazione europea doveva attuarsi tramite il *graduale trasferimento di compiti e funzioni in settori ben determinati a istituzioni indipendenti dagli Stati*, capaci di gestire in modo autonomo le risorse comuni (cd. *sector by sector approach*).

Il 9 maggio 1950 il Ministro degli esteri francese Robert Schuman propose di avviare un **processo di integrazione economica europea con la messa in comune delle risorse europee nella produzione di carbone e acciaio**. Da questi settori, che da sempre avevano animato i conflitti tra Francia e Germania, l'integrazione si sarebbe gradualmente spinta agli altri settori. La proposta francese ricevette l'immediata adesione di Germania, Italia, Belgio, Paesi bassi e Lussemburgo e i sei Stati firmarono, il **18 aprile 1951** a Parigi, il **Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone**

e dell'acciaio (CECA) entrato poi in vigore il **23 luglio 1952**, con cui si creava un apparato istituzionale deputato ad una gestione del carbone e l'acciaio condivisa tra gli Stati membri.

Il Trattato CECA prevedeva un'Alta Autorità, composta da personalità non rappresentative dei governi nazionali, alla quale erano attribuiti i maggiori poteri decisionali, un Consiglio speciale dei Ministri, composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri e con competenze di controllo, un'Assemblea comune, composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dotata di poteri consultivi e una Corte di Giustizia con potere giurisdizionale, con il compito specifico di interpretare e di vigilare sulla corretta applicazione del diritto comunitario. Gli ampi poteri dell'Alta Autorità, che le conferivano un'ampia indipendenza deliberativa rispetto agli Stati membri, determinarono la definizione della CECA come **«ente sovranazionale»**.

Il Trattato CECA essendo stato firmato per un periodo di 50 anni è scaduto il 23 luglio 2002 e non è stato più rinnovato. Le competenze della CECA sono state nel frattempo assorbite dalla Comunità europea.

Sul modello CECA fu stipulato nel 1954 il Trattato per l'istituzione di una Comunità europea di Difesa, che non trovò possibilità di attuazione a causa della mancata ratifica da parte del Parlamento francese. Il 1° giugno 1955 i ministri degli esteri degli Stati della CECA, riuniti a Messina, rinunciarono alla prospettiva di un'integrazione europea per settori e decisero la creazione di un mercato comune in tutti i settori economici.

2. Che cos'è la Comunità europea?

Riferimento normativo: Trattato istitutivo della Comunità economica europea firmato a Roma il 25 marzo 1957.

Definizione: precisare che la Comunità economica europea, in seguito denominata Comunità europea, è nata con il Trattato di Roma del 1957 e che aveva caratteristiche innovative rispetto alle altre organizzazioni internazionali, al punto da essere definita «organizzazione sovranazionale».

Caratteristiche: precisare che le principali caratteristiche dell'organizzazione erano:

- la creazione di un mercato comune;
- la previsione di un quadro istituzionale sovranazionale;
- la possibilità per le istituzioni di emanare atti vincolanti per gli Stati e che potevano essere applicati direttamente nei loro ordinamenti, senza necessità di atti interni di adattamento.

Altri elementi essenziali: ricordare che il mercato comune prevedeva:

- l'eliminazione delle frontiere alla libera circolazione dei fattori produttivi (merci, persone, servizi e capitali) tra gli Stati membri;
- l'unione doganale;
- una disciplina della concorrenza non falsata;
- un coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Domande consequenziali: differenza tra la CE, la CECA e l'Euratom; significato di «periodo transitorio»; significato di «fusione degli esecutivi»; innovazioni della decisione sul regime di risorse proprie e del Trattato di Lussemburgo; obiettivi del «Libro bianco sul completamento del mercato interno»; innovazioni dell'Atto Unico Europeo.

Articolazione della risposta

La Comunità economica europea (che dal 1992 — con il Trattato di Maastricht — ha mutato la sua denominazione in Comunità europea) nacque con il Trattato di Roma del 25 marzo del 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Contestualmente fu firmato il trattato istitutivo della Comunità europea per l'energia atomica o Euratom.

Nata come organizzazione internazionale su base regionale, essa acquisì subito **un carattere fortemente innovativo che ne ha determinato la definizione quale organizzazione «sovranzionale»**. Ciò significa che gli Stati hanno conferito alle sue istituzioni (Parlamento che partecipa all'adozione degli atti, Consiglio con funzioni normative e di coordinamento, Commissione con funzioni esecutive e Corte di giustizia con funzioni giurisdizionali) ampi poteri, consentendo loro di perseguire obiettivi autonomamente.

Mentre il Trattato CECA prevedeva l'instaurazione di un'**area di libero scambio** limitatamente al settore del carbone e dell'acciaio (che implicava l'abolizione dei dazi doganali interni e la soppressione di qualunque limitazione all'importazione e all'esportazione di tali prodotti tra gli Stati membri), i Trattati CEE ed Euratom gettavano le basi per la creazione di un'**unione doganale**, che implicava anche l'adozione di una *tariffa doganale comune* nei confronti dei paesi terzi.

L'obiettivo dell'instaurazione dell'unione doganale fu raggiunto nel 1968, allorché fu fissata una *tariffa doganale comune* (TDC); dopo questa data tutti gli sforzi dei paesi membri furono indirizzati alla realizzazione di una **unione economica**, cioè di uno spazio interno in cui fosse assicurata la piena *libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone*, nonché il perseguimento di politiche economiche comuni.

2 bis. Che cosa si intende per periodo transitorio?

Il Trattato CEE prevedeva un periodo **transitorio** e cioè un arco temporale intercorrente tra la data della firma del trattato e il definitivo raggiungimento dell'**unione doganale** nel corso del quale gli Stati membri si impegnavano a ridurre progressivamente i loro dazi doganali.

Fissato tale periodo in 12 anni suddiviso in tre tappe da quattro anni ciascuno, tale periodo doveva finire nel 1969. In realtà il termine della fase transitoria fu anticipato al 1° luglio 1968, quando fu adottata la tariffa doganale comune.

Il periodo transitorio fu anche caratterizzato da forti crisi e impasse dovute in pratica alla difficoltà per gli Stati di raggiungere decisioni all'unanimità. La più grave di tali crisi si verificò nel 1965, quando la Commissione propose l'istituzione di un bilancio alimentato dai prelievi agricoli e dai proventi dei diritti doganali, accompagnati da un ampliamento del potere del Parlamento, in tal modo la Comunità avrebbe potuto coprire le proprie spese con «risorse proprie».

Inoltre con il passaggio alla terza fase del periodo transitorio (1° gennaio 1966) avrebbe trovato ampia applicazione il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. La previsione di queste innovazioni spaventò la Francia, che per sette mesi boicottò l'attività della Comunità non inviando il suo rappresentante al Consiglio. La situazione si sbloccò il 29 gennaio 1966, quando i ministri degli esteri dei sei Stati membri raggiunsero un accordo (cd. «**compromesso di Lussemburgo**») secondo il quale, quando erano in gioco interessi vitali di uno o più Stati, il Consiglio si sarebbe adoperato per pervenire a soluzioni da adottare all'unanimità anche quando era previsto il voto a maggioranza qualificata.

2 ter. Che cosa si intende per «fusione degli esecutivi»?

Nel luglio 1967 entrò in vigore il **Trattato di Bruxelles sulla fusione degli esecutivi**, firmato nell'aprile del 1965.

Tale Trattato prevedeva l'istituzione di un **Consiglio unico** e di una **Commissione unica** per tutte e tre le Comunità europee, costituendo un passo avanti nel processo di integrazione. La fusione era, però, soltanto di carattere *organico*, perché permanevano tre Comunità distinte e ciascuna istituzione conservava, rispetto alle singole Comunità, le competenze che le erano state attribuite dai trattati istitutivi.

Di non minore importanza fu la riunificazione, in un unico atto, del bilancio amministrativo delle tre Comunità, ad opera del trattato del 1965.

2 quater. Quali sono le principali innovazioni della decisione e del Trattato di Lussemburgo del 1970?

Il sistema originario di finanziamento comunitario era fondato sui **contributi conferiti dagli Stati**, in funzione della loro capacità contributiva nonché del loro peso politico. Gli Stati più ricchi, cd. pagatori netti, pur versando contributi maggiori, ricevevano in saldo cifre di minore entità e si lamentavano di dover sostenere gli Stati meno agiati. Tale sistema generava, pertanto, insoddisfazione. Alcuni Stati proposero di attivare un regime di risorse proprie, che avrebbe consentito alla Comunità di disporre di un proprio budget costituito da determinate voci di imposta.

Sulla base dei risultati di tale vertice, il 21 aprile 1970 fu adottata dal Consiglio una **decisione per la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità**, concordata all'indomani del vertice dell'Aja. In tal modo si conferiva alla Comunità una solida **autonomia finanziaria**, che costituiva il necessario presupposto per la sua indipendenza dai singoli Stati. Il giorno successivo fu ratificato, a Lussemburgo, il trattato sull'**ampliamento dei poteri del Parlamento in materia finanziaria** (Trattato di Lussemburgo). Con il Trattato di Bruxelles del 1975 è stata istituita una **Corte dei conti comunitaria** (entrata in funzione nel 1977), che sostituiva la Commissione di controllo del bilancio.

2 quinquies. Quali erano gli obiettivi del Libro bianco per il completamento del mercato interno?

In seguito alla realizzazione, nel 1968, dell'unione doganale e al rallentamento del processo di integrazione comunitaria conseguente la crisi economica mondiale degli anni '70, era unanimemente avvertita l'esigenza di dare nuovo slancio alla Comunità, al fine di giungere al completamento del mercato interno.

A tal fine nel giugno 1985 la Commissione presentò il «Libro bianco sul completamento del mercato interno», in cui venivano analizzati tutti gli ostacoli fisici, tecnici e fiscali che impedivano la realizzazione del mercato comune e si indicavano proposte per il loro superamento.

In particolare i tre **obiettivi principali** del programma erano:

- *integrare i mercati nazionali* della Comunità per integrarli in un immenso mercato unico;
- rendere questo mercato unico un **mercato in espansione**, estremamente dinamico;
- garantire la **necessaria flessibilità**, al fine di caratterizzare al meglio le risorse umane, materiali e finanziarie verso i settori di utilizzazione ottimali.

2 sexes. Quali sono le principali innovazioni dell'Atto Unico Europeo?

Al fine di predisporre le strategie per il rilancio del processo di integrazione europeo, si aprì a Lussemburgo il 9 settembre 1985 una Conferenza intergovernativa che si chiuse con la firma dell'**Atto Unico Europeo, il primo trattato ad introdurre modifiche rilevanti al Trattato di Roma del 1957**. Il Trattato stabiliva al 31 dicembre 1992 la realizzazione del mercato unico. Tra le principali innovazioni introdotte dal Trattato, in primo luogo è da annoverare l'**ampliamento dei settori di competenza** delle istituzioni nei campi dell'*ambiente*, della *ricerca e sviluppo*, della *coesione economica e sociale*. In secondo luogo il Trattato ampliava le competenze nella *politica sociale*.

L'AUE recò anche **innovazioni sul piano procedurale**, sia tramite l'*estensione del voto a maggioranza qualificata* ad un maggior numero di settori, sia tramite il *rafforzamento dei poteri* del Parlamento, con l'introduzione di una procedura di cooperazione e del parere conforme. L'AUE ha inoltre previsto l'istituzione di un *Tribunale di primo grado*, che coadiuvasse la Corte nella garanzia della legalità del sistema.

L'AUE conteneva anche i primi riferimenti ad una **cooperazione politica** degli Stati membri della Comunità. Tale cooperazione aveva sede nel **Consiglio europeo**, che formalizzava una serie di incontri periodici che si tenevano, a partire dagli anni '60, a scadenza non regolare, e, a partire dagli anni '70, in maniera formalizzata, tra i Capi di Stato e di Governo.

3. L'Unione europea precedentemente Lisbona

Riferimento normativo: Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

Definizione: evidenziare che l'Unione europea, istituita dal Trattato di Maastricht, era una struttura tripolare o a tre pilastri: a) il pilastro comunitario; b) il pilastro della politica estera e sicurezza comune; c) il pilastro di giustizia e affari interni. Mentre il primo pilastro si fondava sul metodo comunitario, che riduceva il ruolo dei governi nazionali a favore delle Istituzioni europee, gli altri due pilastri avevano natura essenzialmente intergovernativa, mantenendo gli Stati un potere decisionale forte.

Altri elementi essenziali: ricordare che con il Trattato di Maastricht la Comunità economica europea ha acquisito il nome di «Comunità europea». Ricordare che il Trattato di Maastricht prevedeva la convocazione, entro il 1996, di una conferenza intergovernativa per apportare ulteriori modifiche al Trattato CE.

Domande consequenziali: principali innovazioni del Trattato di Amsterdam; principali innovazioni del Trattato di Nizza.

Articolazione della risposta

Al fine di eliminare, entro il 1° gennaio 1993, tutte le barriere (fisiche, tecniche e fiscali) che si frapponivano al completamento del mercato interno, è stato firmato il 7 febbraio 1992 **il Trattato di Maastricht**, entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il Trattato ha inaugurato una nuova fase del progetto di integrazione europea. Con il Trattato di Maastricht veniva creata **l'Unione europea**, una organizzazione anomala che da un lato inglobava le Comunità europee già esistenti e dall'altro avviava la cooperazione tra gli Stati membri anche in settori non strettamente economici, come la politica estera comune, la politica di difesa europea, la cooperazione tra le forze di polizia e tra le autorità giudiziarie. Nasceva in tal modo un'organizzazione la cui struttura veniva spesso illustrata attraverso la figura del tempio retto da 3 pilastri:

- **la dimensione comunitaria**, disciplinata dalle disposizioni contenute nei trattati istitutivi delle Comunità europee;
- **la politica estera e di sicurezza comune (PESC);**
- **la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (CGAI).**

La principale differenza tra i pilastri era data dal fatto che nel primo pilastro si applicava il **metodo cd. «comunitario»**, in cui il potere decisionale era completamente *affidato alle istituzioni*, mentre la collaborazione nell'ambito degli altri due pilastri era tipicamente **intergovernativa**, in quanto in essa il potere decisionale rimaneva essenzialmente *concentrato negli Stati membri*.

La struttura del Trattato prevedeva in primo luogo le *disposizioni comuni* ai tre pilastri, che definivano le linee guida che ispiravano l'azione dell'Unione. Tra queste di particolare rilievo era l'art. B che stabiliva gli obiettivi dell'Unione. In secondo luogo il Trattato prevedeva le modifiche al Trattato CEE, tra cui:

- a) il passaggio dalla Comunità economica europea alla **Comunità europea**;
- b) l'instaurazione di un' **unione economica e monetaria**, pur prevedendo la possibilità di non aderire a tale politica per Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (cd. diritto di *opting-out*);
- c) l'affermazione del **principio di sussidiarietà**, secondo il quale la Comunità, nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, può intervenire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario;
- d) l'**ampliamento delle politiche** (in particolare nei campi dell'industria, della sanità pubblica, educazione, cultura);
- e) il **rafforzamento della funzione del Parlamento europeo** nel processo decisionale;
- f) l'estensione ad un maggior numero di settori del **voto a maggioranza** in seno al Consiglio;
- g) la firma di un **Protocollo sociale**, non firmato dalla Gran Bretagna.

Erano poi previste le disposizioni relative alla **politica estera e di sicurezza comune** e quelle relative alla **cooperazione in materia di giustizia e affari interni** poi denominata con il Trattato di Amsterdam «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

Rilevante era anche la previsione di una clausola che prevedeva la convocazione, entro il 1996, di una conferenza intergovernativa volta ad apportare eventuali modifiche al trattato, a dimostrazione del carattere evolutivo del processo di integrazione comunitaria.

3 bis. Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Amsterdam?

Il 29 marzo 1996 i capi di Stato e di governo degli Stati membri si riunirono per apportare alcune modifiche al Trattato CE. A conclusione del Consiglio europeo di Amsterdam del 18 giugno 1997 fu raggiunto un accordo per un nuovo trattato per l'Europa. Il **Trattato di Amsterdam** fu ufficialmente firmato il 2 ottobre 1997 ed entrò in vigore il 1° maggio 1999. Il Trattato in primo luogo estese le competenze della Comunità, inserendo un nuovo titolo interamente dedicato alle **problematiche occupazionali**.

Il Trattato di Amsterdam prevede anche rilevanti **innovazioni a livello istituzionale**, tra cui:

- l'**estensione del ruolo del Parlamento** nel processo decisionale;
- l'**estensione del voto a maggioranza** in seno al Consiglio;
- il **rafforzamento del ruolo del Presidente della Commissione**.

A parte poche modifiche procedurali al secondo pilastro, fu il terzo pilastro ad aver subito le maggiori innovazioni. Coerentemente con la norma «passerella», il Trattato operò il trasferimento nel primo pilastro di alcune disposizioni del terzo pilastro (rilascio di visti, concessione di asilo, azione comune in materia di immigrazione, cooperazione doganale, cooperazione giudiziaria in materia civile). Di conseguenza nel terzo pilastro rimasero solamente le previsioni inerenti la cooperazione tra le forze di polizia; la cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare con riferimento alla esecuzione di sentenze di altri Stati, la facilitazione dell'extradizione e la prevenzione dei conflitti di giurisdizione; la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico di stupefacenti.

Fu inserita una procedura di **accertamento e sanzione delle eventuali violazioni dei diritti umani** da parte di uno Stato membro.

Tali modifiche determinarono il mutamento della denominazione del terzo pilastro in **«cooperazione in materia di polizia e giudiziaria in materia penale»**.

Poiché alcuni Stati erano favorevoli all'instaurazione di un'integrazione più forte, mentre altri erano meno propensi a rinunciare alle proprie prerogative in favore delle istituzioni comunitarie, il Trattato di Amsterdam istituzionalizzò la facoltà di procedere ad un'*integrazione differenziata* tramite il

meccanismo della **cooperazione rafforzata**, consentendo ad alcuni Stati membri di perseguire determinate politiche comuni procedendo anche in assenza di una volontà comune degli Stati.

Il Trattato di Amsterdam procedette anche all'abrogazione delle disposizioni obsolete e alla correzione degli errori formali, nonché ad una nuova numerazione degli articoli, con la conseguente stesura della **versione consolidata** del **Trattato dell'Unione europea** e del **Trattato istitutivo della Comunità europea**.

3 ter. Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Nizza?

In vista dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa dell'est, il 14 febbraio 2000 fu convocata una Conferenza intergovernativa, incaricata di elaborare una bozza di trattato contenente le necessarie modifiche istituzionali. Dopo convulsi negoziati, **il progetto fu firmato il 26 febbraio 2001 ed entrò in vigore il 1° febbraio 2003**.

Per quanto essenzialmente tecniche, le innovazioni previste dal Trattato erano fondamentali a **delineare il nuovo quadro istituzionale dell'Unione**. Il Trattato recava in primo luogo una serie di **modifiche istituzionali**, tra cui la previsione di una **nuova distribuzione del numero dei rappresentanti** degli Stati membri nelle istituzioni); la previsione di una **nuova ponderazione dei voti** in seno al Consiglio; l'**ampliamento dei poteri del Presidente della Commissione europea**; l'**estensione del voto a maggioranza qualificata**; il **trasferimento al Tribunale di primo grado** di alcune competenze della Corte di giustizia. Si prevedeva, inoltre, la creazione di **sezioni giurisdizionali speciali**, incaricate di esercitare, in settori specifici, le competenze giurisdizionali previste dai trattati.

La procedura per il controllo della tutela dei diritti fondamentali era modificata, con la previsione di una **procedura di preavviso** in caso di violazione dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro. Infatti il Consiglio può, prima di adottare decisioni gravi, rivolgere allo Stato raccomandazioni. Per rendere più facile il ricorso alla **cooperazione rafforzata**, era previsto **lo snellimento delle procedure**, attraverso l'abolizione del veto prima previsto per gli Stati non partecipanti.

4. Quali sono le principali innovazioni del Trattato di Lisbona?

Riferimento normativo: Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Concetto iniziale: evidenziare il fallimento del progetto di Costituzione europea.

Caratteristiche principali: precisare che lo scopo del Trattato è quello di ricondurre in un quadro unitario gli obiettivi dell'Unione, i valori su cui essa si fonda, le sue istituzioni, le sue competenze e che le principali innovazioni riguardano:

- il superamento della struttura in tre pilastri e la creazione di un'organizzazione unica che racchiude le precedenti Comunità europee e l'Unione europea;
- conferimento di forza vincolante ai diritti fondamentali dell'Unione europea e collocazione della carta dei diritti all'esterno del Trattato;
- conferimento all'Unione europea della personalità giuridica dell'Unione europea;
- modifica dell'assetto istituzionale dell'Unione sia in riferimento alla composizione che alle attribuzioni;
- maggiore delimitazione delle competenze tra Stati membri e Unione;
- facoltà di recesso dell'Unione europea.

Articolazione della risposta

In relazione al processo di allargamento e all'insoddisfazione per le riforme apportate dal Trattato di Nizza si era deciso di procedere all'approvazione di un vero e proprio testo costituzionale europeo. Tale Testo è stato così firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Il compito di preparare la bozza di **Costituzione europea** era stato affidato dal Consiglio europeo, con la dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, alla *Convenzione europea*, un organismo creato appositamente nel febbraio 2002 e formato da rappresentanti delle istituzioni europee e dei parlamenti e governi nazionali degli Stati membri e degli Stati candidati. Dopo un intenso lavoro, il 18 luglio del 2003 la Convenzione ha presentato il progetto completo di «*Traité établissant une Constitution européenne*», in seguito modificato e firmato durante la conferenza intergovernativa di Roma nell'ottobre 2004.

Successivamente si è aperta la delicata fase della ratifica nei singoli Stati, che ha visto il «no» maggioritario dei votanti francesi e olandesi nelle consultazioni referendarie svoltesi tra il 29 maggio e il 1° giugno 2005. Dopo circa due anni di completa paralisi, soltanto nel corso del Consiglio europeo del 21/22 giugno 2007, è stato deciso di **abbandonare l'idea di sostituire ai trattati europei un unico testo di livello costituzionale** e di

convocare una nuova conferenza intergovernativa, per procedere invece ad una riformulazione dei trattati preesistenti, recependo molte delle modifiche proposte nel 2004.

Tale CIG si è aperta il 23 luglio 2007 e ha concluso i lavori il 19 ottobre 2007 con l'*approvazione del Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007.*

Il nuovo testo, eliminando ogni riferimento alla Costituzione europea e ai suoi simboli, **modifica sostanzialmente il Trattato sull'Unione europea (TUE)** e il Trattato istitutivo della Comunità europea. Quest'ultimo viene anche modificato nel nome e diventa «**Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**» (TFUE).

Il **Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009** con la conseguenza che adesso l'ordinamento dell'Unione europea trova le sue fondamenta nel nuovo TUE e nel TFUE, mentre scompaiono i termini «Comunità europea» e l'aggettivo «Comunitario» per indicare tutto ciò che era connesso con la Comunità europea - CE.

Il nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE) conserva la denominazione di **Trattato sull'Unione europea o TUE**) ed è suddiviso in 6 titoli. Le novità di maggior rilievo riguardano i primi tre titoli.

Il *primo* accoglie un esplicito riferimento ai valori sui quali si fonda l'Unione, una chiara ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri e un definitivo richiamo ai diritti fondamentali dell'uomo che l'Unione si impegna a garantire e rispettare. Per quanto riguarda la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, questo documento diventa giuridicamente vincolante per tutte le istituzioni europee anche se non è incorporato nei nuovi trattati, ma resta un testo separato esplicitamente richiamato.

Nel *secondo* titolo del TUE, invece, sono inseriti alcuni articoli relativi alla vita democratica dell'Unione.

Nel *terzo* titolo, infine, trovano spazio tutte le principali norme che riguardano le istituzioni europee; particolarmente importante è il pieno coinvolgimento del Consiglio europeo al quale è attribuito uno specifico ruolo istituzionale.

Il secondo testo il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** ha un taglio più operativo e raccoglie tutte quelle disposizioni volte a regolare le competenze e a delimitare il campo d'azione dell'Unione:

— sono aggiunti nuovi obiettivi;

- sono estesi i settori per i quali si può decidere con una votazione a maggioranza qualificata (e non all'unanimità) rendendo in tal modo il processo decisionale più semplice;
- quasi tutti gli atti europei sono adottati con la procedura di codecisione (la **nuova procedura legislativa ordinaria**), che prevede un coinvolgimento a pieno titolo del Parlamento europeo;
- è introdotta una **clausola di recesso** dall'Unione, per cui se uno Stato membro intende abbandonare l'organizzazione potrà farlo liberamente seguendo una specifica procedura.

5. In quali tappe si è articolato il processo di allargamento dell'Unione?

Descrizione: evidenziare che il numero degli Stati membri, che originariamente erano sei, è aumentato nel tempo.

Elementi essenziali: il processo di allargamento dell'Unione si è articolato nelle seguenti fasi:

- il 1° gennaio 1973 sono divenuti membri Regno Unito, Irlanda e Danimarca;
- il 1° gennaio 1981 è divenuta membro la Grecia;
- il 1° gennaio 1986 sono divenuti membri la Spagna e il Portogallo;
- il 1° gennaio 1995 sono divenuti membri dell'Unione Austria, Svezia e Finlandia;
- il 1° maggio 2004 sono divenuti membri dell'Unione europea 8 Stati appartenenti all'ex blocco comunista (Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia) e 2 Stati all'area mediterranea (Malta e Cipro);
- il 1° gennaio 2007 sono divenuti membri dell'Unione Romania e Bulgaria.

Articolazione della risposta

Se una delle direttrici fondamentali del processo di integrazione dell'Unione è l'aumento dei settori in cui le istituzioni possono intervenire, l'altra, di non meno rilievo, è l'**allargamento**, ovvero la graduale estensione del numero di Stati, geograficamente e storicamente collocati nel continente europeo, che sono divenuti membri della Comunità e poi dell'Unione.

Il progetto di integrazione europea ha suscitato all'inizio sospetti e remore molto forti da parte di alcuni Stati. Ciò spiega perché, anche se molti Stati avevano partecipato alla conferenza intergovernativa del '57, firmarono il

Trattato di Roma solo **sei Stati**. In seguito ai primi successi sortiti dalla Comunità, verso la fine degli anni '60, Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia fecero domanda di adesione alla Comunità. Bloccati per opposizione francese, i negoziati per l'adesione di tali Stati è avvenuta il 22 gennaio 1972. La Norvegia dovette, però, rinunciare all'adesione a seguito dell'esito negativo del referendum sull'adesione. Il **1° gennaio 1973** divennero membri della Comunità **Regno Unito, Irlanda e Danimarca**.

Con la caduta, nel 1974, dei regimi autoritari portoghese e greco, e con il compimento, tra il 1975 e il 1978, del processo di democratizzazione della Spagna, i tre Stati sono divenuti membri della Comunità, rispettivamente, la **Grecia il 1° gennaio 1981**, e **Spagna e Portogallo il 1° gennaio 1986**.

Dopo tali adesioni, il processo di allargamento ha avuto una stasi di circa nove anni. Nel 1993 le istituzioni comunitarie hanno avviato il negoziato per l'adesione con Austria, Finlandia, Svezia e Norvegia. L'atto di adesione, firmato il 24 giugno 1994, sottoposto a referendum negli Stati di nuova adesione, ha dato esito positivo ovunque tranne che in Norvegia. Così il **1° gennaio 1995** sono divenuti membri della Comunità, **Austria, Svezia e Finlandia**, mentre la Norvegia ha dovuto rinunciare alla sua adesione.

La caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'ex Unione Sovietica hanno indotto gli Stati europei di nuova formazione a presentare domande di adesione all'Unione. Tuttavia, il processo di adesione non è stato agevole perché gli Stati avevano un livello di sviluppo economico nettamente inferiore a quello della media degli Stati membri. Inoltre, tale processo era osteggiato dagli Stati già membri dell'Unione che temevano di perdere i finanziamenti comunitari che sarebbero stati destinati ai nuovi Stati. Il 16 aprile 2003 sono stati firmati ad Atene **i trattati di adesione di 10 nuovi Stati membri**, 8 appartenenti all'ex blocco comunista (Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia) e 2 all'area mediterranea (Malta e Cipro). Il **1° gennaio 2007** sono divenuti membri dell'Unione **Romania e Bulgaria**.