

Luigi Moccia

UNIONE EUROPEA
una guida per argomenti



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 a/b
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1865-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione Philos: 2006
I edizione Aracne: luglio 2008

INDICE

Presentazione	7
CAPITOLO I	
Nozioni generali e introduttive	11
CAPITOLO II	
Profili istituzionali dell'Unione europea	29
CAPITOLO III	
Processo decisionale europeo, politiche comuni, atti	47
CAPITOLO IV	
Ordinamento dell'Unione: caratteri e fonti	65
CAPITOLO V	
Il sistema di giustizia dell'Unione	75
CAPITOLO VI	
Politica estera e spazio di libertà, sicurezza e giustizia	83
CAPITOLO VII	
'Costituzione europea' e nuovo trattato sull'Unione	95
APPENDICE	
Trattato sull'Unione europea	108

Presentazione

Lo studio dell'Unione europea

Tale è l'importanza assunta dalle tematiche e problematiche relative al processo di integrazione europea, parallelamente all'estensione crescente dell'ordinamento dell'Unione europea (o, semplicemente, Unione) e della sua incidenza sugli ordinamenti nazionali, nella consapevolezza oltre tutto che questi ultimi appaiono sempre meno adeguati, per dimensioni, risorse e strategie, a far fronte a fenomeni in senso ampio di globalizzazione e alle connesse trasformazioni socio-politico-istituzionali, che una conoscenza di base di detto processo e del suo quadro istituzionale è divenuto fattore indispensabile di formazione in campo sia scientifico-professionale che politico-culturale.

La novità, anzi, l'originalità della costruzione europea, al di fuori dei tradizionali schemi della statualità, impongono che vi si guardi, sia pure da un punto di vista panoramico a carattere introduttivo, per cercare di mettere in risalto obiettivi, strutture, competenze, procedure decisionali, nonché diritti e tutele che caratterizzano l'ordinamento dell'Unione; tenuto conto dello scenario di valori e ideali che vi fanno da sfondo, in quanto costruzione destinata a realizzare per i popoli europei una condizione solida e durevole di pace e progresso, in uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, che accresca i livelli di solidarietà e cooperazione tra questi stessi popoli e la loro propensione a operare per fare dell'Europa una vera potenza civile e democratica di rango mondiale.

L'interesse per lo studio dell'Unione europea e del suo ordinamento è reso ancor più attuale dalle vicende che, in tempi più recenti, hanno visto l'allargamento dei suoi confini esterni, con l'adesione di nuovi paesi membri, assieme al

tentativo di dare un fondamento costituzionale alla costruzione europea. Tentativo bensì fallito, almeno nella forma, con la bocciatura (conseguente al voto negativo espresso nei referendum in Francia e Olanda) del testo (firmato a Roma, nell'ottobre del 2004) di "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"; ma che, oltre a suscitare entusiasmi e sollecitare aspettative, ha posto e pone all'attenzione il problema della necessaria riforma delle istituzioni europee, per renderle più adeguate ai compiti di un'Unione formata, oggigiorno, da ben 27 paesi membri. Una riforma che è stata portata avanti, riprendendo del resto molte parti del defunto trattato costituzionale, con il Trattato (firmato a Lisbona, nel dicembre 2007) di modifica dei trattati vigenti (rispettivamente, quello sull'Unione e quello sulla Comunità europea).

Questo stesso interesse per lo studio dell'assetto istituzionale dell'Europa unita trae altresì alimento dal fatto che essa è diventata o appare destinata a diventare, in settori chiave dell'ordinamento interno dei singoli paesi membri, al livello sia delle pubbliche amministrazioni statali (centrali e periferiche) che di quelle in ambito locale (regionale), come della stessa società civile nel suo complesso, un denominatore comune di innovazione, e, comunque, fattore di dinamicità, attraverso la circolazione di modelli, l'adozione di standard uniformi, l'interazione tra livelli di governo, l'incontro tra culture ed esperienze diverse, in vista della loro integrazione come valore aggiunto rispetto alle realtà nazionali.

Gli argomenti

Le pagine seguenti intendono offrire, come detto, una panoramica di carattere introduttivo sull'Unione europea e l'ordinamento che ne è alla base.

A tal fine si è cercato di rendere quanto più diretto l'approccio alla materia, utilizzando un metodo basato sulla compilazione, sotto forma di brevi paragrafi, di schede per

argomenti suscettibili, da un lato, di costituire una prima e fondamentale base informativa e, dall'altro, di stimolare curiosità e interesse per ulteriori approfondimenti; senza peraltro rinunciare, come pure si conviene in un testo a fini di didattica, a un certo ordine sistematico di esposizione, all'interno dei singoli capitoli e tra i capitoli stessi.

Queste schede, nel senso del loro contenuto schematico, da quelle iniziali in tema di origini e sviluppi del processo di costruzione europea a quelle finali contenenti una sintesi delle principali novità introdotte con il già citato Trattato di Lisbona (novità, alcune delle quali sono di volta in volta presentate in vari luoghi dell'esposizione), senz'alcuna pretesa di completezza, ma anzi, in modo assai selettivo, intendono costituire, per il lettore, un modo di accesso a questioni e informazioni principali sull'Unione europea, insieme portandolo a sviluppare un approccio analitico, appunto per argomenti, pur in una cornice, come detto, di sintesi e ordine nella sequenza delle parti (capitoli e paragrafi) in cui sono articolati.

Questa edizione, riveduta (rispetto a una prima del 2006), è completata con l'aggiunta di un'*Appendice* contenente la versione consolidata (non ufficiale) del nuovo *Trattato sull'Unione europea*, così come risultante per effetto delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona (o Trattato di riforma), ancora in attesa di ratifica (al momento dell'andata in stampa di questo volume); ma la cui entrata in vigore, sebbene in ritardo rispetto alla prevista scadenza del 2009 (dopo il "no" dell'Irlanda al referendum del 12 giugno 2008 e stante la necessità di dare tempo a questo paese per trovare una via d'uscita a tale *impasse*), si auspica possa avvenire, al fine di dotare l'Unione di un assetto più adeguato e funzionale per il perseguimento dei suoi obiettivi.

CAPITOLO I

NOZIONI GENERALI E INTRODUTTIVE

Argomenti

Processo di integrazione europea:
origini, sviluppi, allargamenti e paesi membri
Teorie (politico-istituzionali) a base dell'integrazione europea
Comunità e Unione europea:
obiettivi e struttura a 'pilastri' dell'Unione
Metodi decisionali:
metodo comunitario, intergovernativo
Metodo convenzionale
Cooperazioni rafforzate
Abolizione della struttura a pilastri
Tavola degli obiettivi dell'Unione
Adesione di uno Stato all'Unione:
modalità e fasi
Rapporti tra l'Unione e i paesi terzi:
accordi di politica commerciale e accordi di associazione
Acquis comunitario
Fonti di finanziamento (bilancio) dell'Unione
Altre organizzazioni europee:
Consiglio d'Europa

1. Il processo di integrazione europea

A) Origini

Alle origini del processo di integrazione europea si pone la cosiddetta **Dichiarazione Schuman**.

Si tratta della proposta, presentata il **9 maggio 1950**, dall'allora ministro degli esteri francese, Robert Schuman, di un piano, preparato da Jean Monnet, per la messa in comune delle risorse di carbone e acciaio tra Francia e (la neonata Repubblica federale di) Germania in un'organizzazione aperta agli altri paesi europei.

L'importanza della data del 9 maggio (1950) è segnalata dal fatto che essa è stata assunta a data simbolo di inizio del processo di integrazione europea, la cui ricorrenza viene celebrata ogni anno (sulla base di una decisione presa dai capi di Stato e di governo nel vertice di Milano del 1985) come **festà dell'Europa**; sì da essere inserita (dall'art. I-8 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) tra i simboli dell'Unione («*La giornata dell'Europa è celebrata il 9 maggio in tutta l'Unione*»). Pur senza aver ricevuto questo solenne riconoscimento (a seguito della mancata ratifica del Trattato stesso), tale data rimane nondimeno come Giornata dell'Europa.

B) Sviluppi

Dalla Dichiarazione Schuman, il processo di integrazione europea è proseguito con l'approvazione della serie di **Trattati istitutivi delle Comunità europee**, nell'ordine: il Trattato (di Parigi) istitutivo della **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (CECA) del 1951; il Trattato (di Roma) istitutivo della **Comunità economica europea** (CEE) del 1957; il Trattato istitutivo della **Comunità euro-**

pea dell'energia atomica (CEEA/EURATOM) del 1957 (anche questo firmato a Roma).

A questi trattati hanno aderito, inizialmente, 6 paesi: **Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi (Olanda)**.

C) Allargamenti e paesi membri

In particolare l'**adesione italiana** è stata e continua ad essere giustificata sulla base dell'**art. 11, Cost.**, là dove si prevede che: *«L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni [...]»*.

Successivamente, hanno aderito alle Comunità europee la **Danimarca**, l'**Irlanda** e il **Regno Unito**, nel 1973; la **Grecia**, nel 1981; il **Portogallo** e la **Spagna**, nel 1986.

Con la fine della **guerra fredda** (caduta del muro di Berlino, 1989) si è avuta l'adesione, nel 1995, di **Austria, Finlandia, Svezia**.

Al totale di questi 15 paesi membri si sono aggiunti, più di recente, a seguito del processo di **allargamento** (o ampliamento), termine con il quale si indica la progressiva estensione territoriale (dei **confini esterni**) dell'Unione europea, altri 10 paesi, la cui adesione è ufficialmente avvenuta nel 2004, con l'ingresso di: **Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Estonia, Malta, Cipro**; e, nel 2007, di altri due paesi, **Bulgaria e Romania**, per un totale, ad oggi, di 27 paesi membri.

2. Teorie (politico-istituzionali) a base del processo di integrazione europea

Il processo di integrazione europea è stato animato da

tre principali teorie, tra loro diverse (e, anzi, per alcuni aspetti contrastanti), che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare il dibattito sulla natura e sull'assetto politico-istituzionale dell'integrazione, con particolare riguardo ai rapporti tra organismi comuni e istituzioni nazionali. Si tratta della teoria confederalista, della teoria federalista e della teoria funzionalista.

Secondo la **teoria confederalista**, la cooperazione in ambito europeo deve avere carattere essenzialmente di **cooperazione intergovernativa**, lasciando permanere i poteri sovrani dei singoli Stati aderenti, i quali, pur attribuendo in via esclusiva determinate competenze a organi confederali in certi settori, tuttavia rimangono i soli legittimati ad esprimere la volontà comune e a determinare di comune accordo l'indirizzo da imprimere alle politiche riguardanti l'integrazione in tali settori. Da ciò conseguono **due corollari** aventi valore di regole di principio: l'**unanimità dei consensi** nelle decisioni comuni; l'affidamento agli organismi comuni di **compiti di gestione delle politiche comuni**, senza possibilità di svolgere attività proprie in maniera indipendente dalla volontà dei governi degli Stati aderenti.

Secondo la **teoria federalista**, l'integrazione europea deve puntare a **superare lo Stato nazionale**, ritenuto tra le principali cause delle rivalità economiche e dei conflitti armati tra gli Stati e i loro popoli, attraverso istituzioni comuni dotate di poteri sovraordinati a quelli delle istituzioni nazionali, per il perseguimento di obiettivi e di politiche comuni, mediante procedure decisionali basate sulla maggioranza dei consensi.

Secondo la **teoria funzionalista**, concepita come una 'terza via' (tra le due precedenti), l'integrazione deve attuarsi attraverso un **graduale trasferimento di funzioni** in determinati settori ad organismi indipendenti dagli Stati, con il compito di gestire autonomamente le risorse e politiche comuni. L'idea di base è che l'integrazione settoriale (**passo**

dopo passo) conduce naturalmente verso una cooperazione sempre più stretta anche nei settori collegati, determinando nel contempo un graduale passaggio di competenze (e poteri) dalle istituzioni nazionali a quelle sovranazionali per la realizzazione di interessi e obiettivi generali comuni.

3. Comunità e Unione europea

La **Comunità europea** (CE) rappresenta lo sviluppo dell'originaria **Comunità economica europea**, altresì conosciuta con l'appellativo d'uso corrente di **Mercato comune** (MEC).

La nuova denominazione di 'comunità europea' semplicemente (con la caduta dell'aggettivazione 'economica') è stata introdotta dal primo **Trattato sull'Unione Europea** (TUE), noto anche come **Tratto di Maastricht**, dal nome della cittadina olandese sulle rive del fiume Mosa dove fu firmato (dai capi di Stato e di governo dei dodici paesi allora membri) il 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre del 1993.

Delle tre originarie comunità europee (le altre due essendo la Ceca e l'Euratom, modificate anch'esse dallo stesso Trattato): la Ceca ha cessato di essere operativa (poiché il relativo trattato istitutivo è venuto a scadenza nel 2002 e non è stato rinnovato); mentre l'Euratom svolge un ruolo (almeno ad oggi) piuttosto marginale.

Per **Unione Europea** (UE, o semplicemente **Unione**) s'intende una **forma di integrazione e cooperazione tra gli Stati** membri, per organizzare «*in modo coerente e solidale*» le relazioni tra gli Stati stessi e «*tra i loro popoli*», **nei settori di competenza delle Comunità europee** (già Ceca, Cee, Ceea) e, in aggiunta, **nel settore della politica estera, di sicurezza e difesa**, nonché in quello delle **attività di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia**