

CAPITOLO I

CENNI SULLA STORIA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Sommario: 1.1. Le origini del “progetto europeo”. – 1.2. Dalla CECA alla CEE. – 1.3. Il processo di integrazione europea degli anni '60-'70. – 1.4. Il processo di integrazione europea dagli anni '80 agli anni '90: il Trattato di Maastricht. – 1.5. – Il processo di integrazione europea nel corso del 2000 tra battute d'arresto e il rilancio del progetto comunitario. – 1.6. Il Trattato di Lisbona. – 1.7. La BREXIT: l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

1.1. Le origini del progetto europeo

La necessità di creare un legame sempre più stretto tra i Paesi europei e i rispettivi popoli si delinea in maniera concreta nell'immediato dopoguerra ed in particolar modo dall'analisi di alcune cause scatenanti la seconda guerra mondiale.

Infatti, la volontà di rinsaldare “politicamente” i legami tra le varie entità statuali era dettata dall'urgenza di porre fine alle rivalità politiche ed economiche di due Paesi presenti sul territorio europeo: la Francia e la Germania che erano stati per lunghi anni tra i principali fattori di instabilità per il vecchio continente.

Con il trattato di Parigi del 1947 e la divisione del mondo in due blocchi si stabiliscono le zone di influenza all'interno del vecchio continente tra gli Stati Uniti, orientati ad una struttura economica liberale, e l'URSS ad un modello di sviluppo comunista-collettivista.

All'interno di questi rapporti di forza tracciatisi nel dopoguerra (cortina di ferro) si pongono le basi effettive del processo di integrazione europea ed in particolar modo con **ERP (European Recovery Program) o piano Marshall**, ingente programma di aiuti economici americani posti in essere per la ricostruzione dell'Europa e per il rafforzamento del continente dell'Europa occidentale in chiave antisovietica ed erogati da un'istituzione sovranazionale, **l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE)** trasformatasi nel 1961 nell'OCSE.

Oltre a questa prima forma di collaborazione coordinata nella gestione degli aiuti americani in Europa, si pone l'urgenza di far sorgere un sistema di

difesa congiunto tra i paesi sotto l'influenza americana con l'adesione al patto del Nord Atlantico, NATO, da parte di alcuni principali Paesi europei, in netta contrapposizione ai paesi orbitanti nella sfera di influenza sovietica e unitisi nel Patto di Varsavia.

Dall'emergere di queste prime forme di organizzazioni internazionali si creano le basi per una prima genitura di cooperazione "europea" su un settore chiave per lo sviluppo dell'industria: **la CECA** (la comunità economica del carbone e dell'acciaio).

Il trattato CECA firmato a Parigi nel 1951 da **Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania, Francia ed Italia** aveva lo scopo di associare i vincitori e i vinti della seconda guerra mondiale e di indurre i sei Stati contraenti il trattato alla cooperazione e alla redistribuzione delle risorse all'interno di un quadro istituzionale.

Il sistema istituzionale CECA prevedeva la presenza di **quattro organi istituzionali**:

- **Assemblea Comune**: Organo politico e consultivo della CECA composto da membri designati dai Parlamenti degli Stati aderenti, dotato di veto di sfiducia nei confronti dell'Alta Autorità.
- **Alta Autorità**: organo esecutivo della CECA dotato di penetranti poteri decisionali sia nei confronti degli Stati sia nei confronti delle imprese operanti nel mercato dell'acciaio e del carbone. Essa era composta da 9 personalità indipendenti scelti di comune accordo dai Governi degli Stati Membri.
- **Consiglio dei Ministri**: organo di controllo della CECA composto dai rappresentanti degli Stati membri col potere di esprimere parere vincolanti per l'Alta Autorità.
- **Corte di Giustizia**: organo giurisdizionale con giudici designati da ogni Stato membro col compito di controllo di legittimità degli atti posti in essere dall'Alta Autorità e di giudicare le possibili violazioni del trattato CECA.

Queste prime forme di organizzazione sovranazionale europea determinano una cessione di sovranità da parte degli Stati membri in un specifico settore economico per la creazione di un mercato comune senza barriere doganali, tratteggiando la forma embrionale della futura comunità europea.

Durante questa fase iniziale del quadro istituzionale comunitario si evidenziano anche i primi punti critici del processo di integrazione, vedi il fallimento della **CED (Comunità europea di difesa)**, istituita dal Trattato di Parigi del 1952, nata col tentativo di creare una forza armata europea all'interno di un contesto unitario e bloccata dal Parlamento francese.

1.2. Dalla CECA alla CEE

La battuta d'arresto della CED non impedì l'evolversi della liberalizzazione del mercato economico in altri settori commerciali strategici, come quello

dei trasporti e della produzione di energia nucleare, che portarono alla stipulazione del **Trattato di Roma del 1957 e alla previsione**, di altre **due istituzioni**:

- 1) **La CEE**: Organo istituzionale col compito di creare un mercato comune basato sulla libera circolazione di persone, servizi e capitali e con lo scopo di abbattere i dazi doganali e di coordinare le politiche dei singoli Stati membri in nodi strategici per lo sviluppo economico della Comunità (come la PAC, i Trasporti).
- 2) **L'Euratom**, organo istituzionale con lo scopo di incentivare la produzione di energia nucleare per scopi pacifici e civili e non militari e con l'intento di regolare il mercato dell'energia nucleare tra gli operatori economici comunitari.

Le tre comunità fino al **1967** erano dotate di istituzioni separate e solo con l'entrata in vigore del **Trattato sulla Fusione degli Esecutivi assistiamo all'integrazione del Consiglio dei Ministri CECA nel Consiglio dei Ministri e dell'Alta Autorità nella Commissione**.

Le comuni istituzioni delle tre differenti Comunità operavano in maniera diversa a secondo della materia di riferimento, avendo competenze diverse come prevedevano gli stessi trattati inerenti alla CECA e alla CEE.

1.3. Il processo di integrazione europea degli anni '60-'70

Gli anni sessanta sono caratterizzati da alti livelli di crescita economica, in un ambiente internazionale ragionevolmente stabile, con la comunità europea che si trova ad affrontare sia processi di stallo nella fase di creazione del mercato europeo, sia le prime forme di allargamento della comunità europea. In questo contesto si inserisce la politica attuata dalla Francia grazie alla presenza del generale De Gaulle che ritorna in scena come Presidente della Repubblica di Francia:

- pone il suo veto alla domanda di adesione del governo britannico;
- ritira nel 1965 la Francia dai lavori del Consiglio dei Ministri in segno di protesta contro una proposta della Commissione relativa al finanziamento del budget della Comunità, una frattura ricomposta solo nel 1966 col Compromesso di Lussemburgo.

Nel **1969** con le dimissioni di De Gaulle si apre una nuova stagione dell'integrazione europea che vede l'**allargamento della Comunità da sei a nove con l'entrata della Danimarca, Regno Unito ed Irlanda** che comportano un approfondimento di alcuni nodi sistematici e giuridici emersi durante la fase del processo di integrazione.

- passare dalla dipendenza del budget comunitario dai contributi nazionali ad un sistema di finanziamento basato su risorse proprie;

- intraprendere i passi successivi per l'integrazione attraverso la creazione di un'unione economica e monetaria ed una più stretta cooperazione in politica estera.

Con la **crisi petrolifera del 1973 e l'aumento del prezzo del petrolio da parte dell'OPEC** si evidenziano i primi limiti del processo economico comunitario non ancora del tutto completato.

Infatti, l'industria europea subisce un gravissimo danno e i nove paesi, dopo qualche tentativo di reazione comune, procedono singolarmente nell'affrontare la crisi. Proprio la necessità di una maggiore armonizzazione delle politiche economiche dei singoli Stati si inizia a profilare **una più precisa struttura istituzionale della Comunità Europea:**

- **1974: istituzionalizzazione del Consiglio Europeo** come organo intergovernativo (incontri almeno tre volte all'anno dei Capi di Stato e di Governo).
- **1978: la nascita del Sistema Monetario Europeo (SME) e la creazione di un'unità di valuta europea (ECU)** per garantire una migliore gestione dei principali strumenti finanziari della Comunità.
- **1979: elezione diretta del Parlamento Europeo.**

1.4. Il processo di integrazione europea dagli anni '80 agli anni '90: il Trattato di Maastricht

Nel corso degli **anni '80** si verifica un'accelerazione del processo di integrazione con l'**allargamento mediterraneo della Comunità:**

- **Grecia (1981);**
- **Spagna (1981);**
- **Portogallo (1986).**

L'entrata di tali Paesi comporta una profonda riflessione sullo stato della Comunità europea con:

- 1) il comitato Dooge che compie un'indagine sul funzionamento della Comunità con dodici Stati Membri;**
- 2) con la Commissione Delors e la pubblicazione del Libro Bianco.**

Il **Libro Bianco** fu un tentativo di revisione dei **trattati precedenti** dal punto di vista funzionale in materia di:

Voto: Il passaggio dall'unanimità a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio dei Ministri per quanto riguarda iniziative inerenti al mercato economico (fatta eccezione per le politiche fiscali e per i diritti dei lavoratori dipendenti).

Ruolo del Parlamento Europeo: Il rafforzamento del Parlamento Europeo nel processo legislativo.

Queste novità furono abbozzate nel **1987 all'interno dell'AUE (Atto Unico Europeo)** e furono portate a compimento **il 7 febbraio del 1992 col trattato di Maastricht** con cui si completò il processo di integrazione europea avviato negli anni '50.

Esso si inserisce all'interno di un quadro storico completamente mutato, segnato dalla caduta del Muro di Berlino (1992) e dalla conseguente riunificazione della Germania, incorporando così la Germania dell'Est all'interno di un mercato di libero scambio.

La struttura delineatasi a Maastricht si basava su tre pilastri portanti:

- 1) CE** (Comunità Europea che inglobava le tre precedenti comunità CECA, EURATOM, CECA);
- 2) PESC** (politica estera di sicurezza comune);
- 3) GAI** (giustizia affari interni).

Tra le principali **novità del Trattato** vanno sottolineate:

- L'istituzione della **SEBC** (sistema delle banche centrali)
- La creazione della **BCE** (banca centrale europea) e IME (istituto monetario europeo)
- La creazione dell'**UEM** (unione economica monetaria)
- **Politiche finanziarie e di bilancio vincolanti per tutti gli Stati membri** che prevedevano un disavanzo di bilancio massimo per tutti i paesi aderenti del 3 % e di un debito pubblico inferiore del 60% rispetto al PIL.
- La previsione di una moneta unica, **EURO**, da adottare entro il 1999 tramite un processo articolato in tre fasi.
- L'istituzione della **cittadinanza europea**.
- **il metodo differenziato** con cui vengono stabilite l'adozione delle politiche della CE:
 - **Metodo comunitario nel 1° pilastro** per l'approvazione degli obiettivi inerenti al mercato economico si afferma il metodo comunitario con un forte ruolo delle istituzioni comunitarie nel processo di adozione degli atti
 - **Metodo intergovernativo nel 2° e 3° pilastro** con la prevalenza nella fase decisionale dei singoli Stati Membri.

Nonostante la portata storica di questo trattato, vanno fatte una serie di considerazioni:

- La difficoltà di ratifica del trattato da parte di paesi come la Francia (problema: il concetto di cittadinanza europea) e la Danimarca (rapporti economici privilegiati con Gran Bretagna e paesi scandinavi).
- Opposizione della Gran Bretagna, col suo premier John Major, al sistema delle banche centrali europee e in particolar modo al ruolo predominante della Bundesbank (Dichiarazione di Birmingham del 1992).
- Divergenze sui nuovi equilibri politici all'interno dell'Europa dopo l'adesione del 1995 di Austria, Finlandia e Svezia (membri Efta).

Il trattato di Maastricht successivamente viene rivisto ed ampliato dal **Trattato di Amsterdam**, (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° gennaio del 1999), in cui si evidenziano importanti novità, sia dal punto di vista contenutistico sia a livello istituzionale:

- si amplia l'azione comunitaria in materie inerenti alle politiche sul lavoro e alle politiche sociali a partire da quelle di coordinamento in materie di competenza degli Stati Membri.
- una maggiore razionalizzazione delle funzioni degli organi istituzionali della Comunità Europea.

1.5. Il Processo di integrazione europea nel corso del 2000 tra battute d'arresto e il rilancio del progetto comunitario

Il trattato di Maastricht aveva contribuito a creare un buon funzionamento della Comunità Europea dal punto di vista burocratico cui non corrispondeva un altrettanto buon funzionamento dell'assetto politico dell'organismo sovranazionale.

Infatti, un'ulteriore sistemazione dell'organizzazione del sistema istituzionale europeo si verifica con il **Trattato di Nizza del febbraio 2001, entrato in vigore nel gennaio 2003**, attraverso il quale si presenta una **razionalizzazione funzionale** all'interno delle principali istituzioni:

- **Parlamento**: nuova ripartizione dei seggi.
- **Commissione**: designazione di un commissario per ogni Stato membro e ampliamento dei poteri decisionali del Presidente della Commissione.
- **Consiglio**: nuova ponderazione dei voti all'interno del consiglio con l'introduzione del criterio demografico a favore degli Stati più popolosi e ampliamento della votazione a maggioranza qualificata in alcune materie.
- **Corte di Giustizia**: nuova configurazione del sistema giurisdizionale con la creazione del Tribunale di I grado e dei tribunali specializzati per coadiuvare l'attività della Corte di Giustizia.

Nel 2004 con l'allargamento ad est della Comunità europea con l'adesione di Estonia, Lituania, Lettonia, Cipro, Malta, Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria e Slovenia, nel 2007 di Bulgaria e Romania e nel 2013 della Croazia si avverte la necessità impellente di rivedere i trattati e la configurazione della stessa Unione Europea che nel giro di pochi anni era passata da quindici a ventotto Stati Membri.

Tale processo era stato avviato già nella fase preadesione nel 2001 con la Convenzione sul Futuro dell'Europa, presieduta dal francese Valéry Giscard d'Estaing e dai due vicepresidenti, il belga Jean Luc Dehaene e l'italiano Giuliano Amato, con il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Il comitato intergovernativo aveva il compito di stilare una bozza di Costituzione Europea che venne, in seguito, adottata da una conferenza intergover-

nativa il **29 ottobre 2004 a Roma** con il nome di **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**.

Il testo si articola in **4 parti**:

- **Preambolo**: finalità e scopi della Comunità.
- **I parte**: funzionamento delle istituzioni, ripartizione di competenze tra Stati ed Unione, previsione di una più ordinata sistemazione delle fonti.
- **II parte**: recepimento della Carta dei diritti di Nizza che comprende la classificazione di un catalogo di diritti fondamentali, inclusi quelli della quarta generazione, provenienti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e dagli obblighi internazionali, nonché dalla CEDU e dal TUE.
- **III parte**: previsione dei metodi e della gestione delle politiche inerenti allo spazio di libertà e sicurezza comune.
- **IV parte**: dettami delle norme finali e di chiusura, disciplina del processo di revisione dei trattati.

Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa nel processo di ratifica da parte dei singoli Stati membri subì una brusca battuta d'arresto a causa dell'esito negativo dei referendum popolari in Francia (25 maggio 2005) e in Olanda (1 giugno 2005).

Tale stallo nel processo di integrazione, causato da due Paesi fondatori della Comunità europea, apriva una fase di profonda riflessione sulla revisione dei Trattati che si concluderà con l'adozione a Lisbona di un **nuovo Trattato (13 dicembre 2007), definito il Trattato di Lisbona** che in parte riprende e rivede le novità presenti nella Costituzione per l'Europa.

1.6. Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, si compone di **due parti**:

- 1) Trattato sull'Unione Europea (TUE);
- 2) Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Tra le principali **novità del Trattato di Lisbona** vanno annoverate:

- **L'abbandono della struttura a tre pilastri e l'estensione del concetto di personalità giuridica all'Unione Europea** (precedentemente il concetto di personalità giuridica si applicava solamente quando l'Unione operava nel primo pilastro).
- **L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU**.
- **Il carattere vincolante della Carta di Nizza per tutti gli Stati membri** (fatta eccezione per il Regno Unito e la Polonia che usufruiscono della clausola di opting out, la quale specifica i limiti di effettività della Carta di Nizza nei rispettivi ordinamenti).
- **Una più sistematica ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri** con una maggiore semplificazione tra competenze esclusive e competenze concorrenti.

- **Maggiore coinvolgimento dei Parlamenti Nazionali** all'interno del quadro istituzionale europeo.
- Estensione della procedura di co-decisione in diverse materie; mentre prevale ancora il metodo intergovernativo nelle materie di politica estera e di sicurezza comune.
- **L'istituzione dell'Alto Rappresentante dell'Unione** per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune.
- **L'istituzionalizzazione del Presidente del Consiglio europeo** con un mandato di due anni e mezzo.
- La **modifica del sistema di voto all'interno del Consiglio** con la **previsione della doppia maggioranza**; (per l'adozione di un atto normativo sarà necessario la maggioranza del 55% dei membri che devono essere rappresentativi del 65% della popolazione).
- **Riduzione del numero dei commissari all'interno delle Commissioni** che sarà composta dai 2/3 degli Stati membri.
- **Nuova composizione del Parlamento Europeo.**
- **Modifica della dicitura: il termine Comunità verrà sostituito col termine Unione.**

1.7. La BREXIT: l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea

Con un referendum consultivo del 23 giugno del 2016, il 52% dei cittadini britannici ha dichiarato la volontà di lasciare l'Unione Europea e di conseguenza di aprire una fase di negoziazione per trattare le modalità di recesso dall'UE.

Tale decisione, che ha comportato le inevitabili dimissioni del conservatore Premier inglese Cameron, ha spinto il Parlamento europeo ad approvare una mozione che chiede alla Gran Bretagna di invocare rapidamente l'articolo 50 del TUE, la norma disciplinante la procedura di uscita di un Paese membro dall'UE.

In particolare l'art. 50 TUE prevede la possibilità per uno Stato membro di ritirarsi dall'Unione europea conformemente alle sue norme costituzionali. Qualora decidesse di compiere quest'azione, esso ha l'obbligo di informare il Consiglio europeo della sua intenzione e negoziare un accordo sul suo ritiro, stabilendo le basi giuridiche per un futuro rapporto con l'Unione europea. L'accordo deve essere approvato da una maggioranza qualificata degli Stati membri e deve avere il consenso del parlamento europeo. I negoziatori hanno due anni a disposizione dalla data in cui viene chiesta l'applicazione dell'articolo 50 per concludere un accordo, ma questo termine può essere esteso.

Fino ad ora nessuno Stato membro era ricorso all'applicazione dell'art. 50, considerando che il processo di integrazione fosse ormai solido, ma con la vittoria del leave britannico si apre una lunga fase di contenzioso con l'Ue sui tempi di ricorso all'art. 50. Infatti, la Gran Bretagna temporeggiante nell'invocare nell'immediato l'art. 50, vorrà negoziare con l'Unione Europea nuove