

Storia dell'Unione Europea*

di Umberto Aleotti

1. Il processo di unificazione europea ebbe inizio al termine della seconda guerra mondiale, quando, nel 1951, sei Stati, Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo ed Italia, istituirono la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), al fine di utilizzare nell'interesse comune materie prime quali il carbone e l'acciaio che costituivano le principali risorse economiche dell'epoca e per il cui controllo era scoppiata la seconda guerra mondiale.

Inizialmente il processo sembrava potersi concludere velocemente, poiché i positivi risultati raggiunti avevano spinto i sei Stati fondatori a convocare, nel 1952¹, una conferenza intergovernativa per l'elaborazione di un progetto di Comunità politica europea (CPE). I negoziati in seno alla conferenza tuttavia fallirono, a causa del rifiuto della Francia di ratificare il Trattato istitutivo di un'altra Comunità, la Comunità europea di difesa (CED), alla cui realizzazione gli Stati avevano lavorato con il proposito di dare origine ad un comune esercito europeo ed alla cui entrata in vigore essi avevano condizionato il completamento della Comunità politica europea².

Gli insuccessi della Comunità politica europea e della Comunità europea di difesa fecero comprendere che i relativi progetti erano prematuri e che l'unificazione sarebbe stata lenta e graduale e, soprattutto, sarebbe dovuta passare prima attraverso un'integrazione di tipo economico (la cd. "politica dei piccoli passi")³.

Ecco perché nel 1958 si pervenne con i Trattati di Roma alla formazione di altre due Comunità di natura economica, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom).

Nel 1967 il Trattato di Bruxelles (il cd. Trattato sulla fusione degli esecutivi) provvide a semplificare la struttura istituzionale delle Comunità, allo scopo di permettere un più agevole e coordinato svolgimento delle loro attività.

L'Alta Autorità ed il Consiglio CECA, la Commissione ed il Consiglio CEEA e la Commissione ed il Consiglio CEE furono riunite in due istituzioni uniche per tutte e tre le Comunità, la Commissione ed il Consiglio.

Le altre due istituzioni, l'Assemblea parlamentare europea, che dal 1962 prese il nome di Parlamento europeo, e la Corte di Giustizia erano state invece riunite con la stipulazione dei Trattati di Roma.

□ Articolo pubblicato nella Rivista "Scheria" (dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici), nn. 28/29, anni 2003/2004.

¹ Anno di entrata in vigore della CECA.

² La mancata ratifica francese era motivata dal timore che la Germania tramite la Comunità europea di difesa potesse riarmarsi ed aprire un nuovo conflitto mondiale.

³ Il confronto tra Europa politica ed Europa economica rifletteva due diverse impostazioni ideologiche sull'unificazione europea: l'impostazione dei federalisti e l'impostazione dei gradualisti. I federalisti, tra i quali si può ricordare Altiero Spinelli, immaginavano l'unificazione europea innanzitutto come unione politica, perché obiettivo di civiltà e cultura dei popoli europei doveva essere la creazione di uno Stato federale, mediante la cessione di quote di sovranità effettuate dagli Stati appartenenti alla federazione. I gradualisti, tra i quali si può citare Jean Monnet, immaginavano invece l'unificazione europea come un traguardo di lungo periodo, da perseguire con l'integrazione economica dei mercati nazionali, che avrebbe progressivamente condotto ad una confederazione e quindi alla nascita degli Stati Uniti d'Europa sul modello americano (USA).

Su questo impianto organizzativo venne costruita, salvo alcune successive varianti, l'integrazione economica europea.

La Comunità economica europea, oggi più semplicemente Comunità europea (CE), è in fase di trasformazione (*infra*) ed è stata predisposta ad assorbire gli ambiti di applicazione delle altre due Comunità europee, poiché la CECA, avendo un termine finale fissato per il 2002, si è ormai estinta, e la CEEA non è riuscita ad assumere quel ruolo che gli autori del Trattato avevano cercato di assegnarle, continuando di fatto gli Stati membri a gestire piuttosto autonomamente il loro patrimonio nucleare.

Quando si esamina l'integrazione economica europea il riferimento più immediato è dunque alla Comunità europea.

La Comunità europea, così come prevista dal Trattato, si basa sulla realizzazione di un mercato unico tra gli Stati membri ed una serie di politiche economiche ad essi comuni gestite dalle istituzioni e dagli organi comunitari.

L'attuazione del mercato unico è garantita assicurando la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone (lavoratori) e dei capitali all'interno del territorio degli Stati membri, l'adempimento delle politiche comuni attraverso un complesso di norme che ne stabiliscono gli obiettivi e gli strumenti necessari.

Le più importanti politiche economiche della Comunità sono la politica della concorrenza, la politica commerciale, la politica agricola, la politica sociale, la politica regionale e la politica monetaria, che, grazie alla recente introduzione della moneta unica, l'Euro (dal primo gennaio 2002), ha assunto notevole rilievo.

Il mercato unico ed i progressi compiuti nelle politiche comunitarie (che nel tempo sono aumentate di numero), conferiscono alla Comunità europea una posizione del tutto particolare nel panorama delle organizzazioni internazionali, in quanto le attribuiscono dei caratteri che ne fanno il più avanzato modello d'integrazione economica che sia mai stato conosciuto a livello internazionale ed il fondamentale presupposto sul quale preparare l'unificazione politica e militare europea.

Per comprendere bene le diverse fasi della sua evoluzione occorre esaminare le varie modifiche normative che, nel corso degli anni, il suo Trattato istitutivo ha subito.

Il Trattato CE prevedeva in principio che l'instaurazione del mercato unico, ossia la piena affermazione della libera circolazione delle merci, delle persone (lavoratori), dei servizi e dei capitali, dovesse avvenire entro un periodo transitorio la cui fine era fissata per il 1969, data entro la quale era stato anche predisposto che le deliberazioni del Consiglio, l'istituzione della Comunità (dove siedono i rappresentanti degli Stati membri a livello governativo) munita del potere di decisione (il potere di porre in essere atti giuridici vincolanti), dovessero essere adottate non più all'unanimità (un voto per ciascuno Stato), bensì a maggioranza qualificata, secondo una ponderazione di voti che tenesse conto delle dimensioni e della forza economica degli Stati.

All'approssimarsi della scadenza la Francia dichiarò di essere totalmente contraria al cambiamento del sistema di voto⁴ e dal 1965 i suoi rappresentanti iniziarono a disertare le sedute del Consiglio (la cd. politica della sedia vuota), provocando la paralisi della sua attività.

⁴ La politica estera dell'allora presidente francese Charles De Gaulle era diretta a dare alla Francia un ruolo di primo piano sulla scena internazionale ed ebbe i suoi riflessi anche nei rapporti con i partner europei.

Al momento di tensione si riuscì a porre rimedio soltanto con il Compromesso di Lussemburgo del 1966, un accordo internazionale non modificativo del Trattato istitutivo della Comunità, con il quale gli Stati s'impegnarono a ricercare, per quanto possibile, nonostante la fine del periodo transitorio, l'unanimità dei consensi per qualsiasi decisione. Il Compromesso di Lussemburgo comportò in tal modo, sia pur indirettamente, un ritardo nell'effettiva adozione della regola della maggioranza qualificata per le deliberazioni del Consiglio e, conseguentemente, ebbe l'effetto di rallentare il processo d'integrazione economica europea.

Nel 1970 il Consiglio, con una deliberazione di natura intergovernativa (sottoposta alla ratifica degli Stati membri), decise di dotare la Comunità di un sistema di risorse che la rendesse indipendente dai contributi finanziari dei singoli Stati membri e le facesse acquisire maggiore autonomia d'azione.

Il sistema trovò le sue fonti nella tariffa doganale comune (TDC) applicata agli scambi con i Paesi terzi, nei prelievi alle importazioni di prodotti agricoli da Paesi terzi e più in generale negli introiti finanziari derivanti dalla politica agricola comune (PAC) (*infra*), nell'acquisizione di una percentuale sulla base imponibile utilizzata dagli Stati membri per calcolare l'IVA ed in un prelievo percentuale sul prodotto interno lordo (PIL) di ciascuno Stato membro variabile annualmente in relazione alle esigenze di bilancio (la cd. quarta risorsa).

Nel 1975 le modifiche vennero perfezionate con il Trattato di Bruxelles (entrato in vigore nel 1977), attraverso il quale alle quattro originarie istituzioni (Consiglio, Commissione, Parlamento e Corte di Giustizia) fu aggiunta la Corte dei Conti, alla quale fu dato il compito di controllare la regolarità del bilancio comunitario.

Gli anni settanta si aprirono con un'altra particolare questione da risolvere, l'ampliamento del numero degli Stati membri. Se la Comunità voleva crescere doveva farlo anche numericamente ed in questa prospettiva furono valutate le domande di adesione di alcuni nuovi Stati, tra i quali vi era la Gran Bretagna.

L'attenzione posta dalla Comunità sulla realizzazione di uno spazio comune dove merci, persone (lavoratori), servizi e capitali potevano liberamente circolare era pienamente rispondente alle aspettative britanniche.

Ciò che tuttavia aveva *ab initio* tenuto fuori la Gran Bretagna dalla Comunità era l'unione doganale.

La Gran Bretagna era stata da sempre favorevole alla creazione di una più semplice area di libero scambio, laddove gli Stati comunitari volevano un vero e proprio mercato comune, che doveva costituire l'insostituibile fase di passaggio verso la loro unificazione politica.

Questa fu la ragione per cui, nel 1960, la Gran Bretagna non era stata tra gli Stati fondatori della Comunità ed aveva anzi dato vita, insieme ad Austria, Norvegia, Portogallo, Danimarca, Svezia e Svizzera, all'Associazione europea di libero scambio (AELS), un'organizzazione economica internazionale parallela alla Comunità ma con obiettivi meno ambiziosi⁵.

⁵ Il prestigio e l'orgoglio della Gran Bretagna erano allora ancora forti. Pur avendo perso l'impero coloniale, attraverso il Commonwealth (associazione economica, politica e culturale di Stati sovrani sorta nel 1926 al fine di raggruppare i popoli di lingua inglese ed i popoli che erano stati sotto il dominio coloniale inglese), era riuscita a mantenere il suo ruolo di potenza mondiale accanto agli Stati Uniti d'America. Da ciò derivava l'idea che essa potesse agire da "ponte tra l'Europa e gli Stati Uniti" e, dunque, che potesse "stare con l'Europa ma non essere dell'Europa" (secondo l'autorevole opinione del primo ministro britannico Wiston Churchill, 1940-1945/1951-1955). Il risultato dell'impostazione politica era che insieme agli Stati dell'Europa continentale poteva essere condivisa una cooperazione economica per il libero scambio ma non per la

D'altra parte i rapporti economici conservati con i Paesi del Commonwealth (si pensi all'India, all'attuale Sri Lanka, all'Australia, alla Nuova Zelanda, al Ghana, al Sud Africa ed al Canada) erano stati di grande ostacolo al suo ingresso nella Comunità, perché ai prodotti di questi Paesi (materie prime e generi alimentari) veniva assicurato libero accesso al suo mercato, attribuendogli una posizione privilegiata rispetto ai prodotti provenienti dagli Stati membri della Comunità.

La consapevolezza tuttavia che ciascuno di essi non era più una colonia ma aveva acquisito una sua indipendenza, la necessità di far crescere le proprie esportazioni con mercati geograficamente diversi da quelli coloniali, che fossero cioè in grado di assorbire produzioni di settori più moderni rispetto al tessile, al navale od al siderurgico che tradizionalmente ne avevano sostenuto l'economia, e la coscienza che il mercato comune non era un'esperienza di breve durata destinata a fallire, le consentirono di superare le tradizionali diffidenze nei riguardi dell'Europa continentale e delle sue forme avanzate di cooperazione economica e la spinsero a chiedere lo *status* di membro della Comunità (economica) europea⁶.

I tempi erano nel frattempo cambiati anche per l'Irlanda e la Danimarca, che, spinte dalle debolezze strutturali di sistemi economici divenuti ormai obsoleti, accettarono il disegno comunitario e chiesero di entrare a far parte della C(E)E.

Nel 1972, dopo laboriose trattative, venne concluso il Trattato di adesione alla Comunità di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca ⁷, che entrò in vigore il primo gennaio 1973⁸.

2. Gli anni settanta si caratterizzarono altresì per la caduta degli ultimi regimi autoritari dell'Europa occidentale.

In Grecia un colpo di Stato aveva provocato, nel 1967, la caduta del primo ministro Papandreu, dando luogo all'instaurazione del cd. regime dei colonnelli, la dittatura militare greca che cessò nel 1973, allorché l'ultimo di essi, Giorgio Papadopoulos, venne deposto dal generale Joannides, il quale, nel tentativo di dare spinta al movimento nazionalista e rafforzare il suo potere, cercò di rivendicare l'isola di Cipro, dove la maggioranza della popolazione era di origine greca.

L'appoggio fornito ai golpisti ciprioti per tentare l'eliminazione del governo Makarios fallì a causa dell'intervento militare turco sull'isola e portò Grecia e

formazione di un mercato comune.

⁶ Intanto era terminata in Francia l'epoca De Gaulle (1968). Durante gli anni sessanta il presidente francese si era fermamente opposto all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, in ragione delle peculiari relazioni da essa intrattenute con gli Stati Uniti d'America. In virtù di tali relazioni la presidenza statunitense di John Fitzgerald Kennedy aveva fortemente caldeggiato l'ingresso britannico nella C(E)E, ma nella spinta filo-europeistica degli U.S.A. De Gaulle aveva visto la volontà americana di accrescere la sua influenza nel vecchio continente, in contrasto con gli interessi europei. Secondo il presidente francese, la Gran Bretagna sarebbe stata il "cavallo di Troia" degli americani, allo scopo d'impedire ulteriori progressi all'integrazione europea. Per questo motivo sin dal 1963 egli aveva posto il veto al suo ingresso nell'organizzazione comunitaria, sostenendo che il mercato comune avrebbe gravemente sofferto della sua adesione, poiché economicamente, culturalmente e socialmente assai diversa rispetto al resto degli Stati europei. Dall'adesione ne sarebbe derivata sì una comunità di Stati più ampia, ma con minori affinità e, pertanto, più debole, in quanto insuscettibile di progredire nell'approfondimento dei reciproci legami e con l'aggravante di poter essere politicamente orientata dagli Stati Uniti.

⁷ Il Trattato di adesione era stato firmato anche dalla Norvegia, la quale non divenne membro della Comunità perché il referendum popolare sulla ratifica diede esito negativo.

⁸ Gran Bretagna e Danimarca abbandonarono l'Associazione europea di libero scambio.

Turchia quasi alla guerra. La guerra non scoppiò ma il fallimento del tentativo provocò una crisi, in ragione della quale il generale dovette lasciare il potere.

L'esito delle elezioni portò a capo del governo un ex primo ministro, Kostantin Karamanlis, con il quale nel 1974 venne ripristinata la democrazia.

In Portogallo alla lunga dittatura di Antonio Oliveira Salazar (cinquant'anni) era succeduta, nel 1975, a seguito della "rivoluzione dei garofani", una democrazia di transizione sostenuta dai militari, che vide al vertice il primo ministro Marcelo Gaetano.

La fine della dittatura di Salazar aveva trovato le sue origini nel malcontento che aveva suscitato, tra le forze armate portoghesi, l'ostinata volontà del dittatore di mantenere, negli anni sessanta, i possedimenti coloniali in Africa (Guinea Bissau, Angola e Mozambico).

Dalle guerre coloniali il Portogallo era uscito sconfitto ed il dittatore non aveva saputo gestire la conseguente crisi interna.

Il periodo di transizione seguito alla rivoluzione si chiuse grazie agli aiuti economici tedeschi, che favorirono, dopo due anni, le libere elezioni e la vittoria del primo ministro Mario Soares, il quale riuscì a dar vita ad uno stabile governo democratico.

In Spagna, dopo quasi quarant'anni di dittatura, era morto, nell'ottobre del 1975, il generale Francisco Franco (denominato il *caudillo*).

La Spagna al termine della seconda guerra mondiale si era costituita in monarchia ed il generale era riuscito ad imporre al re la sua reggenza. Era stato tuttavia lo stesso Franco ad indicare come suo successore al governo di Spagna il figlio del re Juan Carlos di Borbone, il quale, dopo la sua morte, istituì una monarchia costituzionale, che, attraverso i primi ministri Arias Navarro ed Adolfo Suarez, portò lo Stato spagnolo alla democrazia.

Il processo di democratizzazione permise a Grecia, Portogallo e Spagna l'adesione alla Comunità ed al primo allargamento da sei a nove Stati membri seguì il secondo allargamento nei confronti dei Paesi appartenenti all'area mediterranea. La Grecia stipulò il Trattato nel 1979, il Portogallo e la Spagna nel 1985. Il Trattato con la Grecia entrò in vigore nel 1981, quello con il Portogallo e la Spagna nel 1986.

Dopo la metà degli anni ottanta gli Stati membri della Comunità divennero così dodici⁹.

I nuovi ingressi determinarono problemi soprattutto nel campo della politica agricola comune (PAC).

La politica agricola come era stata originariamente concepita implicava una serie di sostegni finanziari alle produzioni comunitarie, mediante la fissazione di un prezzo indicativo al quale ciascun prodotto agricolo doveva orientativamente essere venduto all'interno del mercato comune e di un prezzo minimo al di sotto del quale il prodotto agricolo non era più venduto sul mercato, ma veniva acquistato da un organismo pubblico nazionale (in Italia l'AIMA) che ritirava la produzione invenduta. Il sistema assicurava prezzi omogenei e stabili e garantiva le imprese agricole dalle perdite.

Poiché la svalutazione dei cambi delle monete nazionali poteva incidere fortemente sui prezzi di vendita, erano stati inoltre previsti i cd. importi compensativi monetari. Una svalutazione poteva rendere i prodotti esportati nell'area comunitaria meno costosi, e quindi più competitivi, e poteva far

⁹ In quegli anni la Groenlandia, acquisita l'autonomia dalla Danimarca, si pronunciò per il ritiro dalla Comunità con un referendum popolare (1982).

diventare i prodotti importati nel Paese membro di svalutazione più costosi, e di conseguenza meno competitivi, procurando maggiore remuneratività ai prodotti esportati e minore redditività ai prodotti importati. Gli importi compensativi monetari servivano a neutralizzare gli squilibri causati dalle variazioni dei cambi all'interno della Comunità e sanavano le perdite degli agricoltori.

Era anche regolato un sistema di restituzione alle esportazioni di prodotti agricoli diretti a Stati terzi e di prelievo alle importazioni di prodotti agricoli provenienti da Stati terzi, che operava in modo da sostenere le produzioni comunitarie, proteggendole dalla concorrenza dei prodotti di derivazione extracomunitaria.

Nonostante ciò la politica agricola aveva il difetto di essere indirizzata a sostenere in maniera uguale tutte le aree comunitarie, senza tener conto delle loro differenze di sviluppo.

Il problema era particolarmente sentito nelle zone mediterranee, dove le produzioni si configuravano più deboli rispetto a quelle nord-continentali e trovavano, data la natura dei prodotti interessati, maggiori difficoltà di collocazione sui mercati.

Con l'ingresso di Grecia, Portogallo e Spagna, che avevano produzioni mediterranee, il problema di un riequilibrio degli interventi finanziari della politica agricola comune nelle aree rurali si acui e la PAC dovette in poco tempo essere modificata (con alcuni regolamenti emanati tra la fine degli anni settanta e la metà degli anni ottanta), attribuendo proporzionalità agli interventi di sostegno ed evitando discriminazioni tra i prodotti agricoli che sfavorissero le produzioni degli Stati (tra i quali vi era l'Italia) che appartenevano all'area del Mediterraneo.

L'adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca aveva dato invece impulso alla definitiva realizzazione delle quattro libertà fondamentali contenute nel Trattato istitutivo della Comunità (economica) europea (la libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali), stimolando la libera concorrenza ed il completamento del mercato comune, che, concepito come la sintesi dei vari mercati nazionali, doveva essere il più possibile analogo, per caratteristiche, ad un mercato nazionale.

Con la conclusione nel 1986 dell'Atto unico europeo (AUE) tra i dodici Stati membri (entrato in vigore nel 1987), venne ribadita l'importanza, per l'integrazione economica europea, del mercato comune come mercato interno ed adottata una sua definizione ancora attuale:

uno spazio senza frontiere interne nel quale sono assicurate la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.... (articolo 14 del Trattato CE).

L'eliminazione degli ostacoli interni agli scambi avrebbe dovuto contribuire, secondo l'impostazione neolibertistica del Trattato, allo sviluppo delle attività economiche, favorendo la crescita dell'occupazione negli Stati membri. Si comprese però che il mercato europeo non sarebbe stato mai effettivamente integrato, tanto da diventare un solo mercato nazionale, fino a quando lo strumento di pagamento utilizzato per i rapporti commerciali negli Stati membri non fosse stato unico. Era cioè necessaria una moneta unica che consentisse di

semplificare le operazioni economiche, facilitando gli scambi nell'area comunitaria¹⁰.

Parallelamente era sorta l'esigenza di regolare a livello europeo tutta una serie di settori che non erano stati originariamente inseriti nel Trattato comunitario, ma che costituivano pur sempre il naturale complemento di un grande mercato interno. Fu sentita in altre parole la necessità di disciplinare in comune non solo la politica commerciale, sociale, regionale od ambientale, ma anche il consumo, la cooperazione allo sviluppo dei Paesi economicamente meno progrediti, la formazione professionale, l'istruzione e la cultura.

Si era peraltro diffusa la convinzione che l'unificazione politica poteva finalmente essere iniziata, allo scopo di orientare e dirigere meglio l'ormai avanzata integrazione economica.

Nel 1992 il Trattato di Maastricht si preoccupò di rispondere a queste istanze.

Il Trattato è solitamente raffigurato come un tempio a tre pilastri normativi, il pilastro normativo comunitario, il pilastro normativo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed il pilastro normativo della cooperazione in materia di giustizia ed affari interni (CGAI).

In realtà se si considera che il primo pilastro era già esistente (perché costituito dall'insieme di norme appartenenti al Trattato istitutivo della Comunità economica europea), mentre due erano i pilastri normativi elaborati *ex novo*, lo si potrebbe meglio rappresentare come un tempio a due pilastri normativi fornito di un altare al centro composto dal gruppo di norme modificative del Trattato C(E)E.

Non a caso i due pilastri normativi della PESC e della CGAI diedero vita ad una distinta organizzazione internazionale, l'Unione europea (UE), ed il Trattato di Maastricht venne nel suo complesso definito come Trattato sull'Unione europea.

L'Unione europea sorse come organizzazione internazionale politica della nuova Europa, che, dal 1993, data di entrata in vigore dell'accordo istitutivo, affiancò la Comunità quale organizzazione internazionale a vocazione tradizionalmente economica.

Le modifiche normative apportate al Trattato istitutivo della Comunità (economica) europea ebbero come loro principale novità, oltre all'eliminazione dell'aggettivo economica alla sua denominazione (divenne Trattato istitutivo della Comunità europea), la regolamentazione dell'introduzione della moneta unica, l'Euro, che avrebbe acquisito corso legale dal 2002, rimpiazzando le monete nazionali degli Stati membri.

La moneta unica richiedeva un processo di avvicinamento delle economie degli Stati membri di cui essa doveva costituire la manifestazione conclusiva e rendeva indispensabile la previsione di un organo *ad hoc* che avrebbe dovuto avere il compito di gestire la politica monetaria comunitaria.

¹⁰ Moneta unica voleva dire graduale passaggio da un sistema a cambi fissi, in cui le monete nazionali sono obbligate a mantenere le parità ufficialmente dichiarate, ad un sistema in cui lo strumento di pagamento "perfettamente liquido", accettato dagli Stati appartenenti all'area monetaria interessata, è costituito da una sola moneta, formata dai valori espressi dalle diverse monete nazionali che sostituisce. Il processo ebbe inizio tra gli Stati membri della Comunità nel 1979, quando venne istituito un sistema a cambi fissi attraverso l'accordo sul Sistema monetario europeo (SME). I cambi così fissati dovevano essere garantiti dagli interventi delle Banche centrali nazionali sul mercato valutario, finalizzati ad evitarne variazioni oltre il margine ufficialmente consentito del 2,25%. Con l'accordo fu creata anche un'unità monetaria contabile unica, l'ECU (European currency unit), il cui valore era dato dalla media dei valori in percentuale di tutte le monete europee partecipanti all'accordo, calcolati in proporzione alla differente forza economica degli Stati.

Il Trattato di Maastricht fissò i parametri economici di riferimento per la convergenza delle economie degli Stati membri¹¹, stabilì le diverse fasi in cui sarebbe dovuta avvenire l'emissione dell'Euro¹² e dispose la creazione della Banca centrale europea (BCE) con sede a Francoforte.

Decisi passi in avanti furono compiuti anche dal punto di vista della formazione di un comune sentimento di Europa tra i cittadini degli Stati membri. Accanto all'Europa dei governi si voleva infatti costruire anche un'Europa dei popoli (questo spiega l'eliminazione dell'aggettivo economica alla denominazione della Comunità europea).

Per realizzare l'obiettivo era tuttavia necessario assegnare al Parlamento europeo, istituzione dove siedono i rappresentanti dei popoli degli Stati membri, una veste più attiva ed incisiva, per colmare ciò che era stato fino ad allora definito il "deficit democratico" del processo decisionale comunitario.

Il Trattato di Maastricht avvicinò, sia pur con le debite differenze, il ruolo del Parlamento europeo al ruolo normalmente riconosciuto ai parlamenti nazionali negli ordinamenti interni.

Sino a quel momento in ambito comunitario le decisioni erano state sempre adottate all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione e previo parere obbligatorio ma non vincolante del Parlamento europeo (solo il Trattato CECA conferiva il potere di decisione alla Commissione).

L'Atto unico europeo aveva previsto alcune ipotesi in cui il Consiglio poteva deliberare a maggioranza qualificata (rendendo possibile il superamento dell'eventuale veto opposto da Stati contrari alle deliberazioni) ed aveva attribuito una funzione più significativa al Parlamento europeo, attraverso la procedura di cooperazione.

Nella procedura di cooperazione il Parlamento non aveva più mansioni semplicemente consultive, ma la sua deliberazione negativa costringeva il Consiglio a votare all'unanimità in luogo della prescritta maggioranza qualificata.

Il Trattato di Maastricht intervenne a rafforzare ancor più la posizione del Parlamento europeo, estendendo i casi di decisioni prese mediante la procedura di cooperazione e prevedendo ipotesi di decisioni che potevano essere conseguite con la nuova procedura di codecisione, nella quale al Parlamento era accordato il potere, con deliberazione negativa, di impedirne l'adozione.

Venne inoltre delineata una cittadinanza europea collegata alla cittadinanza degli Stati membri, i cui elementi più qualificanti erano il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati comunitari indipendentemente dall'esercizio di un'attività lavorativa ed il diritto di votare ed essere eletti (elettorato attivo e passivo) nelle elezioni comunali e nelle elezioni parlamentari europee in relazione alla circoscrizione elettorale di residenza.

¹¹ I parametri economici da rispettare erano i seguenti: a) un tasso d'inflazione non superiore alla media dei tre Stati con il migliore tasso d'inflazione di oltre l'1,5%; b) un tasso d'interesse non superiore alla media dei tre Stati con il più basso tasso d'inflazione di oltre il 2%; un rapporto tra il disavanzo pubblico ed il prodotto interno lordo (PIL) non superiore al 60%; d) un rapporto tra il deficit pubblico ed il prodotto interno lordo (PIL) non superiore al 3%; il rispetto dei margini di oscillazione del meccanismo di cambio dello SME (cit., nota 10) per almeno due anni senza svalutazioni.

¹² Dopo una prima fase iniziata nel 1988 con la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale, fu programmata una seconda fase che ebbe inizio nel 1994 con la stretta osservanza dei parametri economici di convergenza (cit., nota 11) ed una terza fase, avviata nel 1999, caratterizzata dalla conversione, secondo parità fissate irrevocabilmente, di tutti i valori monetari nazionali nella moneta unica. La terza ed ultima fase ebbe termine il primo gennaio 2002 con la messa in circolazione dell'Euro.

Una volta entrate in vigore queste importanti modifiche, fu autorizzato dal Consiglio un altro ampliamento, poiché alcuni Stati europei avevano chiesto di divenire membri della Comunità europea e dell'Unione europea. In particolare, nel 1994, furono conclusi i negoziati di adesione con l'Austria ed i tre Paesi scandinavi: Norvegia, Svezia e Finlandia.

Anche la Svizzera aveva chiesto la *membership*, ma la mancata ratifica (1992) del Trattato sullo Spazio economico europeo (SEE), accordo internazionale diretto a creare un'area di libero scambio tra la Comunità (economica) europea e l'Associazione europea di libero Scambio (AELS), di cui la Svizzera era parte, ne impedì il successivo ingresso nella Comunità.

Il terzo ampliamento a differenza dei precedenti non presentava particolari problemi, perché riguardava Paesi con consolidate democrazie e con un prodotto interno lordo (PIL) superiore agli standard comunitari. La loro adesione implicava dunque un aumento delle risorse finanziarie senza specifici aggravii per il bilancio europeo.

Nel novembre del 1994, dopo la firma del Trattato di adesione, la Norvegia tenne un referendum per la ratifica, che diede però esito negativo¹³, pertanto dal primo gennaio 1995 i membri della Comunità europea e dell'Unione europea passarono da dodici a quindici, includendo soltanto l'Austria, la Svezia e la Finlandia.

3. Tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta si verificarono in Europa eventi storici di notevole portata.

Nel 1989 cadde il muro di Berlino, segnando la conclusione della guerra fredda e la fine sul piano internazionale della logica di contrapposizione dei blocchi occidentale ed orientale.

Nel 1990 la Repubblica federale tedesca incorporò la Repubblica democratica tedesca (la cd. riunificazione delle due Germanie) e nel 1991 si ebbe il crollo del regime sovietico, a seguito del quale l'URSS si smembrò in una molteplicità di repubbliche, tra le quali si possono ricordare, per importanza, la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina, la Moldova, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Georgia ed il Kazakistan.

Nel 1992 anche la Cecoslovacchia si divise in Repubblica Ceca e Slovacchia e persino la Jugoslavia si estinse, dando vita a diversi Stati rimasti a lungo tra loro in conflitto: la Serbia Montenegro (oggi Jugoslavia), la Bosnia Erzegovina, la Croazia, la Macedonia e la Slovenia.

La constatazione di esistenza di governi giunti al potere tramite libere elezioni democratiche determinò l'interesse della Comunità europea e dell'Unione europea verso molti di questi Stati. Si pervenne così alla stipulazione di una serie di accordi internazionali di associazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale (i cd. PECO), in vista del loro ingresso nelle due organizzazioni.

Negli accordi furono fissati i principi fondamentali che essi dovevano rispettare per divenirne membri: a) democraticità dei regimi di governo; b) pluralismo politico; c) sistemi economici improntati all'economia di mercato ed alla libera concorrenza; d) rispetto dei diritti dell'uomo e tutela delle minoranze etniche; e) preminenza del diritto nella regolamentazione dei rapporti sociali.

¹³ Era la seconda volta che la Norvegia si esprimeva con un referendum popolare a sfavore della ratifica del Trattato di adesione alla Comunità (cit., nota 7).

A questo punto occorre un altro Trattato, che andasse incontro alle necessità dei PECO ed effettuasse quelle modifiche normative indispensabili all'ampliamento.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore nel 1999) cercò di far fronte a tali esigenze, apportando alcuni cambiamenti alla preesistente normativa dei Trattati, tra i quali spicca la predisposizione di una specifica politica dell'occupazione.

I Paesi dell'Europa centrale ed orientale presentavano economie non omogenee rispetto a quelle degli Stati membri, perché caratterizzate da sistemi accentrati e fortemente dirigisti, dove l'idea del mercato era inesistente e considerata il connotato negativo principale dei sistemi economici (cd. capitalistici) adottati negli Stati dell'Europa occidentale.

Con il Trattato di Maastricht era stato dato impulso decisivo alla realizzazione del mercato interno ed era stata istituita una politica monetaria comune per la gestione della moneta unica. Ad Amsterdam si volle ridare equilibrio alla normativa attraverso la disciplina di una politica comune che si preoccupasse di favorire l'occupazione, in modo da preparare un sostegno per le più deboli economie degli Stati aspiranti membri e rafforzare un modello di sviluppo economico che, pur puntando sul mercato, fosse in grado di assicurare la piena occupazione della forza lavoro (vi era la consapevolezza che gli automatismi di mercato potevano essere insufficienti a garantirla).

Ai fini dell'ampliamento furono aumentate le ipotesi in cui poteva essere utilizzata la procedura di codecisione, non solo per favorire un più frequente intervento del Parlamento europeo in funzione decisionale, ma anche per accrescere il numero dei casi in cui il Consiglio avrebbe potuto votare a maggioranza qualificata.

L'ingresso di nuovi Stati avrebbe reso di per sé più lenti i meccanismi istituzionali e bisognava impedire che con la regola dell'unanimità fosse difficile, se non addirittura impossibile, trovare un consenso sulle decisioni.

Venne inoltre istituita la cooperazione rafforzata, che diede rilevanza giuridica al concetto di "Europa a più velocità".

La cooperazione rafforzata permette ad un gruppo di Stati membri di procedere, in materie rientranti nella sfera di applicazione dei Trattati, verso l'integrazione, lasciando che gli altri Stati membri possano parteciparvi in un secondo momento, quando più preparati o predisposti.

Il sistema, se pur a rischio di creare fratture nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo, venne considerato necessario al fine di evitare arresti nel processo di unificazione, dovuti a Paesi più lenti nel recepire, o meno entusiasti nell'accettare, forme giuridiche di collaborazione più avanzate.

Un'importante novità fu il trasferimento di parte delle norme della cooperazione in materia di giustizia ed affari interni (CGAI) dell'Unione europea (organizzazione tipicamente internazionale) nel contesto del Trattato istitutivo della Comunità Europea (organizzazione a carattere più esattamente sovranazionale, poiché costituita da disposizioni che pur essendo internazionali sono in sé orientate a favorire l'integrazione tra gli Stati che hanno contribuito alla loro formazione)¹⁴.

Le norme in materia di cooperazione civile, di visti, asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone (non lavoratori) divennero oggetto del titolo IV

¹⁴ Nell'Unione europea la disciplina dei processi decisionali e degli atti normativi risente del carattere intergovernativo della cooperazione voluta dagli Stati membri.

del Trattato CE e nel Trattato sull'Unione europea la CGAI venne trasformata in cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CPGP)¹⁵.

Altra novità di rilievo fu la modifica della normativa concernente la rappresentanza esterna dell'Unione europea.

In ambito comunitario i rapporti con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali sono tenuti dal Consiglio e dalla Commissione, la quale ha il preciso compito di negoziare gli accordi internazionali.

Nell'Unione europea alle relazioni esterne provvede direttamente il Consiglio, attraverso la presidenza semestrale dello Stato membro di turno.

Per alleggerire il carico di lavoro e condividere la responsabilità dell'attività di rappresentanza, a Maastricht era stato stabilito che la presidenza di turno potesse avvalersi della collaborazione dello Stato della presidenza precedente e dello Stato designato per la presidenza successiva (la cd. Troika). Nonostante la collaborazione la presidenza dell'Unione non era riuscita tuttavia a dare continuità e tempestività alla sua azione internazionale ed era divenuta indispensabile la previsione di un correttivo.

Il rimedio adottato con il Trattato di Amsterdam fu che la presidenza di turno, per sua natura temporanea, dovesse essere affiancata da un organo stabilmente destinato ad occuparsi di questioni di politica estera, che venne individuato nel Segretario generale del Consiglio.

Il Segretario generale del Consiglio assunse così il nome di Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune e ricevette l'incarico di assistere il Presidente del Consiglio nella sua attività di rappresentanza internazionale dell'Unione europea.

Il Trattato di Amsterdam non riuscì ad esaurire tutte le riforme essenziali all'ormai vicino ampliamento della Comunità europea e dell'Unione europea.

Le istituzioni e gli organi delle due organizzazioni internazionali avrebbero dovuto infatti ospitare un numero di membri maggiore di quello che aveva contraddistinto i precedenti ampliamenti della Comunità. Era perciò fondamentale un altro Trattato che si concentrasse specificamente sulle modifiche di tipo istituzionale.

Il Trattato di Nizza del 2001 servì a questo scopo.

Le modifiche istituzionali vennero finalizzate in primo luogo a fissare il più esteso numero dei componenti della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado.

La disciplina del Tribunale di primo grado, quale organo giurisdizionale competente a giudicare in prima istanza su tutti i ricorsi proposti da individui (persone fisiche e giuridiche), fu inclusa nel Trattato CE¹⁶ e venne disposta l'introduzione di altri organi giudicanti di primo grado, le Camere giurisdizionali, con competenza in specifiche materie, rispetto alle quali il Tribunale avrebbe potuto statuire in appello.

Anche per le deliberazioni del Consiglio furono previste delle variazioni, in particolare in ordine alla ponderazione dei voti degli Stati ai fini del calcolo della maggioranza (semplice e qualificata).

Venne poi accresciuto il novero delle ipotesi in cui il Consiglio poteva deliberare in codecisione (ossia a maggioranza qualificata) con il Parlamento

¹⁵ Rimasero nell'Unione europea il settore penale (CPGP) ed il settore della politica estera e della sicurezza comune (PESC).

¹⁶ L'istituzione del Tribunale di primo grado, e quindi la previsione del doppio grado di giurisdizione, era stata stabilita con l'Atto unico europeo del 1986.

europeo e progressivamente diminuiti i casi in cui era invece utilizzata la procedura di cooperazione (ritenuta ormai superata).

In ambito Unione europea venne estesa alle deliberazioni del Consiglio la possibilità del voto a maggioranza qualificata e fu creato un organo per la cooperazione penale, l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), composto da pubblici ministeri, giudici e funzionari di polizia degli Stati membri, avente il compito di coordinare le attività delle autorità nazionali responsabili dell'esercizio dell'azione penale, fornire assistenza per indagini su crimini aventi implicazioni transnazionali e dar seguito alle rogatorie (richieste di attività istruttorie) od alle domande di estradizione (richieste di rilascio di persone affinché siano sottoposte a processo penale) delle autorità giudiziarie nazionali.

Il Trattato di Nizza entrò in vigore nel 2003 e nello stesso anno venne concluso ad Atene il Trattato di adesione con dieci nuovi Stati europei.

Agli otto che appartenevano ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), Slovenia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Lettonia, Estonia e Lituania (l'ingresso di Romania e Bulgaria fu rinviato al 2007), si affiancarono due Stati dell'area mediterranea, Malta¹⁷ e Cipro¹⁸.

Dal primo maggio 2004, data di entrata in vigore del Trattato, gli Stati membri della Comunità europea e dell'Unione europea divennero venticinque.

4. Con il Trattato di Maastricht si era voluto dare spazio all'Europa dei popoli, si era voluta cioè iniziare la costruzione di un'Europa che fosse non solo un affare tra i governi degli Stati membri, ma anche la rappresentazione di un comune sentimento di unità tra i popoli europei.

Per avvicinare il disegno dell'unificazione europea alla gente comune erano però indispensabili delle misure che potessero tangibilmente identificare la loro appartenenza a tale disegno.

L'accresciuto ruolo del Parlamento europeo, l'individuazione di una cittadinanza europea, il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e parlamentari europee sul presupposto della semplice residenza in uno degli Stati membri e la realizzazione di una moneta unica che poteva essere liberamente impiegata nell'area comunitaria (eccetto che in taluni Stati) erano innovazioni che andavano in questa direzione.

A tutto ciò si deve aggiungere che la Corte di giustizia, con le sue pronunce, aveva esplicitato nel corso di più di cinquant'anni di attività una serie di principi fondamentali, quali principi generali di diritto comunitario (libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani), che risultavano comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri ed in sintonia con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali elaborata dal

¹⁷ La *membership* di Malta era stata piuttosto travagliata. Il Paese era ufficialmente intenzionato ad entrare nella Comunità europea sin dagli anni settanta, ma i continui cambiamenti di governo, e di orientamento politico rispetto all'adesione, avevano impedito la conclusione del relativo accordo.

¹⁸ Particolare importanza rivestiva l'ingresso di Cipro, per le ben note vicende che avevano caratterizzato la storia dell'isola (*supra*). La parte settentrionale è ancora occupata dai turchi, ma la Turchia è Paese candidato ad entrare nella Comunità europea e nell'Unione europea e ciò fa sperare in una futura soluzione pacifica della questione.

Consiglio d'Europa¹⁹ ed il Trattato di Maastricht era intervenuto a codificare espressamente l'orientamento.

L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (dagli Stati membri del Consiglio d'Europa), e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali di diritto comunitario.

L'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea divenne così un preciso parametro di riferimento su un insieme di valori condivisi dagli Stati membri e si accompagnò alla previsione di alcuni simboli di europeità come la bandiera europea (raffigurata da un cerchio a dodici stelle dorate su sfondo blu), l'inno europeo (l'inno alla gioia estratto dalla nona sinfonia di Ludwig Van Beethoven) e la giornata dell'Europa (celebrata ogni anno il 9 maggio) con l'obiettivo di evidenziare le comuni radici dei popoli europei.

Fu inoltre avvertita la necessità di un catalogo di diritti umani autonomo rispetto a quello racchiuso nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, pertanto, nel dicembre 2000, il Consiglio europeo, organo della Comunità europea e dell'Unione europea dove siedono i Capi di Stato e di governo degli Stati membri (insieme ai Ministri degli esteri) ed il presidente della Commissione (con un suo vice presidente), deliberò solennemente a Nizza la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, testo che, pur essendo privo di efficacia vincolante, era destinato a configurarsi come modello scritto per le successive normative e decisioni giurisdizionali europee, oltre ad indiretto limite interpretativo per le legislazioni ed i giudici nazionali degli Stati membri.

Il percorso per la creazione di una più definita identità popolare europea trovò ben presto il suo naturale sbocco in un nuovo Trattato, con il quale, sulla base del comune patrimonio culturale, religioso ed umanistico, si volle spingere il carattere sovranazionale della costruzione europea verso più chiari connotati parafederali.

In quest'ottica la fusione tra l'organizzazione internazionale della CE e l'organizzazione internazionale dell'UE per dar vita ad un'unica organizzazione denominata Unione europea diveniva una logica conseguenza: l'Europa doveva unirsi nel rispetto delle diversità esistenti tra i suoi popoli.

Persino il metodo utilizzato nell'elaborazione del Trattato fu diverso da quello solitamente seguito nei precedenti Trattati internazionali.

In luogo dell'immediata convocazione di una tradizionale conferenza intergovernativa, si ricorse ad un organismo provvisorio, rappresentativo non solo dei governi degli Stati membri, ma anche della Commissione, del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, la cd. "Convenzione europea", e fu assegnato al progetto di Trattato l'ambizioso nome di Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa.

¹⁹ Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale distinta dalla Comunità europea e dall'Unione europea. Sorta con il Trattato di Londra del 1949, ha sede a Strasburgo ed ha lo scopo di tutelare e promuovere gli ideali ed i principi che costituiscono il patrimonio culturale comune degli Stati europei, incoraggiando il loro progresso economico e sociale.

La Convenzione aprì i suoi lavori nel febbraio del 2002, alla presenza sia dei rappresentanti degli Stati membri, sia dei rappresentanti degli Stati che a breve sarebbero entrati a far parte della Comunità europea e dell'Unione europea (i PECO, Malta e Cipro), e li chiuse nel giugno del 2003.

Fu poi convocata una conferenza intergovernativa incaricata di negoziare le rifiniture tecniche del progetto, nella quale si decise di cambiare il suo nome originario in progetto di Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Il Trattato fu firmato dai venticinque Stati membri delle due organizzazioni a Roma il 29 ottobre 2004 ed è attualmente aperto alla loro ratifica.

Sul nome ha sicuramente inciso il fatto che nel testo è stato inserito, come in ogni costituzione che si rispetti, l'elenco dei diritti fondamentali della persona umana contenuto nella Carta di Nizza (*supra*), riconoscendo accanto ai tradizionali diritti individuali propri dell'epoca liberale i diritti sociali della tradizione laburista e socialista.

Tra le novità apportate al precedente dettato normativo, divenuto unico, dei due Trattati risaltano quelle finalizzate ad assicurare più peso alla volontà dei popoli degli Stati membri.

Il voto a maggioranza qualificata è assunto quale regola per le deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo (che assume al rango di istituzione a pieno titolo dell'Unione con funzioni d'impulso, orientamento e definizione degli obiettivi prioritari delle sue politiche).

La maggioranza qualificata è calcolata non solo tenendo conto che una deliberazione deve rappresentare il 55% degli Stati dell'Unione con un numero minimo di quindici (od il 72% quando la proposta non proviene dalla Commissione o dal Ministro degli Affari esteri dell'Unione), ma, anche, che deve totalizzare almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

Viene attribuito ad un numero non inferiore al milione di cittadini europei la facoltà di sollecitare il potere d'iniziativa normativa della Commissione e la cittadinanza europea è più chiaramente contraddistinta dal diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, dal diritto di voto ed eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali in relazione al luogo di residenza, dal diritto alla protezione diplomatica di qualsiasi Stato membro dell'Unione nel territorio di uno Stato terzo, dal diritto di petizione al Parlamento europeo e di ricorso al Mediatore europeo, dal diritto di rivolgersi alle istituzioni ed agli organi dell'Unione in una delle lingue ufficiali stabilite dal Trattato e dal diritto di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Le deliberazioni del Consiglio sono prese con la procedura di codecisione, ossia coinvolgendo nelle decisioni il voto del Parlamento europeo, e la procedura diviene il metodo di deliberazione ordinariamente seguito²⁰.

La portata innovativa del testo del Trattato ha fatto sì che per le sue disposizioni fossero prescritti tempi di efficacia piuttosto lunghi, la sua completa entrata in vigore è stata infatti predisposta per il 2009.

Il Trattato, lungi dall'essere una vera e propria costituzione nel senso in cui viene normalmente intesa una costituzione all'interno degli ordinamenti nazionali, rimane per sua natura un accordo internazionale, anche se gli si è voluto attribuire

²⁰ Si può altresì ricordare che al Ministro degli affari esteri dell'Unione (nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione) viene riconosciuto il potere di proposta per le deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo in materia di politica estera e di sicurezza comune e che l'originaria strumentazione normativa viene semplificata, mutando in alcuni casi la denominazione degli atti, i quali sono raggruppati in leggi europee, leggi quadro europee, regolamenti delegati, regolamenti di esecuzione e decisioni di esecuzione.

il nome di “costituzione europea” affinché la sua denominazione possa essere insieme di auspicio ed incoraggiamento alla futura realizzazione di uno Stato federale europeo.

La strada da percorrere, come la storia ha dimostrato, non è breve.

In alcuni momenti le diversità tra gli Stati membri hanno preso il sopravvento sulle spinte integrative, in altri le comuni radici europee hanno permesso il superamento degli ostacoli legati alle differenze ereditate da un passato che li ha visti divisi ed in guerra.

Partendo da questa consapevolezza è importante porsi in un’ottica filoeuropeistica e considerare il processo di unificazione intrapreso sempre in graduale avanzamento, nonostante gli imprevisti che immancabilmente esso può incontrare. Eventuali suoi rallentamenti non devono quindi allarmare più del necessario, anzi, le difficoltà devono spingere gli Stati a collaborare con maggior vigore, nella convinzione che uniti molti problemi possano trovare più agevole soluzione.