



SVILUPPI INTERVENUTI SINO ALL'ATTO UNICO EUROPEO

I principali sviluppi che hanno interessato i primi trattati istitutivi riguardano la creazione di risorse proprie della Comunità, il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento, l'elezione a suffragio universale diretto dei deputati europei e l'istituzione del Sistema monetario europeo. L'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, nel 1986, ha modificato in modo sostanziale il trattato di Roma e ha rafforzato l'integrazione europea attraverso la creazione di un vasto mercato interno.

PRINCIPALI RISULTATI DELLA FASE INIZIALE DELL'INTEGRAZIONE

L'articolo 8 del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), meglio conosciuto come trattato di Roma^[1] prevedeva la realizzazione di un mercato comune nell'arco di un periodo transitorio di 12 anni, suddiviso in tre tappe, che si sarebbe concluso il 31 dicembre 1969. Considerata un obiettivo primario, l'unione doganale viene completata in tempi più brevi rispetto al previsto. Il periodo di transizione dedicato all'ampliamento dei contingenti e alla progressiva eliminazione delle dogane interne si conclude il 1° luglio 1968. Tuttavia, alla fine del periodo transitorio sussistono alcuni importanti ostacoli alla libera circolazione. Nel frattempo, l'Europa adotta una tariffa esterna comune applicabile alle transazioni commerciali con i paesi terzi.

L'«Europa verde» è il secondo grande cantiere che viene avviato per l'integrazione europea. Nel 1962, sono adottati i primi regolamenti relativi alla politica agricola comune (PAC) e viene istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

PRIME MODIFICHE DEI TRATTATI

A. Miglioramenti istituzionali

La prima modifica istituzionale viene introdotta dal trattato di fusione degli esecutivi^[2] dell'8 aprile 1965, entrato in vigore nel 1967, che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee (CECA, CEE e CEEA) e stabilisce il principio dell'unità di bilancio.

[1]Trattato che istituisce la Comunità economica europea, «Trattato CEE», disponibile all'indirizzo:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign?locale=it>

[2]Trattato di fusione, GU 152, del 13.7.1967, pagg. 2-17, disponibile all'indirizzo:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11965F/TXT&from=IT>



B. Risorse proprie e poteri di bilancio

La decisione del Consiglio del 21 aprile 1970^[3] crea un sistema di risorse proprie della Comunità, in sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri (cfr. scheda [1.4.1](#)).

- Il trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970^[4] accorda al Parlamento europeo alcuni poteri di bilancio (cfr. scheda [1.3.1](#)).
- Il trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975^[5] conferisce al Parlamento europeo il diritto di respingere il bilancio e di concedere il discarico alla Commissione per la sua esecuzione. Il trattato, inoltre, istituisce la Corte dei conti quale organismo responsabile del controllo dei conti e della gestione finanziaria della Comunità (cfr. scheda [1.3.12](#)).

C. Elezioni

L'atto del 20 settembre 1976 conferisce al Parlamento europeo legittimità e autorità nuove, attraverso l'elezione a suffragio universale diretto (cfr. scheda [1.3.4](#)). L'atto viene rivisto nel 2002, per introdurre il principio generale della rappresentanza proporzionale e altre disposizioni quadro relative alla normativa nazionale in materia di elezioni europee.

D. Allargamenti

Il Regno Unito aderisce alla Comunità economica europea il 1° gennaio 1973, insieme alla Danimarca e all'Irlanda, mentre i cittadini norvegesi, chiamati a esprimere la propria opinione con un referendum, rifiutano l'adesione. La Grecia diventa Stato membro nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986.

E. Bilancio comunitario

In seguito alla prima tornata di allargamento, si rivelano necessari un maggior rigore di bilancio e l'avvio di una riforma della PAC. Il Consiglio europeo del 1979 raggiunge un accordo in merito a una serie di misure complementari. Gli accordi di Fontainebleau del 1984 perverranno a una soluzione sostenibile, basata sul principio che ogni Stato membro che debba sostenere un onere finanziario eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa può beneficiare di una correzione.

APPROFONDIMENTO DELL'INTEGRAZIONE

Sullo slancio dei primi successi della comunità economica, all'inizio degli anni Sessanta torna di nuovo in primo piano l'obiettivo di creare anche un'unità di natura politica

[3]70/243/CECA, CEE, Euratom: decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, disponibile all'indirizzo:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=IT>

[4]Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio, GU L 2 del 2.1.1971, pagg. 1-12, disponibile all'indirizzo:

https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ%3D002_YEAR_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l

[5]Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico delle Comunità europee GU L 359 del 31.12.1977, pagg. 1-19, disponibile all'indirizzo:

https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359_YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l



tra gli Stati membri, nonostante il fallimento della Comunità europea di difesa (CED) nell'agosto del 1954.

A. Fallimento del tentativo di creare un'unione politica

Al vertice di Bonn del 1961, i capi di Stato e di governo dei sei Stati fondatori della Comunità europea incaricano una commissione intergovernativa, presieduta dall'ambasciatore francese Christian Fouchet, di presentare alcune proposte in merito allo statuto politico di un'unione dei popoli europei. Questa commissione di studio tenta invano, in due occasioni tra il 1960 e il 1962, di sottoporre agli Stati membri un progetto di trattato accettabile da tutti, benché Fouchet basi il suo piano sul rigoroso rispetto dell'identità degli Stati membri e rifiuti quindi l'opzione federale.

La mancata creazione di una comunità politica è sostituita dalla cooperazione politica europea (CPE). Alla conferenza al vertice dell'Aia nel dicembre 1969, i capi di Stato e di governo stabiliscono di studiare il modo migliore per realizzare progressi in materia di unificazione politica. La relazione Davignon, approvata dai ministri degli Affari esteri nell'ottobre 1970 e completata in seguito da altre relazioni, è il fondamento della CPE fino all'entrata in vigore dell'Atto unico.

B. La crisi del 1966

Una crisi importante si profila in occasione della terza tappa del periodo di transizione, momento in cui si devono modificare in seno al Consiglio le modalità di voto, passando dall'unanimità alla maggioranza qualificata in alcuni settori. Opponendosi a un insieme di proposte della Commissione relative, tra l'altro, al finanziamento della politica agricola comune, la Francia smette di partecipare alle principali riunioni comunitarie («politica della sedia vuota»). Questa crisi viene risolta grazie al compromesso di Lussemburgo (cfr. scheda [1.3.7.](#)) secondo il quale, nel momento in cui siano in gioco interessi vitali di uno o più paesi, i membri del Consiglio si impegnano a individuare soluzioni che possano essere adottate da tutti nel rispetto dei reciproci interessi.

C. La crescente importanza dei «vertici» europei

Le conferenze dei capi di Stato e di governo degli Stati membri, dal canto loro, sebbene al di fuori del contesto istituzionale delle Comunità, hanno iniziato a fornire orientamenti politici e a risolvere i problemi che per il Consiglio dei ministri erano insormontabili. Dopo le prime riunioni del 1961 e del 1967, queste conferenze assumono maggiore importanza in occasione del vertice dell'Aia dell'1 e 2 dicembre 1969, che consente di avviare i negoziati sull'allargamento della Comunità nonché di raggiungere un accordo sul regime delle finanze comunitarie. Anche il vertice di Fontainebleau, nel dicembre 1974, prende importanti decisioni politiche concernenti le elezioni dirette del Parlamento europeo e le procedure di decisione del Consiglio. I capi di Stato e di governo decidono anche di riunirsi in futuro tre volte l'anno come «Consiglio europeo» per discutere di questioni comunitarie e di cooperazione politica (cfr. scheda [1.3.6.](#)).

D. Riforma istituzionale e politica monetaria

La fine degli anni '70 è stata caratterizzata dalle iniziative degli Stati membri per armonizzare le loro politiche economiche e fiscali. Per risolvere il problema dell'instabilità monetaria e delle sue gravi conseguenze sulla PAC e sulla coesione tra gli Stati membri, i Consigli europei di Brema e di Bruxelles del 1978 istituiscono



il Sistema monetario europeo (SME). Creato su base volontaria e differenziata (il Regno Unito decide di non partecipare al meccanismo di cambio), il sistema monetario europeo si basa, tuttavia, sull'esistenza di un'unità di conto comune, l'ecu.

Al Consiglio europeo di Londra del 1981, i ministri degli Affari esteri di Germania e Italia, Genscher e Colombo, presentano un progetto di «Atto europeo» riguardante diverse tematiche: cooperazione politica, cultura, diritti fondamentali, armonizzazione delle legislazioni al di fuori dei contesti coperti dai trattati comunitari, lotta contro violenza, terrorismo e criminalità. L'atto non è mai stato adottato nella forma in cui è stato presentato, sebbene alcuni dei suoi elementi siano ripresi nella «Dichiarazione solenne sull'Unione europea» adottata a Stoccarda il 19 giugno 1983.

E. Il progetto Spinelli

Alcuni mesi dopo la prima elezione a suffragio universale nel 1979, i rapporti tra il Parlamento e il Consiglio sono messe a dura prova a causa del bilancio per l'anno 1980. Sotto l'impulso del parlamentare Altiero Spinelli, fondatore del movimento federalista europeo ed ex membro della Commissione, nel luglio 1980 un gruppo di nove deputati si incontra per discutere come rilanciare il funzionamento delle istituzioni. Nel luglio 1981, il Parlamento europeo crea una commissione istituzionale, di cui Spinelli è relatore e coordinatore, per elaborare un progetto di modifica dei trattati esistenti. La commissione decide di formulare una bozza di quella che sarebbe diventata la costituzione dell'Unione europea. Il progetto di trattato viene approvato a larga maggioranza il 14 febbraio 1984. Il potere legislativo deve essere esercitato in un sistema bicamerale molto simile a quello di uno Stato federale. Tale sistema si pone come obiettivo di instaurare un equilibrio tra Parlamento europeo e Consiglio ma non risulta accettabile per gli Stati membri.

L'ATTO UNICO EUROPEO

Il Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, dopo aver risolto il contenzioso comunitario di bilancio degli anni Ottanta, decide la creazione di un comitato ad hoc di rappresentanti personali dei capi di Stato e di governo, detto comitato Dooge, dal nome del suo presidente. Tale comitato è incaricato di formulare proposte intese a migliorare il funzionamento del sistema comunitario nonché della cooperazione politica. Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985 decide con votazione a maggioranza (7 voti favorevoli e 3 contrari, procedura eccezionale per tale istituzione) di convocare una Conferenza intergovernativa incaricata di esaminare le competenze delle istituzioni, l'attribuzione alla Comunità di nuovi settori d'attività e l'instaurazione di un «autentico» mercato interno.

Il 17 febbraio 1986, nove Stati membri sottoscrivono l'Atto unico europeo (AUE)^[6], seguiti dalla Danimarca (previo referendum), dall'Italia e dalla Grecia il 28 febbraio 1986. Ratificato dai parlamenti degli Stati membri nel corso del 1986, l'AUE entra in vigore il 1° luglio 1987 (con sei mesi di ritardo, a causa di un ricorso presentato dinanzi ai tribunali irlandesi da un privato). L'AUE costituisce la prima

[6]Atto unico europeo, GU L 169 del 29.6.1987, pagg. 1-28, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



modifica sostanziale del trattato di Roma. Le sue principali disposizioni sono le seguenti:

A. Estensione dei poteri dell'Unione

1. Attraverso la realizzazione di un grande mercato interno

Entro il 1° gennaio 1993 doveva essere creato un mercato interno pienamente operativo, riprendendo e ampliando l'obiettivo del mercato comune introdotto nel 1958 (cfr. scheda [2.1.1](#)).

2. Attraverso la creazione di nuove competenze in materia di:

- politica monetaria;
- politica sociale;
- coesione economica e sociale;
- ricerca e sviluppo tecnologico;
- ambiente;
- cooperazione nel settore della politica estera.

B. Miglioramento della capacità decisionale del Consiglio

Il voto a maggioranza qualificata sostituisce l'unanimità nell'ambito dei quattro settori di competenza della comunità: la modifica della tariffa doganale comune, la libera prestazione dei servizi, la libera circolazione dei capitali e la politica comune dei trasporti marittimi e aerei. Il voto a maggioranza qualificata è introdotto anche per una serie di nuove competenze, quali il mercato interno, la politica sociale, la coesione economica e sociale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la politica ambientale. L'introduzione di questo sistema è all'origine di una modifica del regolamento interno del Consiglio per conformarsi a una precedente dichiarazione della presidenza secondo cui in seno al Consiglio si può ora procedere a una votazione non solo su iniziativa del Presidente, ma anche su richiesta della Commissione o di uno Stato membro, a condizione che si pronunci a favore una maggioranza semplice di membri del Consiglio stesso.

C. Ampliamento del ruolo del Parlamento europeo

L'Atto unico europeo rafforza i poteri del Parlamento europeo:

- facendo dipendere dal parere conforme del Parlamento la conclusione degli accordi comunitari di allargamento e associazione;
- istituendo una procedura di cooperazione con il Consiglio (cfr. scheda [1.2.3](#)) che conferisce poteri legislativi autentici, sebbene limitati, al Parlamento; applicabile all'epoca a una decina di basi giuridiche, questa procedura segna una svolta decisiva per la trasformazione del Parlamento in vero e proprio colegislatore.

Ina Sokolska
05/2019

