



## I TRATTATI DI MAASTRICHT E DI AMSTERDAM

Il trattato di Maastricht ha modificato i precedenti trattati europei e ha creato un'Unione europea fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). In vista dell'allargamento dell'Unione, il trattato di Amsterdam ha introdotto gli adeguamenti necessari volti a garantire un funzionamento più efficace e democratico dell'Unione.

### I. IL TRATTATO DI MAASTRICHT

Il trattato sull'Unione europea<sup>[1]</sup>, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht, è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

#### A. Strutture dell'Unione

Con l'istituzione dell'Unione europea, il trattato di Maastricht ha segnato una nuova tappa nel processo volto a creare «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa». L'Unione era fondata sulle Comunità europee e sostenuta da politiche e forme di cooperazione previste dal trattato sull'Unione europea. L'Unione disponeva di un quadro istituzionale unico, composto dal Consiglio, dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea, dalla Corte di giustizia e dalla Corte dei conti: essendo queste, stricto sensu, le uniche «istituzioni» dell'Unione, esse esercitavano i loro poteri in conformità delle disposizioni dei trattati. Il trattato ha istituito un Comitato economico e sociale e un Comitato delle regioni, ambedue investiti di funzioni consultive. Conformemente a quanto previsto dalle disposizioni del trattato, sono stati istituiti un Sistema europeo di banche centrali e una Banca centrale europea, che si aggiungevano alle istituzioni finanziarie esistenti del gruppo BEI, segnatamente la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo d'investimento.

#### B. Competenze dell'Unione

All'Unione creata dal trattato di Maastricht sono stati attribuiti da quest'ultimo determinati poteri, classificati in tre grandi gruppi chiamati comunemente «pilastri»: il primo «pilastro» era costituito dalle Comunità europee, nel cui quadro le competenze, che erano state oggetto di trasferimento di sovranità da parte degli Stati membri nei settori disciplinati dal trattato, erano esercitate dalle istituzioni comunitarie. Il secondo «pilastro» era formato dalla politica estera e di sicurezza comune prevista al titolo V del trattato. Il terzo «pilastro» era costituito dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni contemplata al titolo VI del trattato. Le disposizioni dei titoli V e

[1]GU C 191 del 29.7.1992, pagg. 1-112.



VI prevedevano una cooperazione di natura intergovernativa che si avvaleva delle istituzioni comuni ed era dotata di taluni elementi sovranazionali, quali il coinvolgimento della Commissione europea e la consultazione del Parlamento europeo.

### **1. La Comunità europea (primo pilastro)**

La Comunità aveva la missione di garantire il buon funzionamento del mercato unico e, segnatamente, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale e la parità tra uomini e donne. La Comunità perseguiva questi obiettivi, nei limiti delle competenze che le erano conferite, mediante l'introduzione del mercato comune e delle relative misure previste all'articolo 3 del trattato CE e attuando la politica economica e la politica monetaria unica di cui all'articolo 4. Le attività della Comunità dovevano rispettare il principio della proporzionalità e, nei settori che non erano di sua esclusiva competenza, il principio della sussidiarietà (articolo 5 del trattato CE).

### **2. La politica estera e di sicurezza comune (PESC) (secondo pilastro)**

L'Unione aveva il compito di stabilire e attuare, con metodi intergovernativi, una politica estera e di sicurezza comune. Gli Stati membri erano tenuti a sostenere tale politica attivamente e senza riserve in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. I suoi obiettivi erano: la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite; il rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme; la promozione della cooperazione internazionale; lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

### **3. La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (terzo pilastro)**

L'Unione aveva il compito di elaborare un'azione comune in questi settori in base a metodi intergovernativi, al fine di realizzare l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essa riguardava le seguenti aree:

- regole sull'attraversamento delle frontiere esterne della Comunità e rafforzamento dei controlli;
- lotta al terrorismo, alla grande criminalità, al traffico di droga e alla frode internazionale;
- cooperazione giudiziaria in materia penale e civile;
- creazione di un Ufficio europeo di polizia (Europol) dotato di un sistema di scambio di informazioni tra forze di polizia nazionali;
- lotta all'immigrazione clandestina;
- politica comune in materia di asilo.



## II. IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea e i trattati istitutivi delle Comunità europee e taluni atti connessi<sup>[2]</sup>, firmato il 2 ottobre 1997 ad Amsterdam, è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

### A. Aumento delle competenze dell'Unione

#### 1. Comunità europea

A livello degli obiettivi, è stato posto un accento particolare su uno sviluppo equilibrato e sostenibile e un elevato livello di occupazione. È stato creato un meccanismo di coordinamento delle politiche in materia di occupazione adottate dagli Stati membri ed è stata prevista la possibilità di intervento con misure comunitarie in questo settore. L'Accordo sulla politica sociale è stato incorporato nel trattato CE con alcuni miglioramenti (eliminazione della clausola di non partecipazione «opt-out»). Il metodo comunitario si applicava da allora ad alcuni importanti settori che avevano fatto capo in precedenza al «terzo pilastro» quali l'asilo, l'immigrazione, l'attraversamento delle frontiere esterne, la lotta alla frode, la cooperazione doganale e la cooperazione giudiziaria in materia civile nonché a una parte della cooperazione Schengen, il cui acquis era stato ripreso in toto dall'UE e dalle Comunità.

#### 2. Unione europea

La cooperazione tra Stati membri nei settori della cooperazione giudiziaria penale e di polizia era stata rafforzata definendo obiettivi e compiti precisi e creando un nuovo strumento giuridico analogo a una direttiva. Gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune sono stati sviluppati successivamente, in particolare istituendo un nuovo strumento, la strategia comune, una nuova funzione, il «Segretario generale del Consiglio Alto rappresentante per la PESC», nonché una nuova struttura, la «cellula di programmazione politica e tempestivo allarme».

### B. Rafforzamento del Parlamento europeo

#### 1. Potere legislativo

Nel quadro della procedura di codecisione, che è stata estesa a 15 basi giuridiche presenti nel trattato CE, il Parlamento e il Consiglio divenivano colegislatori praticamente su un piano di parità. Con le eccezioni della politica agricola e della politica di concorrenza, la procedura di codecisione si applicava a tutte le aree laddove il Consiglio poteva adottare decisioni a maggioranza qualificata. In quattro casi (articoli 18, 42 e 47, nonché articolo 151 sulla politica in materia di cultura, che era rimasto immutato) la procedura di codecisione si combinava con l'esigenza di una decisione unanime del Consiglio. Le altre aree legislative soggette all'unanimità non ricadevano nel campo di applicazione della codecisione.

---

[2] [GU C 340 del 10.11.1997, pag. 115.](#)



## **2. Potere di controllo**

Oltre al voto di approvazione della Commissione in quanto collegio, il Parlamento europeo procedeva anche, in via preliminare, a un voto di approvazione del presidente designato della futura Commissione (articolo 214).

## **3. Elezione e statuto dei deputati**

Per quanto attiene alla procedura di elezione al Parlamento europeo a suffragio universale diretto (articolo 190 del trattato CE), il potere della Comunità di adottare principi comuni si è aggiunto al potere esistente di adottare una procedura uniforme. Nello stesso articolo è stata inserita una base giuridica che consente di adottare uno statuto unico dei deputati. Tuttavia, continuava a mancare una disposizione che consentisse di adottare delle misure in vista dello sviluppo dei partiti politici a livello europeo (articolo 191).

## **C. Cooperazione rafforzata**

Per la prima volta, i trattati contenevano disposizioni generali che consentivano ad alcuni Stati membri, subordinatamente a certe condizioni, di fare ricorso alle istituzioni comuni al fine di organizzare una cooperazione rafforzata tra loro. Questa facoltà si è aggiunta ai casi di cooperazione rafforzata disciplinati da disposizioni specifiche, quali l'Unione economica e monetaria, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'integrazione dell'acquis di Schengen. I settori suscettibili di essere oggetto di una cooperazione rafforzata erano il terzo pilastro e, a condizioni particolarmente restrittive, le questioni che non riguardavano una competenza comunitaria esclusiva. Le condizioni che qualsiasi cooperazione rafforzata doveva soddisfare, nonché le previste procedure decisionali, erano state elaborate in modo da garantire che questo nuovo elemento del processo di integrazione restasse una soluzione d'eccezione e potesse essere utilizzato solo per realizzare progressi in prospettiva dell'integrazione e non per compiere passi indietro.

## **D. Semplificazione**

Il trattato di Amsterdam ha eliminato dai trattati europei tutte le disposizioni che l'evoluzione dei tempi ha reso nulle o obsolete, evitando che gli effetti giuridici che derivavano da esse nel passato risultino interessati da tale soppressione. Esso prevedeva inoltre una nuova numerazione degli articoli dei trattati. Per ragioni di carattere giuridico e politico il trattato è stato siglato e sottoposto a ratifica sotto forma di emendamenti ai trattati in vigore.

## **E. Riforme istituzionali nella prospettiva dell'allargamento**

**a.** Il trattato di Amsterdam ha fissato a 700 (articolo 189) il numero massimo di membri del Parlamento europeo, in linea con la richiesta di quest'ultimo.

**b.** La composizione della Commissione e la questione della ponderazione dei voti erano oggetto di un «Protocollo sulle istituzioni» allegato al trattato. In base alle disposizioni di detto protocollo, in un'Unione allargata a un massimo di 20 Stati membri, la Commissione sarebbe composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, a condizione che, entro tale data, la ponderazione dei voti in sede di Consiglio sia stata modificata. In ogni caso, almeno un anno prima dell'adesione del ventunesimo Stato



membro, una nuova conferenza intergovernativa dovrebbe procedere a un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti le istituzioni.

c. Il ricorso del Consiglio al voto a maggioranza qualificata era senza dubbio previsto in alcune basi giuridiche create ex novo dal trattato di Amsterdam. Nondimeno, tra le politiche comunitarie esistenti, solo il settore della politica di ricerca registra nuovi casi di voto a maggioranza qualificata, mentre le altre politiche esigono sempre l'unanimità.

#### F. Altri temi

Un protocollo fissava le procedure comunitarie per l'applicazione del principio di sussidiarietà. La trasparenza è stata rafforzata grazie a nuove disposizioni sull'accesso ai documenti (articolo 255) e a una maggiore apertura dei lavori del Consiglio in ambito legislativo (articolo 207, paragrafo 3).

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo era consultato prima della convocazione di una conferenza intergovernativa. Il Parlamento partecipava inoltre alle conferenze intergovernative secondo formule ad hoc; nelle ultime tre era rappresentato, a seconda dei casi, dal suo Presidente o da due dei suoi membri.

Ina Sokolska  
11/2019

