

# Schema Gymnich (riunioni ministeriali "tipo Gymnich")

Le riunioni ministeriali di tipo "Gymnich" o il "metodo Gymnich" sono incontri informali fra i ministri degli Esteri dei paesi membri dell'Unione europea (fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht della Comunità economica europea) che si svolgono due volte all'anno nel paese che detiene la presidenza del Consiglio dei ministri.

La prima riunione di questo tipo si svolse nel castello di Gymnich, situato nelle vicinanze di Bonn, dal 20 al 21 aprile 1974, durante il semestre di presidenza tedesca del Consiglio (v. anche Presidenza dell'Unione europea), allo scopo di preparare un vertice dei capi di Stato e di governo (v. Vertici) dei nove paesi membri delle Comunità europee che avrebbe dovuto aver luogo a Bonn nel giugno dello stesso anno.

Il castello di Gymnich fu fatto costruire da Heinrich I von Gymnich – capostipite della famiglia – nel 1354; divenuto di proprietà del Governo tedesco, dal 1971 al 1990 venne utilizzato come sede di incontri e fu poi ceduto alla famiglia di musicisti Kelly nel 1998.

I capi di Stato e di governo dei Nove si erano lasciati a Copenaghen il 15 dicembre 1973 con la decisione di mettere rapidamente a punto i primi elementi di una politica comune dell'energia e di istituire il Fondo europeo di sviluppo regionale prima del 1° gennaio 1974. Nei giorni che seguirono il vertice, il Consiglio delle Comunità non riuscì a dare seguito a queste direttive politiche, creando uno stato di tensione nelle Comunità.

Le tensioni aumentarono all'inizio del 1974 con l'uscita del franco francese dal "Serpente monetario" (21 gennaio), con la richiesta del Partito laburista britannico di "rinegoziare"

l'adesione del Regno Unito alle Comunità (8 febbraio), con l'incapacità del Consiglio di decidere il passaggio alla seconda tappa dell'Unione economica e monetaria prevista dal Rapporto Werner e con i contrasti legati alle relazioni Europa-USA.

Alle tensioni fra i paesi membri si aggiunse l'urgenza di stabilire una comune strategia verso i paesi arabi, e più in generale verso il Medio Oriente, in vista dell'apertura del Dialogo euro-arabo il 31 luglio 1974 e la necessità di creare un ponte fra le riunioni informali dei capi di Stato e di governo e le riunioni formali dei ministri degli Affari esteri nell'ambito del Consiglio delle Comunità europee. Questa necessità era legata all'impegno preso a Copenaghen di dare il via alla prassi di "regolarizzazione" le riunioni al vertice, prassi immaginata dal Presidente della Repubblica francese, Georges Pompidou.

Il semestre gestito dalla Germania, dal gennaio al giugno 1974, fu uno dei più infausti dalla fine del periodo transitorio (1969), in quanto alle tensioni sopra ricordate si sovrapposero la drammatica sostituzione di Willy Brandt con Helmut Schmidt alla cancelleria tedesca, la morte di Georges Pompidou agli inizi di aprile e l'elezione di Valéry Giscard d'Estaing alla presidenza della Repubblica francese a metà maggio 1974.

Il Vertice di Bonn del successivo giugno non ebbe dunque luogo, ma la successiva presidenza francese, dal 1° luglio 1974, fu caratterizzata da una controffensiva sui problemi europei e in particolare dall'organizzazione di un nuovo Vertice a Parigi nel dicembre dello stesso anno per dare vita al Consiglio europeo.

La convocazione del nuovo, settimo e ultimo, Vertice informale fra capi di Stato e di governo fu considerato un importante elemento per mantenere e rendere periodiche le riunioni informali dei ministri degli Affari esteri secondo la formula

sperimentata a Gymnich.

Il mantenimento e la regolarizzazione delle riunioni "tipo Gymnich" apparve del resto utile nel quadro dello sviluppo della Cooperazione politica europea sulla base delle decisioni prese a Londra (1970), nell'ambito del primo Rapporto Davignon, e poi a Parigi (1972), con il mandato per la redazione di un secondo Rapporto Davignon.

A partire da quel momento e con scadenza biennale, i responsabili governativi delle diplomazie dei paesi membri delle Comunità europee e, dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, dell'Unione europea, si incontrano durante un week-end per discutere in modo informale e confidenziale dei principali temi all'ordine del giorno ed in vista della successiva riunione del Consiglio europeo.

Il "metodo Gymnich" – inizialmente consacrato a riunioni dei soli ministri (accompagnati da un solo collaboratore), destinate a concludersi senza decisioni o conclusioni della presidenza – si è progressivamente ampliato ad altri settori di competenza del Consiglio, e ogni presidenza del Consiglio convoca, durante il proprio periodo semestrale, numerose riunioni informali di ministri per settore anche se il termine "Gymnich" viene attribuito alle sole riunioni informali dei ministri degli Affari esteri.

La vecchia regola della mancanza di decisioni si è progressivamente erosa nel tempo lasciando il campo a decisioni informali – soprattutto su questioni relative alle relazioni esterne e alla cooperazione nel settore della politica estera – poi formalizzate nella successiva sessione del Consiglio.

Questo duplice sviluppo – più riunioni e più decisioni informali – è stato accolto con preoccupazione dalle diplomazie nazionali e in particolare dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), per il timore di perdere

potere all'interno delle Istituzioni comunitarie e vedere erosi i diritti attribuiti al COREPER dall'articolo 151 del Trattato (preparare le riunioni e le decisioni del Consiglio). Più in generale, l'ampliamento del numero delle riunioni informali di ministri ha suscitato la preoccupazione di mettere in pericolo la consistenza del metodo comunitario.

Le diplomazie nazionali e in particolare il COREPER hanno visto progressivamente riconosciuta una parte delle loro prerogative poiché un numero maggiore di collaboratori ministeriali partecipa ora alle riunioni informali dei ministri degli Affari esteri.

*Pier Virgilio Dastoli (2008)*

---

# Schengen

## *Introduzione*

L'Accordo e la Convenzione di Schengen inizialmente hanno per oggetto l'eliminazione dei controlli alle frontiere tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda. Sia l'Accordo, firmato il 14 giugno 1985, sia la Convenzione (v. Convenzioni), firmata il 19 giugno 1990, vengono successivamente estesi a tutti i paesi membri dell'Unione europea (UE), con l'eccezione del Regno Unito e Irlanda. Inoltre, aderiscono in un secondo tempo all'Accordo e alla Convenzione anche Islanda e Norvegia, che non fanno parte dell'UE.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (v. Trattati di Roma) prevede, all'articolo 3, che «l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato [...] l'eliminazione fra gli Stati membri

degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali» (v. Libera circolazione delle persone; Libera circolazione dei servizi; Libera circolazione dei capitali). Tuttavia, fino alla metà degli anni Ottanta, il processo di eliminazione dei controlli alle frontiere interne comunitarie si trova in una situazione di stallo. È solamente il 13 luglio 1984, infatti, che Francia e Germania decidono di sottoscrivere l'accordo di Saarbrücken, che prevede «di giungere alla soppressione dei controlli» alle frontiere sulle persone, e di «facilitare» quelli sulle merci (v. Libera circolazione delle merci).

Successivamente, Belgio, Olanda e Lussemburgo si associano a Francia e Germania al fine di procedere a un abbattimento dei controlli alle frontiere interne, costituendo, di fatto, il "gruppo Schengen". Il 14 giugno 1985 i cinque paesi pervengono a un accordo, denominato Accordo di Schengen, dal nome della località lussemburghese dove esso viene firmato. In realtà, tale accordo riveste un carattere eminentemente programmatico, nel senso che procede all'elencazione dei settori in cui i cinque paesi firmatari devono armonizzare le rispettive politiche e avviare forme di cooperazione ad hoc tra le amministrazioni. In sostanza, l'accordo di Schengen non detta disposizioni specifiche. Per queste si deve attendere la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, che i cinque paesi firmano il 19 giugno 1990.

### *Principi e applicazione della Convenzione di Schengen*

A livello giuridico, la Convenzione di Schengen è un trattato internazionale tra cinque paesi membri dell'UE, che inizialmente si pone al di fuori del quadro giuridico comunitario. Esso consta di 142 articoli, divisi in otto titoli, nei quali vengono definite le misure di Armonizzazione necessarie per procedere all'abolizione definitiva dei controlli alle frontiere interne tra questi cinque paesi. Il principio cardine della Convenzione di Schengen, enunciato

all'articolo 2, è che «le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone». Tuttavia, uno Stato che ha aderito alla Convenzione può, previa consultazione con le altre parti contraenti, decidere l'effettuazione di controlli di frontiera nazionali, se così esige l'ordine pubblico o di sicurezza nazionale. La durata dei controlli deve, comunque, essere commisurata alla situazione. L'insieme dei territori dei paesi aderenti agli accordi di Schengen, all'interno dei quali sono aboliti i controlli alle frontiere, costituisce il cosiddetto "spazio Schengen". I controlli continuano naturalmente a essere effettuati quando si attraversa la frontiera esterna unica che divide un paese appartenente allo spazio Schengen da un paese terzo.

La Convenzione di Schengen contiene anche le cosiddette "misure compensative", intese a migliorare il coordinamento tra polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie e a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

In sintesi, le principali misure previste dagli accordi di Schengen sono le seguenti:

- soppressione dei controlli alle frontiere comuni e loro trasferimento alle frontiere con paesi terzi;
- definizione comune delle condizioni per l'attraversamento delle frontiere con i paesi terzi;
- separazione, negli aeroporti e nei porti, dei viaggiatori che si muovono all'interno dello spazio Schengen da quelli che provengono da paesi terzi o che vi si dirigono;
- armonizzazione delle condizioni di ingresso e di concessione dei visti per i soggiorni di breve durata;
- istituzione di un coordinamento tra le diverse amministrazioni nazionali per la sorveglianza delle frontiere;
- assegnazione e definizione del ruolo dei trasportatori nella lotta contro l'immigrazione illegale;

- previsione di una dichiarazione obbligatoria per tutti i cittadini di paesi terzi che si spostino da un paese all'altro;
- definizione di norme sulla responsabilità delle domande di asilo (Convenzione di Dublino);
- istituzione di un diritto di pedinamento e di inseguimento da un paese all'altro, all'interno dello spazio comune di Schengen;
- rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e un migliore sistema di trasmissione da un paese all'altro dell'esecuzione delle sentenze penali;
- creazione del Sistema d'informazione Schengen (SIS).

Quest'ultima misura è di grande importanza: il SIS prevede che i paesi firmatari della Convenzione di Schengen mettano a disposizione, in maniera reciproca, segnalazioni relative a persone e cose. Tali segnalazioni sono consultabili automaticamente sia a livello di controlli alle frontiere esterne sia a livello di controlli di polizia e dogana all'interno del paese. Gli Stati membri contribuiscono al SIS attraverso reti nazionali (N-SIS) collegate a un sistema centrale (C-SIS) integrato da una rete di informazioni complementari richieste all'ingresso nazionale, denominata SIRENE. Tale rete è composta da esponenti della polizia civile e militare, delle dogane e della magistratura.

Nel 1999 gli Stati firmatari degli accordi di Schengen decidono di non prorogare il contratto relativo alla rete SIRENE, che termina il 23 agosto 2001. SIRENE è sostituita da una nuova struttura di comunicazione denominata Signal in space through Internet (SISNET), la quale, a sua volta, dovrà trasformarsi in una sorta di sistema d'informazione europeo integrato anche dai dati sull'immigrazione.

Al fine di evitare che le misure prese nel quadro degli accordi di Schengen e, in particolare, quelle relative al SIS, comportino abusi ai danni dell'individuo, gli Stati aderenti

alla Convenzione hanno deciso di adottare delle disposizioni tali da garantire un livello di protezione pari almeno a quello sancito dai principi enunciati dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del gennaio 1981, relativa alla protezione dell'individuo in relazione alla registrazione elettronica di dati personali. Con la Convenzione di Schengen, inoltre, viene istituito un Comitato che si fa garante della corretta interpretazione degli accordi di Schengen, cioè dell'Accordo e della Convenzione di applicazione. Tale Comitato, che delibera all'unanimità, è competente ad adottare disposizioni esecutive più particolareggiate.

La Convenzione di applicazione stabilisce altresì che le sue disposizioni siano applicabili solo in quanto compatibili con il Diritto comunitario e che ogni Stato membro della Comunità economica europea (CEE) possa aderire agli accordi. Tale disposizione è fondamentale, in quanto ha di fatto permesso l'estensione dell'accordo di Schengen dai cinque paesi iniziali alla quasi totalità dei paesi membri dell'UE. Infatti, l'Accordo e la Convenzione di Schengen si sono estesi progressivamente a tutti gli Stati membri. Gli accordi vengono firmati dall'Italia il 27 novembre 1990, dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991, dalla Grecia il 6 novembre 1992, dall'Austria il 28 aprile 1995 e da Danimarca, Finlandia e Svezia il 19 dicembre 1996.

La Convenzione di Schengen entra in vigore il 26 marzo 1995 per Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna. In realtà, la Convenzione di Schengen doveva entrare in vigore il primo gennaio 1993, in coincidenza con l'avvio del Mercato unico europeo. Il ritardo di oltre due anni rispetto alla data preventivata è riconducibile alle difficoltà relative alla creazione del sistema SIS. Per quanto riguarda l'Italia, l'accordo diventa operativo solo il 26 ottobre 1997, benché l'Italia abbia ratificato l'Accordo e la Convenzione di Schengen già con la legge n. 388 del 30 settembre 1993. L'Italia aderisce agli accordi di Schengen



solamente nel 1997 a causa di due problemi: da un lato, la mancata approvazione di una legge sulla protezione dei dati personali da parte del parlamento, dall'altro le difficoltà incontrate nella partecipazione al SIS.

### *Il Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen*

Dal punto di vista giuridico, fino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, avvenuta il 1° maggio 1999, gli accordi di Schengen rappresentano meri accordi intergovernativi (v. anche Cooperazione intergovernativa), nonostante ben 13 dei 15 paesi membri dell'Unione europea li abbiano sottoscritti. A partire da quella data, invece, gli accordi di Schengen entrano a far parte del quadro comunitario. Lo strumento giuridico attraverso cui gli accordi di Schengen vengono integrati nei Trattati comunitari è il Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam. Con l'espressione "*acquis* di Schengen" ci si riferisce all'insieme delle disposizioni da rispettare e delle misure da attuare nell'ambito delle materie regolate dall'Accordo e dalla Convenzione di applicazione di Schengen. Concretamente, fanno parte dell'*acquis* di Schengen l'Accordo e la Convenzione di applicazione di Schengen, unitamente alle dichiarazioni del Comitato esecutivo. L'elenco completo di tutti gli atti che formano l'*Acquis* comunitario è definito da una Decisione del Consiglio dei ministri del 20 maggio 1999.

L'inclusione dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea comporta:

- l'estensione della competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) a tutte le decisioni prese come misure di attuazione degli accordi di Schengen, escluse quelle relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna;
- l'obbligo per gli Stati che in futuro decidano di

- aderire all'Unione di accettare integralmente le disposizioni contenute nell'Accordo e nella Convenzione di applicazione, nonché le decisioni di attuazione emanate dal Consiglio;
- il subentro del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, nella sua formazione Giustizia e affari interni (GAI), nelle attività e funzioni svolte dal Comitato esecutivo;
  - l'integrazione del Segretariato di Schengen nel Segretariato generale del Consiglio e l'istituzione di nuovi Comitati e gruppi di lavoro per coadiuvare il Consiglio a gestire la situazione.

Il Consiglio dell'Unione europea ha determinato anche la base giuridica di tutte le disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen. Alcune di queste misure, come quelle relative ad asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone, trovano la propria base giuridica nel Titolo IV del Trattato della comunità europea, cioè nel primo pilastro (v. Pilastri dell'Unione europea). Altre misure, invece, come quelle relative alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, trovano la propria base giuridica nel Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht), cioè nel terzo pilastro.

Bisogna tuttavia ricordare nuovamente che, al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, erano solo tredici i paesi – mancavano, infatti, Gran Bretagna e Irlanda – che avevano aderito agli accordi di Schengen. Lo strumento giuridico che rende possibile l'inclusione nei Trattati di disposizioni che non si applicano a tutti gli Stati membri, ma solo a una parte di essi, benché ne costituiscano la maggioranza, è la cooperazione rafforzata. L'articolo 1 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea allegato al Trattato di Amsterdam recita, infatti, che i tredici paesi sopra menzionati, «firmatari degli accordi di Schengen, sono

autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel campo di applicazione di tali accordi e delle disposizioni collegate». Lo strumento delle cooperazioni rafforzate, istituzionalizzato con il Trattato di Amsterdam, consente infatti agli Stati membri che intendano perseguire determinate politiche comuni di procedere anche in assenza della volontà unanime dei paesi membri.

### *Paesi europei ancora estranei agli Accordi di Schengen*

Gli unici paesi membri che non hanno ancora aderito agli accordi di Schengen sono il Regno Unito e l'Irlanda. Essi non sono, dunque, vincolati dall'*acquis* di Schengen. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, essi «possono, in qualsiasi momento, chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni di detto *acquis*». Su tale richiesta, il Consiglio decide con Voto all'unanimità degli Stati firmatari degli accordi e del rappresentante del governo dello Stato interessato. Il Regno Unito si avvale di questa possibilità nel marzo 1999, quando chiede di poter partecipare alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, alla Lotta contro la criminalità internazionale e contro la droga e al SIS. La richiesta presentata dagli inglesi viene accolta con una decisione del Consiglio, presa solamente nel maggio 2000. Questo ritardo nella decisione del Consiglio (decisione 2000/365/CE) si spiega con gli attriti fra Regno Unito e Spagna, causati dal problema di Gibilterra.

Anche l'Irlanda chiede di poter partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen tramite due lettere inviate al presidente del Consiglio dell'Unione (v. Presidenza dell'Unione europea), il 16 giugno 2000 e il 1° novembre 2001. Nei pareri espressi in merito, il Consiglio e la Commissione europea evidenziano il fatto che la partecipazione parziale dell'Irlanda non debba, comunque, impedire la coerenza dell'insieme delle disposizioni costitutive dell'*acquis*. Inoltre, l'Irlanda chiede di partecipare alla totalità delle

disposizioni sull'attuazione e il funzionamento del SIS. La decisione positiva del Consiglio relativa alla partecipazione irlandese ad alcuni aspetti dell'*acquis* di Schengen (decisione 2002/192/CE) entra in vigore il 1° aprile 2002.

Inoltre, la partecipazione agli accordi di Schengen è complicata dall'appartenenza di alcuni paesi membri dell'UE che hanno firmato gli accordi di Schengen – cioè Danimarca, Finlandia e Svezia – all'Unione nordica dei passaporti, della quale fanno parte anche paesi non membri, come Islanda e Norvegia. L'Unione nordica dei passaporti prevede l'abolizione dei controlli alle frontiere comuni tra questi cinque paesi. Il 19 dicembre 1996 Danimarca, Svezia e Finlandia firmano gli accordi di Schengen, mentre Islanda e Norvegia vi si associano solamente. L'associazione agli accordi di Schengen consente a questi ultimi paesi di esprimere pareri e formulare proposte, senza però disporre del diritto di voto nel Comitato esecutivo. In seguito all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro comunitario si rende necessario un accordo tra Islanda e Norvegia – che non fanno parte dell'Unione europea – e l'UE stessa. Tale accordo determina una proroga dell'associazione di questi paesi agli accordi di Schengen. Questi paesi, dunque, possono prendere parte all'elaborazione dei nuovi strumenti giuridici relativi allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen. A livello istituzionale, l'associazione di Islanda e Norvegia agli accordi di Schengen si concreta in un comitato misto formato da rappresentanti dei due paesi, dai membri del Consiglio dell'Unione e della Commissione. Tale comitato adotta il proprio regolamento interno il 29 giugno 1999.

Anche i paesi entrati nell'Unione europea il 1° maggio 2004 hanno dovuto conformarsi a una serie di misure relative all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, alla cooperazione giudiziaria e di polizia e al SIS, previste dall'*acquis* di Schengen. L'elenco delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen integrate nell'ambito dell'Unione

europea e degli atti basati su di esso, che saranno applicabili nei nuovi Stati membri a decorrere dall'adesione e saranno vincolanti per questi Stati, si trova nell'allegato 1 al Trattato di adesione all'Unione europea di Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia, firmato ad Atene il 16 aprile 2003.

L'adozione da parte di questi paesi dell'*acquis* di Schengen si è resa necessaria ai fini dell'Allargamento dell'area di libera circolazione e dell'armonizzazione delle regole tra tutti i paesi membri dell'Unione. D'altra parte, però, occorre constatare come lo spostamento dei cittadini dei paesi confinanti con i nuovi Stati membri verso questi ultimi paesi sia stato sottoposto a forti limitazioni, con ripercussioni negative anche a livello di traffico commerciale, soprattutto transfrontaliero.

*Michele Pomelli (2006)*

---

## **Scuola europea – (schola europaea)**

Le Scuole europee, istituti pubblici di educazione creati dai governi degli Stati membri dell'Unione europea (UE), sono state all'origine istituite e regolate dal Protocollo intergovernativo "Statuto della Scuola europea", firmato a Lussemburgo il 12 aprile 1957 e successivamente ratificato dai sei Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). La Convenzione (v. Convenzioni) attuale relativa allo statuto delle Scuole europee, che sostituisce gli accordi precedenti, è entrata in vigore nell'ottobre 2002. A seguito dell'Allargamento avvenuto il 1° maggio 2004, è in

corso la procedura di Adesione dei 10 nuovi Stati membri dell'Unione.

Compito delle Scuole europee è quello di fornire un'educazione multilingue, multiculturale e multiconfessionale ad alunni dei cicli materno, primario e secondario. All'origine, le Scuole europee dovevano accogliere solo i figli dei funzionari delle Comunità. Successivamente sono stati ammessi altri allievi che ne facciano richiesta al direttore della Scuola. L'insegnamento è gratuito per i figli del personale delle Istituzioni comunitarie, mentre gli altri allievi pagano una retta il cui ammontare è stabilito dal Consiglio superiore, e che varia leggermente da una scuola all'altra. Le Scuole possono inoltre concludere accordi speciali di finanziamento con ditte private per l'educazione dei figli dei loro dipendenti.

Nel 2005, per la prima volta, il numero degli allievi delle Scuole europee ha superato le 20.000 unità. Gli alunni frequentano, in 7 paesi, le seguenti 13 Scuole europee (come indicazione della dimensione di ogni scuola, viene dato tra parentesi il numero degli allievi al 1° ottobre 2005): Belgio: Bruxelles I, Uccle (2617); Bruxelles II, Woluwé (3014); Bruxelles III, Ixelles (2781), Mol (622); Germania: Frankfurt-am-Main (876), Karlsruhe (1044), Muenchen (1557); Italia: Varese (1318); Lussemburgo: Lussemburgo I (3190) e II (891); Olanda (v. Paesi Bassi): Bergen (626); Regno Unito: Culham (856); Spagna: Alicante (987).\_\_

La prima Scuola europea è stata istituita nell'ottobre 1953 a Lussemburgo per iniziativa di un gruppo di funzionari della CECA, con il sostegno del governo lussemburghese e delle istituzioni comunitarie. Nell'aprile 1957 la firma del Protocollo ne fece la prima Scuola ufficiale: e la prima sessione di esame della "licenza liceale europea" si è svolta nel luglio del 1959.

La licenza liceale europea, alla fine del settimo anno del

ciclo secondario, è riconosciuta in tutti i paesi dell'Unione europea e in alcuni altri paesi, come la Svizzera e gli Stati Uniti, e permette l'ammissione a qualsiasi università o altro istituto di istruzione superiore dei paesi dell'Unione.

Tra gli obiettivi delle Scuole europee viene considerato particolarmente importante quello di sviluppare al massimo le conoscenze scritte e orali della lingua materna e di due o tre lingue straniere. A tal fine, ogni scuola comprende diverse sezioni linguistiche, nel numero necessario a soddisfare le esigenze degli iscritti. L'insegnamento delle materie principali viene fornito in ciascuna delle lingue ufficiali dell'Unione, garantendo sempre una posizione preminente alla lingua materna dell'allievo. La suddivisione dei corsi e i relativi programmi sono identici per tutte le sezioni linguistiche, a eccezione, naturalmente, del programma della lingua materna. Lo studio di una prima lingua straniera – francese, inglese o tedesco – è obbligatorio dalla prima classe del ciclo primario fino alla licenza liceale. A partire dal secondo anno del ciclo secondario è obbligatorio lo studio di una seconda lingua straniera, a scelta dell'allievo tra le lingue disponibili nella scuola. Una terza lingua straniera può essere scelta a partire dalla quarta classe secondaria.

Massima attenzione è riservata alla necessità di trasmettere, attraverso l'insegnamento, un'immagine unitaria dell'Europa, evitando, nello studio della storia e della geografia, i pregiudizi e le distorsioni nazionalistiche. Infine, particolare importanza viene data all'approfondimento della matematica e delle materie scientifiche.\_\_\_\_

Il Consiglio superiore è l'organo più elevato di governo delle Scuole europee. Esso è composto dai ministri dell'Istruzione, dal rappresentante della Commissione europea e dal rappresentante dell'Ufficio europeo dei brevetti. I ministri sono solitamente rappresentati da alti funzionari del ministero dell'Istruzione o del ministero degli Esteri di ogni paese dell'Unione. La sua competenza copre i settori

pedagogico, amministrativo e finanziario. Quando il Consiglio non è in sessione le sue competenze sono esercitate da un rappresentante autorizzato.

I Comitati preparatori sono incaricati di esaminare preventivamente gli argomenti che saranno sottoposti al Consiglio superiore. I più importanti sono i Comitati pedagogici – composti dagli ispettori e dai direttori insieme ai rappresentanti degli insegnanti, dei genitori e degli allievi, che hanno il compito di esaminare le proposte relative ai contenuti e all'organizzazione dei programmi di studio delle singole scuole – e il Comitato amministrativo e finanziario – composto da esperti degli Stati membri che analizzano le implicazioni finanziarie delle proposte pedagogiche e dei bilanci preventivi di ogni Scuola europea. Il controllo pedagogico delle scuole è affidato a due Consigli di ispezione, uno per la scuola materna e primaria, l'altro per la scuola secondaria. Ogni Consiglio è composto da 15 ispettori, che visitano regolarmente le classi, danno istruzioni ai direttori e al corpo insegnante, esaminano problemi specifici, organizzano gruppi di lavoro e presentano proposte al Consiglio superiore.

Il Consiglio d'amministrazione di ogni scuola è presieduto da un rappresentante del Consiglio superiore ed è composto dal direttore della scuola, dal rappresentante della Commissione europea, da due rappresentanti eletti dagli insegnanti e da due delegati dell'associazione dei genitori. Del Consiglio della scuola di Monaco fa parte anche il rappresentante dell'Ufficio europeo dei brevetti. Il Consiglio decide in merito ai problemi di gestione e di amministrazione, redige il bilancio preventivo e ne controlla l'esecuzione.

Il direttore è nominato dal Consiglio superiore per 7 anni. È assistito da due direttori aggiunti, per la scuola primaria e la secondaria, designati per 5 anni. Tutti gli insegnanti sono distaccati "a tempo pieno", e per un periodo limitato, dai rispettivi governi nazionali. Il Comitato del personale è



composto da due rappresentanti eletti in ogni scuola dal personale insegnante, ed è rappresentato nel Consiglio superiore, nei Comitati preparatori e nei Consigli d'amministrazione. I pareri e le proposte dell'Associazione sull'organizzazione delle scuole vengono portati dai suoi rappresentanti nei Consigli d'amministrazione, nel Consiglio superiore, nei Comitati pedagogici e negli altri comitati e gruppi di lavoro delle scuole. Il Comitato degli allievi di ogni scuola è rappresentato nel Consiglio educativo allargato e nel Consiglio d'amministrazione. Il Comitato centrale degli allievi (COSUP, Consiglio superiore) è formato da due allievi eletti in ogni scuola e invia due delegati ai Comitati pedagogici.

*Mariano Maggiore*

---

## **Sedi istituzionali**

I Trattati istitutivi delle Comunità europee (Comunità europea del carbone e dell'acciaio, CECA; Comunità europea dell'energia atomica, CEEA; Trattato costitutivo della Comunità europea, TCE) (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma) non stabiliscono espressamente la sede delle Istituzioni comunitarie, ma demandano ai governi degli Stati membri il compito di fissare di comune accordo i luoghi di lavoro delle istituzioni (cfr. articoli 77 CECA, 189 CEEA e 289 TCE). Tuttavia, per molto tempo gli Stati membri non hanno adottato una decisione definitiva per fissare le sedi delle istituzioni, limitandosi a stabilire disposizioni provvisorie. Questa situazione ha soprattutto penalizzato il Parlamento europeo.

In occasione dell'entrata in vigore del Trattato istitutivo

della CECA, la conferenza dei ministri degli Affari esteri degli Stati membri del 25 luglio 1952 ha emanato una Decisione con la quale ha scelto il Lussemburgo come sede provvisoria dell'Alta autorità, del Consiglio dei ministri e della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea). Per quanto riguarda l'allora Assemblea parlamentare, la decisione ha previsto che si sarebbe riunita a Strasburgo, mentre il segretariato generale e i relativi servizi si sarebbero insediati in Lussemburgo.

Con l'entrata in vigore dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea CEE e della CEEA (o Euratom) (v. Trattati di Roma), i ministri degli Affari esteri, riuniti il 7 gennaio 1958, hanno adottato una dichiarazione con la quale, dopo aver convenuto di riunire nella stessa località tutte le organizzazioni europee appena fosse possibile procedere effettivamente a questa concentrazione, hanno invitato la Commissione europea a riunirsi a Bruxelles o a Lussemburgo, il Consiglio a riunirsi su richiesta dei loro presidenti e l'Assemblea a riunirsi a Strasburgo. In seguito, i Consigli e le Commissioni contemplati da questi trattati si sono insediati a Bruxelles, e conseguentemente, le commissioni e i gruppi politici del Parlamento europeo hanno instaurato la prassi di tenere gran parte delle loro riunioni in questa città.

Successivamente, il trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, entrato in vigore il 1° luglio 1967, ha implicato il raggruppamento degli uffici di queste istituzioni e quindi il trasferimento a Bruxelles del personale dell'Alta autorità della CECA. In base all'articolo 37 di questo trattato, che affidava a un accordo tra Stati membri il compito di risolvere la particolare situazione del Lussemburgo conseguente alla fusione degli esecutivi, i rappresentanti dei governi degli Stati membri adottarono, al momento della firma del Trattato precitato, una decisione relativa all'insediamento provvisorio

di talune istituzioni e di taluni uffici delle Comunità, decisione entrata in vigore contemporaneamente al trattato dell'8 aprile 1965. L'articolo 1 di questa decisione stabiliva che Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo rimanevano le sedi provvisorie di lavoro delle istituzioni delle Comunità.

In particolare, secondo la decisione del 1965, la Corte di giustizia, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e alcuni uffici della Commissione dovevano restare nel Lussemburgo. La capitale del Gran Ducato del Lussemburgo veniva anche scelta come luogo dove insediare in futuro altri organismi e servizi comunitari, particolarmente nel settore finanziario. Inoltre, sempre a Lussemburgo, nei mesi di aprile, giugno e ottobre si dovevano svolgere le sessioni del Consiglio. Nel silenzio della norma, per la parte residua dell'anno esso si sarebbe riunito a Bruxelles. Infine, per quanto riguardava l'Assemblea, la decisione prevedeva Strasburgo come sede delle sue riunioni, mentre il segretariato generale ed altri uffici rimanevano nel Lussemburgo.

In seguito alla firma dell'atto relativo all'elezione dei membri dell'Assemblea a suffragio universale diretto (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo), il presidente del Parlamento comunicava al presidente del Consiglio (v. Presidenza dell'Unione europea), con lettera del 6 luglio 1977, i problemi di funzionamento che l'esistenza di tre sedi di lavoro creava per il Parlamento, data la sua elezione a suffragio universale e l'aumento del numero dei suoi membri. A tal fine il Parlamento europeo, in assenza di una decisione definitiva degli Stati membri e in forza dei poteri di organizzazione interna attribuitigli dall'articolo 199 del Trattato CE (e dalle corrispondenti norme dei Trattati CECA ed Euratom), decise di tenere tutte le sedute plenarie a Strasburgo e di convocare a Bruxelles le riunioni delle commissioni e dei partiti politici (v. Partiti politici europei), nonché di riesaminare l'organizzazione della

segreteria generale e degli uffici in modo da assicurare l'infrastruttura indispensabile per garantire l'espletamento, in tutti questi luoghi, dei compiti affidatigli dai Trattati. Il Parlamento decise altresì autonomamente di costruire una nuova sala di riunione a Bruxelles. Di conseguenza, il delicato equilibrio tra il potere di autorganizzazione e la competenza dei governi degli Stati membri di determinare la sede delle istituzioni diede luogo a una serie di controversie tra alcuni Stati membri e il Parlamento.

Finalmente, il 12 dicembre 1992, in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo, i rappresentanti dei governi degli Stati membri adottarono il primo vero accordo comune in attuazione dell'articolo 289 TCE. Limitandosi a codificare e a consolidare la prassi anteriore, la decisione continuò ad attribuire al Parlamento un'unica sede (Strasburgo), seppure articolata in più luoghi di lavoro (Strasburgo, Bruxelles, Lussemburgo) e fissò, inoltre, il numero e la cadenza delle tornate plenarie da tenersi a Strasburgo (dodici tornate mensili), nonché l'oggetto di una di queste (la tornata di bilancio).

La questione delle sedi delle istituzioni comunitarie è stata poi definitivamente regolata da un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Il protocollo ha confermato che il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, ove si tengono in linea di massima dodici tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio (v. Bilancio dell'Unione europea). Inoltre, è stato stabilito che le commissioni del Parlamento si riuniscono a Bruxelles e il segretariato generale e i suoi servizi restano a Lussemburgo. Il medesimo protocollo conferma anche lo status quo relativo alla sede del Consiglio, della Commissione e della Corte di giustizia. Stabilisce, inoltre, la sede del Tribunale di primo grado, della Corte dei conti (la cui sede provvisoria era stata fissata con una decisione del 5 aprile 1977) e della Banca europea per gli investimenti (Lussemburgo); dell'Istituto monetario europeo e della Banca

centrale europea (Francoforte); del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (Bruxelles). Infine, il protocollo stabilisce la sede di vari organismi comunitari.

*Luigi Marchegiani (2009)*

---

## **Semplificazione dei Trattati**

*L'ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Nizza*

Il problema della semplificazione dei Trattati è una questione abbastanza complessa. Lo dimostrano i dibattiti tra gli studiosi che oramai, su questo tema, si protraggono da decenni. A oggi, infatti, fanno parte del Diritto comunitario primario: il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), i Trattati costitutivi della Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom), il Trattato costitutivo dell'Unione europea (UE), diversi Trattati che modificano sia il Trattato CE sia il Trattato UE, come il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza, diversi Trattati che modificano solo il Trattato CE, come il Trattato sulla fusione degli esecutivi, quello sulle disposizioni finanziarie e di bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea) e l'Atto unico europeo, un numero oramai rilevante di Trattati di adesione, che modificano sempre il Trattato comunitario originario e, ancora, una serie di atti o decisioni (v. Decisione) adottati con la procedura semplificata, che comunque completano il diritto comunitario primario (come, ad esempio, le decisioni relative alla fissazione delle sedi delle Istituzioni comunitarie o l'atto concernente le Elezioni dirette del Parlamento europeo), per non parlare dei protocolli allegati ai Trattati, che sono all'incirca una

quarantina, alcuni dei quali di significativa rilevanza, come il protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam (v. anche Principio di sussidiarietà) e quello sull'Allargamento allegato al Trattato di Nizza.

Di fronte a questo panorama discorrere di semplificazione sembrerebbe necessario: per alcuni, basterebbe fare un unico Trattato che "fonda" in sé tutto il diritto primario attualmente in vigore tanto per la Comunità quanto per l'Unione.

Da un certo punto di vista, questa era l'ottica di fondo della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) di Nizza: all'atto finale adottato il 14 febbraio 2000, infatti, sono state allegate diverse dichiarazioni, una delle quali, la numero 23, intitolata "Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione", prevedeva che, prima del Consiglio europeo di Laeken, che si sarebbe tenuto nel dicembre 2001, il dibattito sul futuro dell'Unione si sarebbe dovuto concentrare, tra le altre, proprio sulla questione della semplificazione dei Trattati «al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza».

Con la Dichiarazione adottata a Nizza si partiva dal presupposto che fosse possibile mettere ordine nel diritto primario senza modificarne la sostanza, anzi, la volontà espressa chiaramente era proprio quella di non modificare in alcun modo la sostanza dei Trattati. Sarebbe stato sufficiente fondere tutto il diritto primario in un unico Trattato o al massimo in due, uno per la Comunità e uno per l'Unione, mettendo fine all'intreccio degli atti di diritto primario in vigore, di modo che il cittadino potesse comprendere meglio finalità, competenze e funzionamento delle Istituzioni europee (v. Istituzioni comunitarie).

Con Nizza si voleva semplificare il diritto primario per renderlo più chiaro, più comprensibile, senza che questa operazione comportasse modifiche nella sostanza.

Era un obiettivo raggiungibile? Si poteva immaginare di mettere mano al diritto primario soltanto facendo un'operazione, pur necessaria, di semplificazione, senza andare a toccare in nessun modo la sostanza delle disposizioni?

Secondo alcuni sarebbe stato possibile, da un punto di vista teorico, semplificare senza modificare il contenuto della normativa, in attesa di sviluppi ulteriori del processo di integrazione (v. Integrazione, metodo della).

*L'ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Laeken*

Se, in effetti, semplificare può anche significare intervenire senza modificare la sostanza, da un punto di vista politico la questione si mostrava più complessa: nel momento in cui ha fatto la comparsa, nel contesto comunitario, in modo dirompente e, comunque sia, in modo sicuramente più incisivo rispetto al passato, il problema della "Costituzione europea" è sembrato impossibile intervenire senza modificare la sostanza.

L'approccio adottato a Laeken e lo sviluppo della c.d. "Costituzione europea", approvata dalla Convenzione europea, il cui processo di ratifica fu bruscamente interrotto a seguito dei referendum contrari nei Paesi Bassi e in Francia, hanno sicuramente modificato la linea "politica" decisa a Nizza.

Nel rileggere il passo specifico dedicato alla semplificazione nella Dichiarazione di Laeken si comprende il mutamento di prospettiva rispetto a Nizza: «Attualmente l'Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le Competenze e gli strumenti politici dell'Unione sono sparsi in questi trattati. In un'ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile. Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali

trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre Pilastri dell'Unione europea? Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre inoltre riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l'Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione?».

È chiaro che la Dichiarazione di Laeken punta ad una modifica anche sostanziale dei Trattati: sebbene utilizzi due termini diversi, "semplificare" e "riordinare", l'ottica è chiaramente a favore della modifica formale e sostanziale dei Trattati, introducendo nel dibattito istituzionale il concetto di costituzione.

*L'ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Lisbona*

Nizza e Laeken, due modi diversi di intendere la semplificazione dei Trattati: puramente formale, il primo, anche sostanziale, il secondo. E la differenza è data dall'erompere del concetto di costituzione in ambito comunitario ed europeo.

Con Nizza l'ottica era quella della "codificazione", ossia della raccolta in un unico testo di tutto il diritto primario



formalmente in vigore, senza modificare in alcun modo il contenuto e la sostanza. Si sarebbe potuto operare anche solo una "consolidazione", per utilizzare un gergo comunitario riguardante il diritto derivato, ossia, si sarebbe potuto integrare in un unico atto Trattato e modifiche, anche se ciò sarebbe potuto apparire eccessivamente riduttivo, visto che un testo consolidato in sé non ha valore giuridico, in quanto tutti i testi anteriori restano in vigore. La scelta della "codificazione", invece, avrebbe per lo meno avuto il pregio di abrogare i Trattati e le modifiche precedenti, poiché dopo la codificazione l'unico atto formalmente in vigore sarebbe stato appunto il nuovo Trattato frutto della codificazione. Al massimo, si sarebbe potuto accostare alla codifica anche la rifusione, ossia, la possibilità di piccole, lievi e certamente non significative modifiche. Va comunque considerato che la codificazione voluta da Nizza sarebbe stata pur sempre assoggettata alla ratifica degli Stati membri: abrogando i vecchi Trattati e le vecchie modifiche, il risultato sarebbe stato un nuovo Trattato che, per entrare in vigore, avrebbe ovviamente dovuto essere sottoposto al processo di ratifica degli Stati membri.

Con Laeken, invece, si è adottata un'altra ottica: per fare una "Costituzione europea" non si poteva prescindere dalla riforma della sostanza dei Trattati. Ma il processo di ratifica della "Costituzione europea", bruscamente arrestatosi, ha avuto come effetto, tra gli altri, quello di "eliminare" dal gergo europeo proprio il vocabolo che aveva contribuito a cambiare direzione da Nizza a Laeken, ossia, il termine "costituzione".

Che sia stato il termine "costituzione" il motivo del rigetto del nuovo testo non è dato sapere, ma gli sviluppi successivi sembrano voler imputare proprio a questo il fallimento del processo di ratifica.

Basta leggere le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 e il progetto di mandato della

CIG (allegato I), alla cui conclusione è stato approvato il Trattato di Lisbona, per rendersene conto. In più passaggi si sottolinea la necessità di abbandonare l'idea di "Costituzione europea", si dice espressamente che il Trattato UE e il Trattato CE, quest'ultimo destinato a diventare Trattato sul funzionamento dell'Unione, non avranno carattere costituzionale, e si afferma categoricamente che il termine "costituzione" non sarà utilizzato, fino alla volontà di escludere dai nuovi Trattati modificati qualsiasi riferimento ai Simboli dell'Unione europea, come la bandiera, l'inno e il motto, proprio perché questi avrebbero potuto significare un mantenimento dell'idea di costituzione.

A oggi, pertanto, si potrebbe dire che si è giunti a un compromesso sul tema della semplificazione dei Trattati: non si sono fatte modifiche solo formali ma anche sostanziali, quindi, si è andati oltre Nizza, ma, allo stesso tempo, non si è giunti ad avere un unico testo costituzionale europeo, come indicato dal Consiglio di Laeken. Che poi il Trattato di Lisbona realizzi, di fatto, una Costituzione "innominata", è questione che necessiterebbe di ulteriore approfondimento.

*Davide Galliani (2012)*

---

## **Semplificazione Legislativa**

Obiettivo della semplificazione legislativa è quello di alleggerire le disposizioni legislative grazie all'applicazione dei principi di necessità e di proporzionalità (v. Principio di proporzionalità). La semplificazione è realizzata in via principale tramite la rifusione (v. Rifusione dei testi normativi), la codificazione (v. Codificazione dei testi normativi) e il Consolidamento dei

testi legislativi.

Nel 1992 il Consiglio europeo di Edimburgo ha attribuito grande rilievo al concetto di semplificazione, data la produzione particolarmente abbondante di testi legislativi europei, talché è divenuta prioritaria l'opera di semplificazione legislativa volta a garantire la necessaria efficienza delle azioni comunitarie. Si tratta di intensificare l'impegno per rifondere e codificare il Diritto comunitario e per migliorare la redazione dei testi legislativi sotto il profilo della chiarezza del linguaggio e della coerenza con la legislazione già in vigore.

Nel maggio del 1996 è stato attuato il programma pilota *Simpler legislation for the internal market (SLIM)*. Nel 1997, all'atto finale della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) è stata allegata una dichiarazione relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria. In essa si raccomanda al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri e alla Commissione europea di formulare linee direttrici al fine di migliorare la forma della legislazione.

Sul tema in esame assumono ora rilievo due recenti studi, quasi contemporanei: la relazione finale del Gruppo IX "Semplificazione" della Convenzione Europea (CONV 424/02 – WG IX 13 del 29 novembre 2002), e la comunicazione della Commissione europea in tema di architettura istituzionale (comunicazione 728, def., del 4 dicembre 2002).

I lavori del Gruppo IX sono partiti da una constatazione: non vi è nulla di più complesso della semplificazione. In effetti, la semplificazione degli strumenti e delle procedure dell'Unione europea è un'operazione con implicazioni considerevoli, direttamente connessa con il livello di democrazia delle Istituzioni comunitarie.

Attualmente l'Unione dispone di 15 differenti strumenti

giuridici. Taluni di questi, anche se hanno nomi diversi, producono effetti simili: andrebbe quindi ridotto il loro numero, allo scopo di rafforzare i fondamenti democratici dell'ordinamento giuridico dell'Unione grazie a una migliore intelligibilità del sistema. Il Gruppo ha perciò avanzato una proposta che la Convenzione ha accolto e che ora è contenuta nell'art. 32 della parte I del progetto di Trattato costituzionale (v. Costituzione europea). Gli strumenti giuridici di cui sopra verrebbero distinti in obbligatori e non obbligatori. I primi sarebbero: la legge europea (ex "regolamento"), atto di portata generale, direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri; la legge quadro europea (ex "Direttiva"), atto che vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi; la Decisione europea, atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi; se designa dei destinatari, è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Gli strumenti giuridici non obbligatori, e quindi privi di effetto vincolante, sarebbero, come nell'attuale sistema (art. 249), le raccomandazioni (v. Raccomandazione) e i pareri (v. Parere) adottati dalle istituzioni.

Oggetto di attenzione è costituito altresì dalla categoria dei c.d. «atti atipici», ossia gli atti utilizzati dalle istituzioni, ma non previsti dal Trattato (v. anche Trattati) e privi in linea di massima di valore giuridico vincolante (Risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, ecc.). Il Gruppo IX ha ritenuto che la semplificazione di tali atti debba essere effettuata con cautela, al fine di preservare la flessibilità necessaria nella loro utilizzazione, pur sottolineando che il legislatore (Parlamento/Consiglio) dovrebbe astenersi dall'adottare atti atipici in una materia quando gli siano state presentate proposte o iniziative legislative riguardanti la stessa materia. Infatti, l'utilizzazione degli atti atipici nei settori legislativi potrebbe suscitare l'impressione che l'Unione legiferasse attraverso l'adozione di strumenti

atipici.

Oltre agli atti, la semplificazione riguarda le procedure. Il numero elevato di procedure diverse figuranti nel trattato, si spiega con la varietà delle consultazioni di varie istituzioni o organi (Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni, Banca centrale europea, ecc.) e con le due modalità principali di voto al Consiglio (Voto all'unanimità o Maggioranza qualificata; v. anche Maggioranza ponderata). Se, restringendo il campo d'indagine, si prendono in considerazione solo i ruoli rispettivi del Parlamento europeo e del Consiglio, le procedure di decisione (v. Processo decisionale) sono limitate essenzialmente a cinque, ossia la Procedura di codecisione (Codecisione), la Procedura di cooperazione, la Procedura di consultazione e la Procedura di parere conforme del Parlamento e la presa di decisione da parte del Consiglio.

Dal canto suo la Commissione, nella comunicazione citata, osserva che la specificità della costruzione europea è all'origine della complessità del sistema attuale, ma ritiene che sia possibile semplificare le modalità con cui l'Unione esercita le sue principali funzioni.

Circa la funzione legislativa, al fine di rafforzare la legittimità democratica delle decisioni dell'Unione, viene ritenuto opportuno applicare la procedura di codecisione all'adozione di tutte le leggi europee, nonché generalizzare il voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, onde assicurare che l'Unione allargata (v. Allargamento) conservi la capacità di decidere. In determinati casi sensibili, il legislatore dovrebbe poter ricorrere a maggioranze rafforzate, ipotesi questa che agevolerebbe il progressivo abbandono del principio dell'unanimità.

In vista della semplificazione, potrà essere opportuno adottare testi attuativi a livello dell'Unione, tenendo presenti le competenze da essa esercitate: competenze

legislative e competenze non legislative. Esemplificando, si situano tra queste ultime le misure di coordinamento delle strategie nazionali in materia di politica economica e/o di occupazione, dell'organizzazione della cooperazione amministrativa, o ancora della Politica estera e di sicurezza comune. È bene comunque che le competenze vengano presentate in modo tale da mettere in luce i vari livelli di intensità dell'azione dell'Unione e la portata delle sue responsabilità, senza tuttavia introdurre elementi di rigidità intrinseci a una catalogazione delle competenze.

Nell'esercizio delle varie attività, poiché una graduale evoluzione istituzionale è suscettibile di favorire la semplificazione, potrebbe risultare utile ricorrere ad agenzie europee di regolamentazione là dove si tratti di fornire assistenza tecnica alle istituzioni, elaborare pareri e raccomandazioni e adottare decisioni individuali nel quadro di una determinata Legislazione. Gli attuali trattati non contengono una specifica base giuridica sulla quale fondare il ricorso a cosiffatte agenzie, e sarebbe perciò opportuno provvedere al riguardo.

In tema di bilanci, gli obiettivi della semplificazione sono l'equità, l'equilibrio tra entrate e spese, la semplicità, l'ampliamento della capacità dell'Unione di definire le modalità del suo finanziamento, la razionalizzazione delle procedure per l'adozione della decisione sulle Risorse proprie e per l'adozione del Bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea).

L'equilibrio tra le istituzioni e la condivisione dei poteri sono entrambi caratteristici della costruzione europea. Tra Cooperazione intergovernativa e strutture federali (v. Federalismo), il metodo comunitario (v. anche Funzionalismo) ha saputo aprire una strada che concilia l'efficacia e il rispetto delle identità nazionali. È auspicabile che qualsiasi operazione di semplificazione rispetti tale equilibrio ed eviti la creazione di nuove istituzioni che renderebbero meno

comprensibili ed efficienti i meccanismi decisionali.

*Giorgio Bosco (2007)*

---

## **Serpente monetario**

*Antefatti storici: primi tentativi di regolamentazione dei rapporti in campo monetario*

Fin dalla fine della Seconda guerra mondiale si pose agli Stati dell'Europa occidentale il problema di regolare i loro rapporti in campo monetario in modo da evitare da un lato un ritorno alle pratiche di svalutazione competitiva e di restrizioni agli scambi prevalenti negli anni della grande crisi, d'altro lato di attutire gli effetti della liberalizzazione del commercio e dei pagamenti internazionali voluta dagli Stati Uniti. Come è noto, attraverso gli accordi sottoscritti tra 44 paesi a Bretton Woods nel luglio 1944, l'amministrazione di Franklin Delano Roosevelt mirava a creare per il dopoguerra un sistema di scambi multilaterale, che dal punto di vista monetario avrebbe dovuto poggiare su un sistema di cambi fissi ma aggiustabili centrato sul dollaro, convertibile in oro ad un tasso fisso di 35 dollari per oncia.

Le realtà dei fatti, e in particolar modo la crisi che colpì la sterlina inglese al momento del ritorno alla convertibilità nell'estate 1947, rese ben presto evidente l'incompatibilità del sistema di Bretton Woods col perseguimento da parte degli Stati europei occidentali di una politica che dava priorità alla crescita del benessere dei cittadini in vista di una restaurazione del consenso interno, gravemente incrinato dalla grande crisi e dalla guerra.

Per evitare che il mantenimento dell'inconvertibilità delle

valute provocasse un blocco degli scambi, gli Stati aderenti all'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), applicando su scala regionale il progetto di *clearing union* presentato da John Maynard Keynes durante gli anni di guerra, diedero vita nel settembre 1950 all'Unione europea dei pagamenti (UEP); in pratica, una sorta di camera di compensazione valutaria, che consentiva ai paesi partecipanti di bilanciare i propri deficit e surplus con un uso limitato delle riserve e mantenendo le proprie monete inconvertibili.

L'UEP creò le condizioni favorevoli alla ripresa e all'espansione sostenuta degli scambi intereuropei. Essa operò fino alla fine del 1958, quando, in virtù del miglioramento delle loro situazioni finanziarie, i paesi europei decisero che era giunto il momento di aderire al sistema di Bretton Woods.

Sembrava che il sistema dei cambi, che faceva perno sulla supremazia economica, politica e militare statunitense, rappresentasse una garanzia incrollabile di sviluppo ordinato. Non per caso il Trattato di Roma (v. Trattati di Roma) del 1957 non prevedeva nessuna misura di integrazione in campo monetario. Esso si limitava a fissare i principi generali cui dovevano attenersi gli Stati membri nelle loro politiche monetarie e a regolare il ricorso alle misure necessarie a superare difficoltà nella bilancia dei pagamenti (articoli 104-109).

*L'Europa comunitaria di fronte alla crisi del sistema di Bretton Woods*

Ma già alla fine degli anni Cinquanta, quando il sistema di Bretton Woods raggiunse il suo apogeo, erano in atto quei processi che nel giro di una decina di anni avrebbero portato al collasso del sistema dei cambi fissi. Non è qui la sede per ricostruire in dettaglio le tappe di questa crisi. Ci limitiamo a ricordarne in estrema sintesi le cause determinanti. Esse facevano capo al determinarsi, fin dalla



fine degli anni Cinquanta, di un deficit nella bilancia dei pagamenti statunitense dovuto ai forti esborsi all'estero per gli aiuti agli alleati, per il mantenimento delle basi militari e, in misura crescente, per gli investimenti diretti di imprese e banche. Il costante deflusso di dollari che tale squilibrio implicava, un deflusso che si andò aggravando col rafforzarsi dei centri di potere economico alternativi agli Stati Uniti, rendeva sempre meno credibile l'impegno di convertibilità della valuta americana in oro. D'altra parte la liquidità necessaria a sostenere un sistema di scambi in forte espansione era garantita proprio dal deficit statunitense. Così il disavanzo della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti lasciava presagire il futuro collasso del sistema, ma d'altro lato era proprio tale disavanzo che ne garantiva il funzionamento.

Era naturalmente una situazione insostenibile, la cui precarietà fu evidenziata dalla crescente instabilità che si manifestò nella seconda metà degli anni Sessanta, a partire dalla svalutazione della sterlina del novembre 1967. Alla crisi della sterlina seguì quella del franco francese, innescata dai movimenti sociali del 1968. Alla fine, nell'agosto 1969, il governo francese, dopo aver impegnato circa 5 miliardi di dollari delle riserve nella difesa del franco, dovette accettare una svalutazione dell'11,1%. In modo speculare, le tensioni sui mercati finanziari costrinsero la Germania federale a rivalutare la propria valuta, nell'ottobre 1969, del 9,29%. Questi movimenti valutari avevano un impatto preoccupante sul neonato mercato comune, marcando la fine del clima di stabilità che ne aveva caratterizzato i primi dieci anni di vita, durante i quali i rapporti di cambio si erano mantenuti (a eccezione della rivalutazione del marco del 1961) entro i limiti di oscillazione ( $\pm 0,75\%$ ) previsti dall'Accordo monetario europeo del 1955. In particolare, venivano messi a rischio i meccanismi di fissazione dei prezzi comuni alla base della Politica agricola comune (PAC).

La PAC, come era venuta definendosi dal 1962, si fondava su un sistema di prezzi comuni espressi in un'Unità di conto europea (ECU) che aveva un valore in pratica equivalente a quello del dollaro. Ogni variazione delle parità di cambio avrebbe dovuto comportare, al fine di mantenere l'uniformità dei prezzi all'interno del Mercato comune europeo (MEC) (v. Comunità economica europea), che a una svalutazione corrispondesse un istantaneo aumento dei prezzi dei prodotti agricoli nel paese in questione e a una svalutazione una caduta dei prezzi. Si trattava di misure inaccettabili per i costi sociali ed economici che avrebbero comportato. Per ovviare agli scompensi introdotti dall'instabilità valutaria, si decise quindi di ricorrere a misure di compensazione, tasse sulle esportazioni di chi svalutava e sgravi sulle importazioni di chi rivalutava, denominati "importi compensativi monetari" (ICM), misure che avrebbero dovuto essere temporanee, ma che, col persistere dell'instabilità finanziaria internazionale, si tradussero in un complesso sistema di controlli, prelievi e compensazioni sugli scambi agricoli. Un regime evidentemente scarsamente compatibile con l'idea di mercato comune.

Vi erano poi altre ragioni più generali per cui i cambiamenti delle parità non risultavano graditi ai governi degli Stati membri. Per coloro che erano costretti a svalutare, il deprezzamento della propria moneta era considerato un indebolimento sul piano politico; in più, e in misura sempre maggiore con l'avvio della fase della stagflazione nella seconda metà dei Settanta, comportava il pericolo concreto di un aumento dell'inflazione. D'altro lato, chi era costretto a rivalutare lo faceva malvolentieri, perché ciò implicava una perdita di competitività dei suoi prodotti sui mercati mondiali. Vi erano quindi forti ragioni che militavano a favore della creazione di un sistema che isolasse l'economia europea dai rovinosi movimenti valutari determinati dalla crisi del sistema di Bretton Woods.

*Il Piano Werner e le prime prospettive di un'unione economico*

## *e monetaria*

Non a caso alla fine degli anni Sessanta cominciò un proliferare di piani per l'integrazione monetaria dei Sei. Si venne prospettando così un accordo sulla prospettiva di realizzazione di un'unione monetaria in tempi e modi gradualisti, mentre si delineò un contrasto tra due punti di vista diversi riguardo alle modalità di instaurazione dell'unione monetaria. Da un lato vi erano i cosiddetti "monetaristi", capeggiati dalla Francia, che propugnavano un percorso caratterizzato fin dalle prime fasi dalla fissazione di margini di oscillazione ristretti e dalla creazione di istituzioni monetarie comuni in grado di fornire assistenza ai paesi in difficoltà. D'altra parte vi era la posizione degli "economisti", sostenuta in primis dalla Germania, che considerava necessario procedere in primo luogo all'armonizzazione delle politiche economiche e alla riduzione dei differenziali nelle variabili macroeconomiche, in primo luogo l'inflazione, prima di passare all'instaurazione di tassi di cambio fissi. Alla base della posizione sostenuta dalla Francia vi era l'esigenza di un paese a valuta debole di ottenere in tempi brevi un sostegno da parte dei partner insieme alla volontà di mettere al riparo la PAC dalle conseguenze dell'instabilità monetaria. Da parte tedesca, invece, vi era una ovvia reticenza a sopportare l'onere del sostegno delle valute di paesi ad alta inflazione. Ma vi erano anche solide ragioni che spingevano la Germania verso una posizione favorevole all'integrazione monetaria. La stella polare della politica economica tedesca era infatti il mantenimento di un largo avanzo commerciale, grazie sia alla qualità di suoi manufatti sia a una politica monetaria volta a mantenere un tasso di cambio reale favorevole. La prospettiva di un continuo apprezzamento del marco era perciò quanto mai sgradita ai tedeschi, i quali, ostili anche al mantenimento del sistema dei cambi fissi che li costringeva a comportamenti inflazionistici, vedevano nell'instaurazione di un meccanismo europeo di fluttuazione congiunta un modo per limitare i danni.

I due punti di vista, espressi all'inizio del 1970 nel secondo Piano Barre e nel Piano Schiller, trovarono un punto di conciliazione nel piano elaborato da un Comitato presieduto dal primo ministro del Lussemburgo Pierre Werner sulla base del mandato ricevuto dalla Conferenza dell'Aia del dicembre 1969. Presentato nel giugno 1970 al Consiglio dei ministri, il piano prevedeva l'instaurazione di un'Unione economica e monetaria entro dieci anni, attraverso un percorso in tre tappe in cui si sarebbero conciliate le opposte visioni dei monetaristi e degli economisti, rispettando uno stretto parallelismo tra la realizzazione della convergenza macroeconomica e l'intensificazione della cooperazione monetaria. In due riunioni tra il febbraio e il marzo 1971 il Consiglio adottò le indicazioni contenute nel Rapporto Werner: nel giro di dieci anni i paesi della Comunità economica europea (CEE) avrebbero dovuto istituire tra loro un'unione economica e monetaria. In questa ottica, come primo passo concreto, nella risoluzione finale della riunione del 22 marzo si invitarono le Banche centrali degli Stati membri a limitare i margini di oscillazione fra le monete europee. In aprile, i governatori delle Banche centrali si accordarono per ridurre detti margini al  $\pm 0,6\%$ .

Tali progetti furono travolti dall'aggravarsi della crisi del sistema finanziario internazionale. Pochi mesi dopo le decisioni del Consiglio, nell'agosto 1971, la decisione unilateralmente presa dall'amministrazione Nixon di sospendere la convertibilità del dollaro in oro segnò l'avvio dell'agonia finale del sistema di Bretton Woods. Gli accordi raggiunti allo Smithsonian institute di Washington il 18 dicembre 1971 consentirono una temporanea e parziale ripresa del sistema dei cambi fissi. Ma il nuovo margine di oscillazione rispetto al dollaro, fissato al  $\pm 2,25\%$  (dal  $\pm 1\%$  stabilito nel 1944) non era sostenibile per i paesi europei: in tal modo le loro monete avrebbero potuto fluttuare tra loro del  $\pm 4,5\%$  e, nel caso del movimento nel tempo di due valute tra i due estremi della banda, la fluttuazione poteva raggiungere il 9%, una

situazione che metteva a rischio la sopravvivenza stessa del MEC e in palese contraddizione con i progetti di unione monetaria. Così nel febbraio 1972 la Commissione europea presentò una serie di proposte miranti alla costituzione di un sistema che permettesse la riduzione dei margini di oscillazione valutaria e l'istituzione di un Fondo monetario di cooperazione. Nello stesso senso si mossero i governatori delle Banche centrali che incaricarono un gruppo di esperti, sotto la presidenza di Marcel Théron della Banca di Francia, di esaminare gli aspetti tecnici di un regime di fluttuazione ristretta. Sulla base di questi lavori, il Consiglio si riunì il 21 marzo 1972. Nella risoluzione finale si richiese alle Banche centrali di ridurre il margine di fluttuazione tra le monete comunitarie al  $\pm 2,25\%$  (cioè di dimezzare l'oscillazione permessa dagli Smithsonian agreements).

#### *Dal "Serpente monetario" al Sistema monetario europeo (SME)*

Dopo che le Banche centrali ebbero definito le modalità operative del nuovo sistema (accordo di Basilea del 10 aprile 1972), il 24 aprile il sistema diventò operativo. Nasceva così il "Serpente monetario", un regime di fluttuazione congiunta delle valute comunitarie che si muoveva all'interno del "tunnel" rappresentato dai margini di oscillazione rispetto al dollaro. La posizione del Serpente all'interno del tunnel era determinata dalla situazione della bilancia dei pagamenti della CEE verso i paesi terzi: quando questa era in surplus il Serpente "strisciava" verso l'estremità superiore del tunnel e viceversa in caso di deficit. I rapporti valutari intracomunitari determinavano la larghezza del "corpo" del Serpente, esso comunque non poteva superare i limiti del  $\pm 1,125\%$  attorno alla parità centrale col dollaro. Dopo la fine definitiva del sistema dei cambi fissi, sancita dalla crisi del febbraio-marzo 1973, il tunnel scomparve e il Serpente si trasformò in un meccanismo di fluttuazione congiunta. L'accordo di Basilea prevedeva che l'onere del sostegno alle valute in difficoltà fosse ripartito tra i paesi a valuta

debole e quelli a valuta forte, contemplando l'intervento di questi ultimi in difesa di una moneta in difficoltà e istituendo un sistema di finanziamenti a brevissimo termine tra Banche centrali. Nella pratica però il sistema fu lontano dal funzionare in maniera simmetrica e la maggior parte del peso della difesa delle valute ricadde sui paesi a valuta debole.

Al Serpente monetario aderirono, oltre ai Sei, anche i paesi candidati all'adesione, Regno Unito, Danimarca, Irlanda, e Norvegia che si associò poco dopo. L'adesione al Serpente monetario fu oggetto di una lunga serie di variazioni, a partire dall'uscita di Regno Unito e Irlanda appena due mesi dopo l'avvio del sistema. La causa di questo travagliato andirivieni va imputata alle diverse condizioni economiche degli Stati partecipanti e, soprattutto, alle divergenti politiche economiche seguite da ciascun governo in risposta alla crisi economica scoppiata in tutta la sua virulenza dopo lo shock petrolifero della fine del 1973. Mentre un gruppo di paesi, con la Germania in testa, rispose alla crisi con politiche di restrizione monetaria e controllo dell'inflazione interna, altri adottarono politiche di sostegno della domanda che, causando un aumento dell'inflazione, generavano sul tasso di cambio tensioni che impedivano la permanenza nelle bande ristrette. Così il Serpente monetario si andò gradualmente trasformando in una sorta di "zona del marco", essendovi rimasti agganciati i paesi più dipendenti dalle esportazioni sul mercato tedesco. Tale sviluppo divenne evidente dopo la definitiva uscita della Francia dal sistema nel marzo 1976, in seguito all'adozione da parte del governo guidato da Jacques Chirac, di una politica economica espansiva. A questo punto tre dei maggiori paesi della Comunità, Regno Unito, Italia e Francia, si trovavano fuori dal regime di fluttuazione congiunta, con monete soggette a una continua svalutazione, mentre del Serpente monetario facevano parte Stati non membri della CEE. Come osservava sconsolatamente Robert Marjolin in un rapporto presentato alla Commissione nel marzo 1975:

«L'Europa non è più vicina all'Unione economica e monetaria di quanto lo fosse nel 1969. In effetti, se vi è stato un qualche movimento esso è stato all'indietro. L'Europa degli anni Sessanta rappresentava un'entità economica e monetaria relativamente armoniosa che è stata smantellata nel corso degli ultimi anni; le politiche economiche e monetarie nazionali non sono state in 25 anni più discordanti, più divergenti di quanto lo siano oggi» (v. Ungerer, 1997, p. 131).

In retrospettiva, oggi si può dire che l'esperienza del Serpente monetario, pur fallendo negli obiettivi immediati per cui il sistema era stato costituito, rappresentò comunque un momento importante nella costruzione di un'identità monetaria europea. Fu un esperimento che permise ai paesi coinvolti di sperimentare meccanismi inediti di cooperazione monetaria in un mondo che abbandonava i cambi fissi ed entrava nei territori, sconosciuti nel secondo dopoguerra, dei cambi fluttuanti. L'esperienza risultò utile al momento di istituire il Sistema monetario europeo.

Tabella I. Cronologia del Serpente monetario: 1972-1979.

| <b>1972</b> |   |
|-------------|---|
| 24 aprile   | L'accordo sui margini ristretti ( $\pm 1,125\%$ ) di fluttuazione entra in vigore fra Benelux, Francia, Germania e Italia. Tra i paesi del Benelux vige una banda più ristretta del $\pm 0,75\%$ (c.d. "Verme") |
| 1° maggio   | Adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca.   |
| 23 maggio   | La Norvegia si associa.   |
| 23 giugno   | Escono Regno Unito e Irlanda.   |
| 27 giugno   | Esce la Danimarca.  |
| 10 ottobre  | La Danimarca rientra.   |
| <b>1973</b> |   |

|                 |   |
|-----------------|---|
| 13<br>febbraio  | L'Italia esce dal Serpente monetario.   |
| 19 marzo        | Inizia la fluttuazione congiunta, scompare il tunnel rispetto al dollaro.<br>Il marco tedesco si rivaluta del 3%.<br>Si associa la Svezia.                      |
| 29 giugno       | Il marco tedesco si rivaluta del 5,5%.  |
| 17<br>settembre | Il fiorino olandese si rivaluta del 5%.   |
| 16<br>novembre  | La corona norvegese si rivaluta del 5%.   |
| <b>1974</b>     |   |
| 19 gennaio      | La Francia esce.  |
| <b>1975</b>     |   |
| 10 luglio       | La Francia rientra.   |
| <b>1976</b>     |   |
| 15 marzo        | La Francia esce per la seconda volta.   |
| 16 marzo        | Scompare la banda di oscillazione più ristretta (il "Verme") tra i paesi del Benelux.   |
| 17 ottobre      | Il marco tedesco si rivaluta del 2%.<br>La corona danese si svaluta del 4%.<br>La corona norvegese si svaluta dell'1%.<br>La corona svedese si svaluta dell'1%. |
| <b>1977</b>     |   |
| 1° aprile       | La corona svedese si svaluta del 6%.<br>La corona danese si svaluta del 3%.<br>La corona norvegese si svaluta del 3%.   |
| 28 agosto       | Esce la Svezia.<br>La corona danese si svaluta del 5%.  |
| <b>1978</b>     |   |



|                |   |
|----------------|---|
| 13<br>febbraio | La corona norvegese si svaluta dell'8%  |
| 17 ottobre     | Il marco tedesco si rivaluta del 4%.<br>Il fiorino olandese si rivaluta del 2%.<br>Il franco belga-lussemburghese si rivaluta del 2%. |
| 12<br>dicembre | Esce la Norvegia  |
| <b>1979</b>    |   |
| 13 marzo       | Entra in vigore lo SME  |

Fonte: Ungerer, 1997, p. 129; Fauri, 2001, p. 159.

*Francesco Petrini (2010)*

## **Servizi di interesse economico generale**

L'art. 86 del Trattato di Roma (v. Trattati di Roma), al primo comma, afferma un'applicazione generalizzata della normativa del mercato e, in particolare, impone la sottoposizione alla disciplina concorrenziale dell'attività economica pubblica, equiparandola a quella privata. Al secondo comma prevede, però, una deroga con riguardo agli operatori economici (pubblici e privati) "incaricati" dello svolgimento di un "servizio di interesse economico generale" (SIEG), nella misura in cui siffatta deroga risulti necessaria all'adempimento della "missione" loro assegnata (così recita l'art. 86: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui

l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata»). Oltre che dell'art. 86, i "servizi di interesse economico generale" sono oggetto anche dell'articolo 16 del Trattato, che sottolinea come «la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, provvedono affinché i SIEG funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti». L'articolo, individuando una competenza comunitaria in materia (v. Competenze), sottolinea l'importanza che i SIEG rivestono per il progetto europeo, importanza più volte ribadita nei vari documenti adottati dalla Commissione europea, primo fra tutti il **Libro verde del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale (v. anche Libri verdi), COM(2003) 270 def., "Gazzetta ufficiale" C 76 del 25 marzo 2004.**

Il tema dei SIEG è stato al centro di un ampio dibattito istituzionale, giurisprudenziale e dottrinario, avente a oggetto, in particolare, le condizioni alle quali un servizio debba/possa considerarsi di interesse economico generale, le conseguenze di questa qualificazione, le modalità di fornitura del servizio stesso, e le deroghe consentite all'applicazione delle regole concorrenziali (v. anche Politica europea di concorrenza).

Il Trattato non fornisce una definizione di SIEG. Di qui la domanda: la qualifica di SIEG compete ai servizi che perseguono un generale interesse economico ovvero alle attività economiche che perseguono un interesse generale/pubblico?

L'aggettivo economico è riferito, nonostante la formulazione letterale dell'art. 86, all'attività. Il SIEG non è altro che un'attività economica volta alla tutela di uno specifico interesse pubblico.

Il concetto di SIEG ha, comunque, una duplice anima e una duplice funzione.

In primo luogo, ha rappresentato e rappresenta uno strumento di liberalizzazione dei grandi servizi a rete nazionali (servizio energetico, di trasporto, postale, ecc.). La qualificazione di questi servizi come di interesse economico generale e la conseguente applicazione dei principi enunciati all'art. 86 hanno costituito il presupposto teorico per la relativa apertura al mercato, attraverso specifici atti normativi comunitari (direttive di liberalizzazione) (v. anche Diritto comunitario), salvo il mantenimento di un intervento pubblico necessario alla garanzia del servizio "universale" (ossia, un minimo di prestazioni di qualità, su tutto il territorio nazionale, a prezzi ragionevoli).

In secondo luogo, il concetto di SIEG assolve anche a una funzione diversa: delimita una sfera di competenza nazionale (pubblica) garantita a fronte delle regole del mercato. A questa stregua, la qualificazione di un'attività come SIEG rappresenta non un presupposto per la liberalizzazione, ma al contrario un presupposto della pubblicizzazione di alcune attività economiche (o, comunque, la giustificazione del mantenimento del controllo pubblico su determinate attività). Ai pubblici poteri è consentito individuare attività (di servizio) aventi interesse economico generale, che vengono sottratte all'applicazione delle regole di concorrenza, nella misura in cui ciò risulti necessario all'adempimento della missione affidata alle imprese che di tali attività sono incaricate.

Nell'ambito di questa prospettiva, si registra una prima fase giurisprudenziale caratterizzata dal riconoscimento di una libertà nazionale praticamente illimitata, sia con riguardo alla qualificazione delle attività come di interesse economico generale, sia con riguardo alla scelta del tipo di deroga da applicare. A partire dai primi anni Novanta, si delinea un orientamento opposto, in cui la libertà dello Stato membro di qualificare una certa attività come di interesse economico generale e di derogare alla normativa concorrenziale (in

particolare di conferire diritti di privativa) vengono fortemente limitate.

Affinché un'attività possa essere considerata di interesse economico generale, non è sufficiente che essa sia oggetto di un compito pubblico, sulla base del presupposto che la pubblica autorità ritiene debba essere prestata (per la soddisfazione di un interesse pubblico non economico); al contrario, è necessario che l'autorità pubblica, in relazione a una specifica attività economica, individui un insieme di prestazioni universali (la cui garanzia soddisfa l'interesse pubblico considerato), prestazioni che il mercato non fornisce autonomamente (perché l'impresa non può essere adeguatamente remunerata o è costretta a imporre un prezzo insostenibile per il consumatore). È solo con riguardo a quest'insieme di prestazioni (antieconomiche) che si giustifica l'intervento dell'autorità pubblica e si giustificano le deroghe all'applicazione della normativa concorrenziale. Il servizio di interesse economico generale tende a identificarsi con l'insieme di prestazioni universali antieconomiche che vengono imposte a un'impresa, sulla base dell'assunto che le stesse non sarebbero fornite secondo le normali logiche di mercato (sentenza della Corte di giustizia, *Corbeau*, 19 maggio 1993, C-320/1991).

Con riguardo alle modalità di prestazione del SIEG, l'autorità pubblica può fornirlo attraverso una propria struttura; può acquistarlo sul mercato nel pieno rispetto delle direttive Appalti o dei principi generali del mercato; può operare un affidamento diretto (ossia senza l'utilizzo delle procedure a evidenza pubblica), nei confronti di un soggetto dalla stessa distinto sul quale però esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (sentenza della Corte di giustizia, *Teckal*, 18 novembre 1999, C-107/98); dibattuta è, poi, la possibilità di utilizzare uno strumento ibrido, ossia la società mista.

Il Trattato non fornisce indicazioni relative alla natura

delle deroghe alla concorrenza consentite, si limita a mettere in evidenza che le stesse devono essere «necessarie all'adempimento della missione». Con riguardo al conferimento di diritti speciali ed esclusivi, il comma primo dell'art. 86 sembra considerarlo una legittima misura statale di politica economica. La più recente Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, però, lo qualifica come deroga alle regole di mercato, ammessa solo in quanto necessaria all'adempimento di una specifica missione (antieconomica) di servizio pubblico.

Oltre che attraverso l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, lo Stato membro può decidere di compensare l'impresa gravata da obblighi di servizio pubblico attraverso il conferimento (seppure indiretto) di proprie risorse. La compensazione può avvenire con l'erogazione di vere e proprie sovvenzioni, ma anche attraverso esenzioni fiscali, agevolazioni di pagamento, rateizzazione di debiti, ecc. Questo tipo di intervento compensativo pone un evidente problema di compatibilità con l'art. 87 del Trattato che vieta agli Stati membri di favorire le proprie imprese, conferendo loro risorse pubbliche (ovvero limitando le proprie entrate). Le condizioni di legittimità dell'intervento compensativo vengono indicate nella sentenza della Corte di giustizia, *Altmark* (24 luglio 2003, C- 280/00).

*Micaela Lottini (2009)*

---

## **Servizio europeo per l'azione esterna**

Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è un organo

dell'Unione europea entrato in funzione nel gennaio del 2011, con l'obiettivo di sostenere la conduzione dell'azione esterna dell'Unione. Il SEAE, considerato *de facto* il servizio diplomatico dell'UE, è posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (v. Politica estera e di sicurezza comune, PESC), ed è composto da una sede centrale a Bruxelles e da una rete di circa 140 delegazioni in rappresentanza dell'UE presso paesi terzi e organizzazioni internazionali.

La creazione del Servizio trova la sua base giuridica nel Trattato di Lisbona – art. 37(3), Trattato sull'Unione europea, TUE – che lasciava a una decisione del Consiglio dell'Unione europea (su proposta dell'Alto rappresentante previa consultazione del Parlamento europeo e approvazione della Commissione europea) il compito di fissarne l'organizzazione e il funzionamento.

Il 26 luglio 2010 – dopo alcuni mesi di negoziati tra i governi degli Stati membri, l'Alto rappresentante, la Commissione e il Parlamento – veniva approvata la suddetta decisione del Consiglio, che diede il via alla costruzione del SEAE. Ai sensi della decisione, il SEAE si presenta come un organo *sui generis* (non è un'istituzione e neppure un'agenzia dell'UE) che «opera in autonomia funzionale, distintamente dal Segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione» – art. 1(2), decisione. I suoi compiti principali riguardano l'assistenza all'Alto rappresentante – nella sua triplice veste di esecutore della PESC/PESD (v. Politica europea di sicurezza e difesa), presidente del Consiglio "Affari esteri" e vicepresidente della Commissione – e, «nell'esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne» – art. 2(2), decisione –, al presidente del Consiglio europeo, a quello della Commissione, nonché alla Commissione nel suo insieme. Al fine di assicurare coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'UE, il Servizio assiste e lavora in collaborazione con i servizi diplomatici nazionali e con il

Segretariato generale del Consiglio e la Commissione. La gestione del Servizio è affidata a un segretario generale esecutivo che risponde all'Alto rappresentante, il quale è posto al vertice di un organigramma che presenta direzioni generali di diversa competenza (geografica, tematica, amministrativa, ecc.). Il personale del SEAE ha una provenienza mista. Oltre ai funzionari europei (per la maggior parte provenienti dalla Commissione) è prevista una quota di diplomatici nazionali che vi prestano servizio temporaneamente, fino a un massimo di 10 anni. Alla fine del 2016 il SEAE risultava essere composto da un personale di 4237 persone (di cui 1953 lavoravano nella sede centrale a Bruxelles e 2284 presso le delegazioni), che operava grazie a un bilancio annuale di circa 636 milioni di euro.

L'idea concreta di dar vita a un corpo diplomatico europeo si può far risalire all'anno 2000, quando il Parlamento europeo licenziò una risoluzione "sulla diplomazia comune comunitaria", nella quale si prendeva atto degli aspetti sempre più politici e diplomatici che caratterizzavano l'attività esterna dell'UE, e della conseguente necessità di avvalersi di un personale specializzato, con "solida formazione tecnica e diplomatica". L'obiettivo non era quello di un'unica diplomazia che sostituisse quelle nazionali, ma di migliorare la qualità del servizio esterno dell'Unione. Difatti, sin dagli anni '60, la Comunità economica europea (CEE) aveva sviluppato costanti relazioni con paesi terzi, fondate sulla proiezione esterna di alcune politiche comunitarie, prima tra tutte la gestione dei fondi dedicati alla cooperazione allo sviluppo (v. Politica europea di cooperazione allo sviluppo). L'invio di tecnici della Commissione incaricati di supervisionare i progetti finanziati dalla Comunità in numerosi paesi africani aveva col tempo dato vita a una sorta di "diplomazia illegale" (come è stata definita da Dimier e Mcgeever), non prevista dai trattati, ma nata sul campo attraverso il dialogo di natura politica che si venne necessariamente a instaurare. Un classico esempio di

*spill over* di competenze consolidatosi con il passare del tempo e le riforme dei trattati. All'aumentare delle competenze della Commissione si accresceva così anche la sua azione esterna, insieme alle strutture burocratiche interne funzionali alla sua conduzione e amministrazione. In particolare, a seguito della firma del Trattato di Maastricht (1992), la seconda Commissione presieduta da Jacques Delors (1989-1993) conobbe un'importante riorganizzazione con la creazione di una direzione generale dedicata alle "relazioni politiche esterne" (DG I-A, il cui operato "al di fuori dell'Europa" si affiancava alla DG I Relazioni economiche esterne e alla DG VIII Sviluppo), e un servizio esterno unificato che poteva contare su un numero sempre maggiore di delegazioni della Commissione in paesi terzi (queste, dal 1988 al 1998, passarono da 70 a 126). Dopo un'ulteriore riorganizzazione su base geografica delle DG promossa dalla Commissione Santer (1995-1999) (v. Santer, Jean Jacques), l'ultimo grande cambiamento prima dell'arrivo del SEAE giunse con il presidente della Commissione Romano Prodi (1999-2004), che accorpando diverse DG costituì un'unica Direzione generale relazioni esterne (c.d. DG Relex), che venne affidata a un commissario dedicato, con l'incarico di coordinare a livello collegiale le azioni di diversi commissari aventi implicazioni esterne.

Se per decenni la diplomazia comunitaria era cresciuta all'ombra alle politiche sovranazionali gestite dalla Commissione, il pilastro intergovernativo della PESC eretto a Maastricht introdusse nuove necessità e compiti di tale natura. Questi vennero affidati al Segretariato generale del Consiglio (SGC), sulla base dell'esperienza maturata dal Segretariato istituito nel 1987 nell'ambito della Cooperazione politica europea. All'interno del SGC si svilupparono così strutture e uffici atti a mantenere un costante dialogo tra i ministeri degli Affari esteri degli Stati membri, e coadiuvare la formazione di decisioni comuni tra i governi, espresse poi all'esterno dalla presidenza di turno dell'UE. Organi che si



ampliarono attraverso le riforme dei Trattati di Amsterdam e Nizza (v. Trattato di Nizza), e grazie alle iniziative del primo Alto Rappresentante Javier Solana. Basti pensare alle strutture di gestione delle crisi sorte con il lancio della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD, oggi PSDC), e agli organi trasferiti nel SGC in vista dello scioglimento dell'Unione dell'Europa occidentale.

In questa architettura istituzionale bicefala, con divide artificialmente la politica estera dell'UE tra le politiche comunitarie con proiezione esterna gestite dalla Commissione, e la PESC/PSDC condotta dagli Stati e dal SGC, le proposte della risoluzione del Parlamento per la creazione di un corpo diplomatico europeo non ebbero seguiti fino ai lavori intrapresi dalla Convenzione europea sul futuro dell'Europa. La Convenzione – istituita con la Dichiarazione di Laeken del 2001 – affrontò il tema delle riforme costituzionali dell'UE, elaborando il testo del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. I delegati membri della Convenzione erano stati suddivisi in gruppi tematici volti a cercare soluzioni pratiche per i temi in discussione. Tra questi, il gruppo VII "Azione esterna" aveva ripreso le idee del Parlamento sulla diplomazia comunitaria, integrandole in una visione più articolata. Nella relazione finale del gruppo si ritrovano le stesse raccomandazioni della risoluzione, unite alla costituzione di un servizio diplomatico comune denominato "Servizio azione esterna europea". Il servizio sarebbe stato alle dipendenze di un rappresentante esterno europeo, fusione tra il commissario competente delle relazioni esterne e l'Alto rappresentante pre Lisbona. Tutte le raccomandazioni fatte dal gruppo VII vennero in seguito accettate dalla Convenzione e introdotte nel testo costituzionale. Nel 2004, anticipando l'entrata in vigore della Costituzione europea – il cui processo di ratifica, tuttavia, si arenò definitivamente in seguito alle consultazioni popolari tenutesi nei Paesi Bassi e in Francia nel 2005 – iniziarono i lavori per l'istituzione del SEAE. Durante queste consultazioni preparatorie emersero

già con chiarezza i due principali punti di frizione che avrebbero caratterizzato i futuri negoziati interistituzionali che avrebbero portato alla nascita del SEAE. Il primo riguardava la collocazione istituzionale del Servizio *in statu nascendi*, con la maggior parte degli Stati membri favorevole a un organo indipendente, che raggruppasse le competenti DG della Commissione e del SGC. Al contrario, la Commissione e il Parlamento premevano per un SEAE integrato nei servizi della Commissione: la prima per non perdere il controllo dei propri uffici e delle delegazioni, il secondo per assicurare natura sovranazionale al corpo diplomatico, ed evitare le ingerenze nazionali. L'altra divergenza toccava le competenze e le dimensioni del Servizio. Alcuni Stati membri, tra i più piccoli, preoccupati che i grandi potessero monopolizzare il nuovo organo, esprimevano una preferenza per un SEAE circoscritto alla sola PESC/PSDC, e dalle dimensioni ridotte. Altri paesi, invece, erano dell'idea di allargare il ruolo del SEAE anche alle politiche comunitarie (es. commercio, e cooperazione allo sviluppo), assicurandogli una struttura adeguata, in grado di fornire oltremodo un sostegno alle diplomazie nazionali indebolite dai diffusi tagli alla spesa pubblica.

Il Trattato di Lisbona riproduceva pedissequamente le disposizioni della Costituzione europea circa la creazione del Servizio, rivitalizzandone il dibattito. Dopo una prima fase di riflessione nella quale le istituzioni dell'Unione (v. Istituzioni comunitarie) e gli Stati membri ebbero modo di far conoscere le proprie opinioni sulla forma da dare al Servizio, un rapporto della presidenza di turno svedese raccoglieva le richieste avanzate dai paesi offrendo una visione di compromesso, unita alla richiesta, rivolta all'Alto rappresentante, di presentare la propria proposta entro il 30 aprile 2010. Così, alla fine del 2009 la neoeletta Alto rappresentante Catherine Ashton si metteva subito al lavoro per preparare il progetto, nominando in aiuto un gruppo di esperti con a capo il diplomatico danese Poul Skytte

Christoffersen. La proposta presentata da Ashton si ispirava largamente al rapporto della presidenza svedese, immaginando un SEAE autonomo, posto *in medio* tra la Commissione e il Consiglio (quasi a ricalcare la posizione dell'Alto rappresentante, sia presidente del Consiglio Affari esteri che vicepresidente della Commissione), con il fine di perseguire la coerenza tra tutte le anime della politica estera dell'UE, senza intaccare tuttavia le prerogative dei governi e le competenze degli altri commissari. Una collocazione ibrida tra l'azione esterna sovranazionale e quella intergovernativa, che il SEAE riconfermava prevedendo anche di incorporare uffici del SGC e della Commissione, e funzionari comunitari al fianco di diplomatici nazionali. Da rilevare vi era anche il destino della rete di delegazioni della Commissione, che grazie alla personalità giuridica acquisita dall'UE a Lisbona (art. 47, TUE) (v. Personalità giuridica dell'Unione europea) avrebbero rappresentato l'Unione nel suo insieme, passando però sotto il controllo del SEAE (un cambiamento che terminava i compiti di rappresentanza esterna dell'Unione fino ad allora esercitati dalla presidenza di turno).

BOX → Rappresentanti speciali dell'Unione europea

I negoziati sulla proposta di Ashton entrarono subito nel vivo, coinvolgendo lo stesso Alto rappresentante, la presidenza di turno spagnola, la Commissione, e il Parlamento europeo. Quest'ultimo, vantando un diritto di consultazione nella costruzione del Servizio, sfruttò al meglio i propri poteri nell'approvazione del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea) (passaggio fondamentale per garantire la sostenibilità finanziaria del SEAE) in modo da potersi sedere al tavolo delle trattative. Limitate le aspre divergenze iniziali su questioni chiave quali la presenza di diplomatici nazionali, il ruolo degli Stati membri nella gestione delle crisi, la gestione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo, e il ruolo di controllo esercitato dal Parlamento sulle decisioni e il bilancio, il soprannominato *quadrilogue*

si concludeva quattro mesi più tardi con la decisione del Consiglio del 26 luglio, anticipata dalle votazioni favorevoli del Parlamento e del collegio dei Commissari. Allegati alla decisione del Consiglio vi erano inoltre due documenti, non legalmente vincolanti ma ugualmente importanti: la "Dichiarazione dell'Alto rappresentante sulla responsabilità politica" e la "Dichiarazione dell'Alto rappresentante dinanzi alla plenaria del Parlamento europeo sull'organizzazione di base dell'amministrazione centrale del SEAE". Si trattava di due dichiarazioni che assegnavano una piccola vittoria al Parlamento. In particolare, con la prima, Ashton rispondeva alle richieste di un maggior controllo democratico, impegnandosi a presentarsi regolarmente davanti al Parlamento per rispondere della propria gestione, sebbene a puro scopo informativo. Le concessioni toccavano poi il controllo del bilancio. La proposta budgetaria del SEAE non sarebbe stata rubricata con quella della Commissione (come richiesto dal Parlamento per *comunitarizzare* il nuovo organismo), ma l'autonomia di bilancio di cui avrebbe goduto veniva affiancata alle regole di controllo sulle spese in vigore per la Commissione.

La costruzione del Servizio e la sua messa in funzione si sono rivelate il compito più impegnativo affrontato da Ashton nel corso del suo mandato. Il SEAE prendeva forma mettendo insieme la DG Relex e le delegazioni della Commissione con la DG E e le strutture PSDC e di gestione delle crisi del Consiglio. Una fusione complessa, dagli equilibri difficili, e dal rischio di duplicazioni istituzionali, che metteva in contatto istituzioni con culture burocratiche diverse, alle quali si aggiungevano peraltro quelle dei diplomatici nazionali (che, da compromesso, avrebbero dovuto rappresentare almeno un terzo dei diplomatici complessivi, suscitando non pochi contrasti per l'assegnazione delle posizioni apicali). In aggiunta, un'opaca divisione delle competenze tra la Commissione e il Servizio nella gestione dei fondi dedicati alla cooperazione allo sviluppo causava qualche scontro interistituzionale,

risoltosi grazie alla conclusione di un accordo interservizi nel 2012.

Il SEAE rappresenta (insieme all'Alto rappresentante) una delle innovazioni più importanti introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito dell'azione esterna dell'UE. La portata e gli effetti del nuovo organo – non esente da limiti in parte riconducibili al generale assetto istituzionale della politica estera europea e in parte ai pochi anni di attività – sono in attesa di una valutazione di più lungo periodo. Ciononostante, la creazione del SEAE, il primo servizio diplomatico sovranazionale della storia, ha rappresentato un evento significativo, indicatore di un'evoluzione della diplomazia verso un assetto post westfaliano.

*Lorenzo Vai (2017)*

---

## **Simboli dell'Unione europea**

*La costituzionalizzazione dei simboli dell'Unione europea*

I simboli politici degli Stati (bandiera, emblema, motto, inno, moneta, festa nazionale) hanno segnatamente una funzione identitaria. Essi, anzitutto, cristallizzano l'identità nazionale facendola divenire tangibile; codificano, in altri termini, la natura soggettiva della nazione.

Così come per gli Stati anche per l'Unione europea i simboli politici hanno una funzione identitaria. Sono i segni esteriori di quel patriottismo costituzionale che è capace di indurre i cittadini europei, consapevoli della loro appartenenza, ad agire concretamente al di là delle loro differenze per il bene pubblico comune, intendendo, dunque, l'Unione europea come la propria casa, la propria *Heimat*.

I simboli politici quali la bandiera, l'inno, il motto, la moneta e la giornata europea possono così contribuire, creando immagini e riti a carattere emotivo, anche con effetti subliminali, alla legittimazione dell'Unione europea agli occhi dei cittadini e alla loro identificazione nel progetto di un comune destino. Detto in altri termini, servono a costruire una identità politica, a considerare vincolanti un insieme di valori che ci identificano come appartenenti a una stessa comunità.

Il Trattato che adotta una Costituzione europea, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ha costituzionalizzato i simboli dell'Unione disciplinandoli in un apposito articolo: l'art. I-8. Questa disposizione sancisce formalmente che i simboli dell'Unione sono: una bandiera, rappresentante un cerchio di dodici stelle dorate su fondo blu; l'inno, tratto dall'*Inno alla gioia* della Nona sinfonia di Ludwig van Beethoven; un motto, secondo il quale l'Unione è «Unita nella diversità»; come moneta dell'Unione l'Euro, e, infine, la giornata dell'Europa, il 9 maggio, che è celebrata in tutti i paesi dell'Unione, per ricordare la ricorrenza della Dichiarazione Schuman (v. Piano Schuman) del 9 maggio 1950, atto fondativo del processo di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della).

Si deve, tuttavia, osservare che dei simboli menzionati nell'art. I-8, la bandiera a dodici stelle dorate su sfondo blu, l'*Inno alla gioia* della Nona sinfonia di Beethoven (simboli che la Comunità economica europea ha ripreso dal Consiglio d'Europa nel 1986) e il 9 maggio come giornata dell'Europa sono già nella tradizione delle Comunità e dell'Unione, pur senza essere stati mai previsti da disposizioni di diritto primario (v. anche Diritto comunitario); l'euro, poi, è la moneta comune degli Stati membri che partecipano, senza deroghe, alla terza fase dell'Unione economica e monetaria europea.

Pertanto, a prescindere dalla loro costituzionalizzazione, il

motto appare l'unico nuovo simbolo dell'Unione europea previsto dal trattato costituzionale.

### *Analisi dei simboli*

Dei simboli dell'Unione, la bandiera con il cerchio di dodici stelle dorate su campo blu adottata dal Consiglio d'Europa l'8 dicembre 1955 e ripresa dalla Comunità nel 1986 è, chiaramente il segno identitario per eccellenza.

L'inno europeo è il preludio dell'*Inno alla gioia*, quarto movimento della Nona sinfonia di Beethoven. Per Beethoven, com'è noto, la musica non esiste di per sé, ma ha un alto significato e quasi sempre incarna un'idea. Perciò la maggior parte delle sue composizioni, specialmente quelle della maturità e le ultime, non sono soltanto l'espressione di un sentimento indefinito, ma vere e proprie poesie musicali, che rispecchiano i diversi pensieri, le loro fasi, dando vita spesso a un tema. Sono vivificati e sublimati, attraverso l'intreccio tra musica e poesia, gli ideali kantiani, propri della cultura illuministica dell'epoca, cui Beethoven aveva consacrato la propria conoscenza e la propria vita interiore.

Ed è proprio per l'esortazione alla fratellanza e all'amicizia, all'amore e alla pace, di cui l'*Inno* è simbolo di alta espressione figurativa, che si può spiegare la scelta del Consiglio d'Europa, poi fatta propria dalle Comunità europee e ora dall'Unione europea, di darsi come musica ufficiale un inno di fratellanza, che supera i confini delle nazioni e, persino, le differenze dei popoli, per instaurare qualcosa di più sublime e speciale nella società europea.

Il motto dell'Unione è «Unita nella diversità». Come tutti gli altri simboli, il motto fa chiaramente emergere il senso dell'identità europea di cui beneficia, al di là dell'entità Unione europea, ogni cittadino della stessa. Elementi utili all'interpretazione del significato del motto, iscritto all'art. I-8 del Trattato costituzionale, possono essere

tratti dal preambolo del medesimo, ove la locuzione «unita nella diversità» figura al quinto considerando.

Tale locuzione è riferita all'Europa, ai suoi valori e al suo patrimonio culturale, religioso e umanistico. Valori che pongono al centro della vita sociale due protagonisti: da un lato, la persona umana e i suoi diritti (v. anche Diritti dell'uomo), dall'altro, il rispetto del diritto. Il passaggio del preambolo assolutamente illuminante ai fini dell'interpretazione del motto è quello che figura al quarto considerando. Vi si precisa che i popoli d'Europa, pur restando fieri della loro identità e storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino. In questa frase risulta chiaramente esplicitato, infatti, sia l'elemento dell'unità, sia quello della diversità.

I concetti che esprimono l'unità non sono nuovi. Riecheggiano, opportunamente riprendendola, la formula della «unione sempre più stretta» che figura nel preambolo del Trattato istitutivo dell'Unione europea (TUE) (v. Trattato di Maastricht). Il percorso verso relazioni sempre più strette è progressivo, procede – come prefigurato fin dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 – da realizzazioni concrete che creano solidarietà di fatto.

L'«unità», tuttavia, non è fine a se stessa. Ha, invece, un obiettivo preciso: quello di forgiare un «comune destino». Ma anche il concetto della «diversità» vi risulta esplicitato. Lo si ritrova nel richiamo forte alla fierezza dell'identità dei popoli e delle storie nazionali, come al rispetto dei diritti di ciascuno.

L'essenziale è raggiungere un punto di equilibrio tra unità e diversità. Una eccessiva unità, infatti, può comportare rischi di omogeneizzazione e, dunque, di distruzione delle identità nazionali. Una eccessiva diversità può facilmente impedire la convergenza di intenti e, alla lunga, minare dalle fondamenta



l'edificio dell'Europa riunificata. Ma i rischi di implosione possono essere anche interni al sistema.

Lo stesso Valéry Giscard d'Estaing, che ha presieduto la Convenzione europea, ha osservato, al riguardo, che la cultura dominante in seno alle istituzioni di Bruxelles (v. anche Istituzioni comunitarie) sistematicamente sottostima le diversità ritenendo che esse costituiscano un ostacolo sulla via della omogeneizzazione dell'Europa. L'omogeneizzazione, d'altra parte, è uno degli obiettivi che tale cultura si prefigge di raggiungere cercando di ridurla dall'alto mediante l'imposizione di norme uniformatrici e facendo pressione sui meccanismi identitari.

Per Giscard d'Estaing, invece, la diversità è nel patrimonio genetico del nostro continente, ove mancano fattori unificanti quali una unica lingua, una religione comune o l'esercizio di un potere centralizzato suscettibile di imporre un modello uniforme europeo. Giscard d'Estaing nota che cinquant'anni di processo di integrazione non sono riusciti a omologare il modo di vita degli europei.

Non potendo, per quanto segnalato, far leva sull'assimilazione che è indotta da una lingua comune (v. anche Lingue) (come negli Stati Uniti, che, tuttavia, stanno divenendo, al pari dell'Europa, un paese plurilingue) o da una popolazione prevalente (come in Cina in cui l'80% è di etnia han) l'Europa deve organizzarsi a partire dalla sua diversità e non contro la sua diversità. Deve, in altri termini, trovare un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze della sua diversità e la necessità di costituire un insieme coerente.

L'art. I-8 menziona, per la prima volta a livello di diritto primario, l'euro come moneta dell'Unione europea. In tal modo la denominazione della moneta unica viene regolarizzata, dato che nelle disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) (v. Trattati di Roma) relative all'unione economica e monetaria figura tuttora il termine ECU (European

currency unit) (v. Unità di conto europea).

Il Trattato costituzionale sancisce il 9 maggio come giornata dell'Europa in ricordo della dichiarazione del 9 maggio 1950 del ministro degli esteri francese Robert Schuman, che è convenzionalmente considerata la data di avvio della costruzione europea. La celebrazione del 9 maggio non è solo la ricorrenza dell'atto fondativo del processo di costruzione dell'Europa. È anche il momento per la presa di coscienza di una realtà attuale e presente, che si rinnova quotidianamente: la realtà di vivere in un'Unione europea fondata sui principi dello Stato di diritto, che possiede un ordinamento democratico basato sulla sovranità popolare e su valori ormai indiscussi e condivisi della stragrande maggioranza dei popoli europei. E il senso della festa sta proprio nel non dimenticare il percorso compiuto per giungere all'affermazione di questi principi e valori e, soprattutto, nel non considerare scontate le conquiste realizzate.

La festa del 9 maggio rinnova ogni anno l'occasione di avvicinare l'Europa e le sue istituzioni ai cittadini. È una giornata di informazione, di orientamento e di discussione sulle tematiche dell'Unione europea, soprattutto, ma non solo, nelle scuole e nelle università, con iniziative di particolare contenuto culturale ed educativo. La celebrazione del 9 maggio deve altresì essere l'occasione per riavvicinare i cittadini all'Europa e vincere il senso di distanza, di indifferenza, se non di disaffezione, che essi sentono nei confronti delle istituzioni europee. È il momento in cui devono essere pienamente valorizzati i simboli dell'Unione.

Il ruolo dei simboli nella formazione di una coscienza e di una identità dell'Unione europea come comunità politica è pertanto cruciale. È vero, infatti, che la maggior parte delle categorie fondamentali e dei concetti relativi all'integrazione europea e, in particolare a quelli che danno forma al concetto di appartenenza, sono rappresentati da simboli che rendono reale, tangibile e comprensiva l'idea

stessa di cittadinanza.

I simboli, dunque, lungi dallo svolgere una funzione "cosmetica", di importanza secondaria rispetto a quella delle quattro libertà o delle politiche comunitarie, costituiscono espressione dei valori profondi dell'Unione europea. Essi, di più, hanno la capacità di mobilitare i sentimenti dell'opinione pubblica europea. Non soltanto, infatti, danno rappresentatività al concetto di appartenenza ma contribuiscono pure a sorreggerlo attivamente, nell'ottica del radicamento dell'incipiente *demos* europeo.

*Carlo Curti Gialdino (2007)*