

Manuali Laterza

280

© 2009, Gius. Laterza & Figli

Prima edizione 2009

Marco Brunazzo

Come funziona l'Unione Europea

Le istituzioni, i processi decisionali, le politiche

Introduzione

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari

Finito di stampare nell'aprile 2009
SEDI - Bari (Italy)
per conto della
Gius. Laterza & Figli Spa
ISBN 978-88-420-8992-6

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico. Per la legge italiana la fotocopia è lecita solo per uso personale *purché non danneggi l'autore*. Quindi ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita e minaccia la sopravvivenza di un modo di trasmettere la conoscenza. Chi fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiare, chi comunque favorisce questa pratica commette un furto e opera ai danni della cultura.

Se al lettore di queste righe è mai capitato di andare a Bruxelles in visita alle istituzioni europee, avrà sicuramente notato che i palazzi comunitari hanno le facciate di vetro. Nel linguaggio architettonico, il vetro è sinonimo di trasparenza e di apertura verso l'esterno. E così, stando almeno agli architetti che hanno contribuito alla costruzione di quei palazzi comunitari, l'Unione Europea (UE) dovrebbe essere trasparente e accessibile a tutti i suoi cittadini. O, almeno, così dovrebbe apparire. Infatti, nonostante il tentativo di essere trasparente e accessibile a tutti, il funzionamento dell'UE, delle sue istituzioni e dei suoi processi decisionali resta per molti versi ancora un mistero. Anche il pubblico più attento alle questioni comunitarie ha spesso difficoltà a capire come funziona l'UE. Certamente, ciò non dipende solo dalla complessità del suo sistema istituzionale che, per molti aspetti, resta il sistema politico più complicato che si trovi oggi al mondo. La scarsa conoscenza e comprensione dell'UE e del suo funzionamento dipende da numerosi fattori, non ultimo il fatto che i mezzi di comunicazione, anche quelli che dovrebbero indurre maggiormente alla riflessione (come i quotidiani e la stampa periodica), raramente indugiano sulle questioni comunitarie. E, quando lo fanno, scambiano spesso il Consiglio d'Europa con il Consiglio dell'UE. Il che ci porta a concludere che gli sforzi avviati dalla Commissione europea nel senso di una maggiore e migliore comunicazione non sembrano essere andati, ad oggi, a buon fine. Ma torniamo ad alcune considerazioni di natura... architettonica.

In visita alle istituzioni di Bruxelles, il lettore avrà anche potuto osservare che il Quartier Léopold, dove hanno sede le istituzioni comunitarie, è per molti aspetti in continua costruzione e ristrutturazione.

zione. Avrà notato come il Parlamento europeo (PE) sia ancora in via di completamento, come la Commissione europea, dopo molti anni di esilio in una zona periferica della città, abbia ripreso la sede originaria (e ristrutturata) di Berlaymont, come il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale (dopo anni di continui traslochi) abbiano finalmente trovato una sede (forse) definitiva vicino alla nuova biblioteca centrale della Commissione. In effetti, dopo i primi cinquant'anni di vita dell'UE, molti palazzi comunitari sono ancora in corso di costruzione. Esattamente come l'UE stessa. Oramai da quasi un decennio essa cerca di dotarsi di istituzioni che possano guidarla a superare le nuove sfide globali, dandole un assetto, per così dire, «definitivo». Eppure, i due ultimi tentativi di approvare un trattato di riforma hanno conosciuto rilevanti difficoltà: nel 2005 i cittadini francesi e olandesi hanno bocciato, in due distinti referendum, il Trattato costituzionale; nel 2008 i cittadini irlandesi hanno bocciato il Trattato di Lisbona. Mai come oggi nell'UE il bisogno di trasparenza sembra andare insieme alla necessità di riforme. Anzi, molti commentatori riconducono il fallimento del Trattato costituzionale proprio alla mancanza di conoscenza dell'UE da parte degli elettori e alla mancanza di trasparenza dell'UE, dei suoi processi decisionali e delle sue decisioni.

Questo testo cerca di rendere trasparente il funzionamento di un sistema politico complesso e in perenne cambiamento. Perché è così importante conoscere l'UE oggi? I motivi sono diversi. In primo luogo, vi è il fatto che l'80% – secondo alcuni studiosi, ma la percentuale è tutt'altro che certa – della legislazione nazionale in materia di libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone è di derivazione comunitaria (Hix 2005, p. 3). In altre parole, in ambiti di politica pubblica tradizionalmente nazionali e rilevantissimi per la vita quotidiana dei cittadini, gli Stati membri dell'UE hanno perso molto del loro potere decisionale e della loro autonomia.

In secondo luogo, dall'inizio del nuovo millennio l'UE è entrata «nelle tasche» di molti dei suoi cittadini: molte delle monete nazionali sono state abbandonate ed è stato adottato l'euro. L'UE è quindi venuta acquisendo poteri fondamentali nel campo della politica economica e monetaria e, all'inizio del 2009, l'euro è diventato la moneta di scambio di 325 milioni di abitanti di 16 Stati membri. Ciò significa che alcuni governi hanno deciso di fare pacificamente quello che normalmente imponevano solamente le guerre di conquista:

rinunciare alla moneta nazionale. Cosa significa questo in concreto? Significa che ora gli Stati membri devono rispettare dei vincoli di bilancio stringenti che ne limitano di molto l'autonomia decisionale in materia economica. E significa che i tassi di interesse delle rate dei mutui che molti europei devono pagare quando comprano una casa sono decisi a Francoforte, dove ha sede la Banca centrale europea (BCE), e non nella capitale nazionale.

In terzo luogo, l'UE oggi si occupa in modo sostanzialmente autonomo di materie, come la politica della concorrenza, anch'esse tradizionalmente appartenenti agli Stati nazionali. Quando decide di sovvenzionare un'azienda pubblica (come nel caso di Alitalia), un governo nazionale deve rispettare le regole imposte da Bruxelles per proteggere il funzionamento del libero mercato. Non solo: se un'azienda privata (anche americana o giapponese) decide di vendere i suoi prodotti all'interno dell'UE, anch'essa è tenuta a rispettare le regole comunitarie.

Infine, se vi sono buoni motivi per criticare l'UE, ve ne sono di altrettanto buoni per apprezzarla. Gli inglesi, considerati spesso i più euroscettici tra gli euroscettici, ne hanno recentemente individuati ben cinquanta, come ha scritto «The Guardian» in occasione del cinquantenario della firma del Trattato di Roma (si vedano le pagine seguenti).

I vincoli che l'UE pone all'azione dei governi nazionali hanno prodotto quella che, nel gergo accademico, va sotto il termine di europeizzazione. Detto in estrema sintesi, tali vincoli hanno costretto i governi nazionali ad adattare o trasformare molte delle loro istituzioni e politiche pubbliche. L'UE, in altre parole, non è più solamente a Bruxelles, ma è anche all'interno degli Stati nazionali. Oggi non è più possibile pensare e concettualizzare gli Stati nazionali come sistemi chiusi e a sé stanti (Fabbrini 2008). E se è vero che le radici dell'albero della politica restano ancora fermamente ancorate al livello nazionale, è anche vero che la sua chioma cresce sempre di più al di fuori di esso.

Con il crescere del potere decisionale dell'UE è andato crescendo anche l'interesse degli studiosi: politologi, storici, economisti, sociologi studiano da anni ogni singolo aspetto dell'UE, ogni singola istituzione, politica pubblica e decisione. Ogni anno vengono pubblicati migliaia di libri e articoli scientifici, e il numero delle riviste scientifiche che se ne occupano è andato crescendo prepotentemente negli ul-

Cinquanta motivi per amare l'UNIONE EUROPEA

- 1 La fine della guerra tra le nazioni europee
 - 2 La democrazia è ora fiorente in 27 paesi
 - 3 Paesi una volta poveri, come l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo stanno ora prosperando
 - 4 La creazione del più grande mercato interno al mondo
 - 5 Diritti senza precedenti per i consumatori europei
 - 6 Cooperazione continentale in materia di immigrazione
 - 7 Cooperazione in materia di lotta alla criminalità, attraverso EUROPOL
 - 8 Leggi che rendono più semplice per i britannici l'acquisto di proprietà immobiliari in Europa
 - 9 Spiagge e fiumi più puliti in tutta Europa
 - 10 Quattro settimane all'anno di vacanza retribuita per tutti i lavoratori in Europa
 - 11 No alla pena di morte (è incompatibile con l'essere membri dell'UE)
 - 12 Competizione tra aziende private significa telefonate meno care
 - 13 Una piccola burocrazia comunitaria (24.000 impiegati, meno della BBC)
 - 14 I francesi sono tornati a mangiare carne britannica
 - 15 Le lingue minoritarie come l'irlandese, il gaelico e il catalano sono ora riconosciute e protette
 - 16 L'Europa sta contribuendo a salvare il pianeta con tagli regolari alla CO₂
 - 17 Una moneta comune da Bantry a Berlino (tranne la Gran Bretagna)
 - 18 Divieto di soggiorno in tutta Europa per tiranni come Robert Mugabe, leader dello Zimbabwe
 - 19 L'UE dà due volte gli aiuti dati dagli USA per i paesi in via di sviluppo
 - 20 Standard di sicurezza stringenti per l'automobile, i bus e gli aerei
 - 21 Assistenza medica gratuita per i turisti
 - 22 I *peacekeepers* europei operano in posti pericolosi in giro per il mondo
 - 23 Il mercato unico europeo ha comportato voli poco costosi per un gran numero di persone, e una nuova ricchezza per città prima dimenticate
 - 24 Introduzione del passaporto per gli animali
 - 25 Ora si impiegano solo 2 ore e 35 minuti per andare da Londra a Parigi con l'Eurostar
-

- 26 La prospettiva di adesione all'UE ha prodotto la modernizzazione della Turchia
- 27 Poter fare acquisti senza frontiere ha dato più potere ai consumatori di cambiare i mercati
- 28 Voli e programmi di studio meno costosi significano maggiore mobilità per i giovani europei
- 29 Le etichette sui cibi sono molto più chiare
- 30 Nessun estenuante controllo alle frontiere (a parte in Gran Bretagna)
- 31 Risarcimenti per passeggeri i cui voli sono in ritardo
- 32 Stretto divieto di test su animali per l'industria dei cosmetici
- 33 Maggiore protezione per la fauna e la flora europee
- 34 Il fondo di sviluppo regionale ha aiutato aree povere della Gran Bretagna
- 35 Le patenti di guida europee sono ora riconosciute in tutta l'UE
- 36 I britannici si sentono ora molto meno insulari
- 37 Le banane europee restano storte, nonostante le paure degli scettici
- 38 Forte crescita economica, nell'ultimo anno maggiore di quella americana
- 39 Il mercato unico ha portato i migliori giocatori di calcio del continente in Gran Bretagna
- 40 La legislazione in materia di diritti umani ha protetto i diritti degli individui
- 41 Il Parlamento europeo fornisce un controllo democratico su tutte le leggi europee
- 42 L'UE dà maggior potere, e non meno, agli Stati-nazione
- 43 L'UE può diventare un contrappeso al potere di USA e Cina
- 44 L'immigrazione europea ha dato la spinta all'economia britannica
- 45 Gli europei parlano sempre più lingue – eccetto i britannici, che ne parlano meno
- 46 L'Europa ha offerto alla Gran Bretagna un esempio di come finanziare efficacemente un servizio sanitario nazionale
- 47 I ristoranti britannici sono ora molto più cosmopoliti
- 48 Mobilità totale per i professionisti in Europa
- 49 L'Europa ha rivoluzionato le abitudini britanniche in fatto di cibo e cucina
- 50 Liste come questa fanno impazzire gli euroscettici

Fonte: «The Guardian», 21 marzo 2007.

timi tempi. Restano però molte cose da definire, seppure con un ragionevole margine di incertezza. E di cose di non poco conto si tratta. La prima ha a che fare con l'oggetto stesso dello studio, che è stato definito nei più diversi modi, senza che si trovasse, però, un accordo: cos'è l'UE? Si tratta di un'organizzazione internazionale pura e semplice? di un sistema di *governance* multilivello? di un sistema politico sovranazionale? oppure l'UE resta un «oggetto politico non identificato», come la definiva l'ex presidente della Commissione europea Jacques Delors negli anni Novanta del secolo scorso? Questa difficoltà di definizione deriva non solo dal fatto che l'UE è, ad oggi, il più compiuto esperimento di integrazione regionale, ma anche dal fatto che i concetti scientifici a nostra disposizione sono stati pensati guardando ai sistemi nazionali. Da questa considerazione prende le mosse l'appello di Schmitter (2000a) alla creazione di un nuovo lessico scientifico per spiegare l'originalità dell'UE.

In effetti, per fare un esempio, l'UE non ha un'istituzione paragonabile in senso proprio al governo degli Stati nazionali. Non vi è, in altre parole, un'unica istituzione che svolge la funzione esecutiva. Chi ritiene che la Commissione sia il governo dell'UE pecca quantomeno di approssimazione. Come sostiene Hix (2005, pp. 27-71), l'UE ha un esecutivo duale, formato dalla Commissione europea e dal Consiglio. È quindi più utile, all'interno dell'UE, non tanto identificare l'istituzione che corrisponde ai governi nazionali, quanto piuttosto verificare come diverse istituzioni partecipino della funzione del governo, ovvero esercitino il potere esecutivo. Allo stesso modo, nell'UE manca un'unica istituzione che svolga la funzione legislativa; quest'ultima, infatti, è condivisa da diverse istituzioni, tra cui il PE, il Consiglio e, sotto certi aspetti, anche la Corte di giustizia europea (CGE) (attraverso il suo potere di *judicial review*). Il potere giudiziario è, invece, più chiaramente definito, perché la CGE ne è il principale attore. Ma, anche qui, il ruolo dei tribunali nazionali e delle corti costituzionali dei paesi membri non può essere sottovalutato.

Vi sono, poi, altri motivi per cui non è facile concettualizzare e comprendere il funzionamento dell'UE. Si pensi a come essa sia caratterizzata da forti elementi di informalità. Questo è il motivo per cui non si può parlare della UE senza imbattersi nella parola *governance*. *Governance* significa che attori pubblici e non-pubblici appartenenti a livelli istituzionali diversi contribuiscono, seppure con diversa forza, alla formazione delle decisioni. L'esito decisionale non rimanda

quindi solamente alla «catena di comando» formalmente stabilita o al potere contrattuale degli attori istituzionali; esso è spesso il risultato di contrattazioni i cui aspetti informali sono importanti almeno quanto quelli formali. Di conseguenza, se si vuole capire l'UE non basta guardare al gioco interistituzionale a Bruxelles. Un ruolo importante è svolto, tra gli altri, anche dai rapporti di forza tra i governi nazionali, dai singoli attori che partecipano alle contrattazioni, dai gruppi di interesse settoriale e territoriale, privati o pubblici.

Infine, l'UE è difficile da capire perché è in continuo cambiamento. Vi sono due dimensioni principali spesso utilizzate per concettualizzare questo cambiamento. La prima dimensione è quella che vede contrapposti l'allargamento (*widening*) e l'approfondimento (*deepening*). Dal Trattato di Roma del 1957, l'UE è andata crescendo nel numero di paesi membri. Dagli originali 6 paesi fondatori (Italia, Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo), i paesi membri sono diventati oggi 27, passando attraverso sei successive fasi di inglobamento di nuovi paesi. Al momento, sono stati avviati i negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia, è stato concesso lo *status* di paese candidato alla Macedonia e sono considerati potenziali candidati tutti gli altri paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo).

Allo stesso tempo, le competenze dell'UE sono andate aumentando. Si pensi solamente al fatto che da area di libero scambio (dove i paesi eliminano tutte le restrizioni al commercio nell'ambito dei rapporti commerciali tra i paesi che ne prendono parte), l'UE è diventata un'unione doganale (con tariffe e restrizioni comuni nei confronti dei paesi terzi), un mercato comune (con un sistema comune di «leggi» che governano la produzione, l'occupazione e lo scambio, la libera circolazione dei lavoratori, dei capitali, dei materiali, e di beni e servizi) e, oggi, un'unione economica e monetaria, in cui a tutte le caratteristiche del mercato comune si aggiungono tassi di cambio fissi tra paesi membri e politiche macroeconomiche comuni. Per questo motivo, Magnette ritiene che «uno sguardo veloce ai titoli del Trattato che istituisce l'UE può dare l'impressione che nessun aspetto dell'azione pubblica potrà sfuggire in futuro al controllo comunitario» (Magnette 2005, p. 11).

La tensione tra allargamento e approfondimento è stata accompagnata da un continuo processo di riforma delle istituzioni. È vero che fino al Trattato di Lisbona siglato nel dicembre 2007 le riforme intro-

dotte con i vari trattati hanno costituito più una razionalizzazione e un adattamento del sistema istituzionale approvato con il Trattato di Roma del 1957 che una reale innovazione. Ma è anche vero che la storia istituzionale dell'UE è stata così travagliata che, dal 1986 ad oggi, sono stati approvati almeno quattro trattati molto importanti (l'Atto unico europeo del 1986, il Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2001), è in corso di ratifica un quinto trattato (il Trattato di Lisbona del 2007), e si è passati (per la prima volta) ad un processo di mancata ratifica di un trattato (il Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004).

Allo stesso tempo, manca nei trattati una chiara lista delle competenze. L'art. 2 del Trattato sull'UE (TUE) stabilisce che la UE deve:

- promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità alle disposizioni del presente trattato;

- affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune [...];

- rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;

- conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima;

- mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie.

Allo stesso tempo, nel campo della politica estera, l'art. 11 del TUE dichiara che:

L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:

- difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;

- rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme;

- mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;

- promozione della cooperazione internazionale;

- sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Solo questo si dice, lasciando l'identificazione delle misure specifiche per il raggiungimento di questi obiettivi ad una fase successiva. Il punto è che l'UE non è nata né con una *finalité* né con un *original design*, ma come un processo sperimentale caratterizzato da continui aggiustamenti (Laffan, O'Donnell, Smith 2000). Ciononostante, lo stesso Magnette invita a non sovrastimare l'autonomia dell'UE dagli Stati membri, per due ragioni: prima di tutto, «nel conferire questi poteri all'Unione, i governi hanno spesso conservato un potere centrale nel processo decisionale e nell'implementazione di queste politiche. L'Unione [...] lavora più secondo la logica della condivisione di risorse che secondo quella della delega di poteri»; in secondo luogo, «la forza dell'azione europea dipende dal grado di convergenza che gli Stati membri hanno raggiunto quando nuovi poteri sono conferiti all'Unione: le aree dove l'UE agisce come sostituto dell'azione statale sono molto limitate» (Magnette 2005, p. 12).

La seconda dimensione di cambiamento è quella che vede contrapposte l'Europa economica all'Europa politica. È certamente lecito sostenere che molti uomini politici abbiano immaginato l'integrazione economica come uno strumento per arrivare ad una qualche forma di stretta integrazione politica, possibilmente di matrice federale. Tra i primi, vi è sicuramente Robert Schuman, ministro degli Esteri francese, la cui dichiarazione del 9 maggio 1950 dà avvio sostanzialmente alla creazione della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) che vedrà la luce nel 1951 con il Trattato di Parigi:

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una so-

lidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei.

La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

La dichiarazione rilasciata da Schuman alle sei del pomeriggio al Quai d'Orsay di Parigi era stata ispirata dal suo consigliere Jean Monnet, e avrebbe indicato il metodo da seguire in quello che allora si immaginava come un processo di integrazione europea, il cosiddetto metodo comunitario. Si tornerà in seguito su cosa sia questo metodo nel dettaglio. Nella sostanza, esso comporta la libera delega da parte dei governi nazionali della sovranità in alcuni settori fondamentali della loro economia ad istituzioni sovranazionali comuni e indipendenti. Questa delega avrebbe finito con il creare una sorta di comunità politica. In altre parole, il federalismo funzionale avrebbe creato i presupposti per il federalismo politico.

La strada delineata da Schuman riecheggia in molti discorsi di leader politici anche oggi. Da ultimo, anche l'adozione dell'euro è stata considerata da molti come l'apice del processo di integrazione economica e il primo passo verso una vera integrazione politica. In Italia, il più autorevole sostenitore di questa posizione è l'ex presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi (2000). In modo più articolato e circostanziato, anche uno dei principali economisti italiani dalla lunghissima esperienza comunitaria, Lorenzo Bini Smaghi, ha dimostrato che «l'unione monetaria è unione politica»:

La realtà dell'Unione economica e monetaria (UEM) porterà a trovare canali adeguati e le modalità più appropriate per contenere o evitare i comportamenti indisciplinati [nella gestione della finanza pubblica], poiché questo è l'interesse di ciascun paese dell'Unione. Ciò rafforzerà la diffusione di una comune cultura della stabilità, creando la base dell'unio-

ne politica che necessariamente seguirà la realizzazione dell'UEM. In tal modo, l'UEM contribuirà all'obiettivo politico del Trattato di creare una sempre più stretta unione tra i popoli dell'Europa (Bini Smaghi 1997, pp. 949-50).

Non tutti, però, la pensano così. Parafrasando l'espressione anglosassone «policies make politics» (le politiche pubbliche determinano la politica), Ed Smith (1998) scrive che «policies do not make politics» (le politiche pubbliche non creano comunità politiche). Per fare una *polity*, occorrono identità e aspirazioni comuni, cosa che una moneta unica non può di per sé garantire. È lecito domandarsi se l'adozione dell'euro necessiti di una gestione *politica* della moneta. Ma, questa è un'altra questione, che fuoriesce dall'interesse precipuo del presente lavoro.

Ciò che importa qui sapere è che l'UE prende decisioni e lo fa in un numero di materie in espansione. Come sostengono Peterson e Shackleton (2006, p. 7) l'UE è forse l'istituzione non statale più potente oggi presente sulla scena internazionale. Essa genera un numero crescente di politiche pubbliche e prende decisioni che hanno un impatto significativo sui suoi Stati membri e sui loro cittadini. Ad oggi, in molti Stati membri i cittadini europei usano una moneta comune, i diritti dei cittadini europei di fronte alle compagnie aeree sono riconosciuti a livello comunitario, l'UE finanzia progetti per lo sviluppo delle regioni e per la formazione dei cittadini in cerca di lavoro, incentivando la mobilità internazionale di questi ultimi. Di più, le decisioni dell'UE hanno una rilevante influenza anche sulle imprese e sui cittadini degli Stati non membri. Si pensi semplicemente al caso della Microsoft, una delle principali aziende americane recentemente multata dalla Commissione europea per non aver rispettato le regole comunitarie della concorrenza. O si pensi ancora al caso della fusione tra le due imprese americane General Electric e Honeywell bocciato dalla Commissione europea nel 2001. Ma si pensi anche al caso della Svizzera, un paese non membro dell'UE ma ugualmente europeizzato (Church 2000).

In questo volume cercheremo di rispondere alla seguente domanda: come funziona l'UE? Per farlo, vedremo di capire innanzitutto cos'è l'UE (si veda il capitolo primo). Ogni scienziato della politica ha la sua risposta. L'UE è un sistema talmente complesso e sfaccettato che si può definire in moltissimi modi e da prospettive diverse. Qui si darà

conto delle tre definizioni più diffuse, quella secondo cui l'UE è un'organizzazione internazionale, quella secondo cui è un sistema politico, e quella secondo cui è un sistema di *governance*.

Nel secondo e terzo capitolo verrà presentato l'assetto istituzionale dell'UE. In particolare, nel secondo capitolo l'attenzione sarà rivolta al cosiddetto «triangolo istituzionale», ovvero al Consiglio dell'Unione, alla Commissione europea e al Parlamento europeo (PE). Nel terzo capitolo, invece, verrà introdotta la Corte di giustizia europea (CGE), la Banca centrale europea e quella pletora di istituzioni minori che contribuiscono a determinare il funzionamento della *governance* comunitaria.

Nel quarto capitolo verrà illustrato il *policy-making* comunitario, e, in particolare, i diversi metodi decisionali dell'UE.

Si passerà poi alla presentazione di una serie di politiche, scelte tra le più importanti fra quelle oggi gestite dall'UE. Esse sono state organizzate a seconda dell'equilibrio che si è andato creando tra i governi nazionali e le istituzioni comunitarie. Lo scopo ultimo di questa tipologia è quello di dare un'idea della complessità dei processi decisionali europei, senza peraltro ritenerla esaustiva né tanto meno immutabile. Verranno quindi illustrate le politiche in cui il ruolo dei governi nazionali è (sostanzialmente) assoluto (capitolo quinto): la politica di revisione dei trattati e la politica dell'allargamento. Nel sesto capitolo verranno considerate la politica estera e di sicurezza comune, il settore della giustizia e affari interni e la politica sociale, come esempi di ambiti decisionali in cui il ruolo dei governi nazionali è preminente (ma non assoluto). Nel settimo capitolo verranno introdotte le politiche comunitarie, ponendo una particolare attenzione all'UEM e alla politica di bilancio. Questi sono esempi di politiche in cui il ruolo delle istituzioni comunitarie è preminente su quello dei governi nazionali. Infine, nell'ottavo capitolo, verranno illustrate le due politiche in cui la Commissione ha un potere assai marcato: la politica della concorrenza e la politica del commercio estero.

Nel presentare le istituzioni e, soprattutto, le politiche, l'enfasi è stata posta sul funzionamento più che sul contenuto. In altre parole, si è posto l'accento sui processi decisionali che caratterizzano il funzionamento delle istituzioni e delle politiche, più che sulle caratteristiche che queste sono venute acquisendo nel tempo. Allo stesso tempo, le considerazioni teoriche sono state sacrificate per dare il maggiore spazio possibile ad esempi empirici. Oltre a rendere la let-

tura più piacevole, questa scelta è stata dettata anche dal fatto che sempre di più l'UE sta diventando uno dei terreni di sperimentazione di nuove teorie politologiche, e ciò va spesso a scapito della conoscenza concreta degli avvenimenti. Per lo stesso motivo, la letteratura politologica non poteva costituire l'unica fonte di riferimento, e un certo rilievo è stato dato a contributi provenienti dal diritto comunitario e dalla storia dell'integrazione europea.

Solo il lettore potrà giudicare se lo scopo di questo libro sia stato raggiunto.

Ringraziamenti

Come ogni prodotto intellettuale, anche questo libro è l'esito di un lavoro collettivo. Fatta salva la responsabilità di ciò che ho scritto e di tutti gli eventuali errori, ho beneficiato della frequentazione e del dialogo con molti colleghi e studenti. Proprio da questi ultimi vorrei cominciare i ringraziamenti: spero che i loro volti, talvolta annoiati e, più spesso, entusiasti, mi abbiano insegnato a bilanciare la teoria con i fatti, rendendo vivace la spiegazione del funzionamento dell'Unione Europea.

Desidero poi ringraziare i colleghi Roberto Belloni, Alessia Donà, Sergio Fabbrini, Simona Piattoni e Daniela Sicurelli, per la loro amicizia e per i loro utilissimi commenti a queste pagine.

Ho apprezzato molto il tempo dedicatomi da Mark Gilbert e Vincent Della Sala, i cui suggerimenti sono stati motivo di approfondimenti e di piacevoli frequentazioni.

Emanuela Bozzini, Ekaterina Domorenok, Walter Paterlini e Pierpaolo Settembri hanno avuto la cortesia di dirmi cosa pensavano di questo lavoro.

Tutti mi scuseranno se non ho potuto tenere conto di ogni loro suggerimento. Va da sé che la responsabilità di eventuali errori ed omissioni è soltanto mia.

Vorrei ringraziare anche Mario Diani, Gianfranco Poggi e Peter Wagner per l'amicizia e la fiducia dimostratami in un anno accademico particolarmente travagliato.

Infine, alcune note più personali. I miei genitori hanno svolto un ruolo importante in tutto il percorso che mi ha condotto a queste pagine, e di ciò sono loro grato.

Questo volume è dedicato a Daniela: proprio mentre lo concludevo, mi ha fatto l'onore di diventare mia moglie.

Trento, dicembre 2008

Come funziona l'Unione Europea

I

Cos'è l'Unione Europea?

1. *L'elefante e gli uomini ciechi*

La produzione scientifica sull'UE è andata crescendo nel tempo fino a raggiungere una dimensione per molti versi inaspettata. Purtroppo (o per fortuna), questa vivacità ha favorito il crescere del numero delle definizioni che gli studiosi hanno dato dell'UE, senza che oggi se ne sia identificata una come (relativamente) condivisa. Per Wallace (1983), per esempio, l'UE è «meno di una federazione, più di un regime», mentre per Beaud (1995) l'UE è una «federazione di Stati». Quermonne (2004) ritiene che l'UE sia un caso di «federalismo intergovernativo», mentre Menon (2003) la ritiene un caso di «intergovernativismo istituzionalizzato». Tra gli studiosi italiani, Fabbrini (2004, 2007) la considera un modello di «democrazia composita», mentre, guardando soprattutto al suo ruolo nelle relazioni internazionali, Manners (2002), Moravcsik (2002) o Telò (2004) la ritengono una «potenza civile» o una «superpotenza tranquilla». Bornschier (2000) descrive l'UE addirittura come uno «strano ermafrodita», perché non è più solamente una semplice unione di Stati, ma è qualcosa di simile ad un sistema federale, seppure non ancora pienamente federale. Le definizioni, come si può vedere, si sprecano. L'impressione è che ancora oggi ci troviamo nella situazione descritta da Donald Puchala nel 1972: gli europeisti sono come degli uomini ciechi che, toccando un'unica parte di un elefante, sostengono ognuno di toccare un animale diverso.

Nel suo articolo di sintesi, Pollack (2005b) raggruppa gli studi sull'UE in tre grandi correnti, ognuna delle quali offre una delle tre principali definizioni ancora oggi in discussione: vi sono coloro che

ritengono che l'UE sia un'organizzazione internazionale; coloro che ritengono sia un sistema politico; e, infine, coloro che la ritengono invece un sistema di *governance*. La prima definizione è attribuita storicamente alle teorie intergovernative nate negli anni Cinquanta e Sessanta, che, anche oggi, continuano a conoscere una certa fortuna. La seconda definizione è stata sviluppata principalmente a partire dalla fine degli anni Ottanta dagli studiosi di politica comparata, particolarmente interessati a dimostrare come l'UE, come altri sistemi politici, si caratterizzi per una separazione dei poteri simile a quella che conoscono i sistemi politici nazionali. La terza definizione, sviluppata soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, considera l'UE come un originale esperimento di *governance* sovranazionale.

2. L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale

Alcuni studiosi ritengono l'UE un'organizzazione internazionale. Magnette sostiene questa posizione in modo molto netto:

Il modo migliore per capire la struttura e il funzionamento dell'UE è quello di considerarla principalmente come un'organizzazione intergovernativa. Il suo sistema istituzionale, le sue procedure decisionali, il comportamento degli attori coinvolti nella cooperazione comunitaria, tutto questo porta il segno delle origini intergovernative dell'UE [...]. L'UE non consiste tanto nel privare gli stati della loro sovranità. Piuttosto, essa consiste nell'incoraggiare gli stati ad esercitare quelle stesse prerogative in un modo nuovo e più cooperativo (Magnette 2005, p. 3).

Di più:

Per capire l'UE, dobbiamo accettare che essa è prima di tutto un ordine intergovernativo, ma dobbiamo al contempo riconoscere che ciò che la rende così affascinante – e qualche volta ingannevole – è precisamente il fatto che essa è per molti aspetti una organizzazione intergovernativa originale [...]. Ciò che rende l'UE così originale è il fatto che, diversamente da altre federazioni, essa non sposta sovranità da un luogo ad un altro [...]. Nell'UE, gli stati membri restano 'sovrani' ma sono obbligati ad esercitare questa sovranità in modo differente (Magnette 2005, pp. 191-92).

Gli Stati quindi sono, secondo Magnette, gli attori più importanti nei processi decisionali comunitari. Più importanti, appunto, anche se non gli unici. È innegabile che anche la Commissione europea, il PE e la CGE contino. Ma contano nella misura in cui i governi nazionali decidono che queste istituzioni debbano contare, dato che la loro azione resta comunque finalizzata al raggiungimento di obiettivi decisi dai governi o che i governi ritengono di non poter raggiungere da soli.

Il ruolo determinante degli Stati è evidente, secondo Magnette, soprattutto nelle tre istituzioni che rappresentano l'esecutivo: il Consiglio europeo, che detta le grandi linee di sviluppo dell'UE, è formato dai capi di Stato e di governo dei paesi membri; il Consiglio dei ministri, che prende le decisioni circa il funzionamento «quotidiano» delle politiche comunitarie, vede la partecipazione dei ministri dei governi nazionali; il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) è l'istituzione che prepara le decisioni dei due consigli ed è formato da funzionari nazionali. Il ruolo dei governi nazionali è forte anche nella Commissione europea, e principalmente nella sua fase di formazione. Allo stesso tempo, le dinamiche politiche nazionali caratterizzano ampiamente le elezioni per il PE, che restano elezioni di gran lunga meno importanti di quelle nazionali.

Ciononostante, gli Stati accettano di cooperare e, come si sa, la cooperazione comporta dei costi. Inoltre, la cooperazione richiede un certo grado di convergenza tra gli attori che decidono di cooperare e l'accettazione di limitazioni all'autonomia decisionale. Cosa produce questa convergenza? Perché i paesi decidono coscientemente di accettare queste limitazioni? Vi sono tre possibili spiegazioni. La prima riguarda la presenza di pressioni esterne all'UE. È indubbio che, nell'immediato secondo dopoguerra, gli Stati Uniti abbiano giocato un ruolo rilevante nelle vicende che hanno poi portato alla firma del Trattato di Parigi del 1951 e del Trattato di Roma del 1957 (Gilbert 2005b). Allo stesso modo, la firma del Trattato di Maastricht del 1992 sarebbe stata probabilmente impossibile senza la caduta del Muro di Berlino nel 1989 e le prospettive di unificazione politica europea che quell'evento produceva. Più di recente, gli attentati alle Torri gemelle di New York e al Pentagono di Washington dell'11 settembre 2001 hanno incentivato nuove iniziative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune così come nel settore della giustizia e affari interni.

La seconda spiegazione della convergenza delle posizioni tra i governi nazionali riguarda la diffusione delle idee. In alcuni momenti storici si diffondono alcune idee che finiscono per diventare in qualche modo «patrimonio comune». La firma del Trattato di Roma, per esempio, ha sancito l'affermarsi di una visione comune tra i diversi governi di un'economia di mercato attenta al sociale, così come la nascita dell'euro ha registrato la vittoria di un certo approccio monetario alle politiche economiche.

La terza spiegazione risiede nel ruolo delle istituzioni comunitarie sovranazionali. Se anche i governi restano gli attori centrali del *policy-making* comunitario, la Commissione europea e la CGE possono comunque giocare un ruolo importante. Storicamente, è evidente come spesso queste istituzioni abbiano saputo imporre alcune decisioni sottraendosi almeno in parte al controllo dei governi nazionali e superando i limiti della delega loro attribuita. Si pensi, per esempio, al ruolo esercitato da alcune sentenze importanti della CGE (Stone Sweet 2002), come quella che stabilisce il principio del mutuo riconoscimento o quella che sancisce la superiorità della legge comunitaria rispetto a quella nazionale. Anche in questo caso, però, il ruolo delle istituzioni sovranazionali non è privo di limiti. La loro capacità di agire autonomamente può dipendere dalla loro capacità di mediazione tra le posizioni divergenti dei governi nazionali, dalla loro capacità di canalizzare pressioni (come quelle degli interessi economici) in grado di influire sulle posizioni dei governi nazionali, e, infine, dalla loro capacità di persuasione.

La visione di un'UE come organizzazione internazionale affonda le sue radici nella teoria realista delle relazioni internazionali, secondo cui gli Stati sono gli attori fondamentali di un sistema internazionale sostanzialmente anarchico. In quest'ottica, le organizzazioni internazionali servono agli Stati per raggiungere più facilmente i loro scopi. In questo ambito, va sicuramente ricordato Hoffmann, che, nel 1966, scrisse un articolo in cui sostenne che lo Stato nazionale non era diventato obsoleto (come sostenevano alcuni), ma, semmai, continuava ostinatamente a resistere a trasferimenti di sovranità a istituzioni sovranazionali e rimaneva il principale attore del *policy-making* europeo (Hoffmann 1966).

Negli anni Novanta, l'intergovernativismo è stato profondamente riformulato da uno studioso americano, Andrew Moravcsik, fondatore di quella corrente che va sotto il nome di intergovernativismo

liberale (Moravcsik 1993, 1998). Moravcsik propone una visione del modello decisionale europeo strutturata in tre tappe, che combina tra loro la teoria liberale nella formazione delle preferenze nazionali, il modello decisionale intergovernativo a livello comunitario e il modello di scelta istituzionale che enfatizza l'importanza che gli impegni assunti siano credibili. Nella prima tappa, i singoli governi nazionali aggregano gli interessi presenti nelle loro *constituencies* domestiche e strutturano la loro preferenza rispetto ad un argomento in discussione nell'UE. Le preferenze nazionali sono composite e riflettono la diversità degli interessi economici, politici e istituzionali presenti in un dato paese. Esse non si formano a Bruxelles, ma solamente a livello nazionale.

La seconda tappa prevede la discussione a Bruxelles tra i diversi governi. Gli accordi risultanti sono quindi funzione del potere relativo dei singoli paesi e le istituzioni comunitarie vi esercitano un'influenza molto limitata. La terza tappa prevede l'adozione da parte dei governi nazionali di istituzioni comunitarie (come la Commissione europea o la CGE) dotate di una certa autonomia e in grado di far rispettare le decisioni, rendendo queste ultime credibili e vincolanti.

Adottando questo schema decisionale, Moravcsik spiega la storia dell'integrazione europea come «un processo di graduale convergenza delle preferenze tra i paesi più potenti, che hanno stabilito accordi tra di loro, hanno offerto compensazioni ai paesi più piccoli, e hanno delegato poteri strettamente limitati a organizzazioni sovranazionali che sono rimaste più o meno servitori obbedienti degli Stati membri» (Pollack 2005b, p. 361).

Sebbene non sia priva di meriti, la concettualizzazione dell'UE come organizzazione internazionale non è scevra da critiche. Nugent (2006, p. 550) ne ricorda le tre principali. La prima è che l'UE ha una struttura istituzionale ben più complessa di tutte le altre organizzazioni internazionali. Può darsi che la struttura di fondo sia la stessa, con un segretariato, rappresentato nell'UE dalla Commissione, e i rappresentanti dei governi, che si vedrebbero prima di tutto nel COREPER. Certamente, però, l'UE non può essere capita senza tener conto della CGE, del PE (unica assemblea sovranazionale al mondo eletta direttamente), del fatto che i capi di Stato e di governo si trovano più spesso che nelle organizzazioni intergovernative «classiche».

In secondo luogo, l'UE si occupa di molte più cose delle organizzazioni internazionali. Mentre queste ultime sono generalmente fi-

nalizzate ad un unico scopo, l'UE si occupa oramai di moltissime aree di *policy*, come l'ambiente, l'agricoltura, il commercio estero, la concorrenza, lo sviluppo economico e la politica monetaria, fino alla politica estera e a quella della giustizia. In tutti questi ambiti, un gran numero di competenze è stato trasferito dai governi nazionali alle istituzioni sovranazionali.

Infine, senza prendere atto che l'UE funziona *anche* secondo una logica sovranazionale non si può capire a fondo la sua natura. È indiscutibile che l'UE abbia alcune dinamiche tipicamente intergovernative:

- in molte aree di *policy* le decisioni sono prese a livello nazionale, come nel campo dell'educazione, delle politiche sociali, delle politiche per la salute e delle politiche fiscali. In questi ambiti vi sono solamente primi tentativi di coordinamento a livello sovranazionale, ma, in ultima battuta, i governi nazionali sono ancora gli attori fondamentali;

- in linea di principio, tutte le decisioni importanti sono assunte dai governi nazionali e, in particolare, dal Consiglio europeo. Di più, queste decisioni vengono prese all'unanimità. Anche quando il Consiglio può prendere delle decisioni a maggioranza qualificata, generalmente cerca di raggiungere il più ampio consenso possibile. In ogni caso, uno Stato può ricorrere al potere di veto se importanti interessi nazionali sono minacciati;

- infine, la Commissione e il PE non possono imporre nulla agli Stati che questi ultimi non siano disposti ad accettare. In altre parole, sebbene la Commissione europea goda del monopolio del potere dell'iniziativa legislativa e il Parlamento disponga di un vero e proprio potere legislativo negli ambiti decisionali in cui vige la procedura di codecisione, gli Stati mantengono la possibilità di bloccare eventuali iniziative non gradite.

Eppure, accanto a queste caratteristiche intergovernative, l'UE ne ha anche alcune sovranazionali. Tra queste, va ricordato il fatto che la Commissione ha un ruolo importante nello stabilire l'agenda dell'UE, soprattutto in ambito regolativo. In secondo luogo, va menzionato che il Consiglio dei ministri decide oramai in un numero crescente di ambiti attraverso il voto a maggioranza qualificata. Questo significa che alcuni Stati possono non vedere riconosciute le loro ragioni e possono essere costretti ad adottare decisioni che non hanno condiviso.

Il terzo elemento di sovranazionalismo è rappresentato dall'influenza esercitata dal PE. La creazione della procedura di codecisione e la sua successiva applicazione ad un numero crescente di ambiti decisionali pone il PE sullo stesso piano del Consiglio, con la possibilità di non approvare un'iniziativa osteggiata. Infine, le decisioni dell'UE sono vincolanti per i governi nazionali. Per esempio, la Corte di giustizia ha introdotto il principio della superiorità della legge comunitaria su quella nazionale. Ma occorre anche ricordare che la Commissione europea può imporre sanzioni ai governi nazionali che non ottemperano gli obblighi imposti dal diritto comunitario.

Senza tenere in mente la coesistenza di dinamiche intergovernative e sovranazionali è difficile capire bene cosa sia e come funzioni l'UE. In altre parole, l'UE è un insieme di dinamiche intergovernative e sovranazionali. Partendo da questa considerazione, molti studiosi hanno cominciato a concettualizzare l'UE come un sistema politico, che può essere studiato con profitto utilizzando gli strumenti della politica comparata.

3. L'Unione Europea è un sistema politico

Tra i principali autori che considerano l'UE come un sistema politico vi è certamente Simon Hix (2005), che usa nello studio dell'UE gli stessi strumenti teorici e metodologici impiegati per lo studio dei sistemi politici nazionali. Hix è forse lo studioso che più si è spinto oltre nella comparazione dell'UE con altri sistemi politici. Verso la metà degli anni Novanta, infatti, da Hix parte una «chiamata alle armi» ai comparativisti, affinché comincino ad occuparsi dell'UE, un ambito di studio fino a quel momento dominato dagli internazionalisti (Hix 1994).

Il discorso di Hix si basa su un assunto molto semplice: l'UE possiede tutte le caratteristiche tipiche di un sistema politico. In particolare, queste caratteristiche sono quattro:

- 1) la *stabilità istituzionale*: in un sistema politico vi è uno stabile e chiaramente definito insieme di istituzioni incaricate del processo decisionale collettivo e un insieme di regole che governano le relazioni tra le istituzioni e all'interno delle stesse;

- 2) la *partecipazione*: in un sistema politico i cittadini e i gruppi sociali cercano di realizzare i propri scopi, direttamente o attraverso

organizzazioni intermedie (partiti e gruppi di interesse prima di tutto);

3) la *rilevanza delle decisioni*: in un sistema politico le decisioni collettive hanno un impatto rilevante sulla distribuzione delle risorse economiche e sull'allocazione dei valori sociali e politici nel sistema complessivo;

4) il *feedback*: in un sistema politico vi è una continua interazione tra ciò che il sistema politico produce, le nuove domande poste ad esso, le nuove decisioni e così via.

Per quanto concerne la prima caratteristica, vi sono pochi dubbi sul fatto che l'UE abbia un elevato grado di stabilità e complessità istituzionale di gran lunga superiore rispetto a qualsiasi organizzazione internazionale. Non solamente vi sono numerose istituzioni importanti; queste ultime traggono legittimità da un numero elevato di trattati, l'ultimo dei quali è stato firmato dai capi di Stato e di governo a Lisbona nel dicembre 2007 (ed è in corso di ratifica da parte dei paesi membri).

Rispetto alla seconda caratteristica, l'UE registra una partecipazione dei cittadini e dei gruppi sociali di gran lunga superiore rispetto a quella registrata nelle organizzazioni internazionali (Moravcsik 2002). In particolare, più crescono i poteri dell'UE, più si sviluppa una rete di gruppi sociali che cercano di influenzarne l'*output* (Mazey, Richardson 2006). Inoltre, è evidente come i governi nazionali non abbiano il monopolio della decisione, come invece avviene nelle organizzazioni internazionali, seppure essi siano particolarmente importanti.

Per quanto afferisce alla terza caratteristica, occorre ricordare che l'UE legifera in quasi tutte le aree di *policy*, seppur con diversi livelli di potere vincolante. Ogni anno vengono approvate a Bruxelles ben più di un centinaio di atti legislativi, più di quanto avviene nei singoli Stati, e questi numeri non sembrano cambiati poi molto nemmeno in seguito al grande allargamento del 2004 (Dehousse, Deloche-Gaudez, Duhamel 2006).

Infine, per quanto riguarda la quarta caratteristica, nell'UE è presente un grado di *feedback* superiore a quello delle organizzazioni internazionali. È vero che nell'UE il controllo democratico diretto è più debole di quello presente a livello nazionale (Hix 2007). Ma è anche vero che, rispetto al *feedback* presente nelle organizzazioni internazionali, nell'UE vi è una costante e quotidiana interazione tra Bruxel-

les, le capitali nazionali, i rappresentanti dei governi, delle regioni, dei gruppi di interesse e tutti gli altri attori che hanno a che fare con ambiti decisionali che vedono coinvolte le istituzioni comunitarie, a Bruxelles, nelle capitali nazionali così come sui territori subnazionali (Marks, Hooghe, Blank 1996). Sebbene la stampa nazionale non dia grande rilievo alla vita politica comunitaria e alle decisioni comunitarie, l'UE non si può considerare solamente come un insieme di (non rari) summit di capi di Stato e di governo.

Naturalmente, anche all'approccio di Hix non sono mancate le critiche. Prima di tutto, è stato scritto che il discorso di Hix si basa su una semplificazione e su una separazione fittizia del lavoro tra comparativisti e internazionalisti. Jupille e colleghi, per esempio, evidenziano come «specialmente nel campo della *political economy* [...] la distinzione tra la politica comparata e la politica internazionale è sempre più evanescente» (Jupille, Caporaso, Checkel 2003, p. 10). In secondo luogo, numerosi studiosi hanno cercato di mostrare come le arene internazionali siano legate a quelle domestiche (Gourevitch 1978; Putnam 1988); infine, alcuni studiosi propongono di studiare l'UE utilizzando entrambi gli approcci, quello internazionalista e quello comparativista (Jupille 2005).

Nonostante le critiche, numerosi sono oggi gli studiosi che comparano l'UE cercando di capire quale tipo di sistema politico la caratterizzi. Alcuni hanno sostenuto l'ipotesi federale, altri l'ipotesi del sistema consociativo. Negli ultimi tempi, è stato proposto il concetto di sistema politico composito, o *compound democracy*.

3.1. *L'Unione Europea come sistema federale* Alcuni studiosi hanno esplicitamente comparato l'UE con i sistemi federali e confederali, soprattutto con la Germania (Scharpf 1988), la Svizzera (Blondel 1998) e gli USA (Sbragia 1992, 1993; Friedrich 1969; Pinder 1968; Burgess 1989; Capelletti, Seccombe, Weiler 1986; Forsyth 1981; Weiler 1991; Dehousse 1992). Il dibattito attorno alla comparabilità dell'UE con i sistemi federali è sempre stato assai acceso. Non da ultimo per il fatto che il federalismo è stato proposto da diversi uomini politici (come Altiero Spinelli o Jean Monnet) come il progetto politico a cui avrebbe dovuto giungere l'UE. Di conseguenza, nonostante non siano mancati gli studiosi che hanno cercato di liberare il campo da ogni comparazione con i sistemi federali (come Sandholtz, Stone Sweet 1998, p. 9), il riferimento al federalismo non è mai venuto meno. E

questo per tre motivi fondamentali (Keleman, Nicolaïdis 2007): perché le competenze dell'UE sono andate espandendosi sempre di più erodendo (o cambiando), al contempo, la sovranità degli Stati membri in molti ambiti di *policy*; perché anche nei sistemi federali si registra un costante dibattito su quale sia il livello (federato o federale) che può svolgere in modo ottimale certe competenze; e, infine, perché alcuni uomini politici continuano a porre l'accento sul federalismo come obiettivo finale dell'UE. Tra questi va ricordato, da ultimo, l'ex ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer, che nel maggio del 2000 tenne un discorso alla Humboldt University di Berlino in cui preconizzava l'adozione di un modello federale per l'UE che avrebbe condizionato il dibattito sulla stesura e adozione del Trattato costituzionale europeo (Fischer 2000). Oppure, ancora, l'ex primo ministro belga Guy Verhofstadt (Verhofstadt 2006).

Di conseguenza, anche di recente, molti europeisti hanno guardato al federalismo come un concetto utile per la comparazione dell'UE (Schmitter 2000b; Bednar, Ferejohn, Garrett 1996; Koslowski 1999; McKay 2001; Nicolaïdis, Howse 2001; Zweifel 2002; Bodganor 2003; Ansell, Di Palma 2004; Börzel, Hosli 2003; Fabbrini 2005a; Halberstam, Maduro 2007; Keleman 2003; Trechsel 2005; Menon, Schain 2006), e, di converso, alcuni studiosi del federalismo hanno cominciato a considerare l'UE come un utile punto di riferimento e paragone (Bednar 2006; Filippov, Ordeshook, Shvetsova 2004; Friedman-Goldstein 2001; per una critica, Gilbert 2005a).

Con gli Stati federali l'UE ha molti aspetti comuni, come il fatto che è nata prima come mercato comune e che molte caratteristiche istituzionali sono simili. Più analiticamente, Nugent sostiene che, come nei sistemi federali, nell'UE il potere è diviso tra istituzioni «centrali» (la Commissione, il Consiglio, il PE, prima di tutto) e istituzioni regionali (le autorità di governo dei paesi membri). In secondo luogo, la natura della divisione è formalizzata e definita in documenti di valore costituzionale (i trattati) ed esiste un'istituzione giudiziaria suprema (la CGE). Infine, entrambi i livelli hanno poteri importanti nella definizione delle politiche pubbliche (Nugent 2006, pp. 551-52).

È anche vero, però, che vi sono significative differenze tra l'UE e i principali sistemi federali, come il lungo lasso di tempo tra la formazione degli Stati e la loro integrazione, e l'assenza nell'UE di un obiettivo finale, un approdo ultimo (Magnetite 2005). Per quanto ri-

guarda il primo aspetto, solo una decina d'anni passò tra la Dichiarazione di indipendenza delle colonie dall'Inghilterra (4 luglio 1776) e la firma della Costituzione americana (17 settembre 1787), mentre l'UE deve fare i conti con Stati di ben più lunga tradizione, dotati di strutture amministrative stabili ed articolate, che avevano costruito delle nazioni e sviluppato un ampio spettro di politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, è evidente come l'intera storia dell'UE si sia caratterizzata per inevitabili ambiguità. Alcuni vedevano come suo approdo finale uno Stato federale, altri un mercato unico. Alcuni vedevano l'integrazione come qualcosa che si sarebbe risolto a favore dell'unità, altri a favore della preservazione della diversità. L'ambiguità tra l'unione politica e quella economica non ha trovato, fino ad oggi, una risposta. Per questo, è difficile perfino parlare di un *processo* di integrazione. L'UE sembra essersi affermata, piuttosto, attraverso momenti di integrazione alternati da momenti di stasi o rinazionalizzazione, attraverso sussultori esperimenti e tentativi, più che attraverso un piano preordinato (Gilbert 2005b, 2008).

A queste differenze, Nugent (2006, p. 552) ne aggiunge altre come, per esempio, il fatto che le autorità nazionali (federate) mantengono ampi poteri anche sulle autorità di Bruxelles (federali). Questo è evidente soprattutto nelle materie decise all'unanimità, come le riforme dei trattati, gli allargamenti o le misure in materia di fiscalità. A ciò si deve aggiungere il fatto che alcune competenze che nei sistemi federali sono tipicamente assegnate al centro federale – come la politica estera e di difesa – nell'UE sono monopolio degli Stati membri. Infine, nell'UE le autorità centrali non dispongono dell'uso coercitivo della forza sul territorio comunitario.

3.2. L'Unione Europea come sistema consociativo Una seconda definizione dell'UE come sistema politico è offerta da quegli studiosi che la considerano un sistema consociativo. Il concetto di consociativismo è stato definito da Lijphart (1969, 1999) in riferimento a tre variabili. La prima variabile è quella sociologica: le democrazie consociative sono profondamente frammentate e segmentate. In esse sono presenti divisioni culturali non mediabili che si traducono in significative linee di divisione politica. La seconda variabile è istituzionale: le democrazie consociative si caratterizzano per un sistema elettorale proporzionale (in grado di garantire la rappresentanza a

tutti i segmenti in cui è divisa la società), un sistema di partito pluralista e un certo numero di meccanismi di protezione delle minoranze. La terza variabile è comportamentale: le democrazie consociative si fondano sulla costante ricerca del compromesso e del consenso da parte delle élite politiche, che interagiscono intensamente tra loro.

Come ha scritto Fabbrini (1998, 2008), la logica secondo cui funzionano le democrazie consociative non è quella della produzione di decisioni, quanto piuttosto quella di associare a quelle decisioni tutti gli attori politici rilevanti. L'interazione tra le élite può avere un esito positivo se riesce a identificare e promuovere un interesse generale della comunità; ma può anche avere un esito negativo nel caso in cui sia utilizzata dalle élite stesse come meccanismo per preservare e riaffermare l'autonomia dei segmenti che caratterizzano la società di cui sono espressione.

Taylor considera il concetto di consociativismo particolarmente utile per capire l'UE e la sua costante ricerca di un bilanciamento tra frammentazione e cooperazione. L'UE, secondo questo studioso, non mina la sovranità statale, perché essa si prefigura come uno strumento per superare i costi della frammentazione esistente tra i paesi membri, pur preservando l'autonomia di questi ultimi:

Il sistema funziona non sulla base di quello che i funzionalisti, o i federalisti, chiamerebbero interesse comunitario, ma sulla base del minimo livello di consenso tra élite segmentate identificato nel consociativismo. C'è una grande sensazione che la Comunità esista per servire agli Stati membri [...] [ma] nessuna evidenza empirica suggerisce che comuni istituzioni e politiche non possano essere rafforzate a lungo senza necessariamente porre una diretta sfida alla sovranità degli stati (Taylor 1991, pp. 24-25).

Da ultimo, il concetto di consociativismo è stato utilizzato da Chrysochoou (1994, 1995, 1998, 2001) e da Costa e Magnette (2003). Per il primo:

Le comunità politiche (*polities*) consociative non richiedono né un 'senso di comunità', né una affermazione popolare di valori condivisi, né l'esistenza di un unico e indifferenziato *demos* tenuto insieme dal superiore potere di un più alto senso civico 'del noi' (*we-ness*). Di fatto, esse

sono definite proprio dall'assenza di questi elementi: in una consociazione ci sono due o più *demos* distinti, e difficilmente esiste una positiva aggregazione di interessi segmentati (Chrysochoou 1999, p. 6).

Per questo, l'UE può essere definita un sistema consociativo confederale, ovvero come una

polity composita le cui distinte unità culturalmente definite e politicamente organizzate sono tenute assieme in una consensuale forma di 'unione', senza né perdere la loro identità nazionale né lasciare la loro sovranità individuale alla autorità centrale sovraordinata [...]. La premessa basilare è che, nonostante una serie di mutue concessioni siano state decise dalle élite dei diversi segmenti per superare la sfida di processi decisionali congiunti, esse non hanno cessato di cercare azioni autonome all'interno delle loro stesse strutture (ivi, p. 8).

Per Chrysochoou l'UE possiede tutte le caratteristiche di una democrazia consociativa: il ruolo centrale svolto da un «cartello di élite» sotto forma di una coalizione di paesi membri che gestiscono l'UE, un sistema di rappresentanza proporzionale nei processi decisionali a livello comunitario, la possibilità di ricorrere al potere di veto come strumento di preservazione delle minoranze. Allo stesso tempo, però, questo sistema consociativo può essere meglio definito come *confederale*, perché «è composto di *demos* ugualmente sovrani con la loro identità nazionale, tradizioni politiche, strutture sociali e culture civiche: i 'pilastri' della società europea sono composti di elettorati nazionali separati, ognuno rappresentato da un governo sovrano. Essi non sono parti di un singolo stato pluralista» (Chrysochoou 1999, p. 9).

Costa e Magnette (2003) preferiscono ritornare alle tre variabili definite da Lijphart. Nel loro lavoro, questi autori mirano a verificare se esse siano presenti oppure no all'interno dell'UE. La loro risposta è positiva, ad una condizione:

contrariamente all'approccio di Lijphart, non si deve considerare l'UE come uno stato federale. Se parliamo il Consiglio ad una 'camera alta', il Trattato ad una 'costituzione rigida' e la Commissione ad un 'governo di coalizione', come fa Lijphart, perdiamo ciò che di originale caratterizza l'UE – rendendo la sua concettualizzazione più difficile – piuttosto che offrire una qualche valida interpretazione (Costa, Magnette 2003, p. 9).

Se è vero che i segmenti su cui si fonda il sistema consociativo dell'UE sono principalmente rappresentati dagli Stati, gli interessi che dovranno essere accomodati nel sistema decisionale saranno principalmente quelli degli Stati stessi. Per questo motivo, i governi hanno un ruolo determinante in tutti i processi decisionali. L'indiscussa centralità del Consiglio in tutte le decisioni di lungo respiro dell'UE, il meccanismo di voto che protegge gli Stati più piccoli da ogni stabile coalizione tra gli Stati più grandi, la soglia elevata stabilita per il voto a maggioranza qualificata (circa il 70% dei voti che rappresentano i due terzi circa della popolazione europea), e i meccanismi formali e informali che regolano i processi decisionali (*package deals*, *opt-out*, varie forme di deroga) sono tutti meccanismi che preservano l'autonomia dei governi, facendo sì che i processi decisionali siano al contempo il più inclusivi possibile (pur dando ad ogni governo ampia possibilità di utilizzare il suo potere di veto).

Allo stesso tempo, la Commissione europea, spesso definita come l'istituzione più originale dell'UE, non può essere fatta coincidere con l'istituzione governativa di un sistema politico federale. Le regole (così come la logica organizzativa) che ne sanciscono la formazione sono significativamente diverse da quelle che strutturano il processo di formazione del governo tedesco, belga, svizzero o statunitense. In questi ultimi casi giocano un ruolo di rilievo le leggi elettorali e la strutturazione del sistema di partito. Nel caso della Commissione, nessuno di questi fattori conta. La Commissione nasce dall'accordo tra governi nazionali e non può essere politicamente troppo connotata. Il fatto stesso che i paesi che, per lungo tempo, avevano la possibilità di nominare due commissari (Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna) scegliessero (in linea di principio) questi commissari uno tra le forze di maggioranza e uno tra le forze di opposizione esemplifica abbastanza bene la peculiarità della composizione della Commissione.

Un'altra peculiarità deriva dal ruolo della Commissione nel *policy-making* comunitario. La Commissione è da considerarsi più un'agenzia autonoma che un governo vero e proprio. Storicamente, l'«Alta autorità» creata con il Trattato di Parigi (antecedente della Commissione) non aveva ampi poteri discrezionali, ma piuttosto era incaricata di seguire l'implementazione delle decisioni assunte dai governi nazionali. Certamente, almeno parte di questa caratteristica è rimasta propria dell'attuale Commissione.

3.3. *L'Unione Europea come «compound polity»* Negli ultimi anni ha avuto modo di affermarsi una visione dell'UE come democrazia composita (o *compound polity*). Questo concetto, tratto dalla visione madisoniana (su cui si tornerà tra pochissimo) della Costituzione americana, è stato sviluppato soprattutto da autori come Coultrap (1999) e, da ultimo, Fabbrini (2007). Il punto di partenza di questi studiosi è che nell'UE non vi è un'unica istituzione che svolge le funzioni affidate al governo nei sistemi nazionali. In altre parole, mentre gli Stati membri dell'UE hanno un'istituzione chiaramente identificabile come il governo, l'UE ne è priva. Ciò è dovuto al fatto che l'UE si caratterizza per una separazione dei poteri, mentre i suoi Stati membri si caratterizzano per una fusione dei poteri (Fabbrini 2007). Il *decision-making* comunitario è condiviso quindi tra numerose istituzioni che sono «reciprocamente separate sebbene funzionalmente interconnesse» (Fabbrini 2005b, p. 189). Ciò avviene anche negli Stati Uniti.

Secondo il principale architetto della Costituzione americana, James Madison, la libertà si protegge «progettando la struttura interna del sistema costituzionale in modo da far sì che ogni parte possa costituire, essa stessa, nei confronti delle altre, il mezzo atto a contenerla entro i limiti costituzionali ad essa concessi» (Federalista n. 51, in Hamilton, Madison, Jay 1998). Madison, quindi, propone un sistema politico basato su una separazione multipla di poteri: orizzontale (tra l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario) e verticale (tra il centro e le unità federate). Questo sistema istituzionale avrebbe precluso la formazione di maggioranze permanenti, prevenendo il manifestarsi di una tirannia della maggioranza, che parafrasando Madison Beard come «l'accumulazione di tutti i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario nelle stesse mani, siano esse una, poche o molte, per eredità, autonomia o elezione» (Beard 1964, p. 211).

In altre parole, una *compound polity* è intimamente antiegemonica, perché nessun gruppo di interesse può controllare l'intero sistema in modo permanente. Ciò è dovuto al fatto che in essa la funzione del governo è esercitata da istituzioni separate che condividono risorse e potere: ognuna di esse ha la facoltà di esprimere una propria opinione o, addirittura, di porre il veto su un'iniziativa di un'altra istituzione. L'azione di governo è quindi costantemente sottoposta all'azione di controlli e contrappesi (*checks and balances*) che generano una necessaria competizione e cooperazione tra istituzioni diverse nella produzione di beni pubblici.

Ora, per quanto attiene alla dimensione orizzontale, negli USA il potere esecutivo è condiviso tra le due Camere che costituiscono il Congresso e il presidente. Poiché dotato del potere di iniziativa, il Congresso è la principale istituzione legislativa, mentre il presidente deve controfirmare le leggi e può eventualmente disporre del potere di veto. La Corte suprema dispone invece del potere giudiziario federale. Il punto è, quindi, che istituzioni separate devono collaborare tra loro. È da notare che queste istituzioni sono separate anche dal punto di vista elettorale: «se il presidente gode della legittimazione indiretta proveniente dal Collegio elettorale, la Camera gode della legittimazione diretta proveniente dagli elettori dei vari distretti interni ai singoli stati, mentre il Senato della legittimazione diretta proveniente dagli elettori dei singoli stati» (Fabbrini 2004, p. 31). Inoltre, le scadenze elettorali sono «sfasate» l'una rispetto alle altre: il presidente viene eletto ogni quattro anni, il Senato viene rinnovato per un terzo ogni due anni (quindi, il mandato di un senatore dura sei anni), la Camera dei rappresentanti viene rinnovata ogni due anni.

Per quanto attiene la dimensione verticale, negli USA il potere è distribuito tra molteplici livelli territoriali, anche se solamente il centro federale e le autorità statali sono riconosciute come fonti di autorità pubblica. In particolare, in accordo con la tradizione federale, la Costituzione americana enuncia le competenze del centro federale, rinviando tutte le altre competenze alle legislazioni statali.

Anche nell'UE, sostengono questi autori, i poteri sono separati orizzontalmente e verticalmente. Per quanto riguarda la dimensione orizzontale, il potere giudiziario è attribuito alla CGE e alle corti nazionali, mentre il potere legislativo è esercitato dalla Commissione europea, dal Consiglio dei ministri e dal PE. Il potere esecutivo, invece, è esercitato dalla Commissione e dalle agenzie regolative. Al Consiglio europeo, infine, spetta il compito di dettare le grandi linee di sviluppo dell'UE. Anche nell'UE, le *constituencies* elettorali variano a seconda delle istituzioni. Il PE è eletto direttamente dai cittadini ogni cinque anni e rappresenta gli interessi dei cittadini comunitari. I membri del Consiglio, che rappresentano gli interessi statali, sono eletti in occasione delle elezioni politiche nazionali, le cui scadenze variano da Stato membro a Stato membro, e possono risentire di particolari contingenze politiche nazionali. La Commissione europea, che rappresenta (in linea di principio) gli interessi sovranazionali,

viene nominata attraverso un complesso meccanismo in cui gli Stati membri giocano un ruolo determinante, e resta responsabile della sua azione di fronte al PE. Di conseguenza, «ciò che è emerso da questo gioco interistituzionale è un sistema di governo separato, piuttosto che il più familiare (per gli europei) sistema di governo fuso (parlamentare o semipresidenziale)» (Fabbrini 2005b, p. 193).

Il tema è ben riassunto anche da Majone, quando scrive che la

Comunità non ha un singolo organo legislativo, ma piuttosto un processo legislativo nel quale diverse istituzioni – Consiglio, Parlamento e Commissione – svolgono ruoli diversi. Analogamente, non c'è un unico organo esecutivo dato che il potere esecutivo è esercitato, per certi scopi, dal Consiglio che agisce sulla base di una precedente proposta della Commissione; e per altri scopi (ad esempio, nel campo della politica della concorrenza) esso è esercitato dalla Commissione; mentre sono le amministrazioni degli Stati membri a dare esecuzione pratica alle politiche comunitarie (Majone 2003, pp. 23-24).

Per quanto riguarda la dimensione verticale, il potere è distribuito tra istituzioni e attori sovranazionali, nazionali e regionali, in un sistema che è stato definito *multi-level governance* (Marks, Hooghe, Blank 1996; Bache, Flinders 2004). Le istituzioni dei diversi livelli sono collegate tra loro da canali formali e informali, istituzionali o relativi ai processi decisionali di specifiche politiche pubbliche comunitarie, come la politica regionale (Hooghe, Marks 2001; Brunazzo 2005). Ne deriva che i diversi livelli istituzionali e i diversi attori sono portatori di interessi territoriali e funzionali tra loro in competizione. E l'esito decisionale non potrà essere che il risultato dell'accomodamento dei diversi punti di vista.

Di conseguenza, conclude Fabbrini:

Se si considera la natura istituzionale dell'UE e degli USA, è evidente come le somiglianze prevalgano sulle differenze [...]. Le somiglianze tra l'UE e gli USA possono essere rintracciate almeno in quattro differenti dimensioni istituzionali. Primo, una separazione istituzionale tra esecutivo e legislativo [...]. Secondo, nei due sistemi il processo legislativo è condiviso tra istituzioni, e in entrambi i casi, i partiti politici sono troppo deboli per assumere la funzione di aggregazione politica nelle e tra le varie istituzioni. Questa debolezza è compensata dalla pressione esercitata dalle lobby, dai gruppi di pressione, dai movimenti sociali, dalle comunità

epistemiche e da speciali gruppi di pressione [...]. Terzo, negli USA e nell'UE, il potere è territorialmente distribuito tra i membri che costituiscono l'unione da una parte, e le istituzioni centrali dall'altra [...]. Quarto, sia nell'UE che negli USA il giudiziario gioca un ruolo vitale nel *policy-making* (Fabbrini 2005b, p. 197).

4. L'Unione Europea è un sistema di «governance»

Come si vede, non vi è accordo su cosa sia e su come sia meglio interpretabile l'UE. Per questo, recentemente alcuni studiosi hanno preferito interrogarsi sul *funzionamento* dell'UE piuttosto che sulla sua natura. Essi hanno quindi definito l'UE (in modo relativamente generico) come un sistema di *governance*, rinunciando al contempo ad offrire una teoria in sé conclusa dell'UE ed evitando di ipotizzarne il futuro.

Come ricorda Pollack (2005b) riprendendo un articolo di Hix (1998), l'approccio della *governance* si caratterizza per quattro elementi:

1) una definizione dell'UE come una rete non gerarchica di mobilitazione di attori pubblici e privati finalizzati a processi deliberativi e orientati alla risoluzione di problemi e guidati da istituzioni formali e da fattori informali;

2) la ricerca di nuovi concetti e di un nuovo vocabolario che permetta di dare conto dell'originalità dell'UE;

3) l'enfasi posta sulla deliberazione e sulla persuasione. L'UE è quindi un sistema in cui gli attori possono cambiare comportamenti e preferenze attraverso la loro interazione. Di conseguenza, gli argomenti sono importanti tanto quanto il potere contrattuale di cui dispongono i singoli attori;

4) l'attenzione al problema normativo del deficit democratico. Tuttavia, mentre i comparativisti ritengono possibile risolvere questo problema attraverso l'adozione di un modello chiaro di democrazia, i sostenitori dell'approccio della *governance* pongono l'accento sulle potenzialità della democrazia deliberativa.

A questi quattro punti, Pollack (2005a) ne aggiunge un quinto: l'approccio della *governance* contrappone la *thick description* (ovvero la piana descrizione del funzionamento dell'UE) al modello positivista di definizione e verifica di ipotesi finalizzato alla generalizza-

zione dei risultati. Naturalmente, il singolo autore può porre l'accento solamente su alcuni dei cinque aspetti menzionati, trascurando gli altri. Per esempio, tra questi autori non vi è unanime consenso sull'importanza della pratica deliberativa. Per questo, sarebbe sbagliato considerare l'approccio della *governance* come una teoria di per sé compiuta. Tanto è vero che anche il concetto di *governance* non nasce con gli studi europei, ma sono gli studi europei che lo hanno mutuato dalla letteratura comparativista e internazionalista (Rhodes 1996; Van Kersbergen, Van Waarden 2004).

Nella scienza politica, il termine *governance* è stato riscoperto negli anni Ottanta ed è stato utilizzato in contrasto a termini come «governare» o «governo», per specificare il ruolo giocato dalla società civile nei processi decisionali. Una delle definizioni più fortunate è quella di Rhodes: «Il concetto di *governance* rimanda ad autonome reti interorganizzative caratterizzate da indipendenza, scambio di risorse, regole del gioco, e significativa autonomia dallo stato» (Rhodes 1997, p. 15). Secondo Rhodes, il concetto di *governance* è più ampio di quello di governo, giacché non rimanda solamente a relazioni formali tra attori e istituzioni statali, ma comprende nuovi tipi di attori e nuove forme di relazione. Secondo March e Olsen (1995, p. 6), *governance* è «il *framework* all'interno del quale cittadini e funzionari agiscono dando vita alla politica, e che dà forma all'identità e alle istituzioni della società civile». Oggi il concetto è così ampiamente utilizzato che, come sostengono Pierre e Peters (2000, p. 28), «forse vi sono tanti differenti punti di vista sulla *governance* quanti sono gli studiosi interessati ad essa». Van Kersbergen e Van Waarden (2004) hanno identificato ben nove usi del termine *governance*.

In generale, però, le diverse definizioni pongono tutte l'accento su alcuni aspetti comuni:

– l'importanza del policentrismo dei processi decisionali (contrapposto al monocentrismo insito nella nozione di governo);

– l'importanza del ruolo delle reti relazionali tra le organizzazioni e all'interno delle organizzazioni stesse. Questi *networks* vedono la partecipazione di attori relativamente autonomi e non organizzati in una chiara gerarchia;

– l'enfasi è posta sul *processo* del governare, piuttosto che sulla *struttura* del governo. In questo processo diventa centrale la negoziazione, l'accordo e la cooperazione, più che la coercizione, il comando e il controllo;

– infine, il termine *governance* viene spesso usato in chiave normativa. Esso è usato nel senso di *good governance* o di *bad governance* (anche da istituzioni internazionali, come la Banca mondiale).

Nell'ambito degli studi europei, molta della fortuna del concetto di *governance* deriva dai contributi relativi alla *multi-level governance* (Piattoni 2005). Questo concetto nasce in contrapposizione alle teorie intergovernative (che attribuiscono un ruolo sostanzialmente monopolistico agli Stati nei processi decisionali comunitari) ed evidenzia quell'insieme di intricate relazioni che i governi nazionali intrattengono con le istituzioni comunitarie e con quelle subnazionali da una parte e con attori privati dall'altra. Come ricordano Bache e Flinders (2004, p. 96), «il concetto di *multi-level governance* [...] contiene al contempo una dimensione verticale e una orizzontale. 'Multi-level' si riferisce alla accresciuta interdipendenza di governi che operano su diversi livelli territoriali, mentre 'governance' registra la crescente interdipendenza tra attori governativi e non-governativi ai vari livelli territoriali».

Come riportato da Marks, Hooghe e Blank (1996, pp. 346-47),

le arene politiche sono interconnesse piuttosto che inserite l'una nell'altra [...]. Gli attori subnazionali [...] operano in entrambe le arene, nazionale e sovranazionale, e in questo processo creano associazioni transnazionali. Gli stati non monopolizzano i legami tra gli attori domestici ed europei, ma sono solamente uno dei tanti attori che disputano le decisioni che sono prese a molteplici livelli [...]. La separazione tra istituzioni politiche domestiche e internazionali [...] è rifiutata dal modello della *multi-level governance*.

Pur considerando l'importanza delle relazioni orizzontali, la letteratura sulla *multi-level governance* pone l'accento principalmente sulle relazioni verticali. Altri autori, però, hanno indagato principalmente le relazioni orizzontali, cercando di spiegare come l'UE veda il formarsi di *networks* transnazionali e transgovernativi. Tali *networks* possono variare da *policy communities* relativamente chiuse di attori pubblici e privati che caratterizzano determinate aree o decisioni (ricerca e sviluppo tecnologico, per esempio), a *issue networks* relativamente aperti, che vedono la partecipazione di tutti gli attori fortemente motivati a seguire una specifica questione o decisione (la politica ambientale, per esempio) (Peterson 2004).

5. Intergovernativismo e sovranazionalismo vanno assieme

Una cosa è certa: l'UE è tanto complessa che non si capisce senza tener conto delle diverse prospettive teoriche e le diverse interpretazioni. In sintesi, il dibattito su cosa sia l'UE può essere spiegato servendosi della dicotomia «intergovernativismo *vs.* sovranazionalismo». Coloro che definiscono l'UE come un'organizzazione internazionale pongono l'accento sul ruolo degli Stati, e quindi ne enfatizzano gli aspetti intergovernativi. Gli autori che, invece, definiscono l'UE come un sistema politico pongono l'accento sulla dimensione sovranazionale. Naturalmente, le cose sono più complicate di così.

Il punto è che intergovernativismo e sovranazionalismo nell'UE necessariamente convivono, e, per capire l'UE, occorre tenere presente entrambe le dimensioni. In effetti, come si vedrà, gli Stati sono gli attori più importanti, ma non monopolizzano né i processi decisionali né il loro esito; la Commissione europea è importante, ma la sua importanza varia a seconda delle politiche e di imprevedibili fattori contingenti (come le condizioni economiche internazionali, la coesione dei governi nazionali tra loro, la condivisione di una visione comune dell'Europa tra le élite politiche). Dal canto suo, il PE è rilevante, ma il suo potere varia, tra le altre cose, in base alle decisioni da assumere e alle procedure decisionali adottate. Molta della politica europea è decisa in riunioni che, anche se pubbliche, non interessano al grande pubblico. Infine contano moltissimo i rapporti personali che i rappresentanti dei governi nazionali riescono a costruire grazie ad una frequentazione quotidiana con i funzionari comunitari.

Insomma, l'UE è un sistema complesso. Per questo merita un'attenzione particolare. E per questo, ogni obiettivo teorico non può prescindere da una conoscenza del suo funzionamento empirico.

II Il sistema istituzionale comunitario: il triangolo istituzionale

1. Le istituzioni dell'Unione Europea

Una delle caratteristiche essenziali del sistema istituzionale comunitario è che, contrariamente a qualsivoglia sistema nazionale, esso non è finalizzato *in primis* a prendere decisioni. Come ricordano Costa e Magnette (2003), le istituzioni comunitarie servono prima di tutto a gestire i conflitti tra i paesi membri e a facilitarne gli accordi. Infatti, nessuna istituzione riesce a prevalere sulle altre nel lungo periodo. Per questo, la storia istituzionale dell'UE è stata travagliata ed è stata caratterizzata dall'approvazione di un gran numero di trattati, anche se, nel complesso, stupisce la continuità del sistema istituzionale creato con il Trattato di Roma del 1957. E per questo, infine, la complessità del sistema istituzionale dell'UE è tale da non trovare corrispettivi negli Stati democratici o nelle organizzazioni internazionali. D'altro canto, come ricordano Dehousse e Magnette (2006, p. 29), «i cambiamenti istituzionali hanno seguito più una logica strumentale che un *grand design*»: manca nell'UE un momento fondativo unico. Essa è piuttosto l'esito di cinquant'anni di discussioni, tensioni e cambiamenti.

In altre parole, non vi è mai stato un consenso circa la forma che deve assumere la cooperazione comunitaria. Come scrivono Laffan e Mazey (2006, p. 34), «nessuna *singola* dinamica dell'integrazione europea e, quindi, nessun unico quadro teorico può comprendere la totalità dell'integrazione europea [...]. L'integrazione europea è stato un processo 'con molte facce', con molti attori e a molte velocità». In particolare, quattro tensioni hanno caratterizzato la storia dell'integrazione europea (e continuano a influenzarla). La prima è quella

per la definizione dei confini e dell'equilibrio tra le competenze nazionali e quelle comunitarie: nell'UE vi è una continua discussione su quale sia il livello migliore in cui allocare alcune competenze e sulle ripercussioni che questa allocazione ha sulla sovranità degli Stati nazionali.

La seconda tensione riguarda la conciliazione dell'economia pubblica e dell'economia di mercato. Il dibattito su quale debba essere il ruolo dello Stato nell'economia ha caratterizzato tutta la storia dell'UE. Ma, se possibile, negli ultimi anni esso è venuto aumentando la sua centralità, dato che l'introduzione dell'euro e delle regole per il mantenimento di un certo livello di compatibilità economica tra gli Stati che hanno adottato la moneta unica, ha di fatto ulteriormente limitato l'ambito di azione dei governi nazionali.

La terza tensione è stata quella tra coloro che avevano un approccio più strumentale e coloro che sostenevano una visione più teologica dell'UE. Per alcuni paesi membri e per alcuni uomini politici, l'UE serve principalmente a risolvere problemi collettivi attraverso la produzione di politiche pubbliche. Il suo compito è quindi quello di favorire l'azione dei governi nazionali. Per altri, invece, l'UE è un progetto politico di lunga scadenza, una *polity* in divenire, che solamente quando avrà raggiunto una soluzione federale potrà dirsi completata.

Infine, vi è una tensione costante tra lo sviluppo interno dell'UE e le pressioni a cui è sottoposta dall'esterno. La paura del comunismo e l'affermarsi della guerra fredda, così come le pressioni americane ad una cooperazione più stabile tra le democrazie dell'Europa occidentale hanno contribuito a creare l'ambiente necessario per la firma del Trattato di Parigi e del Trattato di Roma. La caduta del blocco sovietico e l'affermarsi dei regimi democratici nell'Europa centro-orientale hanno portato a nuovi allargamenti e alla firma del Trattato di Maastricht. Gli attentati dell'11 settembre 2001 negli USA hanno spinto i paesi membri dell'UE ad incrementare le iniziative comuni in materia di sicurezza e politica estera. La lista potrebbe continuare.

Di conseguenza, il sistema istituzionale comunitario è così complicato perché, come riconosciuto da Peterson e Shackleton (2006, p. 2), «le istituzioni dell'Europa *sono* la politica europea: le battaglie circa la direzione politica dell'UE sono inevitabilmente legate a come il suo sistema istituzionale può e deve lavorare» (tab. 2.1). Per esem-

Tab. 2.1. I principali trattati e le principali riforme dei trattati

Anno	Trattato	Risultato
1951	Trattato di Parigi	Istituisce la CECA
1957	Trattato di Roma	Istituisce la Comunità economica europea (CEE)
1957	Trattato di Roma	Istituisce la Comunità dell'energia atomica (EURATOM)
1965-66	Crisi della sedia vuota e Compromesso di Lussemburgo	Interruzione dell'uso del voto a maggioranza qualificata (VMQ)
1965	Trattato sulla fusione degli esecutivi	Istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee
1970	Trattato di Lussemburgo	Modifica alcune disposizioni di bilancio dei trattati comunitari e conferisce al PE maggiori poteri in materia di bilancio
1972	Atto di adesione	Adesione di Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia (che poi rinuncerà)
1975	Trattato di Bruxelles	Modifica alcune disposizioni di bilancio dei trattati comunitari e conferisce al PE maggiori poteri in materia di bilancio. Istituisce la Corte dei conti della CE
1978	Riforma del trattato	Istituisce l'elezione diretta del PE
1980	Atto di adesione	Adesione della Grecia
1985	Atto di adesione	Adesione di Spagna e Portogallo
1986	Atto unico europeo	Estende l'uso del VMQ nel Consiglio, conferisce più poteri legislativi al PE, istituisce la Corte di prima istanza, introduce la coesione e altre nuove politiche
1992	Trattato di Maastricht	Struttura a tre pilastri dell'UE, estende l'uso del VMQ nel Consiglio, codecisione per il PE, creazione del Comitato delle regioni, espansione delle politiche, soprattutto UEM, introduce sussidiarietà e cittadinanza, protocollo sociale (<i>opt-out</i> della Gran Bretagna)
1994	Atto di adesione	Adesione di Austria, Finlandia e Svezia
1997	Trattato di Amsterdam	Più potere legislativo al PE, estende la procedura di parere conforme, introduce la nozione di «flessibilità» (alcuni paesi possono cooperare senza altri), estensione limitata del VMQ nel Consiglio, incorpora il Trattato di Schengen, elimina l' <i>opt-out</i> britannico sulla politica sociale
2001	Trattato di Nizza	Riforma del sistema istituzionale in vista di nuovi allargamenti
2003	Atto di adesione	Adesione di Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia
2004	Trattato costituzionale	Riorganizzazione complessiva dei trattati (accantonato)
2006	Atto di adesione	Adesione di Bulgaria e Romania
2007	Trattato di Lisbona	Riorganizzazione complessiva dei trattati (in corso di ratifica)

Fonte: elaborazione da Wallace (2005), p. 51; Tizzano (2005).

pio, la bocciatura del Trattato costituzionale, che avrebbe dovuto razionalizzare il sistema istituzionale comunitario dopo l'allargamento del maggio 2004 e in vista di nuovi e successivi allargamenti, è stata considerata da molti di coloro che lo hanno osteggiato come un modo per sottolineare la contrarietà nei confronti dei caratteri assunti dal processo di integrazione europea.

Per capire come l'UE sia diventata quella che oggi conosciamo, occorre guardare al ruolo giocato dai governi nazionali. L'UE è prima di tutto il frutto di accordi tra governi che decidono le regole del gioco prendendo decisioni di lunga prospettiva (Peterson 1995), come la decisione circa la rinegoziazione dei trattati e gli allargamenti. Da questo punto di vista, l'approccio intergovernativo è quello che meglio contribuisce a spiegare questo genere di decisioni.

Anche le stesse istituzioni europee hanno però esercitato un ruolo importante. Oltre che essere strumenti per la creazione del consenso, esse offrono agli Stati membri anche la garanzia che le decisioni prese a livello comunitario verranno rispettate (Moravcsik 1998). Tanto più esse saranno autonome, tanto maggiore sarà la fiducia in esse e nelle regole europee. Le istituzioni comunitarie, però, sono allo stesso tempo qualcosa di più: esse possono avere un impatto sulle decisioni stesse e possono servire come fattore di integrazione. Come si vedrà, il caso della CGE è forse quello più illuminante (Stone Sweet 2000, 2002). Di conseguenza, se è evidente il ruolo esercitato dagli Stati nella costruzione delle istituzioni europee e nelle loro successive riforme, al tempo stesso occorre riconoscere il fatto che gli stessi governi hanno spesso sostenuto la nascita di istituzioni che avrebbero favorito la loro integrazione. Ciò è evidente, per esempio, nell'attribuzione del monopolio dell'iniziativa legislativa alla Commissione, nella scelta del voto a maggioranza qualificata (preferito al sistema dell'unanimità) in molte importanti materie, e nel ruolo assegnato alla Commissione nella fase di implementazione delle politiche.

Per tutti questi motivi, le istituzioni europee sono riuscite spesso ad incidere su alcune importanti scelte comunitarie. Se è vero che molte delle decisioni prese dall'UE (generalmente le più importanti) sono il frutto di una contrattazione tra governi nazionali in seno alle istituzioni intergovernative (il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione), sarebbe sicuramente un errore sostenere che la Commissione europea e il PE non abbiano svolto (e non continuino a svol-

gere) nei processi decisionali un ruolo in molti casi determinante. Attraverso l'esercizio del monopolio dell'iniziativa legislativa, la Commissione incide in modo importante sulla definizione dell'agenda europea, così come il PE è in grado di influenzare l'esito decisionale dei processi legislativi attraverso la procedura di codecisione.

Come si è visto, il processo decisionale europeo è costruito in modo tale che nessuna istituzione possa prendere decisioni in modo autonomo dalle altre, anche se questo non significa che tutte le istituzioni siano importanti nella stessa misura. Per esempio, il potere legislativo del PE è molto limitato e non è paragonabile a quello delle assemblee legislative nei sistemi politici nazionali. Di più, il potere delle istituzioni varia a seconda delle politiche pubbliche e delle decisioni da prendere, con il Consiglio che delinea le grandi scelte di *policy*, e la Commissione che definisce la loro gestione quotidiana (Peterson, Bomberg 1999). Allo stesso tempo, però, i poteri esecutivo e legislativo sono ampiamente distribuiti tra le diverse istituzioni e questa stessa distribuzione rende largamente interdipendenti le istituzioni comunitarie, principalmente la Commissione, il Consiglio e il PE, con la CGE che interviene ogni volta che il consenso non è stato raggiunto (Fabbrini 2004).

Oltre a queste due funzioni, le istituzioni comunitarie svolgono anche un compito di rappresentanza dell'UE sulla scena politica internazionale. Sebbene la politica estera europea sia limitata e fortemente condizionata dalla dimensione intergovernativa, l'Alto rappresentante per la PESC (Politica estera e di sicurezza comune), che è anche segretario generale del Consiglio, siede accanto al presidente di turno dell'UE e al presidente della Commissione in occasione dei vertici internazionali più importanti.

Anche i gruppi di interesse hanno svolto e svolgono un ruolo importante nei processi decisionali comunitari. Oggi una fitta rete di attori non pubblici ha fatto di Bruxelles il suo principale ambito di azione perché molte delle decisioni che li interessano vengono ormai prese a livello comunitario e non più nazionale. Il ruolo dei gruppi di interesse è così rilevante che alcuni studiosi attribuiscono ad essi un posto importante nella creazione stessa dell'UE. I cosiddetti neofunzionalisti identificano una determinante essenziale della creazione dell'UE nel ruolo giocato da attori che promuovono il loro proprio interesse (Rosamond 2000, p. 55). Come ricorda Ernst B. Haas nel suo libro *The Uniting of Europe*, «l'esperienza della CECA

ha generato una teoria dell'integrazione internazionale caratterizzata da una mancanza di direzione, da prove ed errori, da errori di valutazione dei sostenitori dell'integrazione, da manipolazione delle élite delle forze sociali da parte di un piccolo gruppo di pragmatici amministratori e politici con, nello sfondo, un'opinione pubblica vaga e permissiva» (Haas 1968, p. XII).

Fin dai loro primi contributi, i neofunzionalisti si rifanno ad una visione pluralista della politica, che vede nella competizione tra gruppi economici diversi un elemento fondamentale di influenza sul *decision-making* e sulle politiche pubbliche. Per loro, però, lo sviluppo di un'arena decisionale sovranazionale spinge questi stessi gruppi a cambiare organizzazione e strategia: la nuova situazione offre loro la possibilità di diventare transnazionali (Lindberg 1963, p. 9).

La logica del neofunzionalismo è, in breve, la seguente. Due o più Stati decidono di cooperare in un dato settore produttivo. Per farlo in modo più efficiente, decidono di creare una struttura burocratica che supervisioni le operazioni. Dopo poco tempo, però, si accorgono che l'integrazione di tale settore produce meno benefici di quanti se ne potrebbero ottenere integrando anche altri settori. E, così, i due o più Stati decidono di metterne altri in comune. La logica integrazionista evidenziata dal neofunzionalismo mostra così la spinta crescente verso una maggiore integrazione dei settori già integrati e una pressione ad allargare l'integrazione a sempre nuovi settori. Come sostiene Lindberg (ivi, pp. 7-8) un ruolo importante viene giocato dagli Stati, che devono percepire una certa congruenza tra il loro proprio interesse e la logica espansiva delle nuove istituzioni create per gestire le politiche integrate. In effetti, i neofunzionalisti sono consci del fatto che la creazione di nuove istituzioni (anche dal mercato carattere burocratico) sviluppa una propria logica d'azione, un proprio interesse, che è quello del consolidamento e dell'espansione dei poteri.

Il meccanismo che supporta il processo di integrazione viene chiamato dai neo-funzionalisti *spillover*, o effetto indotto. Secondo Haas (1968, pp. 283-317), lo *spillover* riguarda il modo in cui la creazione e l'approfondimento dell'integrazione in un settore crea pressioni a favore di una successiva integrazione in quello stesso settore e in settori limitrofi, comportando al contempo un potenziamento delle istituzioni sovranazionali. Il concetto è stato ripreso e così ridefinito da Lindberg (1963, p. 10): «Una situazione in cui una data

azione, correlata ad uno specifico fine, crea una situazione in cui il fine originale può essere assicurato solamente dal prendere nuove decisioni, che, a loro volta, creano una nuova condizione e un nuovo bisogno di altre azioni e così via».

Haas evidenzia quindi l'esistenza di due *spillovers* diversi ma contemporanei: uno funzionale e uno politico. Lo *spillover* funzionale si riferisce agli «effetti tecnici derivanti dall'integrazione sovranazionale di un settore economico nei confronti degli altri settori collegati», all'interno di quella che si potrebbe definire quindi una «logica espansiva di integrazione settoriale» derivante dall'interdipendenza dei diversi settori nelle economie contemporanee (a questo proposito si veda Morata 1999, p. 118). Secondo questa logica, la decisione di mettere in comune la produzione di carbone e acciaio avrebbe dovuto inevitabilmente portare all'integrazione di altre forme di energia e di altri settori dell'economia. Lo *spillover* politico riguarda invece il cambiamento delle aspettative degli attori coinvolti, indotto dal progredire dell'integrazione: l'adozione di decisioni sovranazionali aumenterebbe la richiesta, per motivi utilitaristici – da parte degli attori coinvolti (in particolare gruppi di interesse e partiti politici) – di una sempre maggiore integrazione.

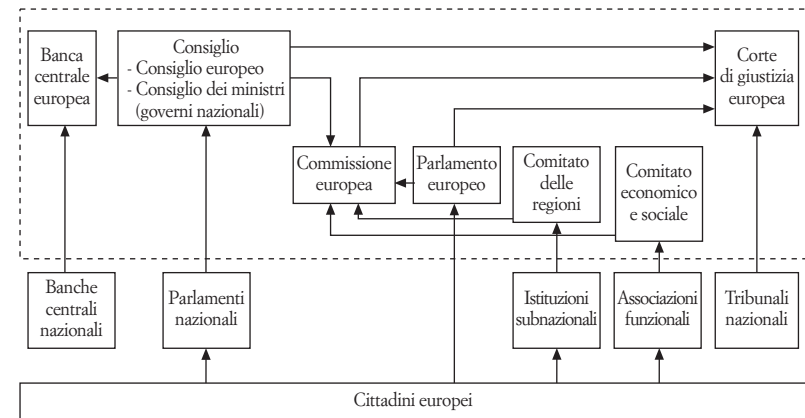
Più di recente, un ruolo importante nella vicenda dell'integrazione europea è stato assegnato anche alle idee e ai valori. Come ricordano Dehousse e Magnette (2006, pp. 18 e 31-32), il sistema istituzionale dell'UE è così complicato perché fin dalla sua origine esso stesso è stato il frutto di compromessi tra visioni diverse di quello che la UE avrebbe dovuto essere (si veda anche Laffan, Mazey 2006). Allo stesso modo, come già accennato in precedenza, le competenze comunitarie sono state sempre oggetto di un dibattito tra paesi favorevoli ad un ruolo forte dello Stato nell'economia e paesi favorevoli a liberalizzazioni e privatizzazioni. Per quanto riguarda i valori, recentemente la letteratura di impronta costruttivista ha messo in luce come l'UE condivida una sorta di «visione del mondo», evidente fin dal Trattato di Roma, ma ancora più enfatizzata negli aspetti normativi inseriti nei trattati di Amsterdam, Nizza e nel (defunto) Trattato costituzionale, oltre che nei principi stabiliti per i nuovi paesi che decidono di partecipare all'UE (Checkel 2004; Risse 2004; Christiansen, Jørgensen, Wiener 2001).

Un sistema istituzionale così complicato non funziona sempre bene. Al contrario, esso si mostra spesso farraginoso e lento nell'ar-

rivare ad un esito decisionale, oltre ad essere di difficile comprensione per il cittadino europeo. Ciononostante, il sistema istituzionale europeo ha mostrato una elasticità e una capacità di adattamento per molti versi inaspettata. Nato per gestire un'Unione di 6 Stati membri, nonostante le numerose riforme e il fatto che i paesi aderenti siano oggi 27 (tab. 2.2), esso è rimasto sostanzialmente immutato. Inoltre, ha visto il numero delle politiche pubbliche comunitarie espandersi oltre quelle che erano le aspettative iniziali (Peterson, Shackleton 2006, pp. 12-14). L'allargamento del 2004 a dieci nuovi Stati membri e quello del 2007 a due nuovi paesi ha evidenziato la necessità di una riforma istituzionale che il Trattato di Nizza (prima), il progetto di Trattato costituzionale (nel frattempo) e il Trattato di Lisbona (da ultimo) hanno cercato di risolvere.

L'UE ha cinque istituzioni fondamentali. Il Consiglio (che si divide in Consiglio europeo e Consiglio dei ministri a seconda della sua composizione), la Commissione europea e il PE compongono il cosiddetto triangolo istituzionale (Gozi 2001). A queste istituzioni vanno aggiunte la CGE (che costituisce una sorta di tribunale costituzionale) e la BCE (che gestisce la politica monetaria). Esistono poi una pletera di altre istituzioni con funzioni principalmente consultive, tra cui il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale (fig. 2.1).

Fig. 2.1. Il sistema istituzionale dell'UE



Tab. 2.2. Le principali tappe dello sviluppo istituzionale dell'Unione Europea

Periodo	Anno	Istituzione	Sede
Anni Cinquanta	1952	Consiglio dei ministri	Bruxelles/ Lussemburgo
	1952	Alta autorità CECA	Lussemburgo
	1952	Corte di giustizia europea	Lussemburgo
	1952	Assemblea parlamentare CECA	Strasburgo/ Lussemburgo
	1958	Commissione europea	Bruxelles/ Lussemburgo
	1958	Comitato economico e sociale	Bruxelles
	1958	Banca europea degli investimenti	Lussemburgo
	1958	Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)	Bruxelles/ Lussemburgo
Anni Sessanta	1962	L'Assemblea parlamentare europea cambia il suo nome in PE	Strasburgo/ Lussemburgo/ Bruxelles
	1965	Il Trattato di fusione crea una Commissione unica	Bruxelles/ Lussemburgo
Anni Settanta	1974	Consiglio europeo (formalmente stabilito dal Vertice di Parigi)	
	1975	Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP)	Berlino (dal 1995 Tessalonica)
	1975	Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)	Dublino
	1977	Corte dei conti europea	Lussemburgo
Anni Ottanta	1989	Corte europea di prima istanza	Lussemburgo
Anni Novanta	1994	Agenzia ambientale europea	Copenaghen
	1994	Comitato delle regioni	Bruxelles
	1994	Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (OHIM)	Alicante
	1994	Centro di traduzione degli organismi dell'Unione Europea (CDT)	Lussemburgo
	1995	Mediatore europeo	Strasburgo
	1995	Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)	Torino
	1995	Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)	Angers

Periodo	Anno	Istituzione	Sede
Anni Duemila	1995	Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (OSHA)	Bilbao
	1995	Agenzia europea per i medicinali (EMA)	Londra
	1995	Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)	Lisbona
	1998	Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e di xenofobia (EUMC)	Vienna
	1998	Banca centrale europea	Francoforte
	1999	Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)	Bruxelles
	1999	EUROPOL	L'Aia
	2000	Accademia europea di polizia (CEPOL)	Bramshill
	2000	Agenzia europea per la ricostruzione (EAR)	Salonico
	2001	Garante della privacy (EDPS)	Bruxelles
	2002	EUROJUST	L'Aia
	2002	Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)	Lisbona (dal 2004)
	2002	Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)	Colonia (dal 2004)
	2002	Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)	Parma (dal 2004)
	2002	Istituto europeo per gli studi sulla sicurezza	Parigi
2002	Centro satellitare europeo	Torreon de Ardoz	
2003	Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO)	Bruxelles	
2004	Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)	Heraklion	
2004	Agenzia ferroviaria europea (ERA)	Lille, Valenciennes	
2005	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)	Svezia	
2005	Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA)	Vigo	
2006	Istituto europeo per l'uguaglianza di genere	Vilnius	
2007	Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)	Helsinki	
2007	Agenzia europea dei diritti fondamentali (EFRA)	Vienna	

Fonte: elaborazione e aggiornamento da Peterson, Shackleton (2006), pp. 8-9.

2. Il Consiglio

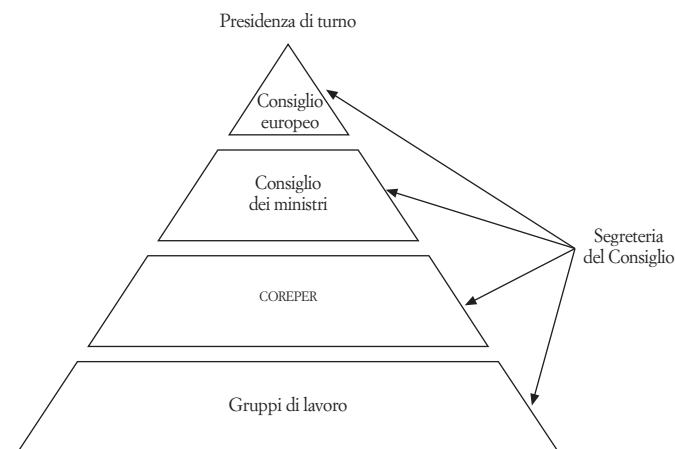
Il Consiglio può essere paragonato ad una piramide al cui vertice si trova il Consiglio europeo, seguito dal Consiglio dell'Unione, dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e da numerosi gruppi di lavoro (Hayes-Renshaw 2006). Il coordinamento di tutti i diversi «livelli» che compongono il Consiglio è affidato alla Presidenza di turno (per quanto riguarda la direzione politica) e al Segretariato generale (per quanto riguarda la direzione amministrativa) (fig. 2.2). È importante non confondere il Consiglio e le sue articolazioni con il Consiglio d'Europa. Fondato nel 1949, quest'ultimo ha sede a Strasburgo ed è composto dai rappresentanti di 45 paesi. Esso è un'organizzazione internazionale che si occupa soprattutto della promozione dei diritti umani, dell'educazione scolastica, della cultura e della cooperazione in campi come l'ambiente e la lotta contro le droghe.

Il *Consiglio europeo* è formato, come si legge sulla stampa, dai capi di Stato e di governo. I capi di Stato che vi prendono parte sono solamente quelli di Francia, Finlandia e Polonia. In questi paesi, infatti, è in vigore un sistema di governo semipresidenziale in cui il presidente della Repubblica è responsabile della direzione della politica estera, oltre a condividere parte delle funzioni politiche con i capi del governo. Alle riunioni del Consiglio europeo prendono parte anche il presidente della Commissione, un commissario europeo (scelto a seconda degli argomenti inseriti all'ordine del giorno) e i ministri degli Esteri dei paesi membri. Quando il Consiglio europeo deve affrontare questioni relative all'ambito economico e finanziario, sono invitati a parteciparvi anche i ministri dell'Economia.

Può sembrare strano, ma dal punto di vista formale il Consiglio europeo non è un'istituzione comunitaria. Esso, infatti non è nominato dall'art. 5 del TUE, che parla solamente del Consiglio in generale (e, quindi, intendendo solo il Consiglio dei ministri). Il Consiglio europeo, però, esiste nei fatti sin dalla fine degli anni Sessanta. Due summit tra i capi di Stato e di governo ne segnano la nascita: il vertice dell'Aia del 1969 e quello di Parigi del 1974.

Nato quindi come istituzione informale, la sua esistenza viene riconosciuta formalmente a partire dall'Atto unico europeo (AUE) del 1986 (Taulègne 1993). Negli anni Settanta e Ottanta il Consiglio europeo diventa l'organo incaricato di risolvere le questioni che il Con-

Fig. 2.2. La piramide del Consiglio



siglio dei ministri non è stato in grado di affrontare, e diventa anche lo strumento per coinvolgere i massimi livelli politici nelle decisioni più importanti dell'UE. Questo ruolo gli è oggi riconosciuto anche nel TUE che, all'art. 4, recita: «Il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali». Esso si riunisce quattro volte all'anno a Bruxelles. Prima della ratifica del Trattato di Nizza, invece, si riuniva nei paesi che esercitavano la Presidenza di turno.

Le riunioni del Consiglio europeo avvengono nella più stretta riservatezza. Sono pochi i funzionari che hanno accesso anche semplicemente all'ala dell'imponente palazzo Justus Lipsius in cui si tengono i vertici. Nel corso degli anni, oltre ai membri innanzi ricordati, hanno acquisito il diritto a partecipare alle riunioni anche il segretario generale del Consiglio e pochi funzionari. Due membri delle delegazioni nazionali (dotati di una tessera di riconoscimento rossa) possono entrare nella sala delle riunioni solamente per consegnare un messaggio al capo del loro governo.

L'eventuale entrata in vigore del Trattato di Lisbona renderà il Consiglio europeo un'istituzione indipendente e distinta dal Consiglio dei ministri, specificando anche che esso sarà privo di potere legislativo. Cambierà in modo significativo anche la sua composizio-

ne. I ministri degli Esteri perderanno il diritto di parteciparvi e saranno invece sostituiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Questo importante cambiamento è stato da più parti giustificato con la necessità di preservare la riservatezza degli incontri del Consiglio europeo, che sarebbe stata a rischio se i partecipanti alle riunioni, dopo gli allargamenti del 2004 e 2007 (e quelli successivi previsti per i prossimi anni) fossero stati più di una sessantina.

I lavori del Consiglio sono gestiti dalla *Presidenza di turno*, assegnata a rotazione semestrale ad ogni governo (quadro 2.1). La Presidenza di turno presiede le riunioni ad ogni livello istituzionale, parla a nome del Consiglio nelle relazioni con le altre istituzioni comunitarie e nelle relazioni esterne dell'UE. Nelle materie in cui le competenze sono condivise (per esempio nelle relazioni esterne), la presidenza lavora a stretto contatto con la Commissione, così come con il PE, soprattutto durante il processo legislativo: migliori saranno le relazioni che riesce a stabilire con esso, più elevata sarà la probabilità di prevenire l'insorgere di opposizioni troppo forti ai provvedimenti. Essa esercita quindi un importante ruolo di mediazione.

In caso di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'esercizio della presidenza verrà svolto per diciotto mesi da tre paesi, ognuno dei quali organizzerà i lavori per sei mesi. I tre paesi saranno raggruppati in modo da tenere conto delle differenze tra i paesi membri e del bilanciamento geografico (tab. 2.3).

La presidenza può esercitare un ruolo importante nello stabilire alcuni dei punti da inserire nell'agenda dell'UE, annunciandoli nel momento in cui presenta il suo programma di fronte al PE all'inizio del semestre. Una buona presidenza non deve però mostrare di usare la scena europea per questioni di politica interna. Per esempio, la Francia fu aspramente criticata nel 2000 per aver promosso l'interesse dei paesi più grandi in occasione della discussione sul Trattato di Nizza (Tallberg 2004, pp. 1013-19).

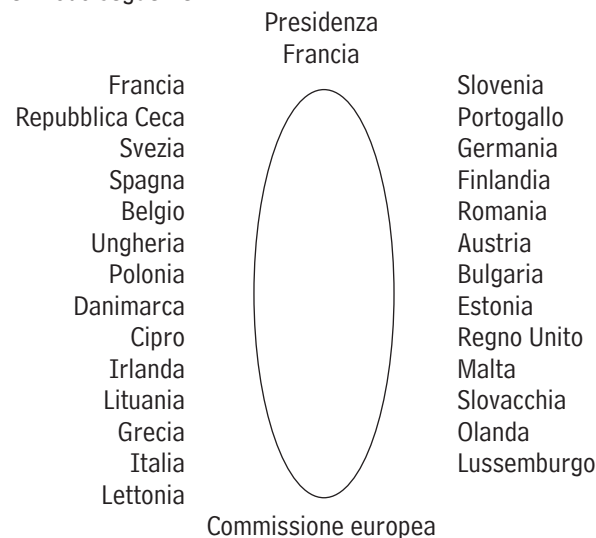
Ogni presidenza deve essere (e apparire) neutrale (Quaglia, Moxon-Browne 2006). Per questo motivo, il paese che esercita la presidenza ha due delegazioni: una che amministra e gestisce i lavori del Consiglio e una che rappresenta lo Stato e difende gli interessi nazionali. In linea di principio, c'è un accordo generale sul fatto che, nonostante gli ingenti costi che comporta l'esercizio della presidenza, i paesi piccoli svolgono meglio questo ruolo rispetto ai pae-

Quadro 2.1. Il sistema di rotazione della presidenza

La Presidenza di turno ruota con scadenza semestrale. L'ordine della rotazione è stato ridefinito nel dicembre 2004 per assicurare una migliore alternanza tra paesi piccoli e grandi, tra Stati membri «nuovi» e «vecchi», oltre che una migliore alternanza in base alla loro situazione economica e geografica.

Parallelamente, è stata modificata anche la distribuzione dei posti nelle riunioni del Consiglio. Alla fine di ogni semestre, i paesi ruotano di un posto in senso orario. Partendo dalla presidenza in carica, e ruotando in senso antiorario, è facile quindi conoscere l'ordine con cui gli altri paesi assumeranno la presidenza.

Sotto la presidenza francese (luglio-dicembre 2008), i paesi sedevano a tavola nel modo seguente.



si grandi. Ciò dipende dal fatto che essi sono percepiti come paesi con interessi meno forti dei grandi, più attenti agli interessi comunitari e maggiormente impegnati nella ricerca del consenso.

Per lungo tempo i lavori del Consiglio europeo sono stati caratterizzati da un elevato grado di informalità. A questa si è cercato di

Tab. 2.3. *Il sistema di rotazione della presidenza per il periodo 2007-20*

Germania	gennaio-giugno	2007
Portogallo	luglio-dicembre	2007
Slovenia	gennaio-giugno	2008
Francia	luglio-dicembre	2008
Repubblica Ceca	gennaio-giugno	2009
Svezia	luglio-dicembre	2009
Spagna	gennaio-giugno	2010
Belgio	luglio-dicembre	2010
Ungheria	gennaio-giugno	2011
Polonia	luglio-dicembre	2011
Danimarca	gennaio-giugno	2012
Cipro	luglio-dicembre	2012
Irlanda	gennaio-giugno	2013
Lituania	luglio-dicembre	2013
Grecia	gennaio-giugno	2014
Italia	luglio-dicembre	2014
Lettonia	gennaio-giugno	2015
Lussemburgo	luglio-dicembre	2015
Olanda	gennaio-giugno	2016
Slovacchia	luglio-dicembre	2016
Malta	gennaio-giugno	2017
Regno Unito	luglio-dicembre	2017
Estonia	gennaio-giugno	2018
Bulgaria	luglio-dicembre	2018
Austria	gennaio-giugno	2019
Romania	luglio-dicembre	2019
Finlandia	gennaio-giugno	2020

porre fine nel 2002, attraverso l'adozione delle «Regole per l'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo», adottate come allegato alle conclusioni della presidenza alla fine del vertice di Siviglia del 21 e 22 giugno (Consiglio dell'Unione Europea 2002). Le nuove re-

gole stabiliscono che le riunioni del Consiglio europeo sono preparate dal Consiglio affari generali e relazioni esterne (composto dai ministri degli Esteri), che coordina l'insieme dei lavori preparatori e stabilisce l'ordine del giorno. Su proposta della presidenza, l'ordine del giorno viene così suddiviso in:

- punti destinati ad essere approvati o avallati senza discussione;
- punti sottoposti a discussione in vista della definizione di orientamenti politici generali;
- punti sottoposti a discussione in vista dell'approvazione di una decisione;
- punti sottoposti a discussione senza essere destinati a formare oggetto di conclusioni.

Per i punti che necessitano di più larga discussione, la presidenza elabora una breve nota di sintesi che riporta i problemi, le questioni da discutere e le principali opzioni avanzate. Alla vigilia della riunione del Consiglio europeo, il Consiglio affari generali e relazioni esterne tiene una sessione preparatoria finale e adotta l'ordine del giorno definitivo.

Le riunioni del Consiglio europeo durano generalmente due giorni. Ad oggi, il Consiglio europeo che è durato più a lungo (quattro giorni) è stato quello tenuto a Nizza nel 2000. I lavori cominciano con una cena a cui partecipano i capi di Stato e di governo e il presidente della Commissione. Non sono previsti incontri con capi di Stato e di governo o con rappresentanti di organismi terzi, se non in via del tutto eccezionale, come è successo, ad esempio, nel caso del capo del governo iracheno Iyad Allawi, ricevuto nel novembre del 2004, e del segretario generale dell'ONU Kofi Annan, ricevuto nel dicembre dello stesso anno.

La presidenza è incaricata della buona gestione degli incontri stabilendo l'ordine nel quale i punti saranno trattati, limitando il tempo di parola o determinando l'ordine degli interventi. A margine delle riunioni, la presidenza è poi incaricata di organizzare incontri bilaterali (i cosiddetti «confessionali») per facilitare il processo decisionale e favorire l'emergere di soluzioni di fronte a profonde divisioni tra paesi.

Alla fine di ogni vertice, il Consiglio rende note le sue «conclusioni», un documento in cui vengono prospettati gli sviluppi dell'UE nel medio e lungo periodo e che in qualche modo dettano l'agenda per la Commissione, il Consiglio dell'Unione e il PE. Alcuni esempi

possono fare chiarezza su alcuni tipi di decisioni assunte dal Consiglio europeo (Hayes-Renshaw, Wallace 2006, appendice 6):

- febbraio 1999 (St. Petersberg): definizione della politica estera e di sicurezza;
- giugno 1999 (Colonia): creazione di un organo incaricato della stesura di una Carta dei diritti fondamentali;
- marzo 2000 (Lisbona): agenda di Lisbona; cooperazione in materia sociale e nelle politiche del lavoro;
- dicembre 2001 (Laeken): avvio del processo costituzionale dell'UE con la creazione della Convenzione sul futuro dell'Europa;
- dicembre 2002: accordo sull'allargamento che si realizzerà nel 2004;
- ottobre 2003: apertura della Conferenza intergovernativa (CIG) relativa al Trattato costituzionale;
- giugno 2004: accordo sul Trattato costituzionale e nomina di Barroso come presidente della Commissione;
- dicembre 2005: accordo sulle prospettive finanziarie;
- marzo 2006: rilancio della Strategia di Lisbona;
- dicembre 2007 (Lisbona): approvazione del Trattato di Lisbona;
- marzo 2008: avvio del nuovo ciclo della Strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione (2008-2010).

Per molte questioni, le decisioni sono assunte informalmente prima della riunione stessa del Consiglio europeo. Infatti, esse sono state discusse prima in forma di bozza dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e, poi, dal Consiglio affari generali e relazioni esterne.

In linea di principio, il Consiglio europeo prende le sue decisioni all'unanimità. Tuttavia, alcune decisioni procedurali e la convocazione di una Conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati possono essere prese a maggioranza semplice. Le decisioni circa la nomina del presidente della Commissione e quella di altre importanti cariche (come quella dell'Alto rappresentante per la politica estera – nonché segretario generale del Consiglio – e quella dei membri del direttivo della BCE) vengono prese a maggioranza qualificata. Il Trattato di Lisbona aumenta il numero delle materie in cui il Consiglio europeo decide attraverso il voto a maggioranza qualificata.

Alla fine della riunione del Consiglio europeo, i capi di Stato e di governo spiegano gli accordi raggiunti in separate conferenze stam-

pa. Per questo motivo, Roy Jenkins, presidente della Commissione europea tra il 1977 e il 1981, amava definire il Consiglio europeo come «una riunione ristretta con una esaustiva pubblicità di seguito» (cit. in De Schoutheete 2006, p. 44). Nei giorni seguenti, il presidente di turno e il presidente della Commissione riferiscono di fronte al PE il risultato dei lavori. Naturalmente, la loro audizione non aggraverà nulla a quanto i parlamentari hanno già appreso dalle fonti di stampa. Ma essa contribuisce a dare un segnale politico della rilevanza attribuita al PE, diminuendo al contempo la frustrazione di quest'ultimo per non aver partecipato a nessuna fase dei lavori del Consiglio.

Nel vertice di Bruxelles del 15-16 giugno 2006, il Consiglio europeo ha deciso di fare un ulteriore sforzo nel segno della trasparenza, nella convinzione che «fornire ai cittadini una conoscenza diretta delle attività dell'UE è condizione essenziale per aumentare la loro fiducia nell'Unione Europea» (Consiglio dell'Unione Europea 2006). A questo fine, il Consiglio europeo ha adottato la cosiddetta «politica globale sulla trasparenza», secondo cui tutte le deliberazioni del Consiglio nell'ambito della procedura di codecisione sono rese pubbliche, così come molte deliberazioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne.

Il Trattato di Lisbona preserva l'importanza del Consiglio europeo, pur stabilendo alcune importanti novità. Per esempio, esso introduce la figura del presidente del Consiglio europeo che, eletto a maggioranza qualificata, resta in carica per due anni e mezzo e può essere confermato una sola volta. Questo «presidente dell'Unione» ha pochi ma significativi compiti (soprattutto dal punto di vista simbolico): presiedere e gestire il Consiglio europeo, mostrarne la coesione e rappresentare l'Unione sulla scena internazionale.

Oltre ai quattro vertici annuali, il Consiglio europeo può riunirsi in sessione straordinaria, in occasione di importanti avvenimenti. In questa veste esso si è riunito, per esempio, il 21 settembre 2001 a Bruxelles, per discutere degli attacchi terroristici dell'11 settembre a New York e Washington, o il 17 febbraio 2003, in un momento cruciale della guerra in Iraq. Sono inoltre previste riunioni informali, per favorire lo scambio di punti di vista su alcune questioni importanti, o tematiche, per affrontare questioni specifiche, come quelle legate alla creazione della cosiddetta «agenda di Lisbona» (affrontata nel vertice di Lisbona, appunto, nel marzo 2000).

I compiti del Consiglio europeo nel processo decisionale sono diversi. De Schoutheete (2006, pp. 48-54) ne considera sei:

- dettare le linee strategiche dell'UE. Così come prescritto dai trattati, il Consiglio europeo costituisce la guida «politica» dell'UE, stabilendo quali sono le sue principali linee di sviluppo (Peterson, Bomberg 1999, p. 33). Il Consiglio europeo non solo, quindi, contribuisce a stabilire l'agenda dell'UE, ma può anche far entrare nell'ambito dell'UE campi d'azione non previsti dai trattati. Come ricorda Taulègne (1993, p. 481), «nessuna proposta determinante può essere avanzata o approvata senza la sua autorità». Il ruolo determinante del Consiglio europeo nelle scelte strategiche dell'UE è evidente nei processi di allargamento. Per esempio, è stato il Consiglio europeo riunito a Copenaghen nel dicembre 1993 a stabilire i criteri dell'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale, così come è stato il vertice di Bruxelles del dicembre 2004 a decidere le linee guida del processo di allargamento alla Turchia;

- prendere decisioni su questioni politiche particolarmente importanti. Questo compito non era previsto inizialmente, nemmeno nei documenti di riforma delle istituzioni dell'UE, come il Rapporto Tindemans (1976), il Rapporto Dooge (1985) e la Dichiarazione di Stoccarda (1993). Di fatto, però, il ruolo del Consiglio europeo in questo ambito è andato via via consolidandosi. Ad oggi, tutte le decisioni importanti per il funzionamento dell'Unione sono prese dal Consiglio europeo. Come ricorda Cameron (1991, p. 63), «in linea di principio, ogni decisione che riguarda lo sviluppo del mercato interno dai primi anni Ottanta fu presa dal Consiglio europeo», così come ogni decisione relativa alle prospettive finanziarie (i pacchetti Delors I e II, agenda 2000 e, da ultimo, la riforma del bilancio per il periodo 2007-2013);

- costituire un forum di riflessione per la riforma di politiche nazionali nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento. Come si vedrà in seguito, il Metodo aperto di coordinamento è uno strumento di *soft law* che mira al raggiungimento di alcuni obiettivi generali di *policy* attraverso il costante coordinamento e confronto delle diverse politiche nazionali. Nel Metodo aperto di coordinamento il Consiglio europeo prende le decisioni circa gli obiettivi da raggiungere, gli indicatori da utilizzare, i tempi da rispettare; il Consiglio europeo è anche responsabile dei monitoraggi delle iniziative nazionali;

- nel campo della politica estera, esercitare un ruolo di primo piano. Sono numerose le dichiarazioni allegare alle conclusioni della presidenza dei diversi vertici europei che riguardano le più importanti crisi internazionali. Questo ruolo è stato precisato nel progetto del Trattato di Lisbona, che ha attribuito al presidente del Consiglio europeo anche il ruolo di rappresentare l'UE sulla scena internazionale;

- costituire il luogo in cui vengono prese le decisioni riguardanti la riforma dei trattati. Se il Consiglio europeo aveva avuto un ruolo marginale nelle negoziazioni dell'AUE del 1986, esso è stato determinante nel processo di stesura del Trattato di Maastricht (1992) e nelle discussioni per il Trattato di Amsterdam (1997). Di converso, un ruolo più limitato il Consiglio lo ha svolto nel caso della negoziazione del Trattato costituzionale (2004). Infatti, pur introducendo alcuni importantissimi emendamenti, lo schema generale del trattato approvato dal Consiglio europeo ricalcava quello uscito dalla Convenzione sul futuro dell'Europa (di cui si dirà in seguito).

Il Trattato di Lisbona fa del Consiglio europeo il fulcro di una procedura semplificata di riforma dei trattati. In effetti, il Trattato costituzionale introduce le cosiddette *passerelle*: con l'eccezione degli ambiti della politica estera o di difesa, esso stabilisce che un settore in cui il Consiglio è tenuto a decidere attraverso l'unanimità o attraverso la procedura legislativa speciale può essere modificato in modo tale che la decisione venga presa attraverso un voto a maggioranza qualificata o attraverso la procedura legislativa ordinaria.

Quando le riunioni del Consiglio vengono tenute dai ministri dei governi nazionali, esso prende il nome di *Consiglio dei ministri* (o Consiglio dell'Unione). La composizione variabile del Consiglio dei ministri lo rende diverso dal Senato americano o da una Camera alta, in cui sono rappresentati gli Stati federati o le regioni. Per esempio, i membri non sono eletti direttamente per rappresentare gli Stati (come nel Senato americano) e non sono interessati a tutte le materie che riguardano gli Stati (come nel Bundesrat tedesco). In effetti, ogni formazione del Consiglio affronta specifiche questioni, vedendo quindi la partecipazione dei soli ministri sotto le cui competenze ricade quella certa materia. Alcuni consigli settoriali hanno visto crescere la loro importanza con il passare del tempo. L'esempio principale è quello dell'ECOFIN, il Consiglio affari economici e finanziari, a cui partecipano i ministri dell'Economia, che è diventato

sempre più rilevante da quando i paesi membri hanno deciso di coordinare in modo molto stretto le politiche economiche nazionali creando la moneta unica. Altri consigli, invece, hanno visto modificarsi la loro funzione. Questo è il caso, per esempio, dello stesso Consiglio affari generali, che ha finito per lasciare ai consigli settoriali molte decisioni per concentrarsi piuttosto sulla politica estera dell'UE mano a mano che questa è andata crescendo di importanza.

L'esistenza di numerosi consigli e il fatto che gli ambiti toccati dalle materie in discussione sono molteplici pongono un problema di coordinamento, che è stato affrontato con attenzione nei vertici di Helsinki (dicembre 1999) e di Siviglia (giugno 2002). In quest'ultima occasione, in particolare, si è decisa la creazione di un Consiglio affari generali e relazioni esterne, con un ruolo quindi accresciuto rispetto al precedente Consiglio affari generali. Esso è stato incaricato esplicitamente della preparazione e implementazione delle decisioni del Consiglio europeo. Infine, si è deciso di ridurre il numero delle configurazioni dei consigli da sedici a nove. Alcune configurazioni del Consiglio dei ministri si riuniscono più spesso di altre. I consigli affari generali e relazioni esterne, agricoltura, ECOFIN si riuniscono circa una volta al mese. Altri si riuniscono solamente 3-4 volte all'anno. La Commissione europea partecipa alle riunioni del Consiglio dei ministri per difendere le sue iniziative e per mediare tra i diversi governi.

Cosa fa il Consiglio dei ministri? Secondo Hayes-Renshaw (2006), esso svolge principalmente i seguenti sei compiti:

- 1) approva le leggi, coadiuvato dal PE nella procedura di codecisione;
- 2) coordina le politiche economiche degli Stati membri;
- 3) approva, assieme al PE, il bilancio comunitario;
- 4) definisce e implementa la politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di difesa e sicurezza seguendo le indicazioni stabilite dal Consiglio europeo;
- 5) coordina le azioni degli Stati membri e adotta iniziative in materia di polizia e cooperazione giudiziaria;
- 6) conclude accordi internazionali in nome dell'UE con uno o più paesi terzi o con organizzazioni internazionali.

Anche il Consiglio dei ministri ha tre metodi decisionali a disposizione: il voto all'unanimità, quello a maggioranza qualificata e (assai raramente) il voto a maggioranza semplice. Il tipo di voto adot-

tato varia in accordo alla procedura legislativa adottata e in base alla materia oggetto di discussione. In linea di massima, l'unanimità è tipica degli ambiti intergovernativi, il voto a maggioranza qualificata costituisce la regola, generalmente, per le decisioni relative alle politiche comunitarie, mentre la maggioranza semplice si applica a poche questioni di natura procedurale.

Nel voto a maggioranza qualificata, una decisione viene considerata adottata nel caso vengano soddisfatti contemporaneamente tre criteri:

- 1) che la decisione venga approvata da una maggioranza di paesi;
- 2) che venga raggiunta una soglia qualificata e la minoranza non sia al contempo troppo nutrita. Infatti, ogni paese ha un pacchetto di voto *tendenzialmente* proporzionale alla sua popolazione (tab. 2.4): più grande è il paese, più elevato è il pacchetto di voti che esso detiene. Per approvare una proposta occorre raggiungere la soglia di 255 voti. Una minoranza che dovesse raggiungere i 91 voti, però, ha il potere di bloccare la decisione. Un paese si può astenere rendendo più difficile il raggiungimento delle soglie;
- 3) che i paesi che costituiscono la maggioranza rappresentino il 62% della popolazione europea.

Nonostante questo complicato sistema, la regola che, in generale, segue il Consiglio è quella del consenso (Christiansen 2006a, p. 152). Solamente un 20% circa dei voti vede l'opposizione esplicita di uno o più paesi. Infatti, quando è previsto un voto a maggioranza qualificata e cresce l'opposizione di un blocco di paesi, i governi spesso decidono di rinviare il voto; inoltre, gli orientamenti di voto sono spesso esplicitati con largo anticipo nelle occasioni in cui il Consiglio vota all'unanimità. Molto spesso, infine, il Consiglio decide comunque di non arrivare ad un voto esplicito. In questi casi, la presidenza chiede di esprimere eventuali obiezioni ad una proposta in discussione in un «giro di tavolo», conclude poi il dibattito riassumendo i contributi e chiedendo se vi siano elementi inconciliabili di opposizione. Stando ad alcune recenti ricerche, in alcuni anni le decisioni sono state prese all'unanimità nel 97% dei casi (Heisenberg 2005).

Lo stile decisionale consensuale del Consiglio deriva fondamentalmente da quattro ragioni diverse (Magnette 2005). La prima riguarda il fatto che i suoi lavori sono preparati da funzionari che hanno fatto della mediazione la loro cultura istituzionale (Kassim, Peters

Tab. 2.4. *Il voto all'unanimità e quello a maggioranza qualificata nel Consiglio*

	Pop. (migliaia)	QMV EU-27 Voti
Germania	82.038	29
Regno Unito	59.247	29
Francia	58.966	29
Italia	57.612	29
Spagna	39.394	27
Polonia	38.667	27
Romania	22.489	14
Olanda	15.760	13
Grecia	10.533	12
Repubblica Ceca	10.290	12
Belgio	10.213	12
Ungheria	10.092	12
Portogallo	9.980	12
Svezia	8.854	10
Bulgaria	8.230	10
Austria	8.082	10
Slovacchia	5.393	7
Danimarca	5.313	7
Finlandia	5.160	7
Irlanda	3.744	7
Lituania	3.701	7
Lettonia	2.439	4
Slovenia	1.978	4
Estonia	1.446	4
Cipro	752	4
Lussemburgo	429	4
Malta	379	3
<i>Totale voti</i>		345
<i>Richiesti per approvare</i>		255
<i>Richiesti per bloccare</i>		91

2001; de Zwaan 1995; Bestock 2002; Lewis 2006). Questi funzionari possono anche incidere sulla definizione degli interessi nazionali, convincendo i loro ministri a supportare posizioni un po' diverse da quelle inizialmente proposte. L'informalità e la riservatezza del Con-

siglio europeo favoriscono questi cambiamenti (De Schoutheete 2006). La seconda ragione riguarda la natura funzionale dell'UE. Spesso il Consiglio deve prendere delle decisioni su norme dettagliate che sono politicamente meno divisive. Inoltre, il fatto che i consigli dei ministri siano settoriali permette ai ministri di sviluppare un certo senso corporativo che spesso permette loro di fare delle proposte non accettabili dai governi nazionali o dai partner delle coalizioni che li sostengono (Christiansen 2006a, pp. 153-54).

In terzo luogo, il complesso sistema di pesatura dei voti incentiva il compromesso. Molto spesso quello che conta non è trovare una maggioranza che appoggia una proposta, quanto, piuttosto, evitare la nascita di una minoranza di blocco. Il Trattato di Nizza (2001) stabilisce, in buona sostanza, che una proposta non può essere approvata se è osteggiata da quattro grandi Stati, oppure tre grandi Stati e uno di media grandezza, oppure 6 o 7 Stati medi o piccoli. Il peso dei voti nel sistema a maggioranza qualificata tende a sovrarappresentare i piccoli paesi. Così facendo, i grandi Stati dedicano più tempo alla creazione di minoranze di blocco che alla creazione di coalizioni proattive. Rimane comunque il fatto che è difficile che una proposta su cui non c'è l'accordo di tutti i grandi paesi venga anche semplicemente portata ad un voto. Infine, la Presidenza di turno svolge un'importante funzione di creazione di consenso. Da una parte, il sistema di rotazione della presidenza ha evitato che si consolidassero interessi specifici nel Consiglio; dall'altra, ha favorito la nascita della cultura del rispetto tra partner. Inoltre, la presidenza deve promuovere gli interessi nazionali e, al contempo, tenere in considerazione l'interesse europeo. Il successo di una presidenza dipende principalmente dalla capacità di promuovere il secondo, che ha ricadute in termini di prestigio anche sul primo.

Insomma, il sistema di rotazione della presidenza preserva il principio di equità tra governi, socializza all'Europa le burocrazie nazionali, costituisce uno stretto legame tra la vita politica nazionale e quella europea. Dall'altra parte, però, il sistema di rotazione pone problemi di continuità nell'azione dell'UE, fa sì che l'UE non offra esternamente (ai paesi terzi) e internamente (ai suoi cittadini) una «faccia» unica e distinguibile, e, infine, pone problemi di coordinamento, visto che ogni paese è tentato di «lasciare il segno» pur non avendo il tempo materiale di portare a termine molto del lavoro iniziato.

Questa costante ricerca del consenso ha fatto sì che, come ritiene Christiansen,

ci sia un crescente consenso su cosa è *comune* piuttosto che su cosa è *intergovernativo* nel lavoro del Consiglio [...]. Il Consiglio può non essere (ancora) un'istituzione sovranazionale di per sé, ma certamente esso ha cessato di essere semplicemente un luogo in cui vengono prese le decisioni e un forum in cui vengono presi accordi tra i rappresentanti dei governi nazionali come era stato originariamente concepito (Christiansen 2006a, p. 148).

Ciò non significa che il Consiglio non voti. Qualche volta, anzi, vota moltissimo. Per esempio, in occasione della riunione del 25 novembre 2003, il Consiglio ECOFIN votò una decina di volte in pochi minuti sulla raccomandazione della Commissione di giudicare colpevoli Francia e Germania di non aver rispettato il Patto di stabilità e di crescita. Come riportato dal comunicato stampa dell'ECOFIN, il Consiglio era stato chiamato ad esprimersi per entrambi i paesi una prima volta sulla raccomandazione della Commissione, una seconda sulla raccomandazione per una decisione della Commissione, una terza volta per adottare alcune conclusioni e una quarta per adottare una serie di conclusioni (Consiglio dell'Unione Europea 2003).

I lavori del Consiglio sono preparati dal COREPER dei diversi paesi, ossia dai responsabili delle «ambasciate» nazionali presso l'UE (fig. 2.3). Anche il COREPER, come il Consiglio, ha due configurazioni diverse. Il COREPER II è costituito dai rappresentanti permanenti in persona, è incaricato di preparare il lavoro del Consiglio affari generali e relazioni esterne e di coordinare le azioni dei diversi consigli. Il COREPER I è formato dai rappresentanti di livello inferiore e prepara il lavoro degli altri consigli dei ministri settoriali. Circa l'85% delle decisioni vengono prese a questo livello e sono poi sottoposte al Consiglio solo per una ratifica formale. Alle riunioni del COREPER partecipa anche un rappresentante della Commissione. È lecito sostenere che i rappresentanti che prendono parte alle riunioni del COREPER vestono due «cappelli» diversi a seconda delle occasioni: quando difendono gli interessi nazionali vestono il «cappello» intergovernativo, e quando lavorano per preparare le riunioni del Consiglio vestono il «cappello» comunitario (de Zwaan 1995).

Al di sotto del COREPER, nella piramide che costituisce il Consiglio, si trovano circa 250 *gruppi di lavoro*. Specializzati ognuno in una tematica particolare, essi svolgono il lavoro preparatorio delle riunioni del COREPER. Essi si distinguono sulla base di alcuni fattori (Hayes-Renshaw, Wallace 2006, p. 69):

- gruppi permanenti o *ad hoc*: vi sono gruppi che si riuniscono ogni volta che si deve discutere di un provvedimento in un certo ambito, o che si riuniscono per discutere specifici dossier; i primi sono più influenti dei secondi;

- i membri: ai gruppi di lavoro possono partecipare funzionari di alto livello o giovani assistenti. Naturalmente, più importanti sono i partecipanti alle riunioni, più vincolante è la decisione assunta nei confronti degli altri gruppi di lavoro e del Consiglio;

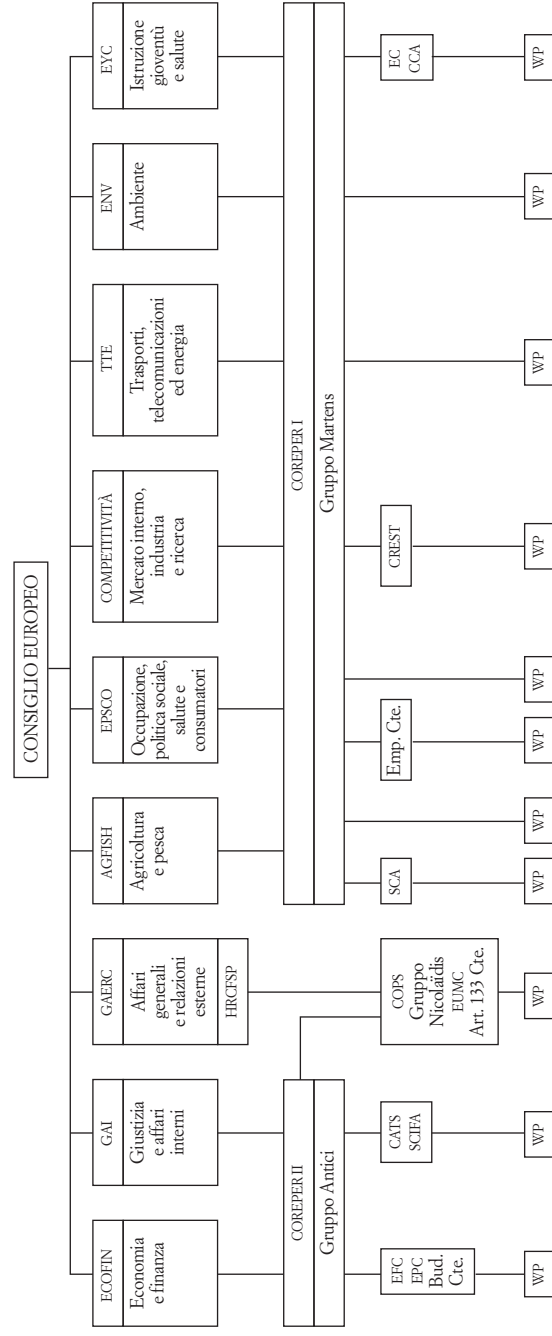
- la frequenza delle riunioni: alcuni gruppi si riuniscono molto spesso e su base regolare, altri vengono convocati sporadicamente. Anche in questo caso, i primi hanno più possibilità dei secondi di incidere sulla decisione finale;

- l'ampiezza della loro azione: alcuni gruppi si occupano di un'unica tematica o area di *policy*, altri hanno una missione di coordinamento di vari gruppi di lavoro;

- relazioni con il Consiglio: i gruppi più influenti inviano le loro conclusioni direttamente al Consiglio, i meno influenti inviano le loro decisioni ad altri gruppi di lavoro, che a loro volta le ridiscutono.

I gruppi di lavoro sono composti da funzionari comunitari e da funzionari nazionali, che ogni giorno arrivano a Bruxelles. Questi contatti quotidiani permettono un costante dialogo tra l'amministrazione comunitaria e quella nazionale e, al contempo, favoriscono la circolazione delle informazioni su scala europea. Una volta ritornato nella sua capitale, il funzionario riporterà informazioni di prima mano circa le difficoltà che una iniziativa può conoscere a Bruxelles, oltre a informazioni circa le possibili soluzioni adottate negli altri paesi ad uguali problemi. In altre parole, sono questi contatti così frequenti che incentivano la socializzazione europea delle amministrazioni nazionali: «questa comprende non solo il potenziale sviluppo di una comune identità o la nascita di una comunità epistemica, ma anche l'opportunità per i singoli partecipanti di influenzare i processi grazie alla loro conoscenza, alla forza della loro argomentazione o alle loro capacità negoziali piuttosto che solamente al peso politico dei loro paesi membri» (Christiansen 2001, p.

Fig. 2.3. Gerarchia degli organi che preparano i lavori del Consiglio



Legenda:
 Art. 133 Cte: Article 133 Committee; Bud. Cte: Budget Committee; CATS: Comité Article 36; CCA: Committee on Cultural Affairs; COPS: Political and Security Committee;
 COREPER: Committee of Permanent Representatives; CREST: Committee on Scientific & Technical Research; EC: Education Committee; EFC: Economic and Financial Com-
 mittee; Emp. Cte: Employment Committee; EPC: Economic Policy Committee; EUMC: European Union Military Committee; HRCFSP: High Representative for the Common
 Foreign & Security Policy; SCA: Special Committee on Agriculture; SCIFA: Strategic Committee on Immigration, Frontiers & Asylum; WP: Working Parties.
 Fonte: Hayes-Renshaw, Wallace (2006), p. 71.

149). Per questo motivo, i gruppi di lavoro non possono essere letti solamente in chiave intergovernativa (Beyers, Dierckx 1998).

La natura delle decisioni dei gruppi di lavoro è generalmente considerata tecnica. Eppure, questo è vero fino ad un certo punto. La crisi della BSE (meglio conosciuta come crisi della «mucca pazza») mostra molto bene come una questione tecnica possa rivelare improvvisamente una valenza politica (Kraphol 2003; Kraphol, Zurek 2006). Per questo, Smith e colleghi preferiscono concettualizzare le decisioni prese in termini di politicizzazione e depoliticizzazione: a seconda delle istruzioni impartite dai governi nazionali, la stessa materia può diventare politicamente sensibile (e quindi andare risolta a più alti livelli) o tecnica (e quindi andare risolta dai tecnici) (Smith, Foulleux, de Maillard 2005).

La complessa macchina politica e amministrativa del Consiglio necessita di un efficace coordinamento. Questo compito è svolto dal *Segretariato generale*. Esso offre supporto per le riunioni dei gruppi di lavoro, dei comitati, dei ministri e dei capi di Stato e di governo. I suoi compiti vanno dall'organizzazione della logistica delle riunioni, alla stesura dei verbali, alla disseminazione di documenti e ordini del giorno. Cosa più importante, però, è il fatto che il Segretariato generale costituisce la memoria storica del Consiglio. In un'istituzione sottoposta a frequenti cambiamenti nella sua composizione, esso dispone della conoscenza necessaria al consolidarsi di pratiche decisionali. In questo ruolo organizzativo è importante il rapporto che il Segretariato generale mantiene con la Presidenza di turno. Migliore esso sarà, più probabile sarà per la presidenza ottenere buoni risultati. Eppure, il coinvolgimento del Segretariato generale può variare a seconda del paese che guida il Consiglio. Se la presidenza è esercitata da un paese grande, dotato di una forte struttura amministrativa e con chiare priorità, è probabile che il Segretariato sia meno coinvolto rispetto al caso in cui la presidenza fosse esercitata da un paese piccolo e che necessita di supporto amministrativo.

Negli ultimi anni il Segretariato ha acquisito un ruolo importante nell'ambito della rappresentanza esterna dell'UE. Il segretario generale del Consiglio, infatti, è stato nominato dal Trattato di Amsterdam Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ed è oggi conosciuto anche come «Mr. PESC». Al contempo, la creazione di un gruppo di riflessione strategica (la «Policy Planning Unit»), l'aver posto sotto la sua responsabilità le *task forces* im-

pegnate nelle aree di crisi, la creazione di un Centro di situazione congiunto (il «Crisis Management Situation Centre») hanno fatto del Segretariato la vera struttura diplomatica dell'UE. Ad oggi, fanno riferimento al Segretariato generale tutte le missioni di pace e gli osservatori internazionali promossi dalla UE nella ex Jugoslavia, nell'Europa sud-orientale, nel Medio Oriente, in Asia o in Africa.

Questo nuovo ruolo del Segretariato generale potrebbe creare rivalità con la Commissione europea, ed in particolare con il commissario per le Relazioni esterne. Eppure, fino ad oggi i rapporti tra quest'ultimo e Mr. PESC sono stati, tutto sommato, positivi. La loro mutua dipendenza nel promuovere una politica estera efficace ha di fatto contribuito all'affermarsi, anche in questo caso, di una cultura del consenso. La qual cosa non sarebbe stata facilmente immaginabile fino a qualche anno fa, data la resistenza dei governi nazionali ad ogni ipotesi di cessione di competenze in materia di politica estera.

3. La Commissione europea

La Commissione è considerata l'istituzione più originale dell'UE. Non sono mancati, però, i tentativi di paragonarla ad altre istituzioni. Alcuni la considerano una sorta di segretariato del Consiglio, altri la vedono come un governo federale *in nuce* (Page 1997). In effetti, come in un segretariato, i suoi membri sono nominati dai governi nazionali, ma, come in un governo, la sua responsabilità è collettiva; inoltre, essa può formulare le proposte che vengono votate dal Consiglio e dal PE. Insomma, la Commissione ha una natura ibrida.

Nata dall'idea che una certa forma di sovranazionalismo fosse necessaria per garantire un buon funzionamento dell'Unione, essa costituisce lo sviluppo dell'Alta autorità stabilita nel Trattato di Parigi del 1951. L'Alta autorità aveva poteri autonomi seppure in ambiti strettamente definiti dai governi nazionali. Jean Monnet, allora presidente dell'Alta autorità, avrebbe voluto fosse formata solamente da cinque membri (uno per paese, più il presidente), ma i governi preferirono che i membri fossero nove (uno per i paesi piccoli, due per i tre paesi più grandi – Germania, Francia e Italia). Inoltre, Monnet l'avrebbe voluta più potente e meno burocratica di quanto non risultò. La sua sconfitta probabilmente contribuì a spingerlo verso le dimissioni anticipate (Peterson 2006, p. 82).

Il Trattato di Roma attribuisce alla Commissione tre funzioni basilari: supervisionare l'implementazione delle politiche pubbliche, rappresentare la Comunità nelle negoziazioni in materia di commercio con i paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali e, cosa fondamentale, proporre nuove politiche. Questo ultimo compito è stato tradotto nel monopolio dell'iniziativa legislativa: la Commissione può «formulare raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario» (art. 211 TCE). In questo modo, la Commissione ha finito per essere considerata in una certa misura il «motore dell'integrazione».

Quando ci si riferisce alla Commissione, nel linguaggio quotidiano ci si riferisce a due cose diverse, che, invece, sarebbe bene tenere distinte: il Collegio dei commissari e l'apparato amministrativo della Commissione. Il *Collegio dei commissari* è costituito da un presidente, dai commissari e dai gabinetti dei commissari. Il *presidente* è stato a lungo considerato un *primus inter pares*. Alcuni fattori, tra cui alcune nuove disposizioni dei trattati, alcune riforme del codice di condotta dei commissari, l'incremento delle strutture operative a sua disposizione e, infine, il fatto che sempre più spesso il presidente è scelto tra personalità di primissimo piano a livello europeo, hanno oggi portato questa figura ad essere considerata sempre più un *primus* (Gozi 2005, p. 61).

Tra il 1958 e il 2009 i presidenti della Commissione sono stati undici (tab. 2.5). Il primo di essi è stato Walter Hallstein, già consigliere per la politica estera del cancelliere tedesco Konrad Adenauer. Hallstein fu un uomo politico di primo piano e un leader indiscusso, se è vero che amava considerarsi un «primo ministro europeo» e riceveva i capi di Stato e di governo su un tappeto rosso (Peterson 2006). Sotto la sua presidenza, la Commissione raggiunse alcuni importanti risultati, come la creazione della politica agricola comune e l'incarico di rappresentare l'UE nel Kennedy Round sul commercio internazionale. Inoltre Hallstein riuscì nell'impresa di convincere i governi nazionali dell'importanza di accelerare la creazione di un'unione doganale. Molti però furono anche i momenti di crisi. Uno, in particolare, segnò profondamente lo sviluppo della Commissione e, più in generale, del processo di integrazione: la «crisi della sedia vuota» del 1965.

Tab. 2.5. I presidenti della Commissione europea dal 1958

Presidente (paese di provenienza)	Periodo
Walter Hallstein (Germania)	1958-1967
Jean Rey (Belgio)	1967-1970
Franco Maria Malfatti (Italia)	1970-1972
Sicco Mansholt (Olanda)	1972-1973
François Xavier-Ortoli (Francia)	1973-1977
Roy Jenkins (Regno Unito)	1977-1981
Gaston Thorn (Lussemburgo)	1981-1985
Jacques Delors (Francia)	1985-1995
Jacques Santer (Lussemburgo)	1995-1999
Romano Prodi (Italia)	1999-2004
José Manuel Barroso (Portogallo)	2004-2009

Un anno prima della programmata estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, la Commissione Hallstein propose di finanziare la politica agricola comune attraverso risorse proprie della Comunità. Si trattava di una sorta di rivoluzione: la politica agricola avrebbe finito per essere finanziata direttamente dai governi nazionali e avrebbe autorizzato la Commissione (e il PE, che all'epoca si chiamava ancora Assemblea comune) a gestire autonomamente risorse finanziarie. Questa riforma offrì il pretesto al presidente francese Charles de Gaulle per ritirare la delegazione francese dalle istituzioni comunitarie per sei mesi, preoccupato per l'attivismo della Commissione, per l'affermarsi a livello europeo di una retorica federalista che la Francia non apprezzava e per il nuovo protagonismo tedesco (Peterson 2006, p. 83). La «crisi della sedia vuota» si chiuse con il Compromesso di Lussemburgo. L'accordo, reso pubblico in forma di comunicato stampa, stabiliva che

quando [...] sono in gioco importanti interessi di uno o più Stati membri, i membri del Consiglio si impegneranno a raggiungere entro tempi ragionevoli soluzioni che potrebbero essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei reciproci interessi e di quelli della Comunità [...]. La delegazione francese ritiene che, quando si tratta di interessi importanti, la discussione dovrà proseguire fino al raggiungimento di un accordo comune.

In altre parole, ogni Stato (e, in primo luogo, la Francia) avrebbe da quel momento potuto bloccare delle negoziazioni su qualsiasi argomento invocando la difesa di un «interesse importante». Ciò comportava quindi l'adozione dell'unanimità come principale regola decisionale.

Nel periodo seguente il Compromesso di Lussemburgo, la Commissione conosce un periodo di minore dinamismo e una mancanza di leadership, anche se, come sostiene Nugent (2001, pp. 35-38), negli anni Settanta i risultati furono più grandi di quanto a prima vista possa sembrare. La crisi fa sì che, in quegli anni, si diffonda l'idea che il presidente della Commissione debba essere un leader politico di primo piano. Viene così identificato Roy Jenkins, nominato nel 1977. Sebbene la sua presidenza non possa essere considerata un successo (Peterson 2006, pp. 84-85), Jenkins ebbe il merito di convincere i capi di governo della necessità che la Commissione partecipasse ai summit del G-7 e, con il supporto del cancelliere tedesco Helmut Schmidt e del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, che si avviasse il processo di costruzione del Sistema monetario europeo. Probabilmente l'arrivo di Margaret Thatcher al potere nel Regno Unito nel 1979 e le tensioni con gli altri paesi furono la causa principale della mancata conferma di Jenkins. Al suo posto venne nominato l'ex primo ministro lussemburghese Gaston Thorn, che riportò la Commissione nell'ombra.

Un grande cambiamento segna invece la presidenza di Jacques Delors, ex ministro delle Finanze francese, che viene nominato nel 1985. Delors trova inizialmente anche l'appoggio del premier inglese Thatcher, perché nella sua azione a livello nazionale egli aveva mostrato la volontà di superare il centralismo e lo statalismo francese e di sostenere programmi di liberalizzazione. Delors resta presidente della Commissione per due mandati. I più grandi risultati sono ottenuti, però, nel primo di essi. Sotto la sua guida, nel 1986 viene approvato l'Atto unico europeo (AUE), che attribuisce alla Commissione nuovi importanti poteri e allarga la sfera del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio. Inoltre, Delors convince i governi nazionali a proseguire sulla strada dell'UEM (che sarà adottata nel 1992 con il Trattato di Maastricht), e nel 1988 propone una sostanziale riforma del bilancio comunitario (il Pacchetto Delors I) e della politica di coesione. Il secondo mandato è invece accompagnato da un ritorno all'intergovernativismo: il ruolo della Commissione

nella politica estera e di sicurezza viene ridimensionato e il rifiuto della Danimarca di accettare il Trattato di Maastricht nel 1992 non contribuisce a consolidarne la posizione (Peterson 2006, pp. 85-86).

A Delors segue il premier lussemburghese Jacques Santer, che avvia la sua presidenza lanciando lo slogan «fare meno, farlo meglio». L'idea che muove l'azione di Santer è quella di consolidare i risultati raggiunti dal processo di integrazione con poche e significative iniziative (Peterson 1999). Purtroppo per Santer, con Delors la Commissione si era trasformata in una macchina abile a proporre nuove iniziative piuttosto che a gestirle. Il limite di questa trasformazione si nota nella vicenda che porta Santer stesso alle dimissioni, causate dall'accusa a due commissari di azioni di nepotismo e corruzione. Si tratta del punto più basso raggiunto dalla Commissione nell'intera sua storia, di cui si ricostruirà la vicenda tra breve.

Le dimissioni di Santer lasciano la Commissione senza guida in un momento particolarmente difficile. Le difficoltà nell'adozione del nuovo accordo sulle prospettive finanziarie, da cui discendevano le risorse da destinarsi alla politica di coesione e alla politica agricola in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, l'impatto del previsto allargamento sulle politiche europee e l'aggravarsi della crisi del Kosovo, spingono i governi a nominare l'ex presidente del Consiglio italiano, Romano Prodi. Sfruttando i nuovi poteri attribuitigli dal Trattato di Amsterdam, Prodi riesce a mettere assieme una Commissione formata da uomini politici esperti nell'ambito delle responsabilità loro attribuite. Alcuni commentatori ritengono, comunque, che la Commissione Prodi fosse formata da individui forti, ma che restasse collettivamente debole (Spence 2006b, p. 27).

Con l'aiuto del vicepresidente Neil Kinnock, Prodi avvia un'ambiziosa riforma degli apparati amministrativi della Commissione (Kassim 2004; Gozi 2005; Prodi 2007). In un primo tempo, Prodi dà l'impressione di guidare la Commissione con un piglio quasi presidenziale: la libertà accordatagli nella scelta dei commissari, il fatto che fosse riuscito a circondarsi di uomini fidati e il tentativo di concentrarsi su alcuni grandi temi, sembrano segnare una discontinuità con la Commissione guidata da Santer. Ma, in un secondo tempo, l'azione di Prodi si fa più debole. Per esempio, il ruolo della Commissione è molto limitato nella riforma del Trattato di Nizza e molto marginale nella stesura del Trattato costituzionale (Peterson 2006, pp. 88-89; Norman 2005; Rhinard, Vaccardi 2005).

Nel 2004, l'ex primo ministro portoghese José Barroso prende il posto di Prodi alla guida di un collegio dei commissari composto da venticinque membri, diventati ventisette con l'inizio del 2007. Stando alle parole di uno dei commissari più importanti, Peter Mandelson, le aspettative circa la Commissione Barroso sono elevate:

Posso essere in errore. Ma ritengo che la Commissione oggi ha un'opportunità d'oro di promuovere [...] una fresca leadership politica. La Commissione ha certamente limitati poteri nelle sue azioni. E quelli che ha a disposizione, devono essere usati con moderazione per sortire il massimo effetto. Non sto sostenendo la necessità di un periodo di iperattività regolata da parte della Commissione. Noi abbiamo bisogno di concentrazione (*focus*) e impatto (Mandelson 2005).

In politica, i conti si fanno sempre alla fine di un mandato, e forse anche qualche anno dopo. Molti commentatori, però, non esprimono un giudizio generoso sulla Commissione Barroso. I primi passi non sono stati facili: la formazione del suo collegio non è stata semplice e il fallimento dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale e di quello irlandese sul Trattato di Lisbona hanno limitato l'attivismo dell'UE, in generale, e quello della Commissione, in particolare.

Come si vede, il successo di un presidente della Commissione dipende da molti fattori, tra cui vi sono certamente la disponibilità dei governi nazionali a recepire iniziative e soluzioni proposte dalla Commissione, cosa che dipende, peraltro, anche dallo scenario politico ed economico internazionale. In effetti, il successo ottenuto dal primo mandato di Delors rispetto al secondo dipendeva dalla disponibilità dei governi nazionali a sostenere le proposte in materia di mercato unico avanzate dalla Commissione, dal fatto che la crescita economica era particolarmente forte e dal fatto che l'asse franco-tedesco garantiva a Delors l'appoggio dei due principali Stati membri dell'Unione (Ross 1994). Tutte condizioni che sono venute meno nella prima metà degli anni Novanta.

I *commissari* sono oggi ventisette, uno per paese membro. Essi sono indicati individualmente dai governi nazionali. Il presidente della Commissione è, invece, scelto collegialmente in sede di Consiglio europeo. Dal 1979 il PE vota la fiducia nei confronti della Commissione al momento della sua formazione. Nei primi anni tale fiducia

ha avuto una natura informale, non essendo prevista dai trattati. Dal Trattato di Maastricht essa ha invece una natura formale. Di più, i Trattati di Amsterdam e Nizza hanno incrementato ulteriormente il ruolo del Parlamento, distinguendo il processo di investitura del Collegio dei commissari in due fasi successive: nella prima, i governi scelgono il presidente della Commissione, che riceve la fiducia dal Parlamento; nella seconda, i singoli governi decidono i loro candidati commissari, il presidente della Commissione attribuisce loro i dicasteri e il PE approva la Commissione *collegialmente*, dopo aver organizzato le audizioni dei candidati commissari presso le commissioni parlamentari negli ambiti in cui il commissario sarà competente.

Una volta eletti, i commissari devono promuovere l'interesse europeo e non quello nazionale (art. 213 TCE). Sebbene sia in aumento la tendenza dei governi a fare dei commissari europei dei loro rappresentanti, in realtà le cose sono più complicate. Magnette e Nicolaïdis (2004, p. 13) riportano, per esempio, un'interessante affermazione del ministro degli Esteri irlandese: «se l'opinione pubblica irlandese ha un forte senso dell'importanza della Commissione come garante del *fair play* e dell'interesse comune» non è perché «questi commissari agiscono come rappresentanti nazionali, ma perché ritengono che vi sia attorno alla tavola un'equilibrata attenzione alle preoccupazioni dei singoli Stati membri».

Nel Trattato di Lisbona, il meccanismo di nomina del Collegio viene preservato, ma viene anche specificato che i governi nazionali devono tener conto dell'esito delle elezioni europee e devono svolgere adeguate consultazioni (con i gruppi parlamentari). Queste novità potrebbero politicizzare ulteriormente il ruolo della Commissione e rafforzarne la leadership.

All'interno del Collegio dei commissari la collegialità è assai importante. Il Collegio è tenuto a rispondere nel suo insieme dell'operato di ciascun commissario, dato che ogni decisione viene tendenzialmente presa con il consenso unanime. In linea di principio, il Collegio dei commissari decide a maggioranza semplice. Sebbene manchino ricerche sistematiche sul voto nella Commissione, è risaputo che, generalmente, la Commissione decide per consenso. È noto anche che la quantità di voti può variare da una Commissione all'altra. Per esempio, nella Commissione Santer si votava più spesso che nella Commissione Delors; la Commissione Prodi si caratterizzava invece, a detta di un suo membro, per «una cultura del non vo-

to» (Peterson 2006, p. 94). Per incentivare una maggiore partecipazione ai processi decisionali e per dare una maggiore identità collettiva alla sua Commissione, Barroso ha diviso i commissari in cinque gruppi di lavoro legati ad alcune significative aree di *policy*: agenda di Lisbona, relazioni esterne, strategia della comunicazione, competitività, diritti umani fondamentali e pari opportunità.

Se anche una decisione è adottata a maggioranza, i commissari contrari sono tenuti a non manifestare pubblicamente il loro dissenso. Durante gli anni della Commissione Prodi, però, la tensione tra i commissari provocata da alcune dichiarazioni o decisioni dentro il Collegio ha avuto modo di manifestarsi pubblicamente. Per esempio, quando Prodi definì «stupido» il Patto di stabilità e crescita, il commissario per gli Affari economici, lo spagnolo Pedro Solbes, dichiarò pubblicamente la sua irritazione per quelle parole.

Il rapporto sempre più stretto tra il Parlamento e il Collegio dei commissari è stato assimilato all'affermarsi di un processo di parlamentarizzazione del sistema istituzionale dell'UE (Gozi 2005; Beukers 2006). La Commissione, in altre parole, starebbe assomigliando sempre di più ad un governo nazionale, che si appoggia su una maggioranza politica nel PE. La fiducia di quest'ultimo verrebbe a dipendere, quindi, anche da considerazioni di natura politica. Elementi di riflessione in questo senso non mancano. Le dimissioni della Commissione Santer nel 1995 sono state in larga parte determinate dalle minacce di sfiducia del PE (quadro 2.2) (Gozi 2001, pp. 183-86; Spence 2006b, pp. 40-42), così come le difficoltà nella formazione della Commissione Barroso sono dovute alla minaccia del Parlamento di negare la fiducia nel caso di una mancata sostituzione del candidato commissario italiano, Rocco Buttiglione, accusato di non essere adatto a ricoprire il ruolo assegnatogli (quadro 2.3) (Spence 2006b, p. 37; Rossi 2005).

È probabilmente troppo azzardato parlare di una parlamentarizzazione del sistema istituzionale comunitario. Come ricorda Magnette (2005), il potere del PE di influire sulla scelta del presidente della Commissione è molto limitato: il Parlamento può far sentire il suo malcontento verso una certa scelta dei governi nazionali più che incidere sulla scelta stessa del candidato. Per esempio, nel 1995 molti parlamentari europei votarono contro Jacques Santer, ma non riuscirono a impedirne la nomina. Anche il fatto che la nomina di José Barroso nel 2004 non sia da collegare all'esito delle elezioni eu-

Quadro 2.2. Le dimissioni della Commissione Santer

La Commissione guidata da Jacques Santer presentò le dimissioni il 15 marzo 1999 dopo la pubblicazione di un rapporto steso da un gruppo di esperti indipendenti in cui venivano ravvisate pratiche di nepotismo, frode e cattiva gestione. I responsabili vennero identificati in pochi commissari (la francese Edith Cresson, prima di tutto), ma l'intera Commissione fu accusata di aver mancato di controlli e di non aver impedito un uso poco ortodosso delle risorse comunitarie. Santer, in particolare, fu criticato per «non essersi sufficientemente interessato del funzionamento della Commissione» e «per aver permesso la nascita di uno stato nello stato». Il rapporto fu l'esito di una risoluzione del Parlamento che aveva fatto seguito ad una prima censura del gennaio 1999, con cui, però, il PE aveva deciso di non chiedere le dimissioni della Commissione. Di fronte alla minaccia di una seconda mozione di censura, la Commissione gettò la spugna.

ropee dello stesso anno, che avevano premiato il Partito popolare europeo, va nella stessa direzione. A Barroso si arrivò piuttosto dopo una lunga contrattazione tra i governi nazionali e dopo la bocciatura da parte della Gran Bretagna della candidatura del primo ministro belga, Guy Verhofstadt (sostenuto da Francia e Germania), a causa della sua contrarietà alla guerra in Iraq del 2003 e di alcune sue posizioni giudicate troppo «federaliste» da diversi governi (Spence 2006b, pp. 32-34). È vero che il Partito socialista europeo (PSE) votò in larga parte contro la fiducia a Barroso (che ottenne solamente il 58% dei consensi), ma è anche vero che, per esempio, i membri inglesi e spagnoli del PSE votarono a favore della fiducia. Insomma, se da una parte si registra una certa politicizzazione crescente nel processo di selezione del presidente della Commissione, dall'altra parte il PE ha scarsi poteri di influenza e non agisce secondo logiche bipolari.

Nella scelta dei commissari, poi, il ruolo del PE è addirittura più debole. I governi nominano i «loro» commissari e, quando il Parlamento organizza le consultazioni, valuta principalmente la preparazione tecnica del candidato più che il suo programma politico. Un indicatore del potere dei governi nella nomina dei commissari è il

Quadro 2.3. Il caso Buttiglione

Nel 2004, per la prima volta un presidente della Commissione ha dovuto rinviare la presentazione del programma al PE per paura di una sfiducia. Questo risultato è stato l'esito di un braccio di ferro tra alcuni governi nazionali (e, in particolare, quello italiano) e il PE. Durante l'audizione presso la Commissione competenze, il candidato italiano al ruolo di commissario per la Giustizia, libertà e sicurezza aveva preso posizioni, ritenute moralistiche, sulle donne, le coppie di fatto, il matrimonio «gay» e la famiglia dichiarando: «Penso che l'omosessualità è un peccato e che la famiglia esiste per permettere alla donna di fare figli ed essere protetta dal marito». La Commissione del PE lo bocciò per 27 voti contro 26. Supportato dall'allora governo italiano guidato da Silvio Berlusconi, Barroso propose un cambiamento nell'allocatione dei portafogli, senza ottenere il consenso del Parlamento. Questo costrinse Buttiglione a fare un passo indietro, aprendo così la strada alla nomina di Franco Frattini. Negli stessi giorni, anche il commissario designato ungherese László Kovács fu bocciato dal Comitato industria ed energia.

basso tasso di riconferma di questi: circa quattro quinti dei commissari sono rimasti in carica per un solo mandato (MacMullen 1997).

Anche l'allocatione dei dicasteri tende a restare una questione decisa dai governi nazionali. Così è stato sicuramente fino al 1999, quando i grandi paesi potevano nutrire ragionevoli aspettative che il loro ruolo potesse essere riconosciuto tramite l'attribuzione di portafogli importanti ai loro rappresentanti. Nella Commissione Prodi, come si è visto, le cose sono tendenzialmente cambiate. Come disse Prodi giustificando la scelta dei commissari: «io voglio che ogni commissario sia un campione, un grande campione, nella sua area di *policy*» (Peterson 2006, p. 92). Dell'accrescimento del potere autonomo di scelta del presidente ha beneficiato anche Barroso, che ha assegnato dicasteri importanti a commissari provenienti dai paesi che avevano sostenuto la sua candidatura, riservando quindi a Francia e Germania solo posti di secondo piano.

Con il passare del tempo è comunque cambiato anche il profilo politico dei commissari, che vengono sempre più spesso identificati tra coloro che hanno alle spalle una carriera politica a livello nazio-

nale o comunitario (Donnelly, Ritchie 1994; MacMullen 1997; Joana, Smith 2002; Peterson 2005). Nella Commissione Barroso, per esempio, solo due commissari su ventisette non hanno mai esercitato cariche in governi nazionali (la lussemburghese Viviane Reading e il finlandese Olli Rehn).

La natura ibrida della Commissione è evidente anche considerando i compiti che essa svolge. La Commissione ha il monopolio del potere di iniziativa legislativa. In molte politiche, solo la Commissione può sottoporre al Consiglio o al PE una proposta formale di atto legislativo. Dal Trattato di Maastricht, il PE può richiedere alla Commissione di sottoporre una proposta (art. 192 del TCE). È vero però anche che solo il 15% delle iniziative è di genuina provenienza della Commissione. Il 30% deriva dalla firma di accordi internazionali, il 32,5% dalla necessità di emendare la legislazione esistente, il 22,5% da richieste del Consiglio, del Parlamento o di parti terze (Commissione europea 2001a).

In alcuni ambiti, come nel caso della politica della concorrenza, la Commissione agisce come un'agenzia regolativa, ovvero gode di una rilevante autonomia decisionale. Il motivo di questo è evidente: perché la concorrenza a livello comunitario sia reale e perché le decisioni in questo ambito siano rispettate, esse devono essere affidate a un'istituzione imparziale piuttosto che alla «buona volontà» degli Stati membri (McGowan 2000). In molte politiche la Commissione ha un ruolo più limitato, occupandosi principalmente del controllo dell'implementazione delle decisioni assunte (Peters 2000; Christiansen 2006b). In quest'ultima funzione, la Commissione è affiancata da numerosi comitati (oltre cinquecento) composti da funzionari nazionali. Questo proliferare di comitati è conosciuto come «comitatologia» ed è considerato uno strumento a disposizione dei governi per seguire (ed eventualmente modificare) l'esito delle decisioni comunitarie (Buitendijk, van Schendelen 1995; Christiansen, Kirchner 2000). In alcuni ambiti, come quelli relativi all'allargamento, la Commissione ha un ruolo di «gestore» delle decisioni (*policy manager*) (Laffan 1997). Essa deve, infine, occuparsi della comunicazione tra UE e cittadini (Mak 2004), rappresentare l'UE sulla scena internazionale (Woolcock 2000) e mediare tra le diverse istituzioni comunitarie (Schmidt 2000). Quest'ultimo ruolo è particolarmente importante, ed è dettato dal fatto che la Commissione è l'unica istituzione presente in ogni passaggio dei processi legislativi.

Nello svolgimento del suo lavoro, ogni commissario è affiancato da un *gabinetto*, che è considerato l'elemento di legame tra il commissario, l'apparato amministrativo della Commissione e le altre istituzioni europee. Per questo, esso ha acquisito un ruolo centrale nei processi decisionali comunitari e i suoi membri sono diventati anche uno degli obiettivi preferiti dei gruppi di interesse privati e degli Stati nazionali. Anzi, per lungo tempo i membri del gabinetto sono spesso stati visti come rappresentanti nazionali. Altiero Spinelli scriveva nel 1966:

una semplice solidarietà umana è sempre presente in grande misura tra i funzionari della stessa nazione, con le loro abitudini e lingua comune, e un sottile senso di xenofobia tra funzionari di un paese verso quelli di altri paesi appare piuttosto con facilità. Questa combinazione di circostanze spiega l'inevitabile presenza in seno all'amministrazione di una considerevole fedeltà nazionale e, qualche volta, anche di *omertà* [in italiano nel testo] nazionale (Spinelli 1966, p. 73, cit. in Edwards 2006, p. 12).

Per evitare le disfunzioni legate a questa organizzazione, Prodi ha avviato una profonda riforma del sistema dei gabinetti, stabilendo che il numero massimo dei loro componenti debba essere di sei persone (nove nel caso del presidente) e che ogni commissario debba avere un capo di gabinetto (*chef*) o un suo vicecapo (*adjoint*) di una nazionalità diversa (Peterson 2000). Come capo di gabinetto Prodi stesso scelse un irlandese, David O'Sullivan (Peterson 2006, p. 96). Nella Commissione Barroso, le nazionalità presenti in ogni gabinetto sono almeno tre, si ricerca un certo equilibrio di genere e tre dei membri sono funzionari comunitari.

I membri del gabinetto sono scelti direttamente dal commissario e sono responsabili verso di esso. Non potrebbe essere altrimenti.

Il loro lavoro, quindi, è legato alla fortuna politica del commissario. Per questo, nessun membro di gabinetto ha il lavoro assicurato, e, all'inizio di ogni nuova Commissione, non è infrequente vedere ex membri di gabinetto inviare o discutere del proprio curriculum con i nuovi commissari (Eppink 2007). Avendo un ruolo così sensibile, nella loro ricerca di lavoro sono spesso supportati dalle rappresentanze nazionali o dai ministeri degli Esteri del loro paese di provenienza. Questo è soprattutto il caso della Gran Bretagna, che dispone di una lista di nomi di possibili membri di gabinetto da inviare ad ogni nuo-

vo commissario. Nel palazzo della Commissione si racconta perfino di un giovane funzionario che aveva ricevuto una risposta negativa a una domanda di assunzione per un posto di membro di gabinetto per cui non aveva nemmeno fatto domanda. Un funzionario del ministero degli Esteri britannico aveva messo la sua domanda di candidatura nella buca delle lettere del commissario senza avvertirlo.

L'apparato amministrativo della Commissione è organizzato in ventotto Direzioni generali (DG), a cui si devono aggiungere dodici servizi che la Commissione svolge per l'intera UE (come quello relativo alle pubblicazioni, che ha sede a Lussemburgo, o l'Ufficio per la selezione del personale). Si tratta di servizi generalmente settoriali, anche se alcune DG hanno un compito di coordinamento orizzontale, come la DG Bilancio, la DG Personale e amministrazione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Storicamente, le DG erano identificate con un numero. Frasi come «se la DG I è d'accordo, e le DG IA e IB non sono contrarie, occorre anche consultare la DG III» erano abbastanza comuni. Naturalmente, un simile linguaggio poteva essere compreso solo dagli «iniziati» al sistema comunitario, ma risultava del tutto incomprensibile al grande pubblico. Per questo motivo, la Commissione Prodi decise di sostituire i numeri con l'abbreviazione del loro nome generale. Il problema, quindi, diventava linguistico. Se il nome DG TRADE (Commercio) risultava comprensibile a un pubblico inglese, il nome DG SANCO (Salute e protezione dei consumatori) privilegiava il pubblico francese, ma al pubblico inglese o italiano non diceva nulla («SANCO» è l'abbreviazione di *Santé et Consommateurs*). L'evoluzione delle DG sotto le Commissioni Santer, Prodi e Barroso è riportata nella tab. 2.6.

In linea di principio, le DG sono comparabili a una sorta di ministeri nazionali. Si tratta, però, di un'approssimazione. Esse, infatti, non svolgono compiti esecutivi ma sono più che altro strutture finalizzate alla soluzione dei problemi identificati dai commissari. Inoltre, esse lavorano in stretto contatto con i ministeri nazionali, mettendo questi in rapporto con la struttura amministrativa e politica comunitaria (Spence 2006a, p. 129). Le DG e i loro direttori generali non dipendono politicamente dai commissari titolari delle competenze a cui le DG fanno riferimento. E questo fa sì che, qualche volta, i rapporti tra la Commissione e le DG possano diventare molto tesi. Giova ricordare il modo in cui Delors apostrofava i direttori generali:

Se io potessi assumere e licenziare qui, starei addosso ad almeno cinque o sei di voi [...]. Io so chi tra di voi non mi prende sul serio e chi invece sì [...]. Io so chi siete [...]. Io vedo tutto e rifletto su ciò che vedo. In un governo, potrei mandare a casa le persone. Ma qui voi siete tutti baroni, ed è difficile darvi una sferzata [...]. Ma vi avrò in ogni caso [...]. Vi sono alcuni tra voi che sembrano aver progredito di poco dalla scuola elementare. Sotto questo profilo, DG III e DG IV sono peggio degli altri [...]. Non ho alcuna intenzione di lasciarvi andare avanti così (cit. in Ross 1994, p. 121).

L'apparato amministrativo della Commissione è al tempo stesso troppo grande e troppo piccolo. È troppo grande se si considera l'idea iniziale di Monnet di un'istituzione di coordinamento molto leggera e agile, così come è troppo grande per tutti coloro che vorrebbero che fossero gli Stati gli attori fondamentali dell'UE. Allo stesso tempo, però, esso è troppo piccolo. Si pensi solamente al fatto che il numero di funzionari comunitari *strictu sensu* che vi lavorano (ovvero senza tenere conto dei funzionari nazionali che lavorano alle relazioni con l'UE) è paragonabile al numero di funzionari di una città di dimensioni medio-grandi, come Amsterdam o Barcellona, con la differenza che i cittadini europei sono oramai quasi mezzo miliardo. Ogni DG è composta da un numero variabile di funzionari compreso tra quattrocento e novecento, anche se vi sono alcune eccezioni, come la DG Informatica che ha un organico di circa duemila persone. In linea generale, sono più grandi quelle DG che svolgono competenze comunitarie.

Uno dei problemi di fondo del funzionamento della Commissione è quello del coordinamento, anche perché molte delle questioni su cui una DG lavora si sovrappongono ai compiti di altre DG, rischiando di creare conflitti di attribuzione (Spence 2006a, pp. 147-50). Per esempio, è evidente che, pur occupandosi di cose affini, la DG Trasporti e la DG Ambiente possono avere interessi e punti di vista in parte opposti, così come la DG Mercato unico e la DG Salute del consumatore. Tali conflitti sono poi esasperati anche per il fatto che ogni DG sviluppa un suo proprio interesse funzionale e un peculiare stile decisionale. Per questo motivo, sono stati creati dei meccanismi di coordinamento.

Il primo di essi riguarda il coinvolgimento del Segretariato generale della Commissione, che, come il Segretariato generale del Consiglio, tiene assieme le «fila» del processo decisionale. Il secondo è

Tab. 2.6. Le denominazioni delle DG nelle Commissioni Santer, Prodi e Barroso

DG Commissione Santer	Numero	DG Commissione Prodi	DG Commissione Barroso	Abbreviazione
External relations: Common commercial policy and relations with North America, the Far East, Australia and New Zealand	DG I	Trade	Trade	DG TRADE
External relations: Europe and the New Independent States, common foreign and security policy and external missions	DG IA	External relations	External relations	DG RELEX
External relations: Southern Mediterranean, Middle and Near East, Latin America, South and South-East Asia and North-South co-operation	DG IB			
Economic and financial affaires	DG II	Economic and financial affairs	Economic and financial affairs	DG ECFIN
Industry	DG III	Enterprise	Enterprise and industry	DG ENTR
Competition	DG IV	Competition	Competition	DG COMP
Employment, Industrial relations and social affairs	DG V	Employment and social affairs	Employment, social affairs and equal opportunities	DG EMPL
Agriculture	DG VI	Agriculture	Agriculture and rural development	DG AGRI
Transport	DG VII	Energy and transport	Energy and transport	DG TREN
Development	DG VIII	Development	Development	DG DEV
Personnel and administration	DG IX	Personnel and administration	Personnel and administration	DG ADMIN
Information, communication, culture, audiovisual	DG X	Press and communication	Communication	DG COMM
Environment, nuclear safety and civil protection	DG XI	Environment	Environment	DG ENV
Science, research and development	DG XII	Research	Research	DG RTD
Telecommunication, information market and exploitation of research	DG XIII	Information society	Information society and media	DG INFO
Fisheries	DG XIV	Fisheries	Fisheries and maritime affairs	DG FISH
Internal market and financial services	DG XV	Internal market	Internal market and services	DG MARKT
Regional policies and cohesion	DG XVI	Regional policy	Regional policy	DG REGIO
Energy	DG XVII			
Budgets	DG XIX	Budget	Budget	DG BUDG
Financial control	DG XX	Financial control	Internal audit service	IAS
Taxation and customs union	DG XXI	Taxation and customs union	Taxation and customs union	DG TAXUD
Education, training and youth	DG XXII	Education and culture	Education and culture	DG EAC
Enterprise policy, distributive trades, tourism and cooperatives	DG XXIII			
Consumer policy and consumer health protection	DG XXIV	Health and consumer protection	Health and consumer protection	DG SANCO
		Justice and home affairs	Justice, freedom and security	DG JLS
		Enlargement	Enlargement	DG ELARG
			Humanitarian aid	DG ECHO
			Informatics	DG DIGIT
			Interpretation	DG SCIC
			Translation	DG T

Fonte: elaborazione da Spence (2006a), pp. 131-33.

costituito dalla riunione settimanale dei direttori generali, dei capi di gabinetto (*chefs de cabinets*) e dei vicecapi di gabinetto, che va sotto il nome di «Inter-Service Consultation» (sistema di consultazione tra servizi). Questo grande bisogno di coordinamento mostra la differenza tra la Commissione e una «normale» burocrazia: la Commissione manca di una chiara catena gerarchica di comando (Christiansen 2006b, pp. 109-10). Per facilitare il coordinamento, una delle prime iniziative di Prodi fu quella di spostare gli uffici dei commissari dal palazzo della Commissione nelle sedi delle rispettive DG. Non si è trattato probabilmente di una buona decisione: commissari e DG hanno mostrato di non saper convivere senza rivalità, dato che spesso la logica che guida le loro azioni è diversa (politica nel caso dei primi, tecnocratica nel caso delle seconde). Inoltre, i commissari hanno perso quella frequentazione quotidiana tra loro, fatta anche di brevi «pause-caffè» o pranzi assieme, in cui molti problemi potevano venire risolti prima di giungere alla riunione del Collegio dei commissari. Per questo, Barroso è ritornato sui passi fatti da Prodi.

4. Il Parlamento europeo

Il PE è un'istituzione nata debole ma che, nel tempo, ha finito per consolidarsi e vedere i suoi poteri aumentare (tab. 2.7). Si tratta di un'istituzione importante non solo dal punto di vista simbolico (in quanto unica istituzione legislativa transnazionale eletta direttamente) e decisionale, ma per l'intero funzionamento dell'UE. Alcuni tra i principali studiosi del PE scrivono, forse un po' enfaticamente:

Si immagini solamente cosa sarebbe l'UE senza il Parlamento: sarebbe un sistema dominato da burocrati e diplomatici, vagamente controllati dai ministri che volano periodicamente a Bruxelles. L'esistenza nel cuore dei processi decisionali di Bruxelles di un corpo composto di rappresentanti a tempo pieno, che fanno domande, bussano alle porte, che portano la luce negli angoli bui, che dialogano con i loro elettori a livello nazionale, rende l'UE un sistema più aperto, trasparente e democratico. I parlamentari europei arrivano dai partiti di governo e di opposizione e rappresentano non solamente le capitali, ma le regioni nella loro diversità. In breve, il Parlamento rende pluralistico il processo decisionale e porta valore aggiunto alla legislazione comunitaria (Corbett, Jacobs, Shackleton 2007, p. 6).

Tab. 2.7. Le principali riforme dei trattati riguardanti il Parlamento europeo

Trattato	Elezioni dei membri del PE	Ruolo legislativo e di bilancio	Nomina e controllo del potere esecutivo
Trattato di Parigi (1950)	Membri scelti attraverso elezioni dirette o tra i parlamentari nazionali		Diritto di sfiduciare l'Alta autorità
Trattato di Roma (1957)	Specifiche indicazioni per l'elezione diretta (implementate nel 1979)	Diritto di essere consultato e di dare un'opinione al Consiglio	
Trattati di bilancio (1970 e 1975)		Diritto di rifiutare il bilancio, modificare il livello di spesa e approvare/disapprovare i conti (disarcico)	
Atto unico europeo (1986)		Procedura di cooperazione che dà diritto ad una seconda lettura. Procedura di parere conforme per approvare allargamenti e alcuni accordi internazionali	
Trattato di Maastricht (1992)		Procedura di codecisione con la conciliazione che riguarda 15 basi legali. Diritto a chiedere alla Commissione di avanzare una proposta legislativa	Diritto di approvare la Commissione nel suo complesso + comitati di inchiesta. Nomina del mediatore europeo. Il presidente della BCE relaziona davanti al Comitato parlamentare
Trattato di Amsterdam (1997)		Semplificazione ed estensione della codecisione a 32 basi legali	Diritto di approvare il presidente della Commissione
Trattato di Nizza (2001)		Estensione della codecisione a 37 basi legali	

Fonte: elaborazione da Shackleton (2006), p. 106.

Eletto direttamente dal 1979, il PE trae origine dall'Assemblea comune creata con il Trattato di Parigi, che condivideva con l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa la sede di Strasburgo. L'Assemblea comune aveva il solo potere di sfiduciare l'Alta autorità con una maggioranza dei due terzi dei votanti. I suoi membri potevano venire scelti tra i parlamentari nazionali o attraverso elezioni dirette. Sebbene nessun paese avesse scelto questa seconda modalità, il solo fatto che essa fosse prevista distingueva l'Assemblea comune dalle assemblee rappresentative delle tradizionali organizzazioni internazionali. In effetti, il Trattato di Roma stabiliva che i membri del PE avrebbero dovuto essere eletti direttamente, senza però specificare a partire da quando. Le prime elezioni parlamentari si tengono solamente nel 1979, dopo l'approvazione da parte del Consiglio della decisione 76/787 dal titolo *Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto*. In più, il Trattato di Roma stabiliva che il Parlamento avrebbe avuto potere di consultazione e supervisione sulle attività del Consiglio, attribuendogli così una sorta di potere legislativo allo stato embrionale.

Tra il 1970 e il 1975 il Parlamento riceve anche poteri in materia finanziaria, inclusa la possibilità di approvare o rigettare il bilancio comunitario (cosa che succederà nel 1979 e nel 1984) e di emendarlo (seppure entro certi limiti). Questa riforma è il risultato di un più ampio cambiamento nel modo di intendere il bilancio comunitario, che non viene più calcolato sulla base del prodotto interno lordo dei singoli paesi, ma viene considerato una «risorsa propria» gestita direttamente dalla Comunità. Avendo quindi perso i parlamenti nazionali il controllo del bilancio europeo, un gruppo di governi (capeggiato da quello olandese) ritenne necessario che il controllo venisse attribuito al PE. Questo rese indispensabile l'adozione di un sistema di elezione diretta, fortemente sostenuto dal presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e dal cancelliere tedesco Helmut Schmidt.

Anche la CGE ha avuto un ruolo importante nell'affermazione dei poteri del PE. Nel 1980, essa pronuncia la sentenza cosiddetta «del-l'isoglucosio», con cui la Corte annulla una decisione del Consiglio per non aver consultato il Parlamento prima della sua approvazione. Inoltre, la Corte stabilisce che il diritto del Parlamento di essere consultato costituisce

lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (sentenza *Maizena GmbH vs. Consiglio delle Comunità europee*, causa 29 ottobre 1980, n. 139/79).

Da parte sua, l'AUE stabilisce che su alcune materie il Parlamento ha il diritto di esprimere un suo parere anche in una seconda lettura e che il Consiglio può superare un suo eventuale giudizio negativo solo ricorrendo ad un voto all'unanimità. Tale nuova procedura è stata usata circa trenta volte solamente nei primi due anni dopo l'approvazione dell'AUE (Shackleton 2006, p. 108).

Un importante accrescimento del ruolo del PE è promosso con il Trattato di Maastricht. Esso introduce la procedura di codecisione, in cui, per la prima volta, e in un numero limitato di materie, al Parlamento viene riconosciuto un pieno potere legislativo. L'idea che sta dietro questa importante innovazione è il ritenere che l'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio abbia ridotto ulteriormente il controllo sulle decisioni europee dei parlamenti nazionali, incrementando il deficit di democrazia dell'UE. Il Trattato di Maastricht incrementa anche i poteri del PE nel processo di formazione della Commissione, aumenta i suoi poteri di inchiesta e di nomina e stabilisce che il Parlamento può chiedere alla Commissione di presentare un'iniziativa legislativa. Il potere del PE resta però limitato nelle questioni più «sensibili», quelle riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e quelle concernenti il settore della giustizia e affari interni.

Il Trattato di Amsterdam allarga ulteriormente gli ambiti di utilizzo della codecisione, portando a trentadue le basi legali interessate. Ciò è riconducibile principalmente al fatto che la codecisione tende a facilitare gli accordi tra paesi, rendendo più veloci i processi decisionali (cosa gradita ai governi britannico e danese) e riducendo, al contempo, il deficit democratico (come richiesto dalla Germania). Questo Trattato riconosce al PE anche il potere di approvare il presidente della Commissione identificato dal Consiglio europeo, potere complementare a quello di sfiducia garantito al Parlamento fin dal

1957. Il Trattato di Nizza estende ancor più gli ambiti di utilizzo della codecisione (le basi legali vengono portate a trentasette).

Sulla stessa linea si muove il Trattato di Lisbona. Se e quando entrerà in vigore, esso farà della codecisione la «procedura legislativa ordinaria», estendendone l'utilizzo a novanta basi legali, incluse la politica agricola comune, la politica della pesca, la politica commerciale e le tematiche legate alla giustizia e affari interni. In più, esso stabilisce anche che la nomina del presidente della Commissione e del Collegio dei commissari deve tenere in considerazione l'esito delle elezioni europee, rafforzando in questo modo la relazione politica tra il Parlamento e la Commissione stessa.

Come si vede, nel corso degli anni vi è stato un progressivo rafforzamento del ruolo e dei poteri del PE. Secondo Magnette (2005) e Rittberger (2005) questo è spiegabile non tanto nei termini di un successo del PE stesso, quanto piuttosto nel fatto che gli Stati membri hanno trovato funzionale questo rafforzamento. Con due sole eccezioni, evidenziate da Hix (2002a) ed entrambe riconducibili alle contrattazioni per la firma del Trattato di Amsterdam: il ruolo del PE nella procedura di nomina della Commissione e il potere del PE nella terza lettura della codecisione.

Magnette (2005, pp. 107-10) evidenzia tre motivi per cui gli Stati hanno favorito un rafforzamento del PE. Il primo riguarda motivi strategici dei governi. Per esempio, nel 2001 il governo tedesco propose di aumentare il numero dei componenti perché voleva avere un numero di parlamentari superiore a quello di Francia, Italia e Gran Bretagna, dato che, anche dopo l'unificazione, il peso della Germania in termini di voti nel Consiglio era rimasto invariato rispetto a quello degli altri grandi paesi. Il secondo motivo rimanda al fatto che alcuni governi volevano rafforzare il PE per indebolire la Commissione. Questo spiega perché oggi è diventata pratica diffusa la promozione, attraverso il PE, di interessi (anche) nazionali. Per esempio, nel 2004 l'allora presidente della Repubblica francese Jacques Chirac chiese ai parlamentari europei francesi di fare massa critica dentro il PE per far sentire più alta la voce della Francia («Le Monde», 30 aprile 2004). Infine, per molti leader europei, non c'è democrazia senza parlamento. Il deficit democratico richiede quindi di avere un sistema istituzionale comunitario simile a quello adottato a livello nazionale, che i cittadini possano riconoscere come legittimo.

Il PE ha tre sedi. Come recita un protocollo del Trattato di Amsterdam, «il PE ha sede a Strasburgo, ove si tengono in linea di massima 12 tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio. Le tornate plenarie aggiuntive si tengono a Bruxelles. Le commissioni del PE si riuniscono a Bruxelles. Il Segretariato generale del PE e i suoi servizi restano a Lussemburgo». Il PE è quindi anche un'istituzione itinerante: una delle prime cose che si notano andando ad incontrare un parlamentare nel suo studio a Bruxelles sono le casse di metallo grigie presenti nei corridoi. Sono le casse che contengono i documenti che ogni singolo parlamentare desidera spedire a Strasburgo in vista della sessione plenaria.

Come se non bastasse, il PE lavora nelle ventitré lingue comunitarie: bulgaro, ceco, danese, olandese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, polacco, portoghese, rumeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese, tedesco e ungherese. È davvero necessario questo multilinguismo, più di sei volte superiore a quello dei lavori delle Nazioni Unite? Vi sono alcune forti ragioni a favore. La prima riguarda il fatto che i parlamentari europei non sono diplomatici di carriera: è difficile pretendere da loro la conoscenza delle principali lingue europee. Inoltre, gli elettori devono poter scegliere i loro rappresentanti sulla base di affinità politiche, non in base alle conoscenze linguistiche dei candidati. In secondo luogo, l'UE ha fatto del multiculturalismo una sua bandiera. I cittadini europei probabilmente non sentirebbero come propria e legittima un'istituzione in cui non fosse possibile esprimersi nella loro lingua. In terzo luogo, la legislazione prodotta dal PE è direttamente vincolante per tutti i cittadini comunitari, che devono essere messi tutti nelle stesse condizioni di conoscerla ed applicarla (Judge, Earnshaw 2003, pp. 163-67). Per questo, vengono tradotte più di un milione di pagine ogni anno nelle diverse lingue.

A prima vista, il PE sembra essere particolarmente frammentato. Esso è infatti composto da 785 membri (che dal 2009 diventeranno 736) eletti in ventisette paesi diversi, secondo liste di partito in competizione tra loro e decise a livello nazionale. Le elezioni europee si tengono nell'arco di quattro giorni, per rispettare le diverse tradizioni nazionali. Per esempio, mentre in Italia è consuetudine votare la domenica, in Olanda si vota il giovedì. La formula elettorale utilizzata è quella proporzionale in tutta l'UE, ma declinata secondo al-

cuni accorgimenti nazionali. In Lettonia, il collegio elettorale è nazionale, mentre in Italia è diviso in 5 macroregioni; in Ungheria non sono previsti voti di preferenza, mentre in Polonia sì; in Svezia si applica la formula modificata Sainte-Lagüe, mentre in Portogallo si usa il metodo D'Hont, e così via.

I diversi parlamentari non rappresentano tutti lo stesso numero di cittadini (tab. 2.8). I parlamentari tedeschi, per esempio, rappresentano ognuno 829.000 cittadini tedeschi, contro i 72.000 rappresentati dai parlamentari lussemburghesi. Questo è facilmente spiegabile: la sovrarappresentazione dei paesi piccoli offre loro la possibilità di «contare» senza incrementare in modo eccessivo il numero dei parlamentari. Preoccupati della loro rielezione, inoltre, i parlamentari europei devono rispondere principalmente alla loro *constituency*, e, quindi, devono assecondare spesso gli interessi nazionali e di partito più degli interessi europei.

Per far fronte a queste logiche disgregative, il PE ha messo in essere una serie di strumenti aggregativi. Esso elegge, per esempio, un presidente che ne gestisce i lavori per due anni e mezzo (cioè per metà legislatura), facendo ruotare la carica tra i principali gruppi politici. In sostanza, un presidente socialista lascia la carica a metà mandato ad un presidente popolare o ad uno liberale, che, dopo due anni e mezzo, lascia la carica ad un presidente di un altro gruppo e così via. Il presidente, assistito da 14 vicepresidenti, dirige i lavori del Parlamento e lo rappresenta presso le altre istituzioni comunitarie e i paesi membri, così come nelle arene internazionali. Egli presiede, inoltre, la Conferenza dei presidenti dei gruppi politici, che decide l'agenda delle sessioni plenarie, attribuisce i dossier alle commissioni parlamentari e decide l'invio di delegazioni nei paesi terzi. Infine, presiede l'Ufficio di presidenza, in cui, assieme ai vicepresidenti, decide del funzionamento interno del Parlamento, e cioè dello stato di previsione delle entrate e delle spese del PE, della sua organizzazione amministrativa e finanziaria e di tutto ciò che riguarda il Segretariato e i suoi servizi (Corbett, Jacobs, Shackleton 2007, cap. 6).

Tra gli altri strumenti adottati per ridurre la complessità del Parlamento e incrementarne l'efficienza vanno ricordati i gruppi politici e le commissioni parlamentari. I gruppi politici sono formati sulla base dell'affinità politico-ideologica e non della nazionalità (Costa 2001; Kreppel 2002; Corbett, Jacobs, Shackleton 2007, cap. 5). Un

Tab. 2.8. La composizione nazionale del Parlamento europeo nel 2007 e nel 2009

Paese	Popolazione (migliaia)	Percentuale della popolazione del paese sulla popolazione europea	Seggi per paese nel 2007	Seggi per paese dal 2009	Numero di abitanti rappresentati da ogni parlamentare dal 2009
Germania	82.038	17,1	99	99	829.000
Regno Unito	59.247	12,3	78	72	823.000
Francia	58.966	12,3	78	72	819.000
Italia	57.612	12,0	78	72	800.000
Spagna	39.394	8,2	54	50	788.000
Polonia	38.667	8,0	54	50	773.000
Romania	22.489	4,7	35	33	681.000
Olanda	15.760	3,3	27	25	630.000
Grecia	10.533	2,2	24	22	479.000
Repubblica Ceca	10.290	2,1	24	22	468.000
Belgio	10.213	2,1	24	22	464.000
Ungheria	10.092	2,1	24	22	459.000
Portogallo	9.980	2,1	24	22	454.000
Svezia	8.854	1,8	19	18	492.000
Bulgaria	8.230	1,7	18	17	484.000
Austria	8.082	1,7	18	17	475.000
Slovacchia	5.393	1,1	14	13	415.000
Danimarca	5.313	1,1	14	13	409.000
Finlandia	5.160	1,1	14	13	397.000
Irlanda	3.744	0,8	13	12	312.000
Lituania	3.701	0,8	13	12	308.000
Lettonia	2.439	0,5	9	8	305.000
Slovenia	1.978	0,4	7	7	283.000
Estonia	1.446	0,3	6	6	241.000
Cipro	752	0,2	6	6	125.000
Lussemburgo	429	0,1	6	6	72.000
Malta	379	0,1	5	5	76.000
<i>Totale UE27</i>	<i>481.181</i>	<i>100,00</i>	<i>785</i>	<i>736</i>	<i>657.000</i>

gruppo politico è composto da un numero minimo di 19 deputati e deve quanto meno assicurare la rappresentanza di un quinto degli Stati membri (attualmente, cinque). Fino al 1999 era possibile formare un gruppo se vi aderivano almeno 29 parlamentari, anche se di un unico Stato membro. Forza Italia fu l'unico partito ad approfittare di questa regola nel 1994, quando per la prima volta arrivò al PE. I gruppi non possono essere creati solamente su basi tecniche, come spesso è stato fatto. Ha fatto storia, a questo proposito, il caso del gruppo composto dal francese Front National, dal belga Vlaams Blok e dalle italiane Lega Nord e Lista Bonino, che fu sciolto dopo un pronunciamento della CGE. Le regole per la creazione dei gruppi politici hanno garantito una certa loro stabilità nel tempo, nonostante i partiti aderenti siano cambiati relativamente spesso. Nel 2005 i gruppi politici erano sette, uno in più di quanto registrato nel 1979 prima dell'elezione diretta.

All'interno dei gruppi si registra un elevato grado di convergenza nel comportamento di voto. Diversi possono esserne i motivi. Come ha notato Hix (2002b), i parlamentari europei votano più spesso secondo linee partitico-ideologiche che non secondo la nazionalità. La richiesta del premier ungherese Peter Medgyessy di formare una lista unica alle elezioni europee del 2004 per dare peso e visibilità ai parlamentari europei ungheresi non ebbe, per esempio, seguito. Una seconda spiegazione risiede nel fatto che i processi decisionali comunitari richiedono ampi consensi. Il PE deve esprimersi a maggioranza assoluta nel caso di nuovi allargamenti, per bocciare o accettare emendamenti al bilancio comunitario proposti dal Consiglio e per portare emendamenti alla posizione comune del Consiglio stesso e della Commissione nell'ambito della procedura di codecisione. Infine, il fatto che essi non controllino risorse economiche e fiscali e che discutano spesso di «grandi principi» fa sì che le differenze tra i vari partiti vengano limiate. Di fatto, nel PE manca una dinamica bipolare, presente in molti parlamenti nazionali.

Dato che nessuno dei gruppi parlamentari raggiunge la maggioranza assoluta, i parlamentari spendono molto tempo a costruire consenso (Shackleton 2006, p. 112). Mentre nel caso della politica nazionale la bravura di un parlamentare si misura dalla sua capacità oratoria e dalla sua capacità di portare argomenti che mettano in crisi gli avversari, nel caso del PE essa si misura sulla capacità di creare accordo. In altre parole, è bravo quel parlamentare europeo che rie-

sce a mediare tra i diversi gruppi politici, tra i parlamentari di diverse nazionalità e tra le posizioni delle diverse istituzioni.

I gruppi politici sono solo uno dei livelli in cui si strutturano i partiti politici europei (Bardi 2002). Un secondo livello è quello delle federazioni transnazionali. Esse raggruppano attorno a principi generali i partiti nazionali, e sono principalmente tre: il Partito popolare europeo (PPE), con posizioni di centrodestra; il Partito europeo dei liberali, democratici e riformatori (European Liberal Democratic and Reform Party – ELDR) con posizioni di centro; e il Partito socialista europeo (PSE), su posizioni di centrosinistra. Alcuni autori e uomini politici avevano previsto che queste federazioni avrebbero finito per diventare organizzazioni in grado di esprimere una propria leadership e programmi politici organici e strutturati, in tutto simili ai partiti politici nazionali. Così non è stato. Da una parte, infatti, persistono considerevoli eterogeneità programmatiche tra i partiti che vi prendono parte. Non deve stupire se i partiti politici nazionali hanno tradizioni politiche diverse, essendo espressione di storie diverse. Questo si traduce anche in idee di sviluppo diverse dei singoli partiti: la «Terza via» proposta dall'ex premier britannico Tony Blair per riformare la sinistra britannica è per molti aspetti diversa dalla «Nuova sinistra» proposta dall'ex cancelliere tedesco Gerard Schröder. Inoltre, il sistema istituzionale dell'UE impedisce lo sviluppo di una centralizzazione che, invece, è stata possibile a livello nazionale proprio perché i partiti servivano a dare supporto al governo e a decidere le leggi in parlamento. Il supporto o l'opposizione ad un governo ha permesso l'affermarsi di una dinamica bipolare in molti parlamenti nazionali, ma non in quello europeo. Infine, molte delle questioni discusse nell'UE hanno una natura principalmente funzionale e segmentata: i partiti nazionali offrono «visioni del mondo», mentre i partiti europei non riescono a mobilitare i loro elettori su aspetti tecnici e specifici, che invece costituiscono il «pane quotidiano» dell'UE (Magnette 2005).

Infine, il terzo livello di partito coinvolto è quello nazionale. I partiti nazionali sono importanti perché selezionano i candidati alle elezioni europee, contribuiscono in modo significativo alla loro elezione e strutturano i dibattiti a livello nazionale sull'UE. I partiti nazionali costituiscono importanti attori all'interno dei gruppi politici: l'adesione di un partito nazionale a un determinato gruppo può cam-

biare gli equilibri all'interno del PE e può costituire una fonte di legittimazione sul piano nazionale (come è successo con l'adesione di Forza Italia al PPE).

Il secondo meccanismo adottato per limitare la frammentazione del PE è quello delle commissioni parlamentari. Specializzata in un settore di *policy*, ognuna di esse riflette la composizione del Parlamento stesso. Le commissioni parlamentari hanno un compito determinante nel processo decisionale: esaminano i testi proposti dalla Commissione europea e nominano un relatore (*rapporteur*) incaricato di presentare le riflessioni della Commissione parlamentare nella seduta plenaria (Nugent 2006, pp. 274-76). Il fatto che il lavoro delle commissioni sia pubblico e sia anche molto accurato fa sì che i gruppi di interesse vedano nelle commissioni un interlocutore particolarmente importante nella loro azione di *lobbying* (Shackleton 2006, p. 113).

Le commissioni parlamentari possono essere permanenti o temporanee. Le 22 commissioni permanenti godono di maggior prestigio (e alcune più di altre) (tab. 2.9), ma anche quelle temporanee possono occuparsi di questioni rilevanti, soprattutto per l'opinione pubblica. Nel 1997, per esempio, il PE decise di creare una commissione *ad hoc* sul caso della «mucca pazza»; nel 2000 e 2001 creò una commissione sul sistema di intercettazioni conosciuto come ECHELON; nel 2001 organizzò una commissione sugli studi genetici applicati all'uomo; e così via, fino alla commissione (presieduta dall'italiano Claudio Fava) sull'uso di aeroporti europei da parte della CIA per il trasporto di prigionieri (soprattutto sospetti terroristi) detenuti illegalmente.

Se è vero che il PE ha visto crescere il suo potere di influenza nei processi decisionali comunitari, è anche vero che, al contempo, esso ha anche visto una costante diminuzione della partecipazione per la sua elezione (tab. 2.10). In alcuni casi l'astensionismo ha raggiunto percentuali significativamente più alte di quelle registrate in occasione delle elezioni nazionali. Così come vi sono molte preoccupazioni per il fatto che le elezioni europee sono state sostanzialmente disertate dagli elettori di molti dei nuovi paesi entrati nell'UE, come la Slovacchia, la Polonia e l'Estonia, oltre che da molti elettori dei paesi «vecchi» (Austria, Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito e via discorrendo).

I bassi tassi di partecipazione sono probabilmente dovuti al fatto che le elezioni europee sono considerate dai cittadini come ele-

Tab. 2.9. Le commissioni permanenti del Parlamento europeo

Sigla	Nome esteso
AFET	Affari esteri
DROI	Diritti dell'uomo
SEDE	Sicurezza e difesa
DEVE	Sviluppo
INTA	Commercio internazionale
BUDG	Bilanci
CONT	Controllo dei bilanci
ECON	Problemi economici e monetari
EMPL	Occupazione e affari sociali
ENVI	Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare
ITRE	Industria, ricerca e energia
IMCO	Mercato interno e protezione dei consumatori
TRAN	Trasporti e turismo
REGI	Sviluppo regionale
AGRI	Agricoltura e sviluppo rurale
PECH	Pesca
CULT	Cultura e istruzione
JURI	Giuridica
LIBE	Libertà civili, giustizia e affari interni
AFCO	Affari costituzionali
FEMM	Diritti della donna e uguaglianza di genere
PETI	Petizioni

zioni di «second'ordine», ovvero meno importanti di quelle nazionali (Schmitt 2005). Ciò avviene prima di tutto perché il PE non nomina un vero e proprio governo, perché le elezioni europee sono usate dai partiti politici nazionali come una sorta di «sondaggio» circa il loro consenso nazionale più che per fini europei, e perché le istituzioni comunitarie sono certamente più distanti di quelle nazionali (anche negli Stati Uniti, quando si vota per le istituzioni federali cresce l'astensione). Infine, va ricordato il fatto che il Parlamento decide per consenso, che manca una dinamica politica bipolare, che i suoi lavori sono seguiti molto raramente dai media nazionali (Nugent 2006, p. 260).

Tab. 2.10. Il tasso di partecipazione alle elezioni europee dal 1979

Paese	Anno elezioni europee					
	1979	1984	1989	1994	1999	2004
Austria	–	–	–	67,7 (1996)	49,0	42,4
Belgio	91,6	92,2	90,7	90,7	90,0	90,8
Danimarca	47,1	52,3	46,1	52,9	50,4	47,9
Finlandia	–	–	–	60,3 (1996)	30,1	39,4
Francia	60,7	56,7	48,7	52,7	47,0	42,7
Germania	65,7	56,8	62,4	60,0	45,2	43,0
Grecia	78,6 (1981)	77,2	79,9	71,2	70,2	63,2
Irlanda	63,6	47,6	68,3	44,0	50,5	58,8
Italia	85,5	83,9	81,5	74,8	70,8	73,1
Lussemburgo	88,9	87,0	87,4	88,5	85,8	89,0
Paesi Bassi	57,8	50,5	47,2	36,0	29,9	39,3
Portogallo	–	72,2 (1987)	51,1	35,5	40,4	38,6
Regno Unito	31,6	32,6	36,2	36,4	24,0	38,8
Svezia	–	–	–	41,6 (1996)	38,3	37,8
Spagna	–	68,9 (1987)	54,8	59,1	64,4	45,1
Repubblica Ceca	–	–	–	–	–	28,3
Estonia	–	–	–	–	–	26,8
Cipro	–	–	–	–	–	71,2
Lituania	–	–	–	–	–	41,3
Lettonia	–	–	–	–	–	48,4
Ungheria	–	–	–	–	–	38,5
Malta	–	–	–	–	–	82,4
Polonia	–	–	–	–	–	20,9
Slovenia	–	–	–	–	–	28,3
Slovacchia	–	–	–	–	–	17,0
<i>Totale UE</i>	<i>63,0</i>	<i>61,0</i>	<i>58,5</i>	<i>56,8</i>	<i>49,4</i>	<i>45,7</i>

III

Il sistema istituzionale comunitario: le altre istituzioni

1. La Corte di giustizia europea

Creata fin dal Trattato di Roma, la CGE annovera oggi tre diversi tribunali: la Corte di giustizia (fondata nel 1957, da non confondere con l'istituzione complessiva), il Tribunale di primo grado (nato nel 1989) e il Tribunale della funzione pubblica (creato nel 2005). Magnette (2005, pp. 128-29) ricorda i motivi all'origine della CGE, scelta nonostante il fatto che solo Italia e Germania, tra i sei paesi fondatori, avessero una corte costituzionale. In primo luogo i governi espressero una preferenza per un'istituzione in grado di risolvere amichevolmente le dispute tra di loro relativamente all'applicazione degli obblighi imposti dai trattati, temendo, al contempo, l'indipendenza decisionale dell'Alta autorità. Tale preferenza era stata già espressa da Schuman nella sua famosa dichiarazione del 9 maggio 1950, quando disse che «disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità». In secondo luogo, i governi sapevano che un trattato non può prevedere ogni eventualità e lascia necessariamente aperti ampi margini di discrezionalità: occorre quindi un'istituzione in grado di interpretare la legge comunitaria.

La CGE ha sede in Lussemburgo. Essa è formata da 27 giudici, uno per Stato membro. Essi sono scelti «tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza» (art. 223 del TCE) e sono nominati di comune accordo dai governi per sei anni. Questo spirito è in parte contraddetto dalla pratica.

Nella realtà, ogni paese nomina un giudice senza che egli possa venire rifiutato e, spesso, senza mettere in primo piano la preparazione giuridica del nominato. Il *background* dei giudici è quindi relativamente differenziato: si va dai giudici di lungo corso a livello nazionale, agli accademici di chiara fama, ai politici o ai diplomatici altamente qualificati.

Nel loro lavoro, i giudici sono affiancati da 8 avvocati generali, che emettono opinioni preliminari sui casi in discussione. Ad un avvocato generale si chiede di agire «con assoluta imparzialità e in piena indipendenza» (art. 222 del TCE). Essi sono nominati dai governi degli Stati membri in modo collettivo, ma, fino ad ora, i grandi paesi hanno sempre avuto un avvocato generale della loro nazionalità (Nugent 2006, p. 294).

Nel 1989 viene creata anche una seconda corte, il Tribunale di primo grado, composto anche questo di 27 giudici (spesso meno qualificati dei loro colleghi della Corte di giustizia), che contribuiscono a far fronte al crescente numero di casi che la Corte deve affrontare. In effetti, tra il 1957 e il 1989 il carico di lavoro della Corte di giustizia è cresciuto in modo continuo (tab. 3.1) e, parallelamente, si sono allungati i tempi delle sentenze, in particolare quelle relative ai rinvii pregiudiziali richiesti dai tribunali nazionali. Questi ultimi sono passati, infatti, dai 6 mesi in media del 1975 ai 17,5 mesi del 1988, comportando importanti ritardi anche sul piano dei processi a livello nazionale e scoraggiando le corti nazionali che intendono rivolgersi a quella europea (Kennedy 2006, p. 127).

Il Trattato di Nizza ha previsto, inoltre, la creazione di tribunali specializzati, il primo dei quali, il Tribunale della funzione pubblica (composto da sette giudici), è entrato in servizio nel dicembre 2005 allo scopo di risolvere le dispute tra le istituzioni europee e il personale che lavora presso di esse.

La Corte di giustizia si riunisce spesso in sezioni formate da un numero dispari di componenti. Generalmente, i membri sono tre o cinque, ma possono diventare tredici nel caso della cosiddetta «grande sezione», che si riunisce in questa forma quando lo richiede uno Stato membro o un'istituzione della Comunità che è parte in causa. In casi eccezionali, la Corte si riunisce in seduta plenaria. Generalmente questo avviene quando essa deve dichiarare dimissionario il Mediatore europeo, pronunciare le dimissioni d'ufficio di un com-

missario europeo o di un membro della Corte dei conti o quando la Corte ritiene che una causa rivesta un'eccezionale importanza.

Il processo si svolge così in una fase scritta seguita da una fase orale che, contrariamente a quanto avviene a livello nazionale, è generalmente molto breve e solo in pochi casi arriva a durare qualche ora (Nugent 2006, pp. 295-96). Senza entrare troppo nel dettaglio, generalmente la fase scritta consiste nel deposito presso la cancelleria della Corte del ricorso da parte del ricorrente e nella traduzione dell'atto in tutte le lingue comunitarie. In alcuni casi può rendersi necessaria l'istruzione di una indagine preliminare da parte del giudice-relatore con la presentazione di prove e testimonianze orali e scritte. La fase orale ha lo scopo di rispondere ai quesiti della Corte e offre al ricorrente la possibilità di ricordare i motivi del ricorso e di presentare eventuali nuovi elementi emersi successivamente alla chiusura della fase scritta. In essa, infine, vi è la possibilità di illustrare e approfondire i punti più complessi della causa. La fase orale si apre con una relazione preliminare del giudice-relatore e con la presentazione (alcune settimane dopo) di un parere da parte di un avvocato generale. Generalmente, quest'ultimo viene poi fatto proprio dalla sentenza della Corte.

Per ogni singolo procedimento viene stabilita una lingua processuale. Nei procedimenti pregiudiziali la lingua processuale è la lingua utilizzata dal giudice nazionale che si è rivolto alla Corte. Nei ricorsi diretti la scelta della lingua processuale spetta al ricorrente, perché ogni cittadino europeo deve essere libero di rivolgersi alla Corte nella propria lingua madre. Tuttavia, quando il convenuto è uno Stato membro, la lingua processuale è la lingua o una delle lingue di tale Stato (come nel caso del Belgio). Una volta stabilita, la lingua processuale deve essere utilizzata nel corso di tutto il procedimento, sia negli atti scritti che nella fase orale. La lingua usata dalla Corte nelle deliberazioni è tradizionalmente il francese. Il giudizio, così come il processo, è ovviamente pubblico. Non è pubblico, invece, il momento della decisione della sentenza, che può essere presa attraverso un voto a maggioranza.

In linea generale, la CGE assomiglia a un tribunale costituzionale nazionale. Tra i suoi compiti vi è infatti quello di determinare l'estensione e i limiti dei poteri delle istituzioni comunitarie e di garantire che tra di esse vi sia equilibrio. Inoltre, essa interpreta in modo definitivo e veritiero i trattati e la legislazione europea. Essa, in-

Tab. 3.1. Il lavoro della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado

Anno	Stati membri	Corte di giustizia				Tribunale di primo grado (creato nel 1989)					
		Azioni dirette e appelli		Rinvio pregiudiziale	Totale	Giudizi*	Casi pendenti al 31/12	Azioni dirette	Casi di staff	Casi completati	Casi pendenti al 31/12
		Casi di staff	Totale**								
1970	UE6	35	47	32	79	64	n.d.				
1973	UE9	100	131	61	192	80	n.d.				
1975		26	62	69	131	78	n.d.				
1980		116	180	99	279	132	328				
1981	UE10	94	214	108	322	128	441				
1985		65	294	139	433	211	574				
1986	UE12	57	238	91	329	174	592				
1990		***	237	141	378	193	583	59	43	82	145
1995	UE15	–	157	251	408	172	508	253	79	265	616
2000		–	278	224	502	273	873	398	111	343	786
2001		–	266	237	503	244	943	345	110	340	792
2002		–	254	216	470	269	907	411	112	331	872
2003		–	346	210	556	308	974	466	124	339	999
2004	UE25	–	278	249	527	375	840	536	165	361	1174
2005		–	246	221	467	362	740	469	151	610 ****	1033

* I numeri non riportano il totale dei casi completati; ** Inclusi i casi di staff fino al 1998; *** Dopo la creazione del Tribunale di primo grado nel 1989, 153 casi pendenti, comprendenti tutti i casi di staff, sono stati trasferiti ad esso. Nel 1993, furono trasferiti altri 451 casi, seguiti da 14 nel 1994 e da 22 nel 2004;

**** Nel 2005, 117 casi di staff sono stati trasferiti dal Tribunale di primo grado al Tribunale della funzione pubblica.

Fonte: Kennedy (2006), p. 128.

fine, può infliggere multe ai governi nazionali che non rispettano il diritto comunitario.

Vi sono fondamentalmente due modi per fare ricorso alla CGE. Il primo è il *rinvio pregiudiziale*, secondo cui un giudice nazionale sottopone alla Corte questioni relative all'interpretazione o alla validità di una disposizione di diritto comunitario. Il secondo modo è il *ricorso diretto*, secondo cui un'istituzione europea, uno Stato membro, un'impresa pubblica o privata, o anche un singolo cittadino possono fare ricorso alla Corte nel caso in cui si sentano ingiustamente danneggiati. Il rinvio pregiudiziale è tale («pregiudiziale», appunto) perché l'interpretazione della Corte non entra nel merito del pro-

cesso in cui è stata sollevata la questione sottopostale, ma offre un'interpretazione di una o più norme che possono servire alla formulazione della sentenza che emetterà il tribunale nazionale.

Il potere delle corti nazionali di rivolgersi alla Corte di giustizia è stato storicamente uno degli elementi che ha permesso l'affermarsi del ruolo della CGE. Infatti, con gli anni Sessanta nasce un'alleanza tra giudici europei e nazionali che permette ad entrambe le parti di rafforzare il rispettivo potere verso i governi nazionali (Weiler 1991). L'istituzione di una corte sovranazionale, al contempo, ha permesso anche il rafforzamento delle corti nazionali nei processi decisionali domestici, e, in primo luogo, nei confronti degli esecutivi e dei par-

lamenti (Garrett, Keleman, Schulz 1998; Stone Sweet 2000; Alter 2001). Certamente, non sono mancati i contrasti tra la CGE e le corti costituzionali nazionali, soprattutto quella italiana e tedesca che si sono mostrate molto riluttanti ad accettare la supremazia della legge comunitaria. Oggi, però, nessuna corte mette in discussione il potere della Corte di giustizia (Slaughter, Stone Sweet, Weiler 1998).

La Corte è chiamata in causa anche nel caso di *ricorso per inadempimento*, ovvero nel caso in cui uno Stato membro non abbia ottemperato agli obblighi impostigli dai trattati o più in generale dalla legislazione europea. Generalmente è la Commissione che porta davanti alla Corte di giustizia il governo di uno Stato membro, di solito perché esso non ha rispettato il limite massimo per la trasposizione di una direttiva.

Il rinvio alla Corte di giustizia è l'ultimo passaggio di un più lungo e complesso processo di controllo che la Commissione esercita sugli Stati membri. Nel caso in cui uno Stato sia inadempiente, la Commissione invia un primo messaggio informale a cui lo Stato può rispondere fornendo alcune spiegazioni e osservazioni. Nel caso in cui la Commissione giudichi la risposta insoddisfacente, essa può inviare allo Stato membro una «opinione motivata» più formale, a cui lo Stato è tenuto a rispondere accuratamente. Solamente nel 10% dei casi la Commissione adisce quindi la Corte di giustizia. Come detto, la Corte può emettere multe ai paesi inadempienti. Nel 2000 la Grecia, per esempio, fu condannata ad una ammenda di 24.600 euro al giorno fino al recepimento di una direttiva in materia di gestione dei rifiuti. Nel luglio 2005, la Francia è stata invece condannata ad una ammenda di 20.316.500 euro per ogni giorno di ritardo nell'approvazione dei provvedimenti necessari per dare seguito ad una sentenza della Corte stessa.

La Corte può essere adita anche per un *ricorso per annullamento*, con il quale il ricorrente chiede l'annullamento di un atto di un'istituzione comunitaria (regolamento, direttiva, decisione). Vi sono infine delle *procedure speciali*. Per esempio, il Consiglio, la Commissione o il PE possono ricorrere alla Corte perché esprima un'opinione sulla compatibilità di un accordo internazionale con i trattati dell'UE (art. 300.6 del TCE); la Corte (normalmente il Tribunale di prima istanza) può giudicare nei casi di danno derivante dall'azione delle sue istituzioni o dei loro agenti (art. 288 del TCE); può spingere i membri della Commissione, della Corte dei conti o il Mediatore eu-

ropeo alle dimissioni in caso di cattiva condotta o mancato rispetto dei rispettivi compiti; infine, essa può dirimere le controversie tra le istituzioni europee e i loro impiegati e funzionari.

Le sentenze della CGE hanno contribuito alla costituzionalizzazione dei trattati comunitari, ovvero al «processo mediante il quale il Trattato di Roma si è andato trasformando da una serie di disposizioni legali vincolanti per gli Stati membri a un regime di integrazione verticale che conferisce diritti e obblighi giuridicamente applicabili a tutte le persone e le entità legali, pubbliche e private, all'interno del territorio della UE» (Stone Sweet 2002). Questa costituzionalizzazione è avvenuta in tre periodi (Magnette 2005, pp. 140-45; Shapiro 1999).

All'inizio, vi è stato il periodo di fondazione dell'ordine legale europeo, in cui sono stati stabiliti i principi di effetto diretto e di supremazia della legge comunitaria, e si è sviluppato il meccanismo del giudizio preliminare. Il primo principio (*effetto diretto*) stabilisce che determinate disposizioni di legge dell'UE possono conferire diritti o imporre obblighi che i tribunali nazionali sono tenuti a rendere esecutivi (Craig, De Búrca 2008, cap. 8). Esso fu definito nel 1963 dalla sentenza Van Gend en Loos (caso 26/62), nell'ambito di un processo in cui una ditta olandese, la Van Gend en Loos, appunto, ricorse a un tribunale apposito del suo paese (il *Tariefcommissie*) ritenendo di aver pagato un dazio ingiustamente aumentato per importare prodotti chimici dalla Germania all'Olanda. Per dar forza al suo appello, la ditta faceva espresso riferimento all'art. 12 del Trattato (attuale art. 25 del TCE), che impedisce la discriminazione sulla base della nazionalità. Nel controricorso presentato, il governo olandese definì il Trattato come un semplice accordo internazionale e sostenne che l'effetto diretto avrebbe contraddetto le intenzioni dei paesi firmatari. La Corte non gli diede ragione. Essa stabilì che «il Trattato istitutivo della CEE instaura un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani; ordinamento che riconosce come soggetti non solo gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

Il *principio della supremazia della legge comunitaria* stabilisce la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale (Craig, De Búrca 2008, cap. 10). Nella sentenza 6/64 del 1964 (caso Costa vs. ENEL), la Corte delibera che

nel dare vita a una Comunità di durata illimitata, dotata di istituzioni proprie, di personalità propria, di propria capacità giuridica di rappresentanza sul piano internazionale e, in particolare, di poteri reali derivanti dalla limitazione della sovranità o da un trasferimento di poteri dagli stati alla Comunità, gli Stati membri hanno limitato i loro diritti sovrani, anche se in settori circoscritti, e hanno creato in tal modo un corpo di leggi che vincolano sia i loro cittadini che loro stessi.

La sentenza fu scritta dopo un ricorso del sig. Flaminio Costa, che si era rifiutato di pagare una bolletta dell'ENEL ed era poi ricorso alla giustizia affermando che la legge italiana di nazionalizzazione dell'energia elettrica era incompatibile con il diritto comunitario.

Il principio della supremazia viene poi riaffermato e precisato anche nella sentenza *Simmenthal vs. Commissione* del 1978 (caso 92/78) (Craig, De Búrca 2008, pp. 534-35), nella quale si afferma che «ogni tribunale nazionale deve, nei casi che rientrano nella sua giurisdizione, applicare la legge comunitaria nella sua interezza e proteggere i diritti che questa conferisce agli individui e deve conseguentemente rinunciare all'applicazione di qualsiasi norma di legge nazionale che potrebbe essere in contrasto con essa, sia precedente che successiva alla norma comunitaria». Questa sentenza fu emessa a seguito di un ricorso della *Simmenthal*, che riteneva illegittima la decisione della Commissione del 27 ottobre 1978 che fissava i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate e ne stabiliva i quantitativi destinati alla trasformazione che potevano essere importati a condizioni speciali nel quarto trimestre 1978.

Negli anni Ottanta, si avvia un periodo di interpretazione delle fondamentali regole comunitarie e di costruzione del mercato comune. A questo periodo risale la definizione del principio del *mutuo riconoscimento*, secondo cui un prodotto legalmente fabbricato o commercializzato in un paese membro deve essere accettato in un altro Stato membro (Craig, De Búrca 2008, cap. 19). Per esempio, nella sentenza *Rewe-Zentrale AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (meglio conosciuta come «Cassis de Dijon») del 1978 (caso 120/78), la Corte stabilisce che le leggi nazionali non possono essere invocate per limitare gli scambi commerciali fra paesi membri se non in casi di rischio per «salute pubblica, trasparenza fiscale e difesa del consumatore». La sentenza trae origine dal ricorso della Francia contro la proibizione tedesca di importare e commercializ-

zare il liquore francese *Cassis de Dijon* perché il tasso alcolico era inferiore a quello previsto dalla legislazione della Germania. La Corte sostenne che tutto ciò che poteva essere prodotto e venduto in un paese comunitario poteva essere commercializzato in un altro.

Lo stesso principio è stato poi riaffermato nel caso *Commissione vs. Germania* del 1984 (caso 178/84), a seguito del divieto posto da quest'ultima a etichettare come «Bier» le birre straniere, poiché molte di esse contenevano additivi e non rispettavano, quindi, l'art. 9 della *Biersteuergesetz* (legge fiscale sulla birra). La Germania sosteneva quindi che i consumatori tedeschi venivano ingannati, pensando di bere birra (nel senso tedesco) mentre bevevano birra (nel senso italiano o belga). La Corte, in questo caso, stabilì che:

le idee dei consumatori, che possono variare da uno Stato membro all'altro, possono del pari mutare nel tempo nell'ambito dello stesso Stato membro [...]. Come la Corte ha avuto occasione di sottolineare in un altro contesto [sentenza 27 febbraio 1980, *Commissione vs. Regno Unito*, 170/78], la legislazione di uno Stato membro non deve servire 'a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento'.

Nella sentenza *Francovich e Bonifici vs. Italia* del 1990 (casi congiunti 6/90 e 9/90), la Corte ha stabilito che le persone fisiche hanno diritto a compensazione finanziaria se danneggiate da una mancata trasposizione da parte di uno Stato membro di una direttiva comunitaria entro il periodo stabilito. Nel caso specifico, il signor Andrea Francovich e la signora Danila Bonifici si erano rivolti l'uno alla Pretura di Vicenza e l'altra alla Pretura di Bassano del Grappa per denunciare la mancata trasposizione della direttiva 80/987 sulla protezione dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro. In sostanza essi non avevano ricevuto dei soldi a loro dovuti, e ritenevano che lo Stato dovesse rifonderli del danno subito.

Da non dimenticare, infine, la sentenza *Gabrielle Defrenne vs. SA Sabena* del 1976 (caso 43/75), che ha stabilito il principio della parità di retribuzione fra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, partendo dalla denuncia di una ex hostess belga contro la compagnia di bandiera del suo paese. La signora Defrenne sosteneva di aver subito, dal 15 febbraio 1963 al 1° febbraio 1966 e in

quanto lavoratrice di sesso femminile, una discriminazione in fatto di retribuzione rispetto a «colleghi di sesso maschile che svolgevano lo stesso lavoro in qualità di 'commessi di bordo'». Tale sentenza sarà determinante per la nascita di una politica di genere comunitaria.

Oggi, la CGE entra più direttamente nella vita dei cittadini con decisioni che li riguardano quotidianamente. La sentenza Bosman (Union royal belge de sociétés de football association ABSL e altri *vs.* Jean-Marc Bosman e altri, causa 415/93), che riguarda il mondo del calcio, è uno degli esempi più citati. Si tratta del ricorso avanzato da un calciatore belga che ha permesso la parificazione dei giocatori comunitari con quelli nazionali nei campionati sulla base del principio della libera circolazione dei lavoratori europei. In questo caso, il ricorso nasceva dal fatto che Jean-Marc Bosman non accettava di restare fuori squadra perché il Liegi, con cui aveva un contratto ormai scaduto, non lo lasciava andare a giocare con la squadra francese del Dunkerque in mancanza di un accordo economico favorevole.

Un altro esempio è costituito dalla sentenza Ambry (caso 410/96). Il gestore di un'agenzia di viaggi francese di Metz, André Ambry, fu imputato in un processo penale per aver svolto la sua attività senza la licenza richiesta dalla legge francese. La licenza gli era stata rifiutata dalle stesse autorità francesi perché l'assicurazione per la copertura dei rischi era stata stipulata con un'assicurazione italiana. La Corte stabilì che la legislazione francese non contraddiceva la legislazione comunitaria, affermando, al contempo, che il principio dell'armonizzazione minima nella legislazione a tutela dei consumatori consentiva l'adozione di norme nazionali più restrittive di quelle stabilite in sede europea.

Come si può vedere, con il passare del tempo, il potere della Corte è andato aumentando. Ciò può essere la conseguenza del fatto che il potere della Commissione è andato crescendo. Resta il fatto che è utile chiedersi se ciò sia avvenuto ad insaputa dei governi nazionali o, in una qualche misura, con il loro appoggio. È probabile che i governi nazionali abbiano accettato tale espansione per diversi motivi (Magnet 2005, pp. 136-38). Il primo riguarda il fatto che la CGE protegge gli interessi dei governi stessi: senza di essa, la competizione tra governi sarebbe sbilanciata e difficilmente perseguibile. Il secondo motivo riguarda il formalismo che caratterizza la cultura costituzionale europea: un attacco alla Corte di giustizia apparirebbe anacronistico e pericoloso per la democrazia europea. Un terzo mo-

tivo riguarda la strategia adottata dalla Corte nell'emettere le sue sentenze: essa si è sempre espressa in termini legali, anche quando ha stabilito sentenze rivoluzionarie, rimanendo sostanzialmente inattaccabile dai governi nazionali. Infine, come ritiene Shapiro (1999), la Corte è diventata più forte che in passato perché nell'UE c'è un'asimmetria tra di essa e i governi, nel senso che i giudici dispongono di un margine di autonomia dai governi molto ampio.

In ogni caso, il ruolo della Corte di giustizia non va sovrastimato. Come scritto da Wincott, la Corte non è in grado di produrre decisioni di politica pubblica. E questo per due ragioni essenziali: la sua azione deve avere una base giuridica (non può, cioè, infrangere i trattati) e può intervenire solamente se coinvolta da un altro attore (non può cioè muoversi *motu proprio*). Di conseguenza, «se la Corte ha dato un rilevante contributo al carattere assunto da una particolare *policy*, in genere questo contributo è consistito nello sconvolgere o nel rilanciare quella certa *policy* [...] piuttosto che nel crearla dal nulla» (Wincott 1999, pp. 94-95).

2. La Banca centrale europea

L'ultima istituzione importante di cui si vuole brevemente dare conto qui è la *Banca centrale europea*. Essa ha sede a Francoforte, e può essere definita come la principale delle agenzie regolative dell'UE. Al momento della sua nascita, erano due le questioni essenziali da risolvere. La prima riguardava la sua indipendenza dalla classe politica: quali dovevano essere i suoi margini di manovra rispetto al Consiglio e, quindi, ai capi dei governi nazionali? Si doveva preferire una banca centrale in cui il ruolo fondamentale fosse giocato dai governatori delle banche centrali nazionali o in cui contassero anche i vertici dei governi nazionali? La seconda questione riguardava l'ambito di applicazione delle sue decisioni: poiché la politica monetaria doveva (e deve) essere in qualche modo coordinata con altre politiche macroeconomiche, come si poteva conciliare questo con il fatto che alcuni paesi non volevano aderire all'euro?

Alla risposta alla prima domanda si arrivò in tempi brevi: nel Trattato di Maastricht si inserì il riferimento all'indipendenza della BCE, un'indipendenza istituzionale, strumentale, personale e finanziaria (Papadia, Santini 2000). Anzi, proprio l'adozione di una ban-

ca centrale indipendente dalla politica ha permesso la nascita dell'euro, dato che essa era una condizione *sine qua non* posta dalla Germania (in contrapposizione alla Francia) (Kaltenthaler 2006, pp. 11-34). Un'indipendenza, però, che, al contempo, non è sinonimo di isolamento. La Banca centrale è sottoposta a numerose forme di controllo, così come il suo operato: il suo atto di nascita è approvato dai governi, così come la nomina del suo presidente e dei membri del Comitato esecutivo; alle riunioni del Consiglio direttivo partecipano il presidente di turno dell'UE e quello della Commissione, così come il presidente della Banca centrale partecipa alle riunioni dell'ECOFIN; la BCE deve presentare ogni anno una relazione sulla sua attività al PE, al Consiglio europeo e all'ECOFIN, così come deve diffondere periodicamente informazioni di natura contabile e illustrare la politica monetaria seguita; infine, deve rendere conto delle sue azioni ai giornalisti che quotidianamente ne seguono i lavori e, tramite loro, all'opinione pubblica.

Può sembrare retorico riferirsi all'opinione pubblica in un contesto di politica monetaria. Nulla di più sbagliato. Se è chiaro che l'opinione pubblica non può entrare nello specifico delle decisioni tecniche prese dalla Banca centrale, essa conosce bene le conseguenze di quelle stesse decisioni. Per esempio, una variazione del tasso di sconto assunta dalla Banca centrale comporta una variazione dei tassi di interesse dei mutui; allo stesso tempo, le previsioni economiche della Banca centrale sono un elemento importante di scelta nel momento in cui bisogna decidere se quello stesso mutuo deve essere a tasso fisso o variabile.

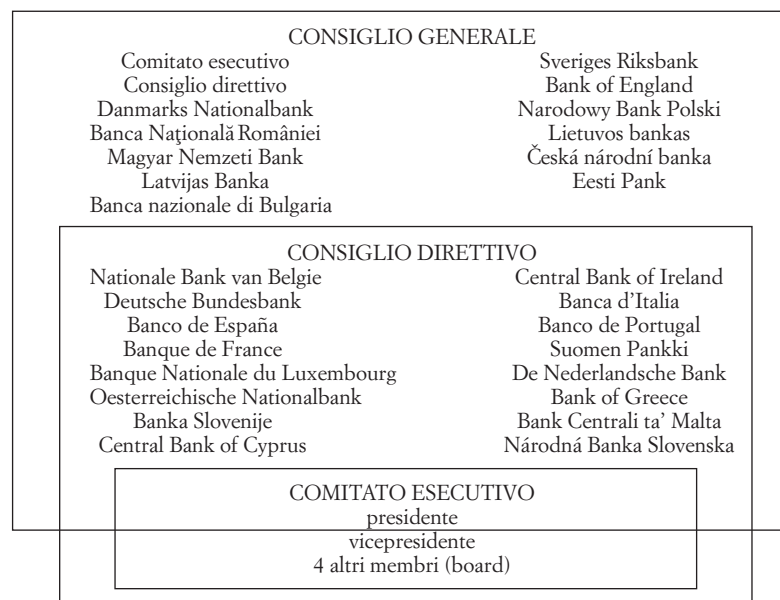
La seconda domanda (relativa alle conseguenze delle decisioni della Banca centrale sui paesi non membri dell'euro) fu di più difficile risoluzione. Danimarca, Grecia, Svezia e Gran Bretagna, infatti, non volevano correre il rischio di essere escluse da importanti consessi decisionali. La soluzione trovata fu tipicamente «comunitaria»: i ministri dei paesi membri dell'euro avrebbero potuto incontrarsi prima delle riunioni dell'ECOFIN (dando così vita al cosiddetto Eurogruppo) solo per scopi consultivi, rinviando le decisioni da prendere alle riunioni formali allargate ai ministri economici e finanziari di tutti i paesi membri. Anche in questo caso, però, le cose sono più complicate. L'Eurogruppo ha finito, infatti, per diventare qualcosa di più di un semplice incontro preparatorio. Ad esempio, la decisione di rivedere il Patto di stabilità allentandone i vincoli fu presa in

una riunione dell'Eurogruppo nella primavera del 2005 e poi presentata formalmente al Consiglio ECOFIN per la ratifica.

La BCE opera all'interno del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), che vede la partecipazione, oltre alla Banca stessa, dei governatori delle banche centrali nazionali, sia quelli dei paesi che fanno parte della moneta unica che quelli dei paesi che non l'hanno adottata. In questo secondo caso, i governatori non partecipano alle decisioni relative alla gestione dell'euro. Come dice l'art. 105 del TCE, «l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, esso sostiene le politiche economiche generali della Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2 del trattato».

Dal punto di vista istituzionale, il Sistema europeo delle banche centrali è composto da un Consiglio direttivo e da un Comitato esecutivo (fig. 3.1). Il secondo è composto dal presidente della BCE, da un vicepresidente e da altri quattro membri, «nominati tra persone

Fig. 3.1. Gli organi della Banca centrale europea



di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, di comune accordo dai governi degli Stati membri, a livello di capi di Stato o di governo, su raccomandazione del Consiglio previa consultazione del PE e del Consiglio direttivo» (art. 12 del TCE). La loro carica dura otto anni e non è rinnovabile. Anche se così definita, la scelta del presidente della Banca centrale è una questione politica di primaria importanza. Nel 1998, la nomina del primo presidente rappresentò un momento di forte tensione tra la Francia (che preferiva il governatore della Banca nazionale di Francia) e gli altri paesi (favorevoli all'olandese Wim Duisenberg). La questione fu risolta con un compromesso informale: inizialmente sarebbe stato nominato Duisenberg, il quale, però, si sarebbe dimesso alla metà del suo mandato. A quel punto, sarebbe stato sostituito da Jean-Claude Trichet, come avvenne nel 2003. I compiti del Comitato esecutivo sono principalmente quelli di implementare le decisioni prese dal Consiglio direttivo in materia monetaria o in tutte quelle materie che lo stesso Consiglio direttivo ha ad esso delegato.

Il Consiglio direttivo è composto dai governatori delle banche centrali dei paesi che hanno aderito all'euro. Esso si incontra almeno due volte al mese per adottare tutte quelle decisioni che riguardano il funzionamento e le finalità del Sistema europeo delle banche centrali e per formulare la politica monetaria dell'UE. Infine, accanto a questi due organi va ricordato il Consiglio generale, composto anche dai governatori delle banche nazionali dei paesi che non hanno aderito all'euro.

La complessità del sistema di governo della BCE è stata inizialmente molto criticata. Nel momento della sua fondazione, erano in molti a vedervi un'istituzione non in grado di gestire la politica monetaria di paesi così diversi. Come ricorda «The Economist» (5 giugno 2008), alcuni ritenevano perfino che il fallimento della BCE e del SEBC avrebbe condotto ad una guerra tra gli Stati membri o tra gli Stati europei e i paesi terzi (Feldstein 1997). Eppure, le cose non sono andate così. Al decimo anniversario della sua fondazione, si sono sprecate le parole di elogio per una istituzione che ha saputo fare dell'euro una moneta credibile, al punto che, oggi, lo stesso euro è diventato la moneta di riserva per molti paesi extraeuropei.

3. Le istituzioni minori

Quelle fin qui presentate sono le principali istituzioni comunitarie, ma non le sole. Il sistema politico dell'UE è ben più ricco di quello fin qui delineato. Esiste, per esempio, una *Banca europea per gli investimenti*, che supporta prestiti nell'UE e nei paesi terzi. Essa ha esercitato un grande ruolo nel momento in cui avveniva la transizione nei paesi dell'Europa centro-orientale verso la democrazia, e, proprio con questa finalità, negli anni Novanta essa è stata affiancata da una banca *ad hoc*, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Esistono poi due organi consultivi, il *Comitato economico e sociale* e il *Comitato delle regioni*. Il primo è nato per portare la voce dei rappresentanti degli interessi in Europa e, con il passare del tempo, ha visto ridurre la sua rilevanza a favore dell'affermazione del *lobbying* diretto dei gruppi economici e sociali sulle istituzioni comunitarie (Smismans 2000). Il secondo è l'organo in cui siedono i rappresentanti delle istituzioni subnazionali, siano esse regionali, provinciali o comunali. Come si diceva, questi due organi hanno limitati compiti consultivi, anche se alcuni autori ritengono che siano in corso processi rilevanti di loro istituzionalizzazione (Domorenok 2008).

La *Corte dei conti* valuta la gestione finanziaria del bilancio comunitario nel suo complesso. Creata nel 1975 con il Trattato di Bruxelles, ha sede a Lussemburgo. Il Trattato di Maastricht ha elevato la Corte dei conti europea al rango di istituzione delle Comunità europee, rafforzandone l'indipendenza e l'autorità. Il Trattato di Amsterdam ha riconosciuto la Corte dei conti come istituzione dell'UE e ha, pertanto, formalmente ampliato il campo d'azione del controllo della Corte al secondo e terzo pilastro dell'Unione. Il Trattato ha accentuato il ruolo della Corte per quel che riguarda le irregolarità e le misure per la prevenzione delle frodi, confermando inoltre il diritto della Corte di ricorrere presso la Corte di giustizia per salvaguardare le proprie prerogative nei confronti delle altre istituzioni dell'UE.

Occorre ricordare, inoltre, il *Mediatore europeo*. Istituito con il Trattato di Maastricht, ha il compito di esaminare le denunce presentate dai cittadini contro casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi della Comunità europea. Sul proces-

so decisionale comunitario ha avuto un impatto piuttosto scarso, anche se ha contribuito certamente a renderlo più trasparente.

Almeno qualche parola va spesa sulle *agenzie regolative* (Majone 1997; Eberlein, Grande 2005). Esse si occupano principalmente dell'implementazione delle politiche europee. Un gruppo di agenzie lavora in quegli ambiti in cui la Commissione non ha uno staff adeguato (ECHO o Socrates), altre hanno compiti regolativi (European Agency for the Evaluation of Medicamental Products o EUROPOL). Un terzo gruppo di agenzie offre un supporto diretto all'attività delle istituzioni europee, come il Centro di traduzione.

Infine, occorre parlare anche dei *parlamenti nazionali*. Benché chiaramente i parlamenti nazionali non siano istituzioni comunitarie, da diverso tempo si è considerato il loro coinvolgimento nei processi decisionali europei come un modo per ridurre il deficit democratico (Auel, Rittberger 2006). Anche i trattati di Maastricht e Amsterdam incoraggiano questo processo, ma, al momento, ogni paese segue pratiche diverse al fine di coinvolgere il proprio parlamento nella politica europea (Bergman 1997). Un primo tentativo di coordinamento è stato quello del COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes), una associazione che raggruppa le commissioni parlamentari che si occupano di affari europei e che si riunisce due volte all'anno. Al momento, il ruolo del COSAC è molto limitato.

IV

Il processo decisionale comunitario

1. Il «policy-making» nell'Unione Europea

Fin qui sono state presentate le principali istituzioni europee. Non si è guardato tanto alla loro composizione e alla loro fase di formazione, quanto piuttosto al loro funzionamento interno, al loro contributo ai processi decisionali dell'UE e alle loro competenze. È quindi venuto il momento di vedere come queste istituzioni si rapportano tra di loro nel *policy-making* comunitario, chi ha più potere, a quali condizioni esse lo acquisiscono o lo perdono ed, eventualmente, come cambia il loro contributo nelle diverse fasi dei processi decisionali.

Ogni processo decisionale è articolato in diverse fasi. D'altro canto, l'idea stessa di *policy-making* rimanda alla nozione di processo, ovvero ad un insieme di atti che sono in un qualche modo collegati tra loro in un ordine di tipo temporale a cui possono partecipare diverse istituzioni. È da notare che questi atti possono essere formali o informali, e che, quindi, un processo di *policy-making* non coincide necessariamente con il processo decisionale stabilito da leggi e trattati. In generale, il *policy-making* mostra rilevantissimi elementi di informalità, e questo è vero soprattutto nel caso dell'UE.

Definire il funzionamento del *policy-making* europeo è una delle cose più complicate che un europeista si può trovare a fare. Una delle definizioni più semplici è quella fornita da Morata:

Formalmente, il potere di iniziativa spetta alla Commissione ma la sua efficacia dipende anche dalla leadership e dai consensi di quest'ultima. Le questioni fondamentali si discutono in seno al Consiglio europeo e, anche se l'elaborazione delle norme spetta al Consiglio dell'Unione, il PE,

libero dall'obbligo di appoggiare un governo maggioritario, può proporre emendamenti e anche, nell'ambito della codecisione, ricorrere al veto. Infine, l'implementazione delle politiche si scontra con gli ostacoli derivanti dall'eterogeneità culturale, sociale, economica e politico-amministrativa degli Stati membri (Morata 2002, p. 12).

La breve definizione di Morata dice che:

1) la Commissione europea ha un potere di iniziativa formalmente stabilito dai trattati, ma la sua leadership è condizionata (tra l'altro) da contingenze storiche;

2) vi sono però questioni che vengono affrontate dal Consiglio europeo: sono quelle problematiche di rilevanza e di portata «storica», che riguardano i fini ultimi dell'UE e i suoi più importanti passaggi;

3) di conseguenza, il processo decisionale è diverso a seconda della questione affrontata. In particolare, vi saranno settori in cui la Commissione è molto importante, ed altri in cui il ruolo principale viene svolto dal Consiglio (e quindi dai governi);

4) il PE ricopre un ruolo molto diverso da quello di un parlamento nazionale, perché ha un legame politico molto più sfumato con la Commissione (che, comunque, non è definibile negli stessi termini di un esecutivo nazionale);

5) vi sono procedure decisionali diverse a seconda delle materie su cui si è chiamati a discutere, e solo in una di esse (la codecisione) il PE esercita un ruolo legislativo forte. In tutte le altre procedure legislative, la parola finale spetta al Consiglio;

6) l'UE non può prescindere dal fatto che è formata da Stati nazionali, con tradizioni e problemi diversi. Ciò significa che anche le istituzioni comunitarie devono (spesso) rispettare le prerogative dei governi nazionali e che, anzi, devono inevitabilmente appoggiarsi sulle loro strutture per quanto riguarda l'implementazione delle decisioni prese a Bruxelles.

Tutto ciò porta a concludere che non vi è un processo decisionale standard all'interno dell'UE. È difficile, quindi, generalizzare. Per questo, la famosa distinzione in «pilastri» delle politiche europee è criticabile. Secondo questa visione, nel primo pilastro (sovranzionale) ricadrebbero tutte le politiche in qualche modo legate al mercato unico, mentre nel secondo e terzo pilastro (intergovernativi) ricadrebbero rispettivamente la politica estera e di sicurezza comune e la politica della giustizia e affari interni.

Nugent (2006, pp. 393-97) identifica sei fattori che incidono sul processo di *policy* adottato. Il primo riguarda i trattati. Come si sa, questi documenti stabiliscono obiettivi, creano istituzioni, regolano le relazioni di queste ultime tra loro e attribuiscono ad esse dei compiti. Sono i trattati stessi che, quindi, stabiliscono che esistono quattro procedure decisionali principali: consultazione, cooperazione, codecisione e parere conforme. Su di esse si tornerà in seguito. Per ora, occorre sapere che il ruolo del PE varia in ognuna di esse, così come il rapporto tra il PE e il Consiglio. L'approvazione del bilancio comunitario, però, richiede una procedura speciale, così come gli accordi commerciali negoziati seguendo l'art. 133 del TCE. Allo stesso tempo, il Trattato di Amsterdam (prima) e quello di Nizza (poi) hanno stabilito che un gruppo di paesi può aderire a forme di cooperazione rafforzata, ossia può promuovere iniziative di più stretta collaborazione in alcuni particolari settori. Infine, il Trattato di Maastricht ha stabilito che le materie della politica estera e di sicurezza comune e quella della cooperazione in materia di giustizia e affari interni (quelle che vengono definite rispettivamente come il secondo e terzo pilastro) sono di competenza intergovernativa e devono essere decise dal Consiglio all'unanimità.

Un secondo fattore che influenza il tipo di *policy-making* adottato è quello relativo alla materia oggetto di discussione. Si è appena accennato alla divisione in pilastri e al fatto che vi sono ambiti (principalmente) sovranazionali e (principalmente) intergovernativi. Oltre a ciò, nel corso del tempo il Consiglio ha adottato una serie di «compromessi» – i più importanti dei quali sono quelli di Lussemburgo e Ioannina (quadro 4.1) – per cui una decisione che ricade formalmente nell'ambito sovranazionale diventa di fatto intergovernativa. In altre parole, una decisione che può essere presa tramite un voto a maggioranza qualificata viene o assunta all'unanimità o posticipata finché non è appoggiata da tutti i paesi. Infine, in alcuni settori di *policy* sono adottati esiti decisionali specifici, frutto di *policy-making ad hoc*. Per esempio, nel campo della politica estera è difficile, se non impossibile, immaginare che vengano proposte delle leggi. In questo caso si parlerà principalmente di risoluzioni, dichiarazioni, pronunciamenti, accordi. E il *policy-making* sarà finalizzato al raggiungimento di questo tipo di accordo.

Un terzo fattore è quello relativo al grado di generalità delle questioni oggetto di discussione. Infatti, il fatto che l'UE non abbia com-

Quadro 4.1. Il Compromesso di Ioannina

Il Compromesso di Ioannina fu stabilito al vertice informale dei ministri degli Affari esteri svoltosi a Ioannina (Grecia) il 29 marzo 1994, in cui fu stabilito il funzionamento del sistema di voto a maggioranza qualificata in una UE allargata a sedici Stati membri (ma la Norvegia, poi, non aderì). Il compromesso raggiunto prevedeva che qualora i membri del Consiglio che formavano una minoranza di blocco avessero manifestato una ferma opposizione ad una decisione assunta a maggioranza qualificata, il Consiglio avrebbe fatto tutto quanto in suo potere per pervenire, entro un congruo termine, ad una soluzione soddisfacente che potesse essere adottata da una maggioranza più ampia di quella formalmente richiesta.

petenze specifiche su alcune materie non esime i ministri dei governi nazionali dallo scambio e dal confronto di idee (i cosiddetti *grands tours d'horizon*), che possono arrivare fino alla decisione (non vincolante) del perseguimento di alcuni obiettivi minimi nell'arco di un certo numero di mesi o di anni. Questo sistema più o meno formale di prendere delle decisioni (spesso poco vincolanti) e che va sotto il nome di Metodo aperto di coordinamento è stato adottato in molte politiche, tra cui la politica sociale.

Un quarto fattore è la rilevanza politica della questione da affrontare. È evidente che se essa va a toccare specifici interessi di particolare rilevanza nazionale il Consiglio si mostrerà molto prudente, e convocherà riunioni formali ed informali *ad hoc*. Allo stesso tempo, se una decisione è particolarmente sensibile per alcuni gruppi di interesse, la Commissione si farà carico di privilegiare nelle sue consultazioni quegli stessi gruppi, e altrettanto attento si mostrerà il PE. Inoltre, non tutte le decisioni hanno la stessa portata. Per esempio, alcune possono coincidere con i momenti fondativi di una nuova politica comunitaria (e vedranno un ruolo importante del Consiglio europeo), altre con una riforma di medio raggio (e il ruolo prevalente spetterà al Consiglio dei ministri), altre ancora con la semplice gestione quotidiana di una iniziativa (e la primazia sarà quella della Commissione). Peterson e Bomberg (1999) hanno definito questi tre tipi di decisione come macro, meso e micro-decisioni.

Il quinto fattore riguarda il cambiamento degli equilibri tra i diversi livelli di *governance* comunitari. È evidente che se una questione è di chiara attribuzione comunitaria, vi si registrerà una prevalenza del ruolo delle istituzioni di Bruxelles, e in particolare della Commissione; al contrario, se una decisione riguarda materie di competenza nazionale, il ruolo di Bruxelles sarà più limitato.

Infine, un fattore importante è quello delle circostanze contingenti e della loro percezione. È evidente che gli attacchi terroristici a New York e Washington dell'11 settembre 2001 hanno mostrato la necessità di prendere decisioni in tempi brevi nel campo della politica estera e di sicurezza e nell'ambito della giustizia e affari interni. La velocità nel rispondere a queste crisi e la necessità di pervenire ad un accordo tra i governi spingono sempre più gli Stati membri a lasciare in questi settori spazi autonomi di iniziativa alla Commissione europea.

Tutti questi fattori rendono difficile, se non impossibile, l'adozione di un processo decisionale uniforme e valido per tutti i momenti e tutte le tematiche. Questo è vero anche a livello nazionale: come si sa, non esiste un'unica procedura legislativa nemmeno all'interno dei sistemi politici nazionali. Eppure, in ambito comunitario questa complessità viene amplificata dal fatto che l'UE è un sistema di *governance* multilivello, in cui le competenze devono necessariamente essere esercitate in modo congiunto tra le diverse istituzioni. In ogni caso, sembra lecito sostenere che, in linea di principio, laddove si registra una certa omogeneità di vedute tra i governi degli Stati membri e si evidenzia il desiderio (o la necessità) di attribuire competenze alle istituzioni comunitarie, si afferma un *policy-making* di tipo sovranazionale, in cui la Commissione e il PE esercitano un ruolo importante. Laddove, invece, si registra disaccordo tra gli Stati membri il *policy-making* resta basato sull'unanimità e sul potere di veto dei governi nazionali. Naturalmente, le cose sono più complicate di così. In alcuni casi, alcune istituzioni europee riescono surrettiziamente a imporre nell'agenda questioni di cui non sono formalmente incaricate. In altri casi, si assiste ad una riaffermazione del ruolo dei governi nazionali e dei loro interessi anche in politiche pubbliche sovranazionalizzate. Helen Wallace (2005) scrive, così, di un pendolo costantemente in movimento, che oscilla tra il sovranazionalismo e l'intergovernativismo.

Una caratteristica del sistema decisionale comunitario è il pluralismo. Scharpf sostiene, per esempio, che nell'UE «l'agenda politica

viene stabilita, e le opzioni politiche sono introdotte, discusse e criticate in un processo aperto e per lo più informale in cui singoli individui, gruppi di interesse, organizzazioni di interesse pubblico o attori governativi sono in condizione di contribuire alla formazione e all'implementazione delle politiche» (Scharpf 1999, p. 25). Ma, allo stesso tempo, il potere di influenza dei singoli attori sulla formulazione delle politiche e nei processi decisionali varia a seconda della materia oggetto di discussione. Nel caso di quelle che potremmo definire *high politics*, in generale un ruolo preminente spetta ai governi nazionali o ai leader politici. Nel caso delle *low politics*, ovvero delle questioni più di *routine*, la definizione dell'agenda vede il protagonismo di attori come la Commissione, il PE o, anche, di attori privati o di gruppi di esperti (Princen, Rhinard 2006).

La distinzione tra questioni di *high politics* e di *low politics* è intuitivamente di facile comprensione, ma essa non è sempre chiara nella realtà come lo è nella teoria. Come si potrebbe definire la creazione o la riforma di una politica pubblica, oppure l'approvazione di una direttiva che tocca interessi particolarmente significativi di un paese membro? In effetti, una decisione di *low politics* per un paese potrebbe essere di *high politics* per un altro paese. Per questi motivi, Peterson e Bomberg (1999) preferiscono utilizzare la distinzione tra tipi diversi di decisione: in particolare, *history-making decisions*, *policy-setting decisions* e *policy-shaping decisions* (tab. 4.1).

Tab. 4.1. Un «*decision-making*» comunitario multilivello

Livello	Tipo di decisione	Attore dominante	Esempio
Sovrasistemico	<i>History-making</i>	Consiglio europeo; governi nelle conferenze intergovernative; CGE	Approvazione del Libro bianco sul completamento del mercato interno
Sistemico	<i>Policy-setting</i>	Consiglio; COREPER; PE (nella codecisione)	Approvazione di una direttiva sulla creazione di un mercato interno per la vendita di motocicli
Subsistemico	<i>Policy-shaping</i>	Commissione; gruppi di lavoro del Consiglio; comitati del PE	Proposta che i motocicli prodotti in Europa rispettino specifici limiti di potenza

Fonte: Peterson, Bomberg (1999), p. 9.

Il primo tipo di decisioni è composto da quelle che, come dice il nome, fanno la storia. Si tratta di decisioni fondamentali, che tracciano quel quadro di insieme entro cui ha luogo la vita quotidiana di un sistema politico. Sono decisioni sovrasistemiche, nel senso che costituiscono le fondamenta di un sistema politico, come, per esempio, la firma di un trattato o la risoluzione di lanciare una iniziativa particolarmente significativa. Sono decisioni di portata storica, per esempio, quella di adottare le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, assunta nel Consiglio europeo del dicembre 2005, o quella di firmare il Trattato di Maastricht nel 1991. Di norma esse spettano al Consiglio europeo o ai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in una conferenza intergovernativa. Saltuariamente, anche la CGE ha preso, attraverso le sue sentenze, decisioni che hanno «fatto la storia» europea, stabilendo principi che hanno finito per costituzionalizzare i trattati comunitari, come è avvenuto nel caso *Cassis de Dijon* (Stone Sweet 2002).

Il secondo tipo è composto da quelle decisioni che segnano la scelta tra corsi di azione diversi. In generale, sono le decisioni prese secondo il metodo comunitario, dove la Commissione avanza una proposta che poi viene discussa e approvata dal Consiglio. Con l'espandersi dell'area decisionale sottoposta a codecisione, sempre di più anche il PE gioca un ruolo rilevante. In questo caso, a titolo di esempio possono essere citate alcune direttive, come quella relativa alla promozione dello sviluppo del progetto Erasmus o all'utilizzo di alcuni standard qualitativi nel settore alimentare (come quella che regola la quantità di burro di cacao che deve essere impiegata affinché il cioccolato possa essere definito tale).

Il terzo tipo riguarda le decisioni subsistemiche, ovvero decisioni la cui portata è assai limitata, e spesso tecnica. In questo caso, un ruolo rilevante viene giocato dalla Commissione europea e dai suoi servizi (le DG), e dai gruppi di lavoro che essi organizzano. In questo tipo di decisioni è marcato il ruolo dei gruppi di interesse, degli esperti e, più in generale, dei *policy networks*, ovvero di gruppi di attori con diverse affiliazioni istituzionali che si riuniscono con una certa stabilità al fine di contrattare tra loro una decisione specifica.

Tra gli studiosi che hanno provato ad offrire un quadro unitario del funzionamento dei processi decisionali comunitari vi sono Gary Marks, Liesbet Hooghe e Kermit Blank (1996), che, in un articolo ampiamente citato, offrono un'importante illustrazione del concet-

to di *multi-level governance*. Questo concetto è utile perché permette di superare la distinzione tra UE intesa come organizzazione internazionale e UE intesa come Stato federale. Essa mostra, infatti, quanto interessi privati e pubblici, nazionali, subnazionali e sovranazionali contribuiscano e siano interconnessi nei processi decisionali dell'UE. Il punto di debolezza del loro lavoro, però, risiede nel fatto che per molti aspetti lo Stato stesso funziona come un sistema multilivello (centro/regioni/province/comuni), e questo sempre di più, se si considera anche il fatto che, negli ultimi anni, si sono moltiplicati i processi di decentramento e di inclusione nelle scelte pubbliche dei cittadini e dei gruppi di interesse. Se così è, la teoria della *multi-level governance* perde molto del suo potere esplicativo, perché appare un modo (forse troppo) generale di concettualizzare i processi decisionali (Brunazzo 2005).

2. I modi di «policy» nell'Unione Europea

Un tentativo di superare il descrittivismo connotato alla teoria della *multi-level governance* è stato quello di Hellen Wallace (2005), che identifica cinque modi diversi di prendere decisioni nell'UE (*policy modes*): il metodo comunitario; il modo regolativo; il modo distributivo; il coordinamento di *policy*; il transgovernativismo intenso. Concettualizzare in una maniera così articolata i *policy modes* dell'UE permette di superare la dicotomia ampiamente utilizzata fino ad ora tra intergovernativismo e sovranazionalismo, che è così semplificatoria da non riuscire a dare conto della complessità e mutevolezza dei processi decisionali comunitari. Questi *policy modes* si distinguono per un diverso ruolo e comportamento dei vari «attori chiave», diversi approcci ai dilemmi di *policy* e diversi strumenti usati per la loro risoluzione. Essi si applicano ai processi decisionali quotidiani, perché le politiche costitutive (o *system-shaping*) adottano ulteriori sistemi, primo fra tutti il modo intergovernativo. Infine, essi possono coesistere: nella stessa politica pubblica possono essere presenti contemporaneamente più *policy modes* o si può registrare un cambiamento da un *policy mode* a un altro. In sostanza, non vi è un processo lineare di sviluppo nei *policy modes*, come non vi è un lineare sviluppo dell'UE dall'intergovernativismo al sovranazionalismo.

Vediamoli brevemente uno ad uno.

2.1. *Il metodo comunitario* Secondo il Libro bianco sulla *governance* europea, il metodo comunitario è definibile come segue:

Il *metodo comunitario* garantisce al contempo il rispetto della diversità e l'efficacia dell'Unione. Esso assicura un trattamento equo di tutti gli Stati membri, dal più grande al più piccolo, e consente di conciliare interessi diversi attraverso due filtri successivi: il filtro dell'interesse generale, a livello della Commissione; il filtro della rappresentanza democratica, europea e nazionale, a livello del Consiglio e del PE, che sono gli organi legislativi dell'Unione.

– Spetta esclusivamente alla Commissione europea presentare proposte legislative ed in tema di politiche. La sua indipendenza rafforza la sua capacità di dare esecuzione alle politiche, di agire come custode dei trattati e di rappresentare la Comunità nei negoziati internazionali.

– Gli atti legislativi e di bilancio sono approvati dal Consiglio dei ministri (che rappresenta gli Stati membri) e dal PE (che rappresenta i cittadini). L'introduzione della votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio è un elemento fondamentale ai fini dell'efficacia del metodo. L'esecuzione della politica è affidata alla Commissione e alle autorità nazionali.

– La CGE garantisce il rispetto del principio di legalità (Commissione europea 2001b, pp. 8-9).

Il metodo comunitario non è, naturalmente, un'invenzione del Libro bianco. Al contrario, esso è stato a lungo considerato il metodo principale che ha reso possibili i primi passi verso una maggiore integrazione europea fin dalla metà degli anni Cinquanta. Haas (1968) e Lindberg (1963) vi hanno infatti visto il fondamento dell'analisi neofunzionalista, per cui l'affermarsi del metodo comunitario in un settore di *policy* avrebbe favorito la sua adozione in altri settori. Questo è anche quanto si augurava Jean Monnet. Come ritiene Webb (1977), questo metodo si basa su un semplice presupposto: la Commissione propone, il Parlamento emenda, il Consiglio dispone. Quattro sono, secondo Webb, i presupposti essenziali perché si affermi il metodo comunitario:

1) i governi devono accettare che la Commissione abbia un ruolo attivo nella formulazione della proposta e nella costruzione del consenso;

2) i governi devono contrattare tra loro per risolvere un problema e sul modo di trovare un metodo decisionale per la sua risoluzione;

3) i governi, la Commissione e gli altri partecipanti devono assumere un atteggiamento di responsabilità l'uno verso l'altro, non devono fare proposte inaccettabili, e devono essere disposti a compiere sacrifici sul breve periodo per ottenere vantaggi sul lungo periodo;

4) di regola, il voto deve avvenire all'unanimità, cosa che implica il dialogo fino a che non viene presa una decisione soddisfacente per tutti i partecipanti. Le singole decisioni non sono percepite come separate, creando così lo spazio per pratiche di scambi di voti (*log-rolling*), compensazioni (*side-payments*) e insiemi di accordi (*package deals*).

Il fatto che l'idea di creare il metodo comunitario venga attribuita a Jean Monnet è ancora materia di dibattito (Burgess 1989; Holland 1996). Certamente, la dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950 (e riportata nell'Introduzione del volume) riecheggia chiaramente l'idea del «dinamico disequilibrio» sostenuta da Monnet.

Giova forse ricordare che, a quel tempo, il metodo comunitario era considerato come l'unico strumento perseguibile per integrare e ancorare la Germania occidentale alla sfera dell'Europa occidentale. Questo obiettivo poteva essere raggiunto solamente attraverso l'adozione di un'integrazione basata su una politica dei «piccoli passi», più che attraverso l'imposizione di un grande disegno politico «in un'unica soluzione»: la pace sarebbe arrivata integrando poco alla volta settori economici importanti e attraverso la progressiva creazione di istituzioni sovranazionali con potere vincolante sugli Stati. Ed è proprio contestualizzando storicamente l'adozione del metodo comunitario che Desmond Dinan offre una visione contrastante di esso, mostrando come esso nasconda una buona dose di intergovernativismo. Quello che avrebbe mosso Monnet e Schuman non sarebbe stato altro che l'interesse nazionale francese: la Francia avrebbe infatti beneficiato di un'alleanza con la Germania in un momento di affermazione della potenza americana (Dinan 1994, p. 10).

Se il metodo comunitario ha costituito un metodo essenziale di integrazione nei primi anni della Comunità, esso subisce un forte ridimensionamento a seguito della «crisi della sedia vuota» prodotta negli anni Sessanta da De Gaulle e risolta con l'adozione del Compromesso di Lussemburgo. Questi due eventi hanno fatto del metodo intergovernativo il metodo decisionale principale fino alla fine degli anni Ottanta, favorito anche dalla crisi economica degli anni

Settanta e dalla creazione nel 1974 del Consiglio europeo, che mostrano una certa tendenza alla rinazionalizzazione delle decisioni da parte degli Stati membri.

Con il Trattato di Maastricht, le cose si complicano rispetto al modello proposto da Webb: il potere legislativo viene attribuito, oltre che al Consiglio, anche al PE (soprattutto nel processo di codecisione) e, nel Consiglio, aumentano le materie decise tramite il voto a maggioranza qualificata.

2.2. Il modo regolativo Sviluppatisi di recente, all'incirca negli anni Ottanta, l'obiettivo del modo regolativo è principalmente quello dell'integrazione negativa, ovvero «l'abolizione di barriere doganali, restrizioni quantitative e altri ostacoli al commercio o alla libera concorrenza» (Scharpf 1999, pp. 49-86). Le sue principali caratteristiche sono le seguenti (Wallace, Wallace 2007, pp. 344-45):

1) la Commissione agisce come architetto e difensore degli obiettivi e delle norme regolative, spesso lavorando assieme ai vari *stakeholders* e comunità di esperti;

2) il Consiglio agisce come un forum in cui si discutono e vengono decisi gli standard minimi e le finalità dell'armonizzazione (normalmente verso standard elevati). Un ruolo importante è quello del principio del mutuo riconoscimento;

3) la CGE ha il compito di assicurare il rispetto delle decisioni;

4) il PE agisce come «camera di risonanza» delle opinioni dei gruppi di interesse, delle regioni e degli attori sociali circa le norme da adottare;

5) gli *stakeholders* e gli attori economici e sociali si vedono accordata quindi una grande possibilità di influenza sui processi decisionali.

Vi sono pochi dubbi sul fatto che il metodo regolativo abbia conosciuto una certa fortuna negli ultimi anni. La politica della concorrenza ne costituisce forse l'esempio più nitido, così come un altro esempio può essere quello della politica che regola il mercato interno dell'energia.

2.3. Il modo distributivo Questo modo si basa sull'allocazione di risorse europee a diversi gruppi, settori, regioni e paesi, direttamente e intenzionalmente o come conseguenza di politiche miranti ad altri

scopi. La politica agricola è forse il principale esempio di questo *policy mode*. Giova forse ricordare, infatti, che essa fu creata non solamente per favorire il mercato agricolo europeo, ma anche per conservare alti i prezzi dei beni prodotti, guadagnando alla causa dell'integrazione strati sociali che avevano mostrato una forte incertezza verso l'allora Comunità europea (Massot 2002). Altri due esempi potrebbero essere quelli della politica della pesca (Lequesne 2005) e quello della politica di coesione (Bache 1998).

È evidente come questo *policy mode* sia fortemente caratterizzato da una costante tensione tra gli Stati membri. D'altro canto, essa distribuisce vantaggi e svantaggi, andando a colpire direttamente categorie di lavoratori e specifiche aree geografiche comunitarie. Non stupisce quindi che forti scontri abbiano contrapposto spesso i paesi beneficiari del bilancio comunitario (tra cui, fino alla metà degli anni Novanta, ha figurato a lungo anche l'Italia) e i paesi donatori (soprattutto la Germania). La famosa vicenda di Margaret Thatcher – che, al vertice di Fontainebleau del 1984, annunciò «I want my money back» (ma, ad onore del vero, sembra che ella abbia detto più educatamente: «Noi non stiamo domandando soldi alla Comunità o a qualcun altro. Stiamo semplicemente chiedendo di avere indietro i nostri soldi») (Thatcher 1979) – nasce in questo contesto, così come le più recenti diatribe circa le previsioni finanziarie per il periodo 2007-2013.

Le principali caratteristiche di questo *policy mode* sono le seguenti:

1) la Commissione segue operativamente la pianificazione dei programmi e degli interventi, decisi in cooperazione con le autorità regionali, locali e settoriali;

2) in sede di Consiglio europeo, i governi definiscono periodicamente la spesa da attribuire a questo tipo di interventi, prevedendo al contempo iniziative di tipo redistributivo per facilitare il raggiungimento dell'accordo finale;

3) il PE agisce come lobby degli interessi territoriali, nazionali e settoriali, amplificandone la voce;

4) le autorità locali e regionali acquisiscono potere per il fatto di essere coinvolte nell'arena decisionale europea, soprattutto attraverso il Comitato delle regioni e gli altri canali di accesso istituzionali;

5) alcuni *stakeholders* possono partecipare per cooptazione ai processi decisionali comunitari;

6) il bilancio comunitario è sempre più concentrato sulla politica di coesione e sulla politica della ricerca e dello sviluppo, piuttosto che sulla politica agricola.

2.4. *Il coordinamento di «policy»* Si tratta di un modo di prendere le decisioni che trae origine dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), un'istituzione che favorisce il confronto tra le politiche nazionali e i risultati raggiunti. A livello comunitario, una sua prima applicazione può essere identificata nella Strategia europea per l'occupazione (Goetschy 1999). Ispirata dal Libro bianco di Delors su *Crescita, competitività e lavoro* del 1993 (Commissione europea 1993) – il cui fine ultimo era proporre una strategia di medio termine di contrasto alla disoccupazione – essa venne resa operativa dal Consiglio europeo di Essen nel dicembre 1994, in cui i paesi membri decisero di porsi obiettivi comuni e formalizzati in piani pluriennali, e incaricarono l'ECOFIN e la Commissione di seguire l'attuazione di questi piani e di preparare una relazione congiunta per il Consiglio europeo.

Un importante passo in avanti (forse il più importante) viene fatto con il Trattato di Amsterdam del giugno 1997 (Sciarra 2000), e poi con il Consiglio europeo speciale di Lussemburgo del novembre 1997. Il Trattato di Amsterdam, in particolare, stabilisce che le politiche del lavoro devono essere perseguite attraverso l'adozione di piani pluriennali così stilati:

1) la Commissione propone delle linee guida;

2) il Consiglio (ECOFIN e affari sociali) consulta il PE, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e il Comitato del lavoro (istituito nel 1997 in sostituzione del Comitato per l'occupazione e il mercato del lavoro) e, votando a maggioranza qualificata, adotta le linee guida;

3) gli Stati membri prendono in considerazione tali linee guida alla luce delle loro particolari circostanze economiche e sociali. Ogni anno gli Stati membri sottopongono al Consiglio e alla Commissione un piano d'azione nazionale (NAP), che stabilisce le misure che lo Stato prevede di assumere e i progressi che si aspetta di fare in relazione alle linee guida concordate. Gli Stati membri devono in linea di principio consultare le parti sociali per la stesura e l'attuazione dei NAP;

4) il Consiglio esamina e valuta i NAP, eventualmente raccomandando aggiustamenti anche su proposta della Commissione; queste

raccomandazioni sono adottate con votazione a maggioranza qualificata, non comportano sanzioni ma sono comunque politicamente significative;

5) il Consiglio può anche adottare, dopo votazione a maggioranza qualificata e previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, misure di incentivazione al fine di incoraggiare la cooperazione e la convergenza politica nel settore del lavoro, valutando le diverse esperienze e facilitando la diffusione delle pratiche migliori.

I punti di forza della Strategia europea per l'occupazione sono che essa si configura come un processo interattivo tra UE e governi nazionali, favorisce la collaborazione di una moltitudine di attori diversi, inserisce in un dibattito europeo questioni cruciali (come la disoccupazione), prima rigorosamente nelle mani dei governi nazionali. Inoltre, essa permette di affrontare la questione della disoccupazione in una *prospettiva di medio termine*, rendendo possibile una «depoliticizzazione» della questione (ovvero isolandola dalle contingenze politiche nazionali); si tratta, infine, di un metodo di lavoro in sé innovativo che accresce l'efficacia delle misure adottate, per esempio attraverso una chiara programmazione degli interventi, la diffusione di *best practices* e stabilendo un chiaro confronto internazionale tra i risultati ottenuti dai singoli Stati membri.

Allo stesso tempo, però, la Strategia europea per l'occupazione presenta alcuni elementi critici, come la mancanza di sanzioni reali e la complessità del processo decisionale stesso. Resta il fatto che la strategia ha fatto scuola, tanto da essere stata ripresa in sostanza nel Metodo aperto di coordinamento», approvato dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000 (Hodson, Maher 2001). In particolare, all'organizzazione precedente del processo decisionale vengono aggiunti alcuni passaggi, come la predisposizione di linee guida a corto, medio e lungo termine con uno specifico calendario per il loro raggiungimento; l'adozione di indicatori di riferimento e degli obiettivi specifici per ogni singolo Stato, diversi in ogni settore, tali da consentire la comparazione delle *best practices*; il trasferimento degli obiettivi dal livello comunitario a quello nazionale e regionale; un monitoraggio, una valutazione e un *peer reviewing* periodico mirante principalmente al mutuo apprendimento.

Il Metodo aperto di coordinamento è un *approccio postregolativo* alla *governance*: «Mentre la tradizionale regolazione impone manda-

ti relativamente specifici ed uniformi, gerarchicamente determinati, statici e concreti, nella *governance* post-regolativa si registra solo un certo accordo sulle procedure decisionali e sugli standard generali» (Mosher 2000, p. 7). Tutto il resto (mezzi per il raggiungimento degli standard, procedure particolari di contrattazione, aggiustamenti nel tempo correlati ai *feedback* applicativi, ecc.) è lasciato alla discrezione degli attori implicati. «La *governance* post-regolativa è flessibile al mutare delle condizioni nello spazio e nel tempo e può favorire processi di mutuo apprendimento in grado di migliorare i risultati di *policy*» (*ibid.*).

2.5. Il transgovernativismo intenso Si tratta di un *policy mode*, spesso confuso con l'intergovernativismo, attraverso cui vengono prese decisioni senza il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie, e, soprattutto, della Commissione e del PE. Il transgovernativismo intenso può caratterizzare quelle forme di cooperazione rafforzata a cui alcuni paesi decidono di non aderire o da cui alcuni Stati membri sono espressamente esclusi, come, ad esempio, l'Accordo di Schengen (den Boer 1996) o, più di recente, la Convenzione di Prüm, relativa a cooperazioni transfrontaliere contro il terrorismo (Balzacq *et al.* 2006). Ma esso caratterizza anche quelle alleanze relativamente stabili nel tempo che si vengono a creare tra Stati, come nel caso dell'asse franco-tedesco, la cui esistenza ha per molti anni caratterizzato la storia dell'UE. Non siamo quindi di fronte al classico intergovernativismo. In effetti, Wallace e Wallace (2007) preferiscono a quest'ultimo il termine «transgovernativo» proprio perché esso mette in luce la densità delle relazioni che esiste tra due o più Stati membri.

Le sue caratteristiche sono le seguenti:

- 1) il ruolo di imprenditore di *policy* di alcuni governi nazionali e il coinvolgimento attivo del Consiglio europeo nel definire la direzione complessiva della *policy*;
- 2) la predominanza del Consiglio dei ministri nel consolidamento della cooperazione;
- 3) il ruolo marginale della Commissione;
- 4) l'esclusione del PE e della CGE;
- 5) il coinvolgimento dei più importanti attori decisionali nazionali;
- 6) l'adozione di strumenti speciali di cooperazione, come il Segretariato del Consiglio;

7) l'opacità del processo, almeno per i parlamenti nazionali e i cittadini;

8) la possibilità di offrire occasionalmente politiche pubbliche profondamente coordinate.

Se questa forma di cooperazione si sviluppa al di fuori delle competenze comunitarizzate, gli Stati possono ricorrere ad accordi *ad hoc* come convenzioni o trattati speciali, possono istituire segretariati appositi e possono deliberatamente escludere alcuni dei paesi membri dell'UE. In un qualche modo, anche l'UEM costituisce un esempio di transgovernativismo intenso, dato che non tutti i paesi membri prendono parte all'euro.

3. Il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie

Come si vede, non vi è, nell'UE, un unico processo decisionale. Ve ne sono diversi, caratterizzati da differenti gradi di coinvolgimento delle istituzioni comunitarie. Vi sono alcuni processi in cui questo è assai limitato (come quello relativo alla firma di nuovi trattati), ve ne sono altri in cui esso è particolarmente marcato (come nel caso della politica della concorrenza). Vi sono poi alcuni processi in cui le competenze sono condivise tra i governi nazionali e le istituzioni comunitarie. In alcuni, infine, prevale il ruolo dei governi nazionali (le politiche nell'ambito del settore della giustizia e affari interni, per esempio, o nel campo della politica estera), in altri prevale il ruolo delle istituzioni comunitarie (le politiche del «primo pilastro»).

Alla luce di quanto si è detto prima, dovrebbe risultare evidente che collocare una politica in un ambito piuttosto che in un altro è un esercizio abbastanza approssimativo. All'interno della stessa politica gli equilibri interistituzionali possono variare a seconda del tipo di decisione, del tipo di contesto politico ed economico (anche internazionale), delle personalità coinvolte. Inoltre, alcuni paesi possono aver «comunitarizzato» le loro politiche più di altri (è evidente che la politica monetaria può essere collocata in più ambiti a seconda che il paese considerato abbia o meno aderito all'euro). Eppure, questo esercizio può risultare anche utile. Prima di tutto, esso permette di superare la semplificazione basata sulla dicotomia che contrappone sovranazionalismo e intergovernativismo, co-

Tab. 4.2. Le politiche dell'Unione Europea e il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie

Politiche intergovernative (netta prevalenza dei governi nazionali)	Competenze condivise tra UE e governi nazionali		Politiche sovranazionali (netta prevalenza delle istituzioni dell'UE)
	Politiche quasi-intergovernative (prevalenza dei governi nazionali)	Politiche quasi-sovranazionali (prevalenza delle istituzioni dell'UE)	
– Revisione dei trattati – Politica dell'allargamento	– Politica estera e di sicurezza comune – Settore della giustizia e affari interni – Politica sociale	– Politiche comunitarie (o del primo pilastro) – Unione economica e monetaria – Politica di bilancio	– Politica della concorrenza – Politica commerciale

si come l'artificiale divisione in pilastri. In secondo luogo, perché esso permette di identificare alcuni «tipici» processi decisionali comunitari.

Nelle pagine seguenti, quindi, verranno presentati i processi decisionali di alcune delle principali politiche dell'UE. Le politiche saranno suddivise a seconda del coinvolgimento delle istituzioni sovranazionali (tab. 4.2). In particolare, tra le politiche in cui il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie è minimo (politiche intergovernative), verranno prese in considerazione la riforma dei trattati e la politica dell'allargamento. Tra le politiche in cui il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie è condiviso con i governi nazionali pur restando limitato (politiche quasi-intergovernative) verranno considerate le politiche della giustizia e affari interni, la politica sociale e la politica estera e di sicurezza comune. Tra le politiche in cui il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie è condiviso con i governi nazionali ma vi è una leggera prevalenza del ruolo della UE (politiche quasi-sovranazionali) verranno considerate alcune politiche del primo pilastro, la politica di bilancio e l'UEM. Infine, tra le politiche in cui il ruolo dell'UE è assai marcato (politiche sovranazionali)

zionali) verranno considerate la politica della concorrenza e quella del commercio estero.

La prospettiva adottata nell'analisi delle politiche non sarà tanto quella del contenuto e della storia delle politiche stesse, quanto, piuttosto, quella dei processi decisionali, analizzati dal punto di vista della loro configurazione istituzionale.

V

Le politiche intergovernative

1. *La revisione dei trattati*

1.1. *La conferenza intergovernativa* Il principale strumento per la riforma dei trattati è la conferenza intergovernativa. Secondo l'art. 48 del TUE, l'iniziativa di revisione dei trattati spetta agli Stati membri o alla Commissione, ma è il Consiglio che formalmente decide di aprire una procedura di revisione dopo aver consultato il PE, la BCE (in caso di modifiche relative alle questioni monetarie) ed, eventualmente, la Commissione. La primazia del Consiglio deriva dal fatto che, contrariamente agli Stati federali, l'UE non ha quella che i giuristi chiamano la «competenza delle competenze», ovvero la possibilità di decidere delle proprie competenze. Questo potere resta fermamente nelle mani degli Stati.

La decisione del Consiglio di convocare una conferenza intergovernativa viene presa a maggioranza semplice. Di conseguenza, un solo paese non può impedire l'apertura di un processo di revisione, come successo nel caso che ha poi portato alla stesura e adozione dell'AUE (Cavatorto, Fois 2005). Nella sostanza, la decisione politica è presa dal Consiglio europeo, mentre quella formale è presa dal Consiglio. Contestualmente, il Consiglio europeo approva un documento in cui stabilisce quali sono gli ambiti e i limiti della revisione. Si tratta di un documento legalmente non vincolante e che, in linea di principio, può essere riformulato nel processo di revisione. Resta il fatto che questo mandato è politicamente assai rilevante. La decisione del Consiglio avvia i lavori della conferenza intergovernativa, in cui siedono i rappresentanti degli Stati membri e che prepara gli emendamenti ai trattati.

Il funzionamento della conferenza intergovernativa segue tre passaggi. Nel primo di essi, gli emendamenti sono proposti e discussi al-

l'interno di un gruppo di rappresentanti personali dei capi di Stato e di governo, che, in alcuni casi, possono essere assistiti da personale tecnico di grande esperienza (tra cui i cosiddetti «amici della presidenza»). Il secondo passaggio prevede che questo gruppo presenti un rapporto ai ministri degli Esteri riuniti a margine del Consiglio affari generali. Infine (terzo passaggio), la decisione finale viene presa dai capi di Stato e di governo in un Consiglio europeo organizzato *ad hoc*.

In qualche caso, i lavori di una conferenza intergovernativa possono essere preparati da un «gruppo di riflessione», come successe per la Conferenza intergovernativa del 1996 (Centre Européen de Science Po 1996). In questo caso, il «gruppo di riflessione» ricevette mandato dal Consiglio europeo di Corfù, in Grecia, il 24-25 giugno 1994 e si riunì per la prima volta il 2 giugno 1995 a Messina. La sede non era stata scelta a caso. Era a Messina che, esattamente quarant'anni prima, i ministri degli Esteri dei sei paesi fondatori avevano lanciato l'idea di costituire un mercato comune. Il gruppo dei «saggi» era guidato dall'allora segretario di Stato spagnolo agli affari europei Carlos Westendorp, ed era composto dai rappresentanti degli esteri dei quindici paesi membri, dal commissario europeo per le questioni istituzionali Marcelino Oreja Aguirre e, per la prima volta, da due parlamentari europei, il deputato tedesco del Partito popolare Elmar Brock e l'ex ministro socialista francese Élisabeth Guigou. Indipendentemente dal fatto che il «gruppo di riflessione» non riuscì a offrire il documento che si era proposto, il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 convocò la conferenza intergovernativa per il successivo 29 marzo a Torino.

In genere, il Consiglio europeo registra una decisione assunta dal Consiglio affari generali, ma, in occasione delle ultime revisioni, esso ha avuto un ruolo crescente. Non è un caso che il Consiglio europeo del dicembre 2000 che ha approvato il Trattato di Nizza sia stato il più lungo della storia dell'UE (ben quattro giorni!) e che in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 2007 alcune importanti questioni siano state risolte solamente dopo estenuanti e vivaci discussioni. In questa sede, ad esempio, la cancelliera tedesca Angela Merkel arrivò a minacciare di espulsione dall'UE una Polonia restia ad accettare alcune modifiche (Der Spiegel 2007).

In tutto questo processo, la Commissione ha un ruolo formalmente marginale. Essa ha un limitato potere di iniziativa e partecipa alle riunioni della conferenza intergovernativa. Guardando alla storia

comunitaria, possono essere però citati alcuni casi in cui la Commissione ha esercitato un ruolo fondamentale. Il primo di essi è quello (già citato) del Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, quando, per la prima volta, una larga maggioranza di Stati approvò la proposta della Commissione di indire una conferenza intergovernativa che avrebbe portato alla stesura e approvazione dell'AUE, e che offriva soluzioni istituzionali al progetto politico – delineato dall'allora suo presidente Jacques Delors – di completare il mercato unico.

Un secondo caso è quello ricordato da Dehousse e Magnette (2006, p. 23): la creazione dell'UEM. Quando i benefici del mercato unico cominciarono a farsi evidenti, la Commissione capì che occorreva promuovere un miglior coordinamento delle politiche economiche nazionali. Essa si rese anche conto che un tale percorso non avrebbe avuto successo senza l'appoggio dei governatori delle banche centrali nazionali. Delors fondò così un comitato formato dai banchieri centrali e da lui presieduto, che fece proprie molte delle proposte della Commissione e che fornì la base per il lavoro della Conferenza intergovernativa che portò alla stesura e adozione del Trattato di Maastricht. Tra le proposte della Commissione adottate dalla stessa Conferenza intergovernativa si ricordano, per esempio, la creazione della BCE e l'idea di stabilire un processo di convergenza economica prima della creazione della moneta unica (Verdun 1999).

Ulteriori esempi di successo da parte della Commissione nell'influenzare le conferenze intergovernative sono ricordati da Gozi (2001, pp. 84-85). Si tratta dei casi delle conferenze che hanno portato al Trattato di Amsterdam – in cui la Commissione aveva animato un «gruppo di riflessione» che «doveva individuare i nodi istituzionali fondamentali e indicare possibili punti di accordo tra le delegazioni» (ivi, p. 85) – e di quella che ha portato al Trattato di Nizza, in cui la Commissione ha fatto ricorso al contributo esterno di un gruppo di esperti e centri di ricerca.

In generale, Commissione e PE partecipano alle conferenze intergovernative senza reali poteri. Il ruolo del PE, in particolare, è così limitato che non sono mancati momenti in cui il Parlamento ha cercato di mettere pressione sui governi nazionali affinché ne aumentasse il ruolo. Per esempio, nel 1994 un gruppo di parlamentari europei minacciò i governi di non approvare eventuali modifiche ai trattati in vista dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale se le richieste del PE stesso non fossero state tenute in considerazione (Ma-

gnette, Nicolaïdis 2004, p. 400). Questa minaccia non trovò però il consenso della maggioranza dei componenti dell'istituzione.

È vero, però, che negli ultimi anni anche la presenza del PE è andata crescendo. In occasione delle negoziazioni del Trattato di Amsterdam, il gruppo dei rappresentanti personali consultava ogni mese due rappresentanti del Parlamento. Allo stesso presidente del Parlamento era concessa la partecipazione al Consiglio affari generali e alle riunioni del Consiglio europeo. In occasione della riforma del Trattato di Nizza, la presenza del presidente del PE è stata più limitata, ma a due membri del Parlamento è stato permesso di seguire come osservatori tutte le sedute del gruppo dei rappresentanti personali e di poter intervenire nelle discussioni.

La decisione finale assunta dal Consiglio europeo deve essere presa all'unanimità; è quindi necessario anche il consenso di quei paesi che si erano opposti all'avvio della procedura di revisione. Ogni singolo paese membro conserva quindi un potere di veto, e può di fatto impedire l'approvazione del documento finale. Il risultato di una revisione non sarà mai, dunque, il risultato migliore in termini assoluti, ma il miglior risultato possibile alla luce delle circostanze politiche instauratesi al momento della conclusione dei negoziati. Per questo motivo, ogni trattato prevede sempre dei protocolli che prescrivono regimi particolari per alcuni paesi. Si pensi, per esempio, a quello relativo al Trattato di Maastricht, che riguarda il regime particolare concesso alla Danimarca in materia di acquisizione delle case sulle coste danesi da parte di cittadini stranieri.

Una volta approvato dal Consiglio europeo, il trattato deve essere ratificato da tutti gli Stati membri, ognuno dei quali segue le proprie norme costituzionali o consuetudini politiche. Alcuni paesi seguono la pratica della ratifica parlamentare (come l'Italia), altri devono necessariamente indire un referendum (come l'Irlanda), altri ancora decidono in base a considerazioni di ordine politico. La Francia, per esempio, aveva indetto un referendum popolare in occasione della ratifica del Trattato costituzionale, ma ha seguito la ratifica parlamentare per il Trattato di Lisbona.

In linea di principio è quindi possibile che un testo approvato dai governi venga rigettato da un parlamento nazionale o dai cittadini di un paese. Il primo caso non è mai avvenuto; il secondo accade sempre più spesso. È successo una volta con il Trattato di Maastricht approvato dai governi e respinto dai cittadini danesi, una volta con il Trat-

tato di Nizza (bocciato dagli irlandesi), due volte con il Trattato costituzionale (bocciato da francesi e olandesi) e una volta con il Trattato di Lisbona (bocciato, di nuovo, dai cittadini irlandesi) (tab. 5.1).

All'interno di una conferenza intergovernativa un ruolo di primo piano spetta alla Presidenza di turno. La migliore sintesi dello stile che questa deve avere è offerta da McDonagh:

'A Presidency cannot invent a way forward out of thin air'. Essa deve, allo stesso tempo, guidare e forgiare la direzione della Conferenza. Non è un lavoro di taglia e incolla. Definire la reale agenda sottostante – identificando l'interesse europeo, riconoscendo cosa andrà avanti e cosa no, sviluppando un linguaggio allo stesso tempo effettivo ed efficace – è una sfida complessa e sottile. È una forma d'arte piuttosto che di scienza (McDonagh 1998, cit. in Westlake, Galloway 2004, p. 192).

Tab. 5.1. I processi di ratifica falliti dei diversi trattati

Trattato	Data di approvazione da parte del Consiglio europeo	Esito negativo del referendum	Dati elettorali
Trattato di Maastricht	9-10 dicembre 1991	Danimarca*	Data: 2 giugno 1992 Partecipazione: 83% Contrari: 50,7%
Trattato di Nizza	11 dicembre 2000	Irlanda	Data: 7 giugno 2001 Partecipazione: 35% Contrari: 54%**
Trattato costituzionale	29 ottobre 2004	Francia	Data: 29 maggio 2005 Partecipazione: 69,3% Contrari: 54,68%
		Olanda	Data: 1° giugno 2005 Partecipazione: 63,3% Contrari: 61,7%
Trattato di Lisbona	13 dicembre 2007	Irlanda	Data: 12 giugno 2008 Partecipazione: 53,1% Contrari: 53,4%

* Gli elettori furono chiamati una seconda volta alle urne il 18 maggio 1993. Il Trattato di Maastricht fu approvato dagli elettori danesi con il 56,7% dei consensi. ** Gli elettori furono chiamati una seconda volta alle urne il 19 ottobre 2002. Il Trattato di Nizza fu approvato dagli elettori irlandesi con il 56,7% dei consensi.

La modalità di revisione dei trattati è stata recentemente oggetto di critiche. In particolare, ne è stata criticata la mancanza di efficienza e di legittimità: una conferenza intergovernativa avviene «a porte chiuse», si riduce spesso ad un accordo tra governi e lascia spesso irrisolti quelli che sono i più sensibili problemi politici (su cui coinvolge direttamente il Consiglio europeo). Per questo motivo, al Trattato di Nizza fu allegata una dichiarazione relativa al futuro dell'Unione che avrebbe riguardato la seguente riforma istituzionale. In essa venne auspicata l'apertura di un ampio dibattito in cui fossero coinvolti i «rappresentanti dei parlamenti nazionali e i portavoce dell'opinione pubblica nelle sue varie componenti, ossia ambienti politici, economici e accademici, esponenti della società civile ecc.». Nello stesso documento si stabilì anche che

dopo la presentazione di una relazione al Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001, il Consiglio europeo adotterà nella riunione di Laeken/Bruxelles del dicembre 2001 una dichiarazione contenente iniziative appropriate per il proseguimento di questo processo [...]. La Conferenza conviene che, una volta concluse queste tappe preparatorie, nel 2004 sia convocata una nuova Conferenza dei rappresentanti di governi degli Stati membri, al fine di trattare i temi summenzionati in vista delle corrispondenti modifiche dei trattati.

Questa dichiarazione ha offerto la base formale per la creazione della Convenzione europea sul futuro dell'Europa, incaricata di formulare una prima proposta di trattato da discutere in una conferenza intergovernativa e che avrebbe poi portato al Trattato costituzionale (se ne parlerà tra breve). Sta di fatto che negli ultimi anni le conferenze intergovernative sono state convocate sempre più di frequente, tanto che alcuni ritengono che l'UE conosca un periodo di «negoziato istituzionale permanente» (Gozi 2001, p. 87). In effetti, l'AUE rimandava ad una conferenza intergovernativa sulle questioni monetarie, il Trattato di Maastricht prevedeva una conferenza intergovernativa su questioni istituzionali che ha portato alla firma del Trattato di Amsterdam, nel Trattato di Amsterdam si annunciava una nuova conferenza (sempre sulle riforme istituzionali), fino ad arrivare al già citato Trattato di Nizza. Tutte queste conferenze intergovernative danno il senso delle sfide e delle difficoltà che conosce l'UE oggi. Soprattutto in previsione, prima, e come conseguenza, poi,

dell'allargamento del 2004, la necessità di una riforma istituzionale è entrata nell'agenda comunitaria ma fatica a trovare una risposta soddisfacente.

1.2. *La procedura semplificata* I trattati prevedono comunque procedure semplificate di revisione degli stessi, in alcuni casi limitati (Westlake, Galloway 2004, pp. 190-91). Nel Trattato istitutivo della Comunità europea si dice che il Consiglio può procedere all'unanimità alla modifica del numero dei componenti della Commissione (art. 213 del TCE). Fino al Trattato di Nizza, ciò era possibile anche per quanto riguarda la composizione della Corte di giustizia (art. 221). Su proposta della Commissione e previa consultazione del PE, il Consiglio può anche decidere (all'unanimità) di «completare i diritti» dei cittadini europei (quadro 5.1), «di cui raccomanderà l'a-

Quadro 5.1. I diritti dei cittadini europei

La Parte seconda del Trattato istitutivo della Comunità europea è dedicata alla cittadinanza dell'Unione. In essa si scrive che:

«La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima [...].

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [...].

Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...].

[...] ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...].

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato [...].

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al PE [...]. Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al mediatore [...]. Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi [dell'UE]».

dozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali» (art. 22 del TCE).

Allo stesso tempo, e sempre previa consultazione del PE, il Consiglio può modificare la lista delle materie decise tramite la procedura di codecisione negli ambiti relativi ai visti, al diritto di asilo, di immigrazione, e ad altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone. Nel campo dell'UEM, l'art. 104 del CE stabilisce che il Consiglio può deliberare, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento, di cambiare il protocollo relativo ai disavanzi pubblici eccessivi. Infine, il Consiglio può cambiare alcuni articoli dello statuto del Sistema europeo delle banche centrali: se la raccomandazione viene dalla BCE, il Consiglio può adottare i cambiamenti a maggioranza assoluta, previo parere della Commissione; se la raccomandazione viene dalla Commissione, il Consiglio può adottare i cambiamenti all'unanimità, previo parere della BCE. In ogni caso, il Consiglio deve consultare anche il Parlamento.

Anche il Trattato di Lisbona prevede due procedure per la revisione dei trattati: una ordinaria e una semplificata (quadro 5.2). In essa giocano un ruolo più importante che in passato la Commissione e il PE.

1.3. Il sistema della convenzione Le difficoltà incontrate in occasione della riforma dei trattati di Amsterdam e Nizza hanno indotto i governi nazionali ad integrare il processo di ratifica degli stessi con un nuovo strumento decisionale, la convenzione, in cui siedono rappresentanti delle istituzioni nazionali, europee e della società civile. Tra gli scopi di una convenzione vi è quello di rendere i processi decisionali relativi alle riforme più inclusivi, e quindi più trasparenti e rappresentativi, costituendo una sorta di gruppo di lavoro particolarmente qualificato in grado di elaborare una bozza di documento da sottoporre alla seguente conferenza intergovernativa. La convocazione di una convenzione non sostituisce quindi la convocazione della conferenza intergovernativa: la precede cronologicamente, ne integra il lavoro e ne aumenta la legittimità. Resta comunque il fatto che la parola finale spetta ai rappresentanti degli Stati membri e solo a loro.

La prima convenzione è stata convocata per la stesura della Carta europea dei diritti fondamentali. Lo scopo della Carta era duplice: rendere più evidente ai cittadini europei i diritti loro attribuiti dall'UE

e dare una lettura di questi stessi diritti più in linea con i cambiamenti della società contemporanea (Jacqué 2006, p. 65). La necessità di avere una Carta dei diritti dell'UE è un'esigenza piuttosto recente. Registra il cambiamento che l'UE ha conosciuto, passando da semplice accordo economico a qualcosa di più complesso (Bifulco, Cartabia, Celotto 2001).

La Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali fu istituita dal Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999. Era composta da 15 rappresentanti dei capi di Stato e di governo, un rappresentante della Commissione, 16 rappresentanti del PE, 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali. Il presidente era l'ex presidente della Repubblica federale tedesca, Roman Herzog. Il mandato assegnato a Colonia attribuiva ad essa il compito di «presentare un progetto in tempo utile prima del Consiglio europeo del dicembre 2000. Il Consiglio europeo proporrà al PE e alla Commissione di proclamare solennemente, insieme con il Consiglio, una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sulla base di detto progetto. Successivamente occorrerà esaminare l'eventualità e le modalità necessarie per integrare la Carta nei trattati» (Consiglio dell'Unione Europea 1999).

Più di recente, ed esattamente tra il 2002 e il 2003, il sistema della convenzione è stato nuovamente impiegato per scrivere la bozza di quello che sarebbe diventato (o avrebbe dovuto diventare) il Trattato costituzionale. L'assunto era che questo metodo decisionale avrebbe favorito il superamento delle difficoltà incontrate nelle più recenti conferenze intergovernative di cui si è dato conto in precedenza (Dehousse, Magnette 2006, p. 26). Nasce così la Convenzione sull'avvenire dell'Europa, frutto, anche questa, di un compromesso. Da un lato, vi erano i sostenitori del sistema della Convenzione, tra cui la Commissione europea e il PE, che, come si è visto, nelle conferenze intergovernative hanno sempre avuto un ruolo marginale e quasi ininfluenza. Ad essi si aggiungevano i governi dei piccoli Stati membri, che considerano politicamente «costoso» l'impiego del potere di veto nelle conferenze intergovernative e che pensano di poter beneficiare dell'allargamento e dell'aumento del numero dei partecipanti per incrementare la possibilità di creare nuove alleanze in grado di mettere in minoranza i governi dei paesi più grandi. Dall'altro lato, vi erano i governi dei paesi più grandi (ad eccezione della Germania), più favorevoli alla logica intergovernativa perché è quella in grado di preservare meglio il loro potere contrattuale.

Quadro 5.2. L'art. 48 del Trattato di Lisbona

1. I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria.

Possono inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.

Procedura di revisione ordinaria

2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.

3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4.

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.

Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ra-

tificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Procedura di revisione semplificatea

6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o il Titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione.

Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

Il compromesso raggiunto fu il seguente: la convenzione (formata per i suoi tre quarti da rappresentanti nazionali) avrebbe lavorato ad una proposta che poi i governi nazionali avrebbero discusso ed approvato in ultima istanza attraverso una conferenza intergovernativa (quadro 5.3). Per dirla con le parole della Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, che istituisce la Convenzione sul futuro dell'Europa,

la Convenzione studierà le varie questioni. Redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso. Unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione, il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali.

Inoltre, il presidente della Convenzione sarebbe stato nominato dal Consiglio europeo e avrebbe quindi relazionato ad esso.

In linea generale, il lavoro della Convenzione si è svolto in modo trasparente e la pubblicità del dibattito ha finito per rendere più difficile la difesa dell'interesse nazionale. All'interno della Convenzione è stato molto importante argomentare le scelte, più che privilegiare la logica degli interessi nazionali. Nel suo discorso inaugurale indirizzato ai convenzionali, lo stesso presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing distingue nettamente tra Convenzione e conferenza intergovernativa: «Non siamo una Conferenza intergovernativa, poiché non abbiamo ricevuto dai Governi il mandato di negoziare in loro nome le soluzioni che proporremo». Come metodo di lavoro, Giscard d'Estaing fa affidamento su quello che chiama lo «spirito della Convenzione». Esso si basa su due presupposti:

Dobbiamo partire senza idee preconcepite e formare la nostra visione della nuova Europa attraverso un ascolto costante e attento di tutti i nostri partner, governanti e governati, parti economiche e sociali, rappresentanti degli enti locali [...], membri delle associazioni e della società civile rappresentate al forum, ma anche uomini e donne la cui sola identità è l'appartenenza all'Europa.

Inoltre:

Quadro 5.3. Composizione della Convenzione sul futuro dell'Europa

Il Consiglio europeo ha designato il signor V. Giscard d'Estaing quale presidente della Convenzione e i signori G. Amato e J.L. Dehaene quali vicepresidenti.

La Convenzione riunisce i principali soggetti interessati al dibattito sul futuro dell'Unione. Oltre che dal presidente e dai due vicepresidenti la Convenzione è composta da:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri (1 per Stato membro),
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi candidati all'adesione (1 per paese candidato),
- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri (2 per Stato membro),
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione (2 per paese candidato),
- 16 rappresentanti del PE,
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

Ciascun membro titolare della Convenzione ha un supplente.

Il Comitato economico e sociale (3 rappresentanti), il Comitato delle regioni (6 rappresentanti), le parti sociali (3 rappresentanti) e il mediatore europeo sono invitati come osservatori.

La Dichiarazione di Laeken prevede che i paesi candidati all'adesione partecipino pienamente alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri.

Fonte: <http://european-convention.eu.int> (ultimo accesso 1° dicembre 2008).

Se i vostri contributi saranno realmente intesi a preparare un consenso e se terrete conto delle proposte e delle osservazioni degli altri membri della Convenzione, sarà in questa sede che, passo dopo passo, si potrà elaborare il contenuto del consenso definitivo (Giscard d'Estaing 2002).

Vi sono pochi dubbi sul fatto che la Convenzione europea abbia soddisfatto le aspettative, almeno in un primo tempo. Come ricordano Dehousse e Magnette (2006, p. 27), «la flessibilità dell'organizzazione, la volontà collettiva della maggior parte dei membri di

raggiungere un risultato ambizioso, assieme all'«*ethos* costituzionale» che sosteneva il loro lavoro contribuirono a rendere possibili i compromessi su molte delle questioni che le precedenti CIG avevano lasciate aperte». Quando, però, nell'autunno 2002 i convenzionali affrontano le questioni istituzionali, il dibattito torna su binari più diplomatici e intergovernativi. Molti dei partecipanti arrivano anche ad usare velatamente la minaccia del veto in sede di conferenza intergovernativa. La Convenzione comincia quindi ad essere segnata da una serie di *cleavages* interni. I principali sono quello tra i sostenitori di un'Unione federale o intergovernativa e quello tra paesi piccoli e grandi (Magnet, Nicolaïdis 2004). Ma divisioni emergono anche sulla base delle appartenenze politiche dei membri, sugli interessi «istituzionali» (tra Commissione e PE, per esempio), su interessi nazionali (soprattutto per quanto riguarda il sistema di calcolo del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio e l'introduzione della Carta dei diritti fondamentali nel documento finale). In più, la crisi internazionale a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 fa emergere un *cleavage* che, usando le parole dell'allora segretario alla Difesa americano Donald Rumsfeld, potremmo definire tra «nuova e vecchia Europa», ovvero tra i paesi dell'Europa centro-orientale e i paesi dell'Europa occidentale (Ziller 2004).

Tutte le differenze vengono riportate nella Conferenza intergovernativa che segue la chiusura dei lavori della Convenzione nel luglio del 2003 e che ripercorre molte delle questioni che già il Trattato di Nizza aveva lasciate irrisolte. I punti più critici riguardano la soglia e il meccanismo di calcolo della maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Dinanzi alle resistenze di Spagna e Polonia, la presidenza italiana fallisce nel tentativo di trovare un accordo, che viene poi raggiunto dalla successiva presidenza irlandese nel giugno 2004. Il testo uscito dal Consiglio europeo non è sostanzialmente diverso da quello uscito dalla Convenzione (anche se i pochi cambiamenti riguardano questioni rilevanti). I principali emendamenti sono i seguenti: il Consiglio europeo si vede riconosciuti maggiori poteri nella procedura di bilancio; il numero dei membri della Commissione viene ridotto, ma solo a partire dal 2014; cambiano le soglie per il calcolo della doppia maggioranza nel Consiglio (55% degli Stati rappresentanti almeno il 65% della popolazione).

Il testo finale del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa viene firmato a Roma il 20 ottobre 2004. Dopo la bocciatura da

parte dell'elettorato francese e olandese (rispettivamente nel maggio e giugno 2005) del testo che aveva raccolto il consenso dei governi nazionali, l'UE ha avviato un periodo di riflessione conclusosi a Berlino nel marzo 2006 e che ha portato all'adozione del Trattato di Lisbona. Anche quest'ultimo, però, è stato bocciato nel referendum irlandese del 12 giugno 2008.

2. La politica dell'allargamento

Nel corso del tempo il numero dei paesi membri dell'UE è andato crescendo. Ai 6 paesi fondatori iniziali (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) si sono aggiunti nel 1973 Danimarca, Irlanda e Regno Unito, nel 1981 la Grecia, nel 1986 il Portogallo e la Spagna, nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia, nel 2004 dieci paesi dell'Europa centro-orientale (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) e nel 2007 Bulgaria e Romania. La Norvegia ha per due volte firmato il trattato di adesione, ma per due volte i cittadini norvegesi hanno bocciato questo trattato in due distinti referendum.

Attualmente sono in fase avanzata i negoziati di adesione di Croazia, Macedonia e Turchia, ma molti altri paesi vengono considerati potenziali candidati, avendo oramai orientato la loro politica verso una possibile adesione all'UE. Questi paesi sono l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, il Montenegro e la Serbia. In effetti, l'UE ha esercitato, e continua a esercitare, una forza di attrazione rilevante sui paesi che non ne fanno parte (Mattina 2004). Occorre però ricordare che ogni allargamento pone importanti problemi, sia di ordine istituzionale che di tipo politico (Boeri, Coricelli 2003; Letta 2005). È evidente che più cresce il numero dei paesi membri, più urgente diventa il bisogno di una riforma dei trattati. Le istituzioni pensate nel Trattato di Roma nel 1957 non sono sostanzialmente cambiate da allora e hanno mostrato una buona dose di elasticità e di adattamento. Anche dopo il «big bang» (come è stato definito l'allargamento del 2004) esse hanno mostrato di funzionare relativamente bene (Dehousse, Deloche-Gaudez, Duhamel 2006; Best, Christiansen, Settembrini 2008). Eppure, è chiaro a tutti che mettere d'accordo gli attuali 27 paesi membri alla luce delle attuali regole sui poteri di veto è particolarmente difficile. Allo stesso tempo, allarga-

re l'UE significa rivedere in modo profondo le politiche pubbliche comunitarie. È del tutto evidente, per esempio, che le due politiche principali dell'UE in termini di spesa (politica agricola e politica di coesione economica e sociale) hanno dovuto adattarsi alle nuove sfide poste dagli ultimi allargamenti.

Le condizioni che un paese deve rispettare per aderire all'UE sono definite all'art. 49 del TUE. Si tratta del rispetto dei principi di libertà, democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. L'art. 49 pone anche un'altra condizione: per essere parte dell'UE occorre essere uno «Stato europeo», il che significa due cose. La prima è che occorre definire cos'è «europeo», cosa tutt'altro che facile: si tratta di una definizione geografica? di una definizione culturale? Certamente, la domanda di candidatura posta nel 1987 dal Marocco ha potuto essere respinta perché proveniva da uno Stato chiaramente non europeo. Eppure, l'adesione auspicata da qualche leader politico di Israele e Russia porrebbe dei problemi assai più rilevanti di definizione. Ma ancor più ne pone il caso della Turchia, che si trascina oramai da molti anni e che dovrebbe trovare presto una soluzione (tab. 5.2).

La seconda cosa che dice l'art. 49 del TUE è che solo gli Stati possono essere membri dell'UE. Non è possibile per entità subnazionali o regionali aderire all'UE. Quando il Belgio ha firmato il Trattato di Amsterdam specificando che questo trattato vincolava anche le sue comunità autonome e le regioni, gli altri Stati membri hanno chiesto al Belgio di specificare che «è il Regno del Belgio in quanto tale che sarà, in ogni caso, vincolato per l'insieme del suo territorio dalle disposizioni del trattato di Amsterdam» («Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea», n. C 340/307 del 10 novembre 1997).

I consigli europei di Copenaghen (1993) e Madrid (1995) hanno posto ulteriori vincoli, come il rispetto delle minoranze e la loro protezione, l'esistenza di un'economia di mercato aperta e concorrenziale, la capacità di farsi carico degli obblighi derivanti dall'adesione. Quest'ultima condizione è particolarmente significativa, perché costringe gli Stati aderenti ad adottare il cosiddetto *acquis communautaire*, cioè l'intera legislazione adottata dall'UE dalla sua creazione.

La procedura di adesione segue l'iter seguente:

- 1) uno Stato presenta domanda di adesione al Consiglio;
- 2) il Consiglio consulta la Commissione e il PE (che si pronuncia seguendo la procedura di parere conforme);

Tab. 5.2. Cronologia della candidatura della Turchia all'Unione Europea

Data	Evento
31 luglio 1959	Candidatura della Turchia a Stato associato della CEE
12 settembre 1963	Firma ad Ankara dell'accordo di associazione tra la Turchia e l'UE
Marzo 1971	L'esercito turco impone un governo di «salute pubblica»
Luglio-agosto 1974	L'occupazione da parte dell'esercito turco della parte settentrionale di Cipro mette in crisi i rapporti con l'Europa
12 settembre 1980	Colpo di Stato militare ad Ankara, che provoca un ulteriore raffreddamento delle relazioni con l'Europa
1983	Ritorno del potere civile al potere (governo di Turgut Özal)
14 aprile 1987	Domanda ufficiale di adesione della Turchia alla CEE
20 dicembre 1989	Rapporto ufficiale della Commissione europea sulla candidatura turca
1° gennaio 1996	Entrata in vigore dell'unione doganale tra l'UE e la Turchia. Viene riconosciuta solo la libera circolazione dei beni, non quella delle persone, dei servizi e dei capitali
10-11 dicembre 1999	Il Consiglio europeo di Helsinki conferisce alla Turchia lo statuto di paese candidato all'adesione
A partire dalla fine del 1999	Lancio del programma di riforme in Turchia per rispondere ai criteri di Copenaghen
12-13 dicembre 2002	Il Consiglio europeo di Copenaghen rinvia nuovamente la data dell'esame finale della candidatura turca
6 ottobre 2004	Raccomandazione della Commissione favorevole all'apertura dei negoziati con Ankara
17 dicembre 2004	Il Consiglio europeo di Bruxelles fissa la data di apertura dei negoziati per il 3 ottobre 2005
Primavera 2005	I dati dell'Eurobarometro 58 registrano la forte opposizione dei cittadini europei alla candidatura turca (52%). Questa opposizione sembra crescere con l'avvicinarsi dell'apertura dei negoziati
3 ottobre 2005	Inizio dei negoziati di adesione, che dovrebbero durare 10-15 anni

Fonte: Chaltiel (2006), p. 60.

3) il Consiglio vota all'unanimità l'adesione;

4) ogni Stato membro approva il trattato di adesione secondo le sue procedure nazionali.

Come si vede, un ruolo essenziale spetta agli Stati membri, e, se del caso, anche ai cittadini di alcuni paesi. Anche la Commissione e il PE giocano un ruolo importante. Negli ultimi anni la Commissione ha visto crescere la sua importanza nella fase di preparazione dell'adesione, mentre il PE può bocciare (o minacciare di bocciare) l'adesione di alcuni paesi. Nel 1995, per esempio, il Parlamento aveva minacciato di esprimere un parere negativo sull'adesione di Austria, Finlandia e Svezia se non fossero state adottate alcune importanti riforme istituzionali.

I paesi entrati nel 2004 e nel 2007 hanno conosciuto un processo di adesione più articolato. Essi hanno prima di tutto subito uno *screening* dettagliato della compatibilità delle loro leggi nazionali con gli atti legislativi comunitari. I progressi nel loro adattamento sono stati oggetto di un rapporto annuale della Commissione europea al Consiglio, che, sulla base di questi rapporti, ha deciso di aprire le procedure di adesione. In più, per facilitare questi processi di adeguamento, la Commissione ha promosso aiuti finanziari ai paesi aderenti. È importante ricordare che i trattati di adesione non sono atti dell'UE, ma accordi tra il paese aderente e ogni singolo Stato membro. La CGE non può quindi giudicarne la validità.

Cosa succede se un paese membro non rispetta più i criteri necessari per entrare nell'UE? La domanda è, al momento, solo virtuale, nel senso che fino ad ora non vi è stato un solo caso di così grave violazione dei trattati. L'idea di introdurre sanzioni contro i paesi membri non rispettosi dei criteri di accesso è piuttosto recente, e ha trovato attuazione nel Trattato di Amsterdam. Secondo l'art. 7 del TUE, «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivati allo Stato membro [dal Trattato] [...] compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro, in seno al Consiglio». Questa sospensione avviene solamente dopo una lunga fase di consultazioni che vedono coinvolti il Consiglio, la Commissione e il PE. È anche possibile per il Consiglio incaricare «delle personalità indipendenti di presentare entro un termine ragionevole un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione». Se un paese

viene comunque sospeso, in ogni caso deve rispettare gli obblighi derivanti dai trattati.

Come detto prima, non si è mai verificato un ricorso a una procedura di sospensione. Nel 2000 l'UE è comunque intervenuta preventivamente, ventilando sanzioni verso il nuovo governo austriaco, che vedeva tra i suoi componenti il partito populista (e velatamente neonazista) FPÖ, guidato da Jörg Haider. La crisi aveva portato alla sospensione di tutte le relazioni ufficiali bilaterali con il governo austriaco ed era stato sancito anche da un voto esplicito del PE a grandissima maggioranza il 3 febbraio, in cui si sottolineava come «l'UE non può esigere dai paesi candidati il rispetto di regole che non sono applicate in maniera rigorosa dagli Stati membri». La crisi con l'Austria si chiuse qualche mese dopo, nel settembre dello stesso anno. I tre saggi incaricati dal Consiglio europeo di Feira (l'ex presidente finlandese Matti Ahtisaari, l'ex commissario europeo Marcelino Oreja e il professore tedesco Jochen Frowein) resero pubblico un rapporto in cui si precisava che nel periodo di osservazione l'Austria non aveva contravenuto a nessuno degli obblighi previsti dai trattati. Il 12 settembre, quindi, le sanzioni preventive vennero annullate (Leconte 2005; Olivi, Giacone 2007, pp. 380-82).

Allo stesso tempo, uno Stato potrebbe decidere di uscire dall'UE. Siccome i trattati non prevedono questa possibilità, i giuristi stanno discutendo su come questa eventualità possa essere affrontata. La via principale sembra essere quella di una revisione dei trattati. Ad oggi si è verificato un unico caso di uscita di una parte di un paese dalla UE: il caso della Groenlandia. Entrata nell'UE con la Danimarca (di cui è una contea), la Groenlandia ha sempre vissuto con apprensione l'unione doganale europea, convinta che avrebbe danneggiato i commerci con i suoi principali interlocutori, gli Stati Uniti e il Canada. Il 23 febbraio 1982, il 53% della popolazione groenlandese votò per abbandonare l'UE, cosa che avvenne nel 1985.

VI Le politiche quasi-intergovernative

Quadro 6.1. L'art. 3 del TUE

L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando nel contempo l'*acquis* comunitario.

L'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine. Essi provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare dette politiche.

1. La politica estera e di sicurezza comune

Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e politica della giustizia e affari interni (o, meglio, dal Trattato di Amsterdam, cooperazione politica e giudiziaria in materia penale) sono considerate i due pilastri intergovernativi dell'UE. È da notare che, contrariamente a quanto comunemente si pensa, il Trattato di Maastricht non esplicita la distinzione tra pilastri. L'art. 3 del TUE, infatti, stabilisce un quadro istituzionale unico per tutte le politiche europee, seppur stabilendo alcune peculiarità per le materie relative alla dimensione esterna dell'UE (quadro 6.1).

La PESC non si basa su direttive, regolamenti o decisioni, quanto, invece, su atti come le strategie comuni, le azioni comuni e le posizioni comuni. Una *strategia comune* precisa i propri obiettivi, la durata degli interventi e i mezzi che dovranno essere messi a disposizione dall'Unione e dagli Stati membri. La prima posizione comune è stata quella adottata al vertice di Colonia nel 1999 e riguardava i rapporti con la Russia, che veniva invitata a rafforzare lo stato di diritto, a sviluppare i rapporti economici e sociali con i paesi europei e a contribuire alla stabilizzazione nel campo della sicurezza della sua area di influenza. L'implementazione delle strategie comuni viene fatta attraverso l'adozione di azioni o posizioni comuni.

Un'*azione comune* indica un'azione coordinata dagli Stati membri, attraverso la quale risorse di qualsiasi genere (risorse umane, *know-how*, finanziamenti, materiali, ecc.) sono attivate per conseguire concreti obiettivi fatti propri dal Consiglio sulla base degli orientamenti generali formulati dal Consiglio europeo. La Commis-

sione può essere incaricata di presentare proposte. Un esempio di azione comune è quello dell'azione approvata dal Consiglio affari generali e relazioni esterne il 12 luglio 2004, che regola la presenza dell'UE in Bosnia-Erzegovina.

La *posizione comune* è volta, invece, a rendere la cooperazione tra i paesi membri più sistematica e meglio coordinata. Riguarda particolari aree geografiche o tematiche, e si sostanzia in decisioni a cui gli Stati nazionali devono «accordare» le loro politiche nazionali. Ciò significa che, attraverso una posizione comune, l'UE incide sulle politiche estere nazionali. Ciò è successo diverse volte, per esempio, nei confronti delle politiche verso l'Africa.

L'art. 13 del TUE pone il Consiglio in una posizione dominante:

1) Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa.

2) Il Consiglio europeo decide strategie comuni che l'Unione deve attuare nei settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi in comune.

3) Le strategie comuni fissano i rispettivi obiettivi, la durata, nonché i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione.

4) Il Consiglio prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune in base agli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo.

5) Il Consiglio raccomanda strategie comuni al Consiglio europeo e le attua, in particolare adottando azioni comuni e posizioni comuni.

6) Il Consiglio assicura l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione.

Il potere di iniziativa spetta ad ogni Stato membro o alla Commissione (art. 22 del TUE), che possono avanzare una proposta alla presidenza. Quest'ultima lavora sempre più spesso in forma di *troika*, una struttura che associa la presidenza in carica, quella seguente e l'Alto rappresentante per la PESC. In casi di crisi internazionale o per accelerare le decisioni, la Commissione o i singoli governi possono usare un sistema di comunicazione per messaggi cifrati chiamato COREU (Corrispondenza europea). Tale sistema è attualmente utilizzato solo in casi rari e concordati, al fine di non penalizzare il ruolo del Consiglio e dei gruppi di lavoro. In passato, esso è stato utilizzato per diffondere da 2.000 a 3.000 telegrammi all'anno, con un massimo di 9.000 nel solo 1989 (W. Wallace 2005, p. 434). Nel 1995 si è deciso che il sistema COREU non avrebbe potuto essere usato per lanciare iniziative nuove.

Le iniziative sono esaminate dai gruppi di lavoro del Consiglio, che riferiscono dei loro accordi (o disaccordi) al COREPER in vista della preparazione dei lavori del Consiglio affari generali e relazioni esterne (GAERC). Quest'ultimo si riunisce ogni quattro/sei settimane e vede la partecipazione anche dell'Alto rappresentante per la politica estera e dei rappresentanti della Commissione. La sua agenda è preparata dalla presidenza in cooperazione con il Segretariato del Consiglio. Dato che le riunioni del GAERC registrano la partecipazione di più di un centinaio di persone, in quella sede vengono spesso solo ratificate decisioni già prese in consessi meno ampi, come i pranzi e le riunioni informali di lavoro. Negli ultimi anni, sempre più spesso i «tre grandi» (Francia, Germania e Regno Unito) hanno cercato informalmente un compromesso tra loro prima dell'inizio delle riunioni del GAERC, cercando poi di convincere gli altri paesi a sposare il compromesso proposto.

Sempre di recente, si è diffusa la prassi secondo cui la decisione raggiunta nei gruppi di lavoro viene inviata ad un Comitato politico e di sicurezza (COPS), prima di coinvolgere il GAERC (Cameron 2007, pp. 45-46). Il COPS è composto da ambasciatori presso le istituzioni comunitarie, e si può riunire in un limitatissimo arco di tempo, così da poter far fronte alle crisi internazionali più improvvise. In tempi normali, esso si riunisce ogni martedì e venerdì, ma ogni giorno vi

sono contatti informali tra i suoi componenti. Dato che il COPS ha un'agenda meno piena delle riunioni del COREPER, esso è andato acquisendo importanza e autonomia. I suoi compiti sono stati formalizzati dal Trattato di Nizza del 2001 (art. 25 del TUE):

[Il COPS] controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo e di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze della presidenza della Commissione.

Nel quadro del presente titolo il comitato, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

Il Consiglio è supportato nelle sue funzioni dal Segretariato. Il Trattato di Amsterdam ha stabilito che il segretario generale svolge anche le funzioni di Alto rappresentante per la PESC (comunemente noto come «Mr. PESC»). Il trattato è stato volutamente vago nell'attribuzione dei compiti di Mr. PESC. L'art. 26 stabilisce che egli «assistente il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della politica estera e di sicurezza comune, in particolare contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, un dialogo politico con terzi». Questa vaghezza fa sì che il ruolo dell'Alto rappresentante dipenda in parte dalla sua personalità. Vi sono pochi dubbi sul fatto che la scelta dello spagnolo Javier Solana come primo Alto rappresentante abbia contribuito al consolidarsi di questa istituzione. Prima di tale ruolo, Solana ha ricoperto, tra l'altro, la carica di segretario generale della NATO.

Un'altra innovazione introdotta con il Trattato di Amsterdam è stata la creazione di una Cellula di programmazione politica e tempestivo allarme (Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU), conosciuta più semplicemente con il nome di Policy Unit. Essa è composta da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e del Consiglio, ed è una struttura di supporto e consiglio dell'Alto rappresentante, di cui costituisce un po' «gli occhi e le orecchie» (Cameron 2007, p. 49). Accanto ad essa, dal 2003 si riunisce anche il SITCEN, Centro di situazione congiunto dell'UE (Joint Situation Centre), una struttura incaricata di funzioni di *intelligence*, e prepo-

sta alla raccolta di informazioni sensibili (anche attraverso il Satellite Imaging Centre di Torrejon, in Spagna). L'Alto rappresentante può poi contare su un ampio numero di rappresentanti speciali e rappresentanti personali (EUSR), generalmente incaricati di seguire un'area geografica o una situazione di crisi.

Il Trattato di Nizza ha creato anche un Comitato militare (EUMC), formato da rappresentanti dei ministeri della Difesa dei paesi membri. Questo comitato ha il compito di coadiuvare i lavori del COPS attraverso lo studio degli scenari di crisi e offrire possibili soluzioni. Su mandato del Consiglio, l'EUMC ha il compito di pianificare, implementare e concludere le missioni militari europee. Esso è guidato da un generale a quattro stelle. Nello svolgimento dei suoi lavori, l'EUMC è coadiuvato dall'EU military staff (EUMS). Si tratta di poco più di un centinaio di militari di carriera incaricati di conciliare la disponibilità di forze militari messe a disposizione dai paesi membri con le missioni comunitarie. Particolari situazioni di crisi vengono poi seguite sul campo dall'EU Monitoring Committee (EUMM), particolarmente coinvolto nel controllo dei confini nazionali in paesi in guerra e nelle questioni relative all'integrazione tra etnie diverse e al ritorno dei profughi. Si tratta di funzionari non necessariamente militari e che, comunque, vestono sempre in abiti civili.

Accanto a tutte queste strutture di supporto delle attività del Consiglio, anche la Commissione è presente. Nel campo della PESC essa è associata ai processi decisionali, ma senza potere di decisione (art. 27 del TUE). Certamente, il suo ruolo non va sottostimato. La Commissione ha un potere importante nel decidere il bilancio dell'UE, ha un nutrito gruppo di delegazioni sparse per il mondo, e ha un ruolo rilevante nel seguire i lavori della *troika*. Il presidente della Commissione, inoltre, ha una posizione importante sulla scena internazionale. Per esempio, è sempre al fianco del presidente di turno durante i vertici internazionali.

La Direzione generale incaricata della gestione della PESC è la DG RELEX, che, però, si trova spesso in competizione con la più anziana DG TRADE, incaricata della politica commerciale. A Bruxelles tutti ricordano gli scontri dei primi anni Novanta tra l'olandese Hans van der Broek (capo della DG RELEX, all'epoca DG IA) e il britannico Leon Brittan (capo della DG TRADE, all'epoca DG I) (Cameron 2007, p. 53). Sotto la presidenza Prodi, poi, il britannico Chris Patten fu incaricato di organizzare in modo più coerente l'azione della Commissione in

materia di politica estera guidando il gruppo di commissari implicato nelle relazioni esterne e che, attualmente, vede la partecipazione del commissario incaricato della politica di vicinato e della cooperazione, quello incaricato del commercio internazionale, quello incaricato degli aiuti umanitari e delle politiche di sviluppo e quello incaricato dell'allargamento. Può capitare che anche i commissari incaricati delle questioni ambientali, economiche e finanziarie e quelle relative alla giustizia e affari interni partecipino ai lavori della DG RELEX. Questo attivismo della Commissione ha creato qualche problema di sovrapposizione con le funzioni dell'Alto rappresentante, generando alcuni accesi dibattiti tra le due istituzioni (Cameron 2007, pp. 55-57).

L'istituzione meno coinvolta nella PESC è, invece, il PE. Ad esso è riconosciuto esclusivamente il diritto di essere costantemente informato dell'evoluzione della PESC (art. 21 del TUE). I suoi due comitati, uno sulla difesa e uno sui diritti umani, hanno poteri di inchiesta molto limitati, e certamente risentono della concorrenza dei comitati parlamentari nazionali.

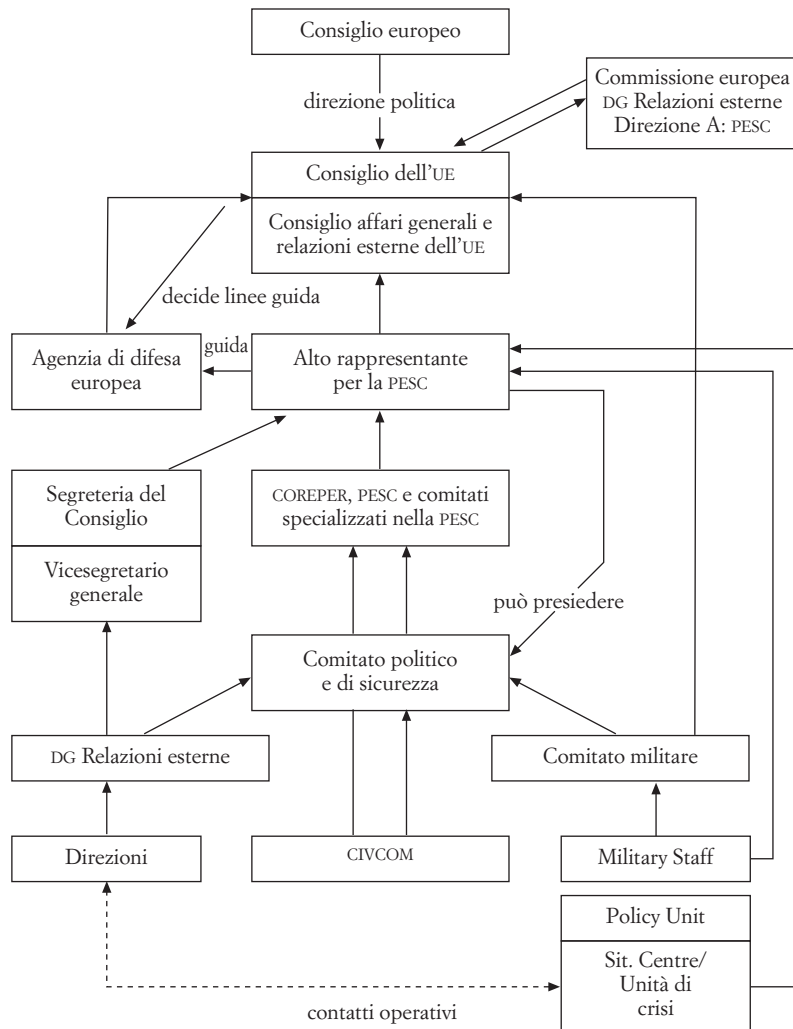
Come si può notare nella fig. 6.1, la struttura istituzionale della PESC è assai complessa.

Per quanto riguarda il sistema di voto, le strategie comuni sono adottate all'unanimità dal Consiglio, e l'astensione di un paese non impedisce che una decisione venga comunque presa. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria posizione con una dichiarazione formale, nel qual caso non è obbligato ad applicare la decisione. Il paese astenuto, però, non deve essere di ostacolo all'azione degli altri paesi. Qualora si astengano un gruppo di paesi tali per cui la loro somma di voti all'interno del Consiglio sia più di un terzo dei voti totali, la decisione non è adottata.

Il Consiglio delibera invece a maggioranza qualificata: quando adotta azioni comuni, posizioni comuni o quando prende decisioni sulla base di una strategia comune; quando adotta decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune; quando nomina un rappresentante speciale. Comunque, anche in questo caso si può giungere ad un voto all'unanimità. Come dice l'art. 23 riecheggiando il Compromesso di Lussemburgo:

Se un membro del Consiglio dichiara che, per specifici e importanti motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una deci-

Fig. 6.1. La struttura istituzionale della PESC



Fonte: W. Wallace (2005), p. 448.

sione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, affinché si pronunzi all'unanimità.

Per le questioni procedurali, invece, il Consiglio delibera a maggioranza semplice.

2. Il settore della giustizia e affari interni

Creato con il Trattato di Maastricht, il cosiddetto terzo pilastro è andato modificandosi, e di molto, con la seconda metà degli anni Novanta. Attualmente, nel terzo pilastro (intergovernativo) sono comprese solamente le materie della cooperazione di polizia e della cooperazione nell'ambito del diritto penale, così come stabilito dai trattati di Amsterdam e Nizza. In particolare, come scritto nell'art. 30 del TUE, nel campo della *cooperazione di polizia* sono previste azioni di cooperazione operativa in relazione alla prevenzione e individuazione dei reati e alle relative indagini, alla raccolta, archiviazione, trattamento, analisi e scambio delle informazioni riguardo a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette. L'art. 31 del TUE precisa, invece, che il settore della *cooperazione giudiziaria in materia penale* comprende la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie (o autorità omologhe) degli Stati membri in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni, la facilitazione dell'extradizione fra Stati membri, la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, la prevenzione dei conflitti di giurisdizione fra Stati membri, la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti. Le altre materie, inizialmente comprese in esso, quali le questioni relative al diritto di asilo, immigrazione, circolazione degli immigrati da paesi terzi, cooperazione giudiziaria civile, sono oggi «comunitarizzate».

L'idea della necessità di cooperazione in materia di polizia tra paesi europei non è recente. L'INTERPOL, una struttura di coordinamento delle polizie nazionali, venne creata nel lontano 1914, mentre

i ministri della Giustizia e degli Interni cooperano in seno al Consiglio d'Europa fin dal 1958. Nelle strutture decisionali del Consiglio d'Europa, in particolare, i ministri ebbero la possibilità di socializzarsi ai diversi sistemi decisionali nazionali, conoscendo al contempo le difficoltà della cooperazione. I ministri degli Interni dei paesi comunitari cominciarono a cooperare in forma più strutturata solamente nel 1975, con la creazione del gruppo «TREVI». Esso doveva coordinare azioni contro il terrorismo, che, in quegli anni, conosceva preoccupanti fenomeni in Irlanda, Italia e Germania, così come contro il terrorismo internazionale, tra cui quello palestinese. Molti credono, infatti, che lo stesso acronimo TREVI derivi dall'inglese Terrorism, Radicalism, Extortion, Violence, and Intimidation (o International Terrorism). Al contrario, la spiegazione è assai più semplice e, al contempo, più originale. Il primo incontro del gruppo TREVI a livello di funzionari di carriera si tenne, infatti, a Roma, sotto la guida dell'olandese Fonteijn, che chiese di essere ricordato con il nome della famosa fontana capitolina (Nilsson 2004, p. 115). Il gruppo TREVI si riuniva inizialmente una volta all'anno e diede origine alla creazione di diversi gruppi di lavoro (TREVI I-VI, che il Trattato di Maastricht incorporerà nel Consiglio).

La cooperazione in materia di polizia è andata crescendo con gli anni Ottanta, quando si decise di investire nella promozione di una delle libertà fondamentali dell'UE, la libera circolazione delle persone. Furono così firmati gli accordi di Schengen tra cinque paesi membri (i paesi fondatori con l'eccezione dell'Italia), che si proponevano di eliminare i controlli sulle persone nelle frontiere interne. Il gruppo di paesi aderenti si andò via via allargando, fino a comprendere quasi tutti i paesi membri (quadro 6.2).

Un importante passo in avanti fu rappresentato dal Trattato di Maastricht, con la creazione del cosiddetto «terzo pilastro», che presentò fin da subito un originale compromesso tra sostenitori del metodo comunitario e sostenitori di quello intergovernativo. Per esempio, il diritto di iniziativa era condiviso tra Consiglio e Commissione, con l'eccezione delle aree del diritto penale e della cooperazione in materia di polizia e controllo delle frontiere, dove la Commissione non aveva alcun ruolo. Il PE era invece solo consultato. Le stesse strutture decisionali furono decise solamente due giorni prima dell'entrata in vigore del Trattato, il 29 ottobre 1993, a dimostrazione della sensibilità delle questioni sul tavolo. Il primo Consiglio GAI

Quadro 6.2. Gli accordi di Schengen

L'accordo firmato a Schengen il 14 giugno 1985 fra il Belgio, la Francia, la Germania, il Lussemburgo e i Paesi Bassi intende eliminare progressivamente i controlli alle frontiere comuni e introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi.

La Convenzione di Schengen completa l'accordo e definisce le condizioni di applicazione e le garanzie inerenti all'attuazione della libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque Stati membri, è entrata in vigore solo nel 1995.

L'accordo e la Convenzione di Schengen, le regole adottate sulla base dei due testi e gli accordi connessi formano «l'*acquis* di Schengen». Dal 1999, l'*acquis* di Schengen è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'UE in virtù di un protocollo allegato al trattato di Amsterdam.

Gli accordi di Schengen sono stati estesi nel tempo all'insieme dei quindici vecchi Stati membri: l'Italia ha firmato gli accordi nel 1990, la Spagna e il Portogallo nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995 e Finlandia, Svezia e Danimarca (con uno statuto adattato) nel 1996. L'Irlanda e il Regno Unito partecipano, dal canto loro, solo parzialmente all'*acquis* di Schengen, in quanto sono stati mantenuti i controlli alle loro frontiere.

I dodici nuovi Stati membri hanno aderito all'*acquis* di Schengen. Tuttavia l'eliminazione dei controlli alle frontiere di questi paesi deve avvenire mediante decisione del Consiglio dell'UE.

Anche due paesi terzi, l'Islanda e la Norvegia, fanno parte dello spazio di Schengen dal 1996. La loro partecipazione al processo decisionale è tuttavia limitata. La Svizzera ha avviato un processo di partecipazione all'*acquis* di Schengen.

Fonte: elaborazione da http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_it.htm (ultimo accesso 1° dicembre 2008).

(giustizia e affari interni) si riunì il 30 novembre 1993 e stabilì il suo primo programma di azione. Il processo decisionale fu particolarmente lento, e frequentemente bloccato dalle difficoltà di trovare l'unanimità, come si può dedurre dal fatto che, delle prime cento decisioni in questo settore, solamente una prevedeva l'adozione di un

atto formalmente vincolante. Tutte le altre furono prese sotto forma di risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni (Nilsson 2004, p. 117).

La fase preparatoria del Trattato di Amsterdam fu caratterizzata da numerosi dibattiti circa la riforma del settore della giustizia e affari interni. Come registrato dal gruppo di lavoro guidato da Carlos Westendorp, che aveva il compito di preparare i lavori della CIG, i paesi restavano profondamente divisi su molte tematiche relative a questo settore (Westendorp Report, 5 dicembre 1995). Ciononostante, con il Trattato di Amsterdam furono approvate importanti riforme, come la decisione di creare un'area di libertà, sicurezza e giustizia (AFSJ) – Area of Freedom, Security and Justice –, la comunitarizzazione delle tematiche del diritto d'asilo, dell'immigrazione e della cooperazione in materia di diritto civile (mentre le altre materie restavano nel terzo pilastro), l'acquisizione dell'*acquis* del Trattato di Schengen nella legislazione comunitaria, l'obbligo di consultazione del PE, la proposta di creare nuovi strumenti decisionali come le decisioni-quadro e le decisioni e quella di abolire le azioni congiunte, l'estensione del diritto di iniziativa legislativa anche alla Commissione europea. Tra le altre cose, queste riforme fecero aumentare significativamente il numero di misure adottate in quest'area dall'UE (Nilsson 2004, p. 124).

Il 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo, riunito a Tampere, approvò altre importanti riforme, conosciute dai funzionari di Bruxelles come «la bibbia» del settore della giustizia e affari interni, perché ogni singola parola ed espressione fu pesata con grandissima attenzione. Le conclusioni della presidenza dichiaravano che

il Consiglio europeo è determinato a far sì che l'Unione diventi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia avvalendosi appieno delle possibilità offerte dal trattato di Amsterdam. Il Consiglio europeo intende trasmettere un forte messaggio politico per riaffermare l'importanza di questo obiettivo e ha convenuto una serie di priorità e orientamenti programmatici grazie ai quali il suddetto spazio si realizzerà rapidamente.

Inoltre, nelle conclusioni è scritto anche che

il Consiglio europeo metterà questo obiettivo al primo posto dell'agenda politica e ve lo manterrà [...]. La Commissione è invitata a presentare proposte per un appropriato quadro di controllo in tal senso. Il Consiglio eu-

ropeo sottolinea l'importanza di assicurare la trasparenza necessaria e di informare periodicamente il PE.

Questi obiettivi ambiziosi non trovarono però conferma nei mesi seguenti. Le trattative per realizzarli erano spesso estenuanti e deludenti. In questo clima, gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti costituirono l'occasione per sbloccare lo stallo decisionale. In pochi giorni si fece quello che non era riuscito in quasi due anni. Una settimana dopo gli attentati la Commissione propose l'istituzione del mandato di arresto europeo e la decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo discussa il 19 settembre dal COREPER; la presidenza belga e il Segretariato del Consiglio approvarono un piano d'azione sottoposto al Comitato Articolo 36 il 18 settembre, al COREPER il 19 settembre e al Consiglio speciale GAI il 20 settembre. Il 21 settembre il Consiglio europeo approvò il piano d'azione e stabilì che le modalità di attuazione del mandato d'arresto europeo avrebbero dovuto essere definite nel vertice del 6-7 dicembre seguente.

I successivi attentati a Madrid nel 2003 e a Londra nel 2005 hanno mantenuto le tematiche della giustizia e affari interni ai primi posti dell'agenda delle istituzioni comunitarie.

Un quadro riassuntivo dell'evoluzione storica del sistema di cooperazione nel campo della giustizia e affari interni è presentato nella tab. 6.1.

Nell'ambito del settore della giustizia e affari interni, il Consiglio (e, in particolare, il Consiglio giustizia e affari interni) svolge un ruolo essenziale. La preparazione dei lavori del Consiglio avviene seguendo quattro passaggi al posto dei più «tradizionali» tre. L'agenda del Consiglio giustizia e affari interni viene preparata direttamente nella riunione settimanale del COREPER II, quindi a livello di ambasciatori. Tra i gruppi di lavoro e il COREPER II, però, vi è un livello istituzionale intermedio – costituito da comitati di coordinamento *ad hoc*, formati da funzionari di carriera dei ministeri nazionali – che si riunisce generalmente una volta al mese (fig. 6.2).

Questa struttura a quattro livelli riguarda sia le materie ancora formalmente nel terzo pilastro, sia quelle che, con i trattati di Amsterdam e Nizza, sono passate nel primo pilastro. Cambiano, però, i consigli che collegano i lavori dei gruppi di lavoro con il COREPER. Nella politica della cooperazione di polizia e in materia di diritto pe-

Tab. 6.1. La cooperazione in materia di giustizia e affari interni: dal gruppo TREVI al vertice dell'Aia

	Periodo pre-Maastricht	Post-Maastricht Terzo pilastro Titolo VI TUE, articolo K	Post-Maastricht Primo pilastro (area «comunitarizzata» del precedente terzo pilastro): immigrazione, asilo, polizia e cooperazione in materia di diritto civile		Post-Amsterdam Terzo pilastro (area non «comunitarizzata» del precedente terzo pilastro): cooperazione di polizia e in materia di diritto penale Titolo VI TUE, artt. 29-42
			1999-2004		Post-2004
Consiglio	Nessun ruolo diretto	Attore dominante	Attore dominante, ma la Commissione e il Parlamento diventano sempre più importanti	Condivisione del potere nel <i>decision-making</i>	Attore dominante
Commissione	Ruolo consultivo; osservatore occasionale alle riunioni intergovernative	Diritto condiviso di iniziativa, con l'eccezione dell'area della cooperazione di polizia e in materia di diritto penale, dove la Commissione non ha alcun diritto di iniziativa	La Commissione ha un diritto di iniziativa condiviso (gli Stati membri hanno incoraggiato la Commissione ad assumere un diritto esclusivo in materia di diritto d'asilo)	Diritto esclusivo di iniziativa della Commissione	Diritto condiviso di iniziativa tra Commissione e Consiglio
PE	Nessun ruolo	Ruolo limitato alla consultazione	Ruolo consultivo	Potere di codecisione	Ruolo consultivo
CGE	Nessun potere	Nessun potere	Deferimento obbligatorio alle corti costituzionali		Pronuncia pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, così come sull'interpretazione delle convenzioni e sulle misure per la loro trasposizione
Meccanismo decisionale	Negoziazioni intergovernative Decisioni non vincolanti Decisioni vincolanti sotto forma di trattati	Regola dell'unanimità in ogni decisione	Il Consiglio agisce all'unanimità sulle proposte della Commissione e degli Stati membri per i primi cinque anni Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca non sono vincolate, a meno che non decidano di aderire	Maggior ruolo del voto a maggioranza qualificata (eccetto nelle questioni di immigrazione legale) Gran Bretagna e Irlanda possono aderire (<i>opt-in</i>), Danimarca può dissociarsi (<i>opt-out</i>)	Il Consiglio agisce all'unanimità sulle proposte della Commissione e degli Stati membri

Fonte: elaborazione da Uçacer (2007), p. 311.

nale, questo ruolo è svolto dal Comitato Articolo 36 (CATS), mentre nelle materie comunitarizzate tale ruolo è svolto dal Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (SCIFA). Vi sono poi tre gruppi di coordinamento orizzontale, chiamati Gruppo valutazione collettiva (COLLEVAL – Collective Evaluation Working Party), Gruppo valutazione di Schengen (SCH-EVAL – Schengen Evaluation Working Party) e Gruppo orizzontale «Droga» (GDH – Horizontal Working Party on Drugs).

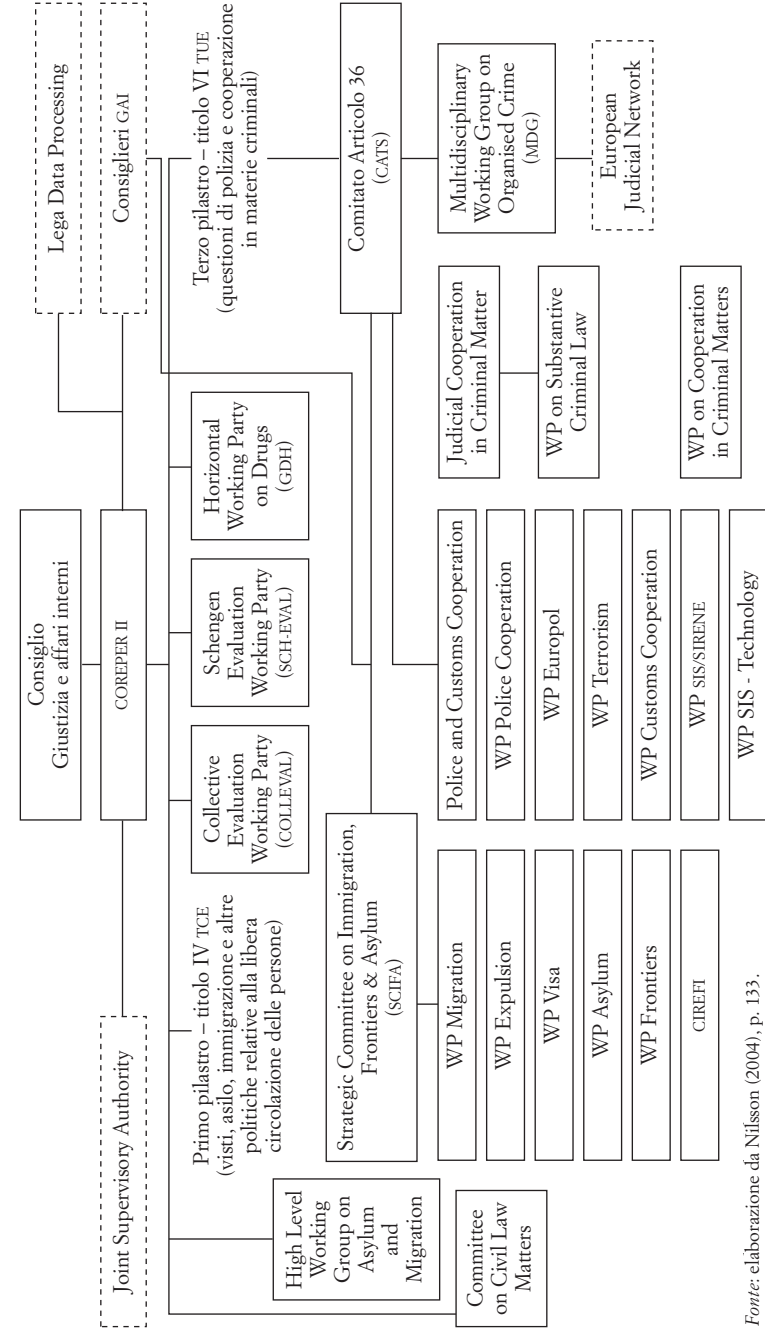
Naturalmente, a questi quattro livelli ne va aggiunto, eventualmente, un quinto, quello rappresentato dal Consiglio europeo. Quest'ultima istituzione ha giocato da sempre un ruolo rilevante in queste politiche, che è andato crescendo negli ultimi anni con i vertici di Tampere (1999), Siviglia (2002) e Salonicco (2003). In questi vertici europei sono state gettate le linee fondamentali del futuro sviluppo di questo settore di *policy*.

In concreto, il processo decisionale a livello di Consiglio non è diverso da quello di altre politiche. Quando una proposta viene formulata dalla Commissione o da uno Stato membro, viene fatta propria dalla presidenza che decide a quale gruppo di lavoro affidarla. Molto spesso le decisioni vengono prese all'unanimità, e questo rende lenti e macchinosi i processi decisionali. Trattandosi di un'area molto sensibile, i governi nazionali sono portati a non accettare facilmente compromessi. Una volta che una decisione è presa a livello tecnico, la proposta passa a un livello più politico, coinvolgendo il CATS o lo SCIFA (che si riunisce in forma allargata – SCIFA + – nel caso siano in discussione questioni che vedono coinvolte le polizie di confine). Solamente se una decisione ha una dimensione fortemente politica (come nel caso dei diritti di asilo o dell'immigrazione) viene coinvolto il COREPER ed, eventualmente, il Consiglio GAI.

Il Consiglio GAI si riunisce ogni due mesi circa ed è composto, di fatto, da diverse configurazioni. Quando si trattano temi legati alla giustizia, vi partecipano generalmente i ministri della Giustizia, mentre quando nell'ordine del giorno sono inserite questioni legate a visti e immigrazione vengono generalmente coinvolti i ministri dell'Interno. Naturalmente, ogni paese (e ogni governo) decide autonomamente delle attribuzioni dei suoi ministri, e questo rende quasi impossibile per il Consiglio GAI avere una configurazione stabile.

Il ruolo della Commissione europea è andato crescendo nel tempo, pur restando assai limitato. Inizialmente, esso era quello di sem-

Fig. 6.2. Il *decision-making* a livello di Consiglio nel settore della giustizia e affari interni dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza



Fonte: elaborazione da Nilsson (2004), p. 133.

plice osservatore. Con il Trattato di Amsterdam, però, la Commissione comincia a condividere il potere di iniziativa legislativa con gli Stati membri. Non a caso, uno dei primi atti dell'allora nuovo presidente della Commissione, Romano Prodi, è stato quello di trasformare la piccola *task force* presente nel segretariato della Commissione nella nuova DG Giustizia e affari interni, chiamata, dal 2004, Giustizia, libertà e sicurezza (JLS – Justice, Liberté et Sécurité) (Lewis, Spence 2006). Nel cercare di incidere sull'agenda comunitaria, la Commissione si serve spesso di *policy papers*, come comunicazioni e libri verdi, cui spesso fa seguire proposte legislative.

Per quanto riguarda il PE, il suo potere rimane limitato alla semplice consultazione, anche in tutti gli ambiti di *policy* transitati nel primo pilastro, con le significative eccezioni delle decisioni relative ai visti e alla cooperazione in materia di diritto civile, in cui prevale il meccanismo della codecisione. Nelle questioni relative alla cooperazione di polizia e in materia di diritto penale, al Parlamento è riconosciuto un periodo minimo di tre mesi in cui esprimere un parere ed, eventualmente, proporre emendamenti. Per fare questo, generalmente viene coinvolta la Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE – Libertés civiles, justice et affaires intérieures), il cui presidente dal 2000 è invitato ad assistere alle riunioni informali del Consiglio GAI. Ciononostante, il Consiglio non è sempre cooperativo nei confronti del Parlamento e spesso non tiene in considerazione i rilievi del PE. Questo spiega le frequenti tensioni tra le due istituzioni.

Il ruolo della CGE è limitato. Essa può pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, così come sull'interpretazione delle convenzioni e sulle misure per la loro trasposizione. Essa può farlo, però, solamente dopo un ricorso di uno Stato membro o della Commissione. Il PE non ha questo diritto, non avendo partecipato al processo decisionale di approvazione.

Nell'ambito della cooperazione di polizia e diritto penale, le decisioni vengono prese in modo decentrato dai servizi di polizia, dai servizi doganali nazionali o dai servizi giuridici nazionali. Questi possono anche cooperare a livello europeo tra loro nell'ambito di alcune agenzie semiautonome, come: EUROPOL (Ufficio europeo di polizia), creata nel 1995 e divenuta operativa nel 1998; la Rete giudiziaria europea, creata nel 1998; EUROJUST (Unità europea di coope-

razione giudiziaria), operativa dal 2002. Nel marzo del 2004 è stato creato il Coordinatore europeo antiterrorismo, così come nel settembre 2005 è stato creato il CEPOL, il Collegio europeo di polizia (Lavenex, Wallace 2005, pp. 470-72).

Quattro sono i tipi di atti che possono essere adottati nel settore della giustizia e affari interni. Le *posizioni comuni* definiscono l'orientamento dell'UE circa una questione specifica, come quella adottata nel 2004 relativa alla libera circolazione delle persone negli Stati membri (Direttiva della CE 29 aprile 2004 n. 38 pubblicata sulla GU della CE, legge 30 aprile 2004, n. 158); le *decisioni-quadro* stabiliscono l'obiettivo di una certa decisione, lasciando agli Stati il compito di definirne i mezzi e la forma; le *decisioni*, vincolanti e con efficacia diretta, sono adottate tramite un voto a maggioranza qualificata; le *convenzioni* devono avere il consenso di 255 voti e dei due terzi degli Stati membri ed essere poi approvate dagli stessi. Un esempio di convenzione è quella che nel 1995 ha portato alla creazione di EUROPOL.

3. La politica sociale

Una delle politiche in cui si evidenzia in modo più chiaro la tensione costante tra le esigenze di coordinamento sovranazionale e le resistenze da parte dei governi nazionali è la politica sociale. Non potrebbe essere diversamente: la politica sociale è un argomento particolarmente sensibile per i governi nazionali, perché è uno dei pochi ambiti in cui essi hanno la possibilità di prendere decisioni in modo autonomo con una chiara e diretta ripercussione sulla vita quotidiana dei cittadini. D'altro canto, la possibilità di *welfare state* in linea di principio concorrenziale rende più evidente anche la possibilità di *social dumping*, ovvero di una concorrenza che porta aziende e cittadini a privilegiare la residenza in un paese piuttosto che in un altro.

Di conseguenza, nonostante la resistenza dei governi, la pressione dell'UE ha avuto modo di esplicitarsi in diversi modi anche sulle politiche sociali nazionali: attraverso una pressione diretta e un processo di integrazione positiva; attraverso una pressione diretta e un processo di integrazione negativa; attraverso una pressione indiretta (tab. 6.2). Pressione diretta e indiretta hanno attivato attori comunitari, nazionali, istituzionali e rappresentanze degli interessi in maniera differenziata.

Tab. 6.2. *Trasformazione dei sistemi nazionali di welfare attraverso l'integrazione europea: processi, attori chiave ed esempi*

Processi	Attori chiave	Esempi
<i>Pressioni dirette</i> dell'integrazione => iniziative «positive» di sviluppo di standard sociali uniformi a livello europeo	Commissione, comitati di esperti, CGE e, dal 1992, rappresentanze degli interessi (UNICE, CEEP, ETUC) (attori in secondo piano: PE, CES, altri gruppi di interesse)	<i>Vecchi strumenti di politica:</i> uguaglianza nazionale e di genere; salute e sicurezza; protocollo sociale e «corporativismo» dal 1992, generalizzato nel 1997, con l'espansione delle competenze e dell'applicazione del VMQ; Carta sociale europea del 1989, incorporata nel Trattato di Amsterdam; espansione della nozione di cittadinanza europea. <i>Nuovi strumenti di politica:</i> espansione dei principi antidiscriminatori oltre i settori della nazionalità e del genere («l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale», art. 13 del TCE).
<i>Pressioni dirette</i> dell'integrazione => iniziative «negative» attraverso la costruzione di richieste di compatibilità tra mercati	CGE, Commissione, Consiglio (governi nazionali), tribunali nazionali	Mobilità nel mercato del lavoro; dalla fine degli anni Ottanta libertà di fornire ed acquistare servizi, combinati con l'impatto del regime europeo della concorrenza stabilito dal Trattato europeo.
<i>Pressioni indirette</i> dell'integrazione => adattamento dei welfare states nazionali	Attori del mercato (imprenditori, sindacati; settori sensibili: assicurazioni private, <i>provider groups</i>), Consiglio, singoli governi nazionali in ambiti al di fuori delle politiche sociali	Ulteriore <i>dumping</i> sociale accentuato dall'allargamento ad Est, Unione economica e monetaria e criteri di Maastricht; armonizzazione dei sistemi di tassazione; mercato unico per le assicurazioni private; privatizzazione dei servizi pubblici di appoggio al <i>welfare</i> ; influenza sui profili educativi attraverso l'adozione di standard educativi europei European education standards.

Fonte: Leibfried (2005), p. 245.

Come sostiene Leibfried (2005, p. 244), «l'emergere di una struttura multi-livello [...] non è tanto il risultato delle ambizioni degli eurocrati di costruire un *welfare state* quanto piuttosto dello *spill over* dall'iniziativa del mercato unico, dove per *spill over* si intende il processo per cui il completamento del mercato unico invade l'ambito della politica sociale». L'idea prevalente negli anni Ottanta era quella secondo cui il mercato unico avrebbe potuto costruirsi attraverso azioni di deregolamentazione che avrebbero lasciato inalterati i *welfare states* nazionali e le competenze dei governi in materia di politica sociale. Così non è andata, dato che non esiste una chiara distinzione tra ciò che è proprio del mercato e ciò che è proprio dell'ambito sociale.

Ciononostante, un vero e proprio ambito di intervento comunitario nelle materie sociali fatica ad imporsi. Prima di tutto, perché gli Stati hanno bloccato (e bloccano) il più delle volte qualsiasi tentativo di riforma formulato dalla Commissione, eccetto in quegli ambiti strettamente legati al funzionamento del mercato unico; in secondo luogo, perché, a partire dagli anni Ottanta, il ruolo dei partiti socialdemocratici e dei sindacati è andato decrescendo in molti paesi membri, facendo mancare a livello europeo una sensibilità comune circa la necessità di coordinare le politiche sociali; in terzo luogo, perché, negli ultimi anni, si è data priorità alla creazione del mercato unico europeo rispetto a quella che è stata chiamata l'«Europa sociale».

Ciò detto, occorre anche dire che una embrionale forma di politica sociale è esistita a livello europeo sin dalla firma del Trattato di Roma, e appare, in particolare, nell'art. 119, che stabiliva il principio della parità di genere nei luoghi di lavoro (Donà 2007). Inoltre, soprattutto negli ultimi anni, la politica sociale ha costituito un luogo ideale di sperimentazione di nuovi strumenti decisionali, che vanno dalla consultazione obbligatoria e vincolante delle parti sociali (il cosiddetto «dialogo sociale») al Metodo aperto di coordinamento. Ciò è soprattutto vero nel campo delle politiche per l'occupazione.

Dagli anni Sessanta, infatti, nella politica per l'occupazione sono stati adottati tre principali strumenti decisionali, alcuni dei quali sono stati oggi estesi anche ad altri ambiti delle politiche sociali e, più in generale, ad altre politiche pubbliche (Rhodes 2005). Il primo strumento è quello tradizionale del metodo comunitario, in cui un ruolo importante spetta alla Commissione e al Consiglio, e in cui quest'ultimo adotta le decisioni o attraverso un voto a maggioranza

qualificata o attraverso un voto all'unanimità. Il secondo strumento è quello del dialogo sociale, in cui la Commissione si impegna a consultare i rappresentanti delle parti sociali presenti a Bruxelles. Il terzo strumento è quello del Metodo aperto di coordinamento, basato sull'adozione di obiettivi concertati ma la cui implementazione è affidata alla persuasione e al controllo reciproco.

Il primo strumento (quello del metodo comunitario) si basa sull'adozione di strumenti legislativi cogenti (direttive) e su una implementazione obbligatoria attraverso la legislazione in materia di occupazione, che beneficia del controllo della CGE. Storicamente, la Commissione non ha potuto approfittare del suo potere di iniziativa legislativa in questo settore: troppe erano le opposizioni dei governi nazionali (Rhodes 2005, p. 285).

Per esempio, il capitolo 1 del Titolo III del Trattato di Roma, dedicato alle disposizioni sociali, stabilisce che:

Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso.

Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Per questo motivo, l'art. 118 dello stesso Trattato attribuiva alla Commissione il compito di promuovere la cooperazione tra le politiche sociali degli Stati, attraverso l'adozione di studi, pareri e consultazioni, e, in particolare, nelle politiche relative all'«occupazione; il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro; la formazione e il perfezionamento professionale; la sicurezza sociale; la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali; l'igiene del lavoro; il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori».

Ad ogni successiva riforma dei trattati l'ambito delle politiche sociali è stato allargato, ma senza grande convinzione. Ogni qualvolta l'argomento veniva affrontato, si registrava l'opposizione di qualche paese membro, e, in particolare, della Gran Bretagna. Per esempio, nel caso del Trattato di Maastricht la Gran Bretagna ottenne l'*opt-out* sul Protocollo sociale, che allargava il voto a maggioranza qualificata anche ad aree come quelle relative alla salute e sicurezza o quella re-

lativa alla parità di trattamento sui luoghi di lavoro. Nello stesso protocollo, inoltre, si dichiarava esplicitamente la necessità di «tenere conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità». Allo stesso modo, il Trattato di Amsterdam allargava l'uso del voto a maggioranza qualificata, ma molte aree sensibili dovevano continuare ad essere decise attraverso l'unanimità.

Il secondo strumento applicato nelle politiche sociali e dell'occupazione è il dialogo sociale. Introdotto dall'art. 138 del Trattato di Maastricht, esso stabilisce che l'implementazione degli accordi quadro in materia sociale e di occupazione è affidata ai rappresentanti degli imprenditori o dei lavoratori su loro richiesta. Quella delle eventuali direttive, invece, è affidata ai governi nazionali. In secondo luogo, la Commissione è obbligata a promuovere

la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione.

Il terzo strumento utilizzato nelle politiche sociali è il Metodo aperto di coordinamento, ovvero un processo decisionale basato su

cicli iterativi con periodicità variabile che prevedono, per ciascun settore di *policy* a cui il metodo viene applicato, la fissazione a livello europeo di linee guida e obiettivi, la presentazione da parte degli Stati membri di piani nazionali d'azione volti all'attuazione di tali obiettivi, la *peer review* di tali piani da parte dell'insieme degli Stati membri e, infine, degli esercizi di valutazione congiunta dei piani da parte di Commissione e Consiglio (Sacchi 2008, p. 272).

Il Metodo aperto di coordinamento, in altre parole, lascia inalterata la sovranità statale in ambiti di cui i governi sono particolarmente gelosi, pur creando a livello europeo una qualche pressione alla convergenza nei risultati da ottenere, e promuovendo un siste-

ma di confronto e di mutuo apprendimento tra soluzioni nazionali diversificate (Borràs, Jacobsson 2004).

Il Metodo aperto di coordinamento trova la sua origine nella Strategia europea per l'occupazione, a sua volta ispirata al Libro bianco del 1993 proposto dalla Commissione guidata da Delors, dal titolo *Crescita, competitività e lavoro* (Commissione europea 1993). Questo libro voleva formulare una prima risposta al problema della disoccupazione, cresciuta di molto nel corso degli anni Ottanta, seppure in modo differenziato tra i paesi membri. Pur avendo un limitato margine di azione in questo settore, in questo documento la Commissione enfatizzava il legame tra l'integrazione delle politiche economiche e la giustizia e solidarietà sociale. Al fine di incrementare il livello di occupazione di 15 milioni di unità in 5 anni, la Commissione proponeva di investire 600 miliardi di ECU. Ma gli Stati rifiutarono le soluzioni proposte nel Libro bianco proprio per l'onerosità della spesa richiesta e per paura di vedere ridimensionato il loro potere in materia di bilancio.

La Strategia europea per l'occupazione trova comunque la sua operazionalizzazione nel Consiglio europeo di Essen (Germania) del dicembre 1994 (Goetschy 1999), quando vengono fissate le seguenti priorità:

- 1) migliorare le opportunità di lavoro;
- 2) favorire la crescita dei posti di lavoro;
- 3) ridurre il lavoro non qualificato;
- 4) adottare politiche attive di creazione di posti di lavoro ed sviluppare politiche che contrastano la riduzione di posti di lavoro;
- 5) adottare politiche favorevoli ai gruppi sociali maggiormente interessati dalla disoccupazione.

Gli Stati si impegnano quindi a tradurre questi obiettivi in piani pluriennali e a sottoporre la loro attuazione all'ECOFIN e alla Commissione, che sono incaricati, a loro volta, di preparare una relazione congiunta per il Consiglio europeo sui progressi compiuti. Gli obiettivi stabiliti a Essen non vengono però raggiunti, a causa soprattutto della mancanza di indicatori quantitativi e statistici sui risultati da conseguire. I governi sono convinti, però, che la strada della *soft law* vada comunque percorsa, e passano numerosi consigli europei a discutere come ciò debba avvenire.

La formalizzazione della Strategia europea per l'occupazione avviene con il Titolo VII del Trattato di Amsterdam e viene resa effet-

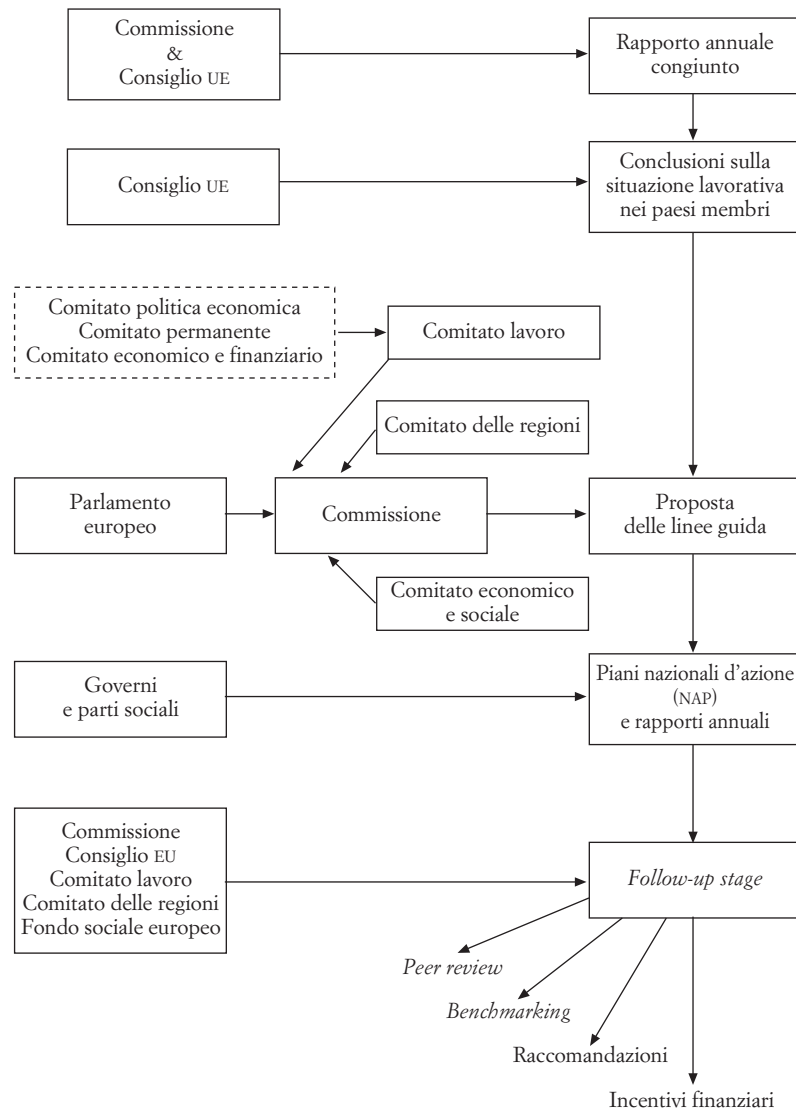
tiva a partire dal Consiglio speciale europeo di Lussemburgo del novembre 1997. Questo passaggio diventa possibile prima di tutto grazie alla vittoria del laburista Tony Blair in Gran Bretagna e del socialista Lionel Jospin in Francia, per il fatto che i criteri di convergenza adottati a Maastricht creano economie nazionali più stabili, che dispongono di maggiori risorse per intervenire sulla questione della disoccupazione; e, infine, per il fatto che il raggiungimento dei criteri economici stabiliti a Maastricht diffonde l'idea tra i cittadini europei dell'importanza di un'Europa anche sociale.

Secondo quanto stabilito dal Trattato di Amsterdam, il processo decisionale su cui si basa la Strategia europea per l'occupazione si basa sulle cinque fasi principali (descritte nel capitolo quarto), secondo cui la Commissione propone nelle linee guida, il Consiglio le adotta e gli Stati membri le implementano. Le azioni degli Stati sono poi esaminate dal Consiglio, che può eventualmente decidere misure di incentivazione della cooperazione tra Stati.

La Strategia europea per l'occupazione si segnala per diversi punti di forza. Prima di tutto, stabilisce un *processo interattivo* tra UE e governi nazionali, permettendo di conciliare le dinamiche intergovernative e sovranazionali. Essa permette, in secondo luogo, la diffusione di *best practices*, favorisce la collaborazione di una moltitudine di attori diversi, inserisce in un dibattito europeo questioni cruciali (come la disoccupazione) prima rigorosamente nelle mani dei governi nazionali. In effetti, la Strategia europea per l'occupazione incoraggia allo stesso tempo l'uropeizzazione e la rinazionalizzazione delle politiche per l'occupazione attraverso un processo di mutuo apprendimento. In terzo luogo, essa aumenta la legittimazione delle decisioni sia a livello di *input* che di *output*. Infine, essa permette di affrontare le questioni della disoccupazione in una *prospettiva di medio termine*, permettendo una sua «depoliticizzazione» attraverso il suo isolamento dalle contingenze politiche nazionali. Tra i suoi punti di debolezza si possono ricordare la mancanza di sanzioni reali, che rende difficile il perseguimento degli obiettivi; la sottomissione delle politiche del lavoro alle priorità della politica economica e monetaria, e la complessità del processo decisionale stesso.

Il Metodo aperto di coordinamento costituisce, in sostanza, una ridefinizione della Strategia europea per l'occupazione adottata nel Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 (fig. 6.3). In par-

Fig. 6.3. Funzionamento del Metodo aperto di coordinamento



tiolare, all'organizzazione precedente del processo decisionale vengono ora aggiunti i seguenti passaggi:

1) la predisposizione di linee guida a corto, medio e lungo termine con uno specifico calendario per il loro raggiungimento;

2) l'adozione di indicatori di riferimento e degli obiettivi specifici per ogni singolo Stato, diversi in ogni settore, tali da consentire la comparazione delle *best practices*;

3) il trasferimento degli obiettivi dal livello comunitario a quello nazionale e regionale;

4) un monitoraggio, una valutazione e un *peer reviewing* periodico mirante principalmente al mutuo apprendimento.

Il Metodo aperto di coordinamento sembra offrire vantaggi funzionali e politici. Tra i primi, va ricordato come le iniziative di *policy* vengano adattate alle diverse caratteristiche istituzionali dei paesi, ai loro regimi politici e alle diverse contingenze politiche comunitarie; come gli Stati membri si possano muovere alla velocità che preferiscono sulla strada delle riforme, e allo stesso tempo possano muoversi in direzioni convergenti; come vi sia possibilità di *opting-out* per i paesi membri in caso di situazioni economiche particolarmente gravi; come si produca una comunitarizzazione di fatto di aree di *policy* in cui gli Stati possono procedere singolarmente e una diffusione di conoscenze (*cross-national learning process*) e *best practices*; come gli Stati possano decidere liberamente di intraprendere alcune riforme simultaneamente, vincolando così gli attori presenti sulla scena politica nazionale.

Tra i vantaggi politici per le istituzioni comunitarie vi è il fatto che il Metodo aperto favorisce l'iniziativa dell'UE in aree prima sotto il controllo degli Stati; da parte loro, questi ultimi non si sentono minacciati perché mantengono la responsabilità finale per qualsiasi decisione e minimizzano la possibilità di intrusione della Commissione e della CGE (Sacchi 2008, p. 273); inoltre, i governi nazionali possono imputare all'UE decisioni impopolari (quindi, il Metodo aperto di coordinamento può rafforzare i governi nazionali); infine, esso può facilitare la presa di decisioni simboliche, senza condurre necessariamente ad azioni di riforma.

VII Le politiche quasi-sovrnazionali

1. *Le politiche del primo pilastro*

Tra le politiche del primo pilastro ricadono generalmente le politiche che riguardano il funzionamento del mercato unico. Sono le politiche, in altre parole, che hanno a che fare con le quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle persone, dei capitali, dei servizi e delle merci). Nel primo pilastro rientrano, tra le altre, la politica agricola, la politica regionale, la politica ambientale, la politica del mercato interno, le politiche legate ai diritti dei cittadini e così via. Tutte queste politiche si caratterizzano per il fatto che le decisioni sono assunte attraverso il cosiddetto metodo comunitario, che si basa su quattro fattori:

- 1) monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione;
- 2) ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio;
- 3) ruolo attivo del PE (seppure diversificato a seconda della materia in discussione);
- 4) interpretazione del diritto comunitario da parte della CGE.

1.1. *Il potere di iniziativa della Commissione* Per capire come queste politiche funzionano, quindi, occorre partire dall'iniziativa, ovvero dalla fase di riflessione, elaborazione e avvio formale di un processo decisionale. Vi sono due strumenti di riflessione principali di cui dispone la Commissione: i libri verdi e i libri bianchi. I libri verdi sono documenti su un tema politico specifico destinati, in prima battuta, a tutti gli attori, pubblici e non pubblici, che partecipano alle consultazioni organizzate dalla Commissione stessa. In un qualche

modo, essi indicano quali sono le priorità della Commissione e i futuri probabili sviluppi della legislazione comunitaria.

Ad ogni Libro verde, in generale, segue una fase di consultazione e dibattito coordinata dalla Commissione che potrebbe condurre alla stesura di un Libro bianco. Quest'ultimo è un documento che contiene proposte concrete di azione comunitaria in un dato settore. Per esempio, il Libro verde del maggio 2003 sui servizi di interesse generale ha costituito le basi di un ampio dibattito da cui è scaturito un rapporto finale in cui è stato dato conto dei diversi contributi emersi. Da questi contributi, la Commissione ha sviluppato il Libro bianco sui servizi di interesse generale da cui, poi, è nata la famosa Direttiva «Bolkenstein».

Ulteriori momenti di riflessione sono costituiti da alcuni documenti presentati dalla Commissione, quali quelli definiti dall'art. 2 del regolamento interno della Commissione (Commissione europea 2005a): «Nel rispetto degli indirizzi politici definiti dal presidente, la Commissione fissa gli obiettivi strategici pluriennali e la strategia politica annuale, in base ai quali adotta il suo programma di lavoro annuale, nonché il progetto preliminare di bilancio per l'anno successivo». Per esempio, nel 2005 la Commissione ha adottato i suoi obiettivi strategici pluriennali per il periodo 2005-2009 tramite una comunicazione intitolata *Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo* (Commissione europea 2005b).

In essa, la Commissione delineava quattro priorità principali: prosperità, solidarietà, sicurezza e libertà, e «l'Europa come partner internazionale». In particolare, per quanto riguarda il primo obiettivo, la Commissione poneva l'accento sulla necessità di dare «un nuovo impulso alle riforme tese a migliorare in maniera significativa il contesto imprenditoriale, la promozione della ricerca e dell'innovazione nei settori chiave e la modernizzazione del mercato del lavoro e dei regimi di protezione sociale in Europa». Per quanto riguarda il secondo obiettivo, la Commissione enfatizzava l'importanza della «coesione economica e sociale [...] la protezione e la gestione sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali e la salvaguardia degli approvvigionamenti energetici nel lungo termine; un'adeguata riforma e gestione dei sistemi di protezione sociale [...] la tutela e il rafforzamento dei valori comuni». Il terzo obiettivo poneva l'accento sulla sicurezza personale dei cittadini e sulla gestione dei rischi nel mondo moderno. Il quarto obiettivo si articolava in una

presenza più forte sulla scena economica internazionale, sulla solidarietà internazionale e sul garantire la sicurezza a livello mondiale.

Partendo da questo documento, nel febbraio 2007 la Commissione ha indirizzato una comunicazione al Consiglio, al PE, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, in cui delinea la sua strategia politica annuale per il 2008 (Commissione europea 2007a). Tra le numerose azioni previste (e a puro titolo esemplificativo) vi erano le seguenti: rapporto strategico e monitoraggio del primo ciclo della Strategia di Lisbona rinnovata; avvio dei lavori per creare una rete europea per l'approvvigionamento di gas e di elettricità; Libro bianco sullo spazio marittimo comune europeo per promuovere i trasporti marittimi; iniziativa per conciliare meglio vita familiare e vita professionale; varo del sistema di informazione sui visti (VIS) quale presupposto per una politica comune in materia.

Di conseguenza, nell'ottobre 2007 la Commissione ha indirizzato al PE, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una comunicazione in cui proponeva il suo programma legislativo e di lavoro per il 2008 (Commissione europea 2007b). Si tratta del documento più «sostanzioso» e dettagliato dei tre, in cui vengono riportati il titolo dell'iniziativa, il tipo di proposta o di atto (ed eventualmente la sua base giuridica), la descrizione dei campi di applicazione e degli obiettivi. Da questo documento si evince, per esempio, che la Commissione avrebbe lavorato ad una relazione annuale sullo stato di avanzamento della Strategia di Lisbona, in cui avrebbe descritto gli obiettivi conseguiti a livello comunitario e di Stati membri, individuando un numero limitato di azioni da sottoporre a decisione. In essa sarebbe stata sottolineata l'importanza della formazione e dell'istruzione.

A questa fase di riflessione segue quella formale dell'iniziativa. In essa, il ruolo preminente della Commissione è definito dall'art. 211 del TCE, secondo cui la Commissione «formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario». Per fare questo, la Commissione può contare su almeno due tipi di risorse principali. La prima è un *expertise* disponibile solo per essa: la sua, infatti, è una posizione privilegiata rispetto agli esecutivi nazionali, in quanto è l'unico attore istituzionale in grado di avere una visione complessiva delle comunanze e diversità delle legislazioni dei paesi membri. La seconda risorsa è costituita

dalla possibilità di sviluppare *policy networks* con attori statali e non statali.

L'iniziativa della Commissione, però, conosce anche molti limiti. In effetti, essa è un'istituzione di dimensioni limitate e dipende per molte informazioni dalle delegazioni nazionali. Inoltre, nella formazione dell'agenda può essere riservato un ruolo anche al PE, che «può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità» (art. 192.2 del TCE); al Consiglio, che «può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni [...] e di sottoporli tutte le proposte del caso» (art. 208 del TCE); alla BCE, in materia monetaria; alla Presidenza di turno, che formula gli orientamenti della sua azione all'inizio del semestre.

Come si è visto, solamente il 5-10% delle proposte è composto dalle iniziative spontanee della Commissione. Resta il fatto che ogni proposta della Commissione è ampiamente dibattuta sia all'interno dell'istituzione che con i gruppi di interesse (Gozi 2005, cap. 5). Una prima proposta viene generalmente elaborata da gruppi di esperti o di interesse, e trova una prima formulazione scritta in una bozza elaborata dalla DG sotto la cui competenza ricade la responsabilità della politica in esame. Segue quindi una fase di consultazione interna, in cui la DG *chef de file* consulta le altre DG interessate e in cui le varie DG consultano anche i comitati e i gruppi consultivi o soggetti esterni dotati di conoscenze tecniche. A questo punto, avviene la scelta della base giuridica, ovvero dell'articolo del trattato a cui l'iniziativa fa riferimento (Jacqué 2006, pp. 404-407). Si tratta di un passaggio fondamentale, perché da esso discende il tipo di procedura legislativa che verrà applicata, e quindi il ruolo che il PE eserciterà. Il testo viene quindi sottoposto all'approvazione del commissario competente e presentato alla riunione settimanale dei commissari. Generalmente, il Collegio dei Commissari decide per consenso, dato che il suo funzionamento segue il principio della collegialità.

In alternativa, e per accelerare il processo, la Commissione può anche prendere le decisioni al di fuori delle riunioni settimanali. Lo può fare tramite procedura scritta: la proposta è distribuita per iscritto a tutti i membri della Commissione, che comunicano poi le loro riserve e/o gli emendamenti entro determinati termini. Ogni membro della Commissione, se lo ritiene utile, può chiedere che la proposta sia discussa. Se non sono presentate riserve o emendamen-

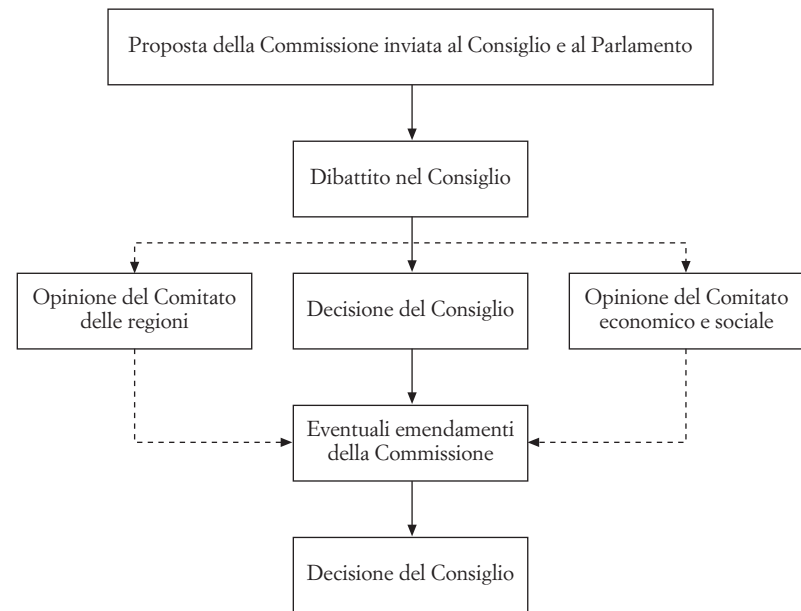
ti, la proposta è approvata dalla Commissione. Oppure può agire tramite «decisione di abilitazione» (o «delega orizzontale»): la Commissione può demandare ad uno o più dei suoi membri il compito di adottare una decisione, purché sia rispettato il principio della responsabilità collettiva. Tali poteri decisionali possono essere subdelegati, a certe condizioni, ai direttori generali e ai capiservizio. Infine, esiste anche la pratica della delega (o «delega verticale»): la Commissione può delegare l'adozione di determinate decisioni ai direttori generali e ai capiservizio, che in tal caso agiscono in suo nome (cfr. anche Spence, Edwards 2006, pp. 144-54).

1.2. La procedura di consultazione Dall'approvazione della proposta della Commissione comincia il vero e proprio processo decisionale, che si caratterizza per quattro diverse procedure legislative, ognuna delle quali contraddistinta per un diverso ruolo del Consiglio e del PE. Il potere del PE sarà minimo nel caso della procedura di consultazione, medio-basso nel caso della procedura di cooperazione, medio-alto nel caso della procedura di parere conforme e massimo nel caso della procedura di codecisione. Solo in quest'ultima, il PE agisce come un vero e proprio colegislatore e dispone di poteri uguali a quelli del Consiglio.

La procedura di consultazione è la forma originaria della procedura legislativa dell'UE. Fino al 1987, infatti, è stata l'unica forma di coinvolgimento del PE nel processo legislativo, mentre oggi essa è del tutto residuale. Essa si applica ancora, per esempio, nei casi che non ricadono espressamente nelle altre procedure, come l'adozione di disposizioni destinate a combattere ogni forma di discriminazione, la cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale, la cittadinanza europea, le regole della concorrenza, le disposizioni fiscali e le cooperazioni rafforzate.

La procedura di consultazione è caratterizzata da una ripartizione del lavoro fra la Commissione e il Consiglio, in cui «la Commissione propone, il Consiglio dispone». Tuttavia, prima di prendere una decisione e nei casi in cui il trattato ne stabilisce l'obbligatorietà, il Consiglio deve consultare il PE (fig. 7.1). La mancata consultazione costituisce un grave vizio di forma contro il quale il Parlamento può ricorrere alla Corte di giustizia per l'annullamento dell'atto adottato. Il Consiglio può invece consultare il Parlamento in via facoltativa ove non espressamente previsto altrimenti, come nel caso

Fig. 7.1. La procedura di consultazione



delle iniziative miranti all'armonizzazione dei regimi di aiuti concessi dagli Stati membri alle esportazioni nei paesi terzi e la fissazione dei dazi della tariffa doganale comune.

Pur non essendo giuridicamente vincolanti (ma politicamente rilevanti), i pareri e gli emendamenti del Parlamento sono presi in considerazione dalla Commissione, che decide se integrare o meno il testo iniziale. Il Consiglio esamina il nuovo testo rielaborato dalla Commissione e, se decide di cambiarlo ulteriormente, deve votarlo all'unanimità. Nel caso in cui il testo uscito dal Consiglio sia molto distante dal testo proposto al Parlamento, quest'ultimo deve essere consultato nuovamente. Come ha stabilito la già citata sentenza *Roquette Frères e Maizena vs. Consiglio del 1980* (conosciuta anche con il nome di «sentenza dell'isoglucosio»), la consultazione è

lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette,

sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio democratico secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa. La regolare consultazione del Parlamento nei casi contemplati dal Trattato è quindi una formalità sostanziale la cui inosservanza implica la nullità dell'atto di cui trattasi. L'osservanza di detta formalità implica che il Parlamento esprima la propria opinione; tale condizione non si può considerare soddisfatta dalla semplice richiesta di parere da parte del Consiglio, qualora questa non sia seguita da alcun parere del Parlamento.

D'altro canto, il Parlamento non può bloccare una proposta del Consiglio a tempo indeterminato, in quanto è comunque tenuto ad una cooperazione leale con le altre istituzioni.

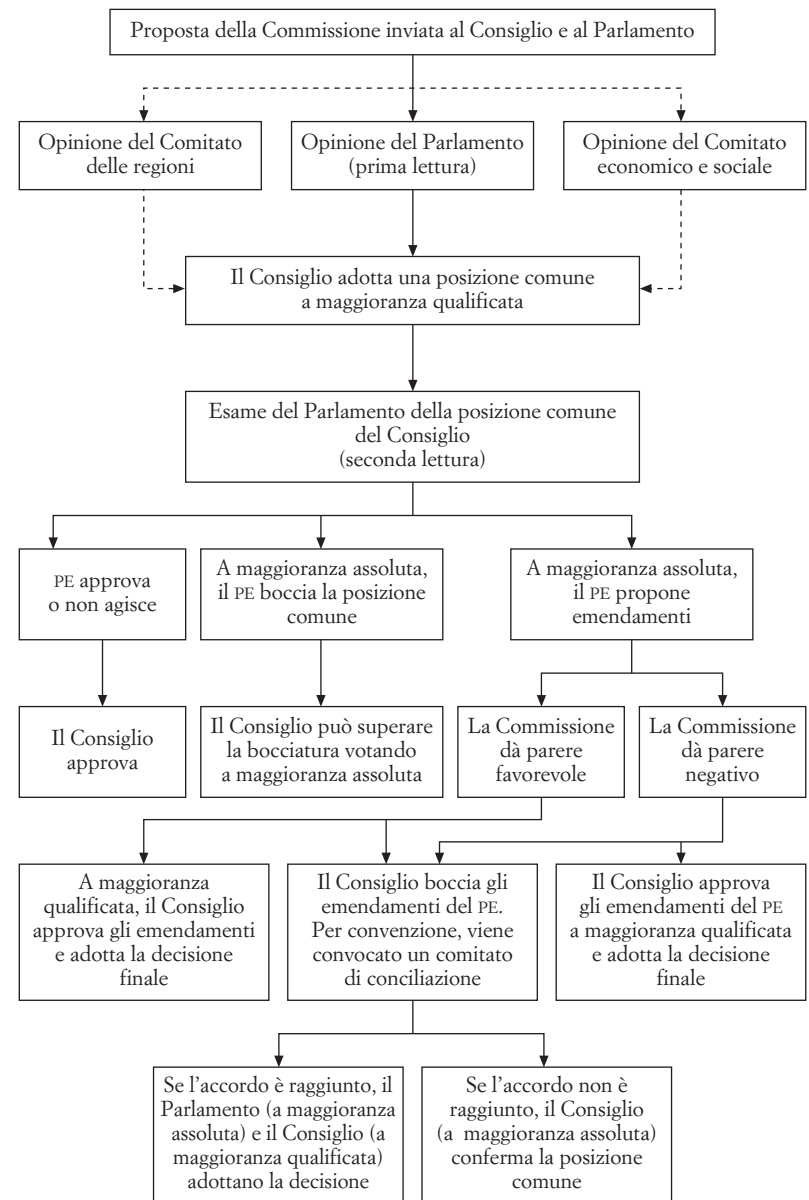
La decisione adottata dal Consiglio conclude la procedura legislativa di consultazione. Prima della sua entrata in vigore, l'atto deve essere tradotto nelle lingue ufficiali, firmato dal presidente del Consiglio e, infine, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

1.3. La procedura di cooperazione La seconda procedura legislativa è quella della cooperazione. Pur non essendo prevista esplicitamente dal Trattato, essa si basa sulla procedura di consultazione appena descritta, ma in essa il ruolo del Parlamento è rafforzato. Essa si applica solamente alle questioni legate all'UEM, così come stabilite dagli artt. 99.5 e 106.2 del TCE.

Essa introduce di fatto una seconda lettura da parte del Parlamento e del Consiglio (fig. 7.2). Una volta elaborata dalla Commissione, la proposta viene inviata al Parlamento prima che al Consiglio, in modo tale che la Commissione possa raccogliere la sua opinione prima di coinvolgere i rappresentanti dei governi nazionali. Anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni possono essere eventualmente consultati in questa fase. Una volta raccolti tutti i pareri, il Consiglio elabora una posizione comune, che rappresenta la sua linea di condotta. Non si tratta quindi di una sintesi dei diversi pareri, né di un documento di compromesso. La posizione comune esprime una proposta autonomamente formulata dal Consiglio.

Questo documento viene quindi inviato nuovamente al Parlamento che, entro tre mesi, può scegliere una delle seguenti opzioni: approvarlo con voto esplicito, lasciar trascorrere i tre mesi senza agire, respingere la posizione comune o proporre degli emendamenti.

Fig. 7.2. La procedura di cooperazione



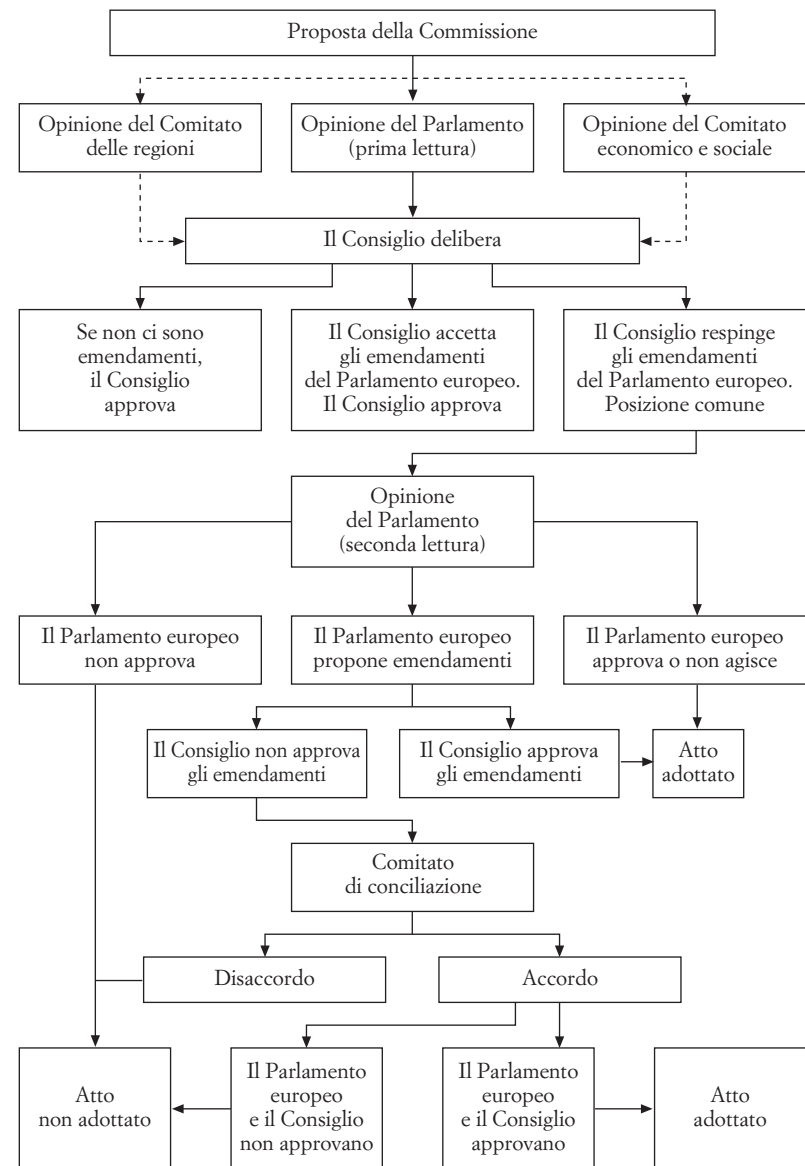
Nei primi due casi, il Consiglio può approvare la posizione comune. Nel terzo caso (bocciatura della posizione comune), il Consiglio può imporre la sua posizione in seconda lettura votandola all'unanimità. Nel quarto caso (proposta di emendamenti), la Commissione può accogliere o meno la proposta di riforma del Parlamento. In caso affermativo, il Consiglio può votare all'unanimità (se intende bocciare il testo della Commissione) o a maggioranza qualificata. In caso negativo, è indispensabile che il Consiglio si esprima all'unanimità.

Si tratta, come si vede, di una procedura complessa, riassumibile come segue: il Parlamento ha il potere di proporre emendamenti ma non ha il diritto di ultima parola; e il Consiglio, votando all'unanimità, può superare gli emendamenti proposti dal Parlamento e integrati nella posizione comune dalla Commissione.

1.4. *La procedura di codecisione* Quella della codecisione è la procedura legislativa utilizzata con maggiore frequenza nell'UE. In base ad essa, il Parlamento partecipa equamente del potere legislativo con il Consiglio. Pur essendo stata introdotta solamente con il Trattato di Maastricht, l'ambito di applicazione della codecisione è andato via via estendendosi nel tempo, e attualmente si applica a circa quarantaquattro basi giuridiche, ma potrebbe presto essere estesa a quarantasette (tab. 7.1).

La procedura di codecisione si può strutturare su un massimo di tre letture, ma si può concludere alla fine di ogni singola fase se Consiglio e Parlamento trovano un accordo (fig. 7.3). Essa comincia con una proposta della Commissione inviata al Consiglio e al Parlamento. In sede parlamentare, la proposta viene affidata ad una particolare commissione sulla base dell'argomento trattato. All'interno di questa commissione (detta «competente»), viene nominato un relatore con il compito di formulare un'opinione o una raccomandazione. Anche altre commissioni possono trasmettere un loro parere alla commissione competente. Una volta avvenuta la discussione, il Parlamento in seduta plenaria delibera sulla proposta della Commissione. Votando a maggioranza semplice, esso può respingerla, approvarla senza modifiche o approvarla con emendamenti. A questo punto, il Consiglio (prima lettura) può approvare a maggioranza qualificata tutti gli emendamenti del Parlamento o adottare l'atto. Se non desidera accettare le modifiche proposte, esso adotta una «posizione comune» e informa il Parlamento dettagliatamente dei motivi di contrasto.

Fig. 7.3. La procedura di codecisione



Tab. 7.1. *Le basi giuridiche contemplate dalla codecisione*

Articolo 12	divieto di discriminazione in base alla nazionalità	Articolo 152.4	sanità pubblica: parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati, misure nei settori veterinario e fitosanitario destinate a proteggere la sanità pubblica, misure destinate a migliorare la salute umana
Articolo 13.2	nuove misure antidiscriminazione	Articolo 153.4	protezione dei consumatori
Articolo 18	cittadinanza: diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	Articolo 156	reti transeuropee: instaurazione, finanziamento
Articolo 40	libera circolazione dei lavoratori	Articolo 157.3	misure specifiche di sostegno al settore industriale
Articolo 42	libera circolazione dei lavoratori: sicurezza sociale dei lavoratori migranti nella Comunità	Articolo 159.3	azioni specifiche per la coesione economica e sociale al di fuori dei fondi strutturali
Articolo 44	diritto di stabilimento	Articolo 162	Fondo europeo di sviluppo regionale (decisioni di applicazione)
Articolo 46	diritto di stabilimento: regime particolare per i cittadini stranieri	Articolo 166	programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico
Articolo 47.1	accesso alle attività non salariate ed esercizio di queste; formazione e condizioni di accesso alle professioni; reciproco riconoscimento dei diplomi	Articolo 172.2	ricerca: adozione dei programmi
Articolo 47.2	misure concernenti i lavoratori autonomi; modifica delle normative nazionali	Articolo 175.1, 3	ambiente: azioni, adozione e attuazione dei programmi
Articolo 55	diritto di stabilimento: servizi	Articolo 179	cooperazione allo sviluppo
Articolo 62.2.b.II, IV	controlli alle frontiere: rilascio di visti; norme relative a un visto uniforme	Articolo 191	norme che disciplinano i partiti politici a livello europeo e il loro finanziamento
Articolo 63.1.a), b), c)	misure in materia di asilo	Articolo 255	trasparenza: principi generali e limitazioni al diritto d'accesso ai documenti
Articolo 63.2.a)	misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati: protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi	Articolo 280	misure per combattere la frode
Articolo 65	cooperazione giudiziaria in materia civile (escluso il diritto di famiglia)	Articolo 285	statistiche
Articolo 71.1	trasporti: norme comuni applicabili ai trasporti internazionali; condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti	Articolo 286	protezione dei dati: istituzione di un organo di controllo indipendente
Articolo 80.2	navigazione marittima e aerea		
Articolo 95.1	armonizzazione del mercato interno		
Articolo 129	occupazione: misure di incentivazione		
Articolo 135	cooperazione doganale		
Articolo 137.1, 2	politica sociale; sicurezza e salute dei lavoratori; condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori; parità tra uomini e donne; misure volte ad incoraggiare la cooperazione nella lotta contro l'emarginazione sociale		
Articolo 141	politica sociale: parità di opportunità e di retribuzione		
Articolo 148	fondo sociale: decisioni di applicazione		
Articolo 149.4	istruzione: azioni di incentivazione		
Articolo 150.4	formazione professionale: misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi		
Articolo 151.5	azioni di incentivazione in materia di cultura		
			<i>Dal 1° aprile 2005 la codecisione si applica anche alle seguenti basi giuridiche:</i>
		Articolo 62.1, 2.a), 3	controlli alle frontiere
		Articolo 63.1.d)	misure in materia di asilo: norme minime per la concessione o la revoca dello <i>status</i> di rifugiato
		Articolo 63.2.b)	promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati
		Articolo 63.3.b)	immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare
			<i>La codecisione potrebbe essere estesa alle seguenti basi giuridiche:</i>
		Articolo 63.3.a)	immigrazione legale
		Articolo 63.4	diritti e condizioni ai sensi delle quali i cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri
		Articolo 137.1.d), f), g)	disposizioni in ambito sociale

Fonte: Parlamento europeo (2007).

Contrariamente alla prima lettura (che non presenta vincoli temporali obbligatori), la seconda lettura è fortemente regolata. Il Parlamento ha tre mesi (o quattro, in caso di proroga) per prendere una decisione sulla posizione comune del Consiglio. In caso i contrasti persistano, il Parlamento può respingere la posizione comune (nel qual caso, il processo deve ricominciare eventualmente sulla base di una nuova proposta della Commissione), oppure può proporre degli emendamenti. In entrambi i casi il Parlamento deve votare a maggioranza assoluta. Il Parlamento trasmette quindi il testo emendato al Consiglio, che avrà tre o quattro mesi a disposizione per riesaminarlo. Il Consiglio potrà approvare il testo votando a maggioranza qualificata, oppure respingerlo. In quest'ultimo caso viene convocato un comitato di conciliazione.

La conciliazione si basa su negoziati diretti tra Parlamento e Consiglio. La delegazione del Consiglio è composta da un rappresentante per Stato membro, quella del Parlamento da un numero analogo di parlamentari. Di conseguenza, i suoi membri sono attualmente 54. Esso dispone di sei settimane per pervenire ad un «progetto comune», partendo dal testo della posizione comune del Consiglio e dagli emendamenti approvati in seconda lettura dal Parlamento (Corbett, Jacobs, Shackleton 2005, pp. 215-17). Se le due delegazioni non riescono a formulare il progetto comune o se una delle due istituzioni bocchia l'accordo, l'atto si considera non approvato e la procedura deve eventualmente riiniziare a partire da una nuova proposta della Commissione. Altrimenti, il testo è approvato.

Trattandosi di un processo particolarmente articolato, la codecisione richiede che tra i vari protagonisti vi siano contatti costanti. Inizialmente, il Consiglio concentrava la sua attenzione sulla fase finale della procedura, quella di conciliazione, ma, dal Trattato di Amsterdam in poi, esso ha anticipato i suoi contatti con il PE. La sua strategia, ora, è quella di cercare fin dall'inizio un accordo con il Parlamento, evitando il più possibile il ricorso al comitato di conciliazione. Dei 403 atti normativi approvati tra il 2000 e il 2004 attraverso la codecisione (di cui quattro rientrano formalmente nella quarta legislatura, 1994-1999),

115 fascicoli, ossia il 28% del totale, sono stati conclusi in sede di prima lettura sulla base della posizione del Parlamento approvata dal Consiglio (il 10% senza emendamenti alla proposta della Commissione e il 18% con emendamenti); 200 fascicoli, ossia il 50% del totale, sono stati con-

clusi in seconda lettura (il 25% a seguito dell'adozione della posizione comune del Consiglio da parte del Parlamento senza emendamenti e il 25% a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio degli emendamenti del PE; infine, 84 fascicoli, ossia il 22%, sono stati conclusi in seguito alla conciliazione (Parlamento europeo 2004, pp. 12-13).

In due soli casi, il Parlamento non ha approvato due procedure in seduta plenaria.

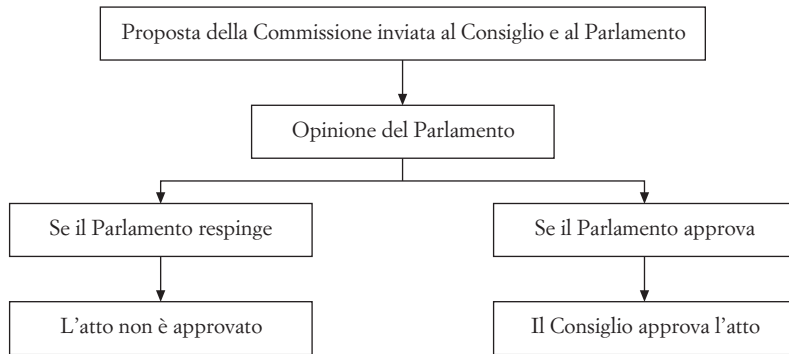
Un grande sforzo è stato quindi fatto affinché i due colegislatori lavorassero in parallelo. Questo ha comportato un aumento del numero delle riunioni informali, spesso sotto forma di incontri trilaterali (i cosiddetti «triloghi») tra Commissione, Parlamento e Consiglio. Questi incontri hanno permesso un decremento dei tempi di approvazione delle decisioni. Se tra il novembre 1993 e l'aprile 1999 la lunghezza media della procedura era di 23,3 mesi, nel periodo compreso tra il maggio 1999 e l'aprile 2004 essa è stata di 20,3 mesi (Hayes-Renshaw 2006, p. 75).

La codecisione ha cambiato le relazioni tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento. La Commissione ha visto accrescere il suo ruolo a scapito del Consiglio: «come due cavalli che tirano una carrozza, entrambe le istituzioni hanno bisogno l'una dell'altra per perseguire correttamente le rispettive funzioni» (ivi, p. 76). Il Parlamento ha invece visto crescere le sue possibilità di interagire direttamente con il Consiglio, superando la Commissione. Tuttavia, l'appoggio di quest'ultima può essere utile sia per il Consiglio che per il Parlamento per mediare tra le loro posizioni.

1.5. La procedura di parere conforme La quarta procedura legislativa è quella di parere conforme. Anche in essa il Consiglio deve ottenere il consenso del PE per approvare una proposta (fig. 7.4). Ma, in questo caso, il Parlamento ha il potere di accettare o respingere per intero la proposta della Commissione senza emendarla.

Tradizionalmente, essa si applica soprattutto nell'adesione di nuovi Stati membri (art. 49 del TCE) e nella ratifica di accordi di associazione, e in altri importanti accordi con paesi terzi (art. 300.3 del TCE). I trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza ne hanno esteso l'applicazione anche alle sanzioni applicabili in caso di violazione grave e persistente dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro (art. 7 del TUE), alle decisioni di approvazione di una coo-

Fig. 7.4. La procedura di parere conforme



perazione rafforzata nel settore cui si applichi la procedura di codecisione (art. 11 del TCE), alla decisione dei compiti specifici affidati alla BCE (art. 105.6 del TCE), alle modifiche allo statuto del Sistema europeo di banche centrali della BCE (art. 107.5 del TCE), all'organizzazione dei fondi strutturali e di coesione (art. 161 del TCE), alla procedura elettorale per l'elezione del PE (art. 190 del TCE).

1.6. L'esito delle procedure legislative Quattro sono i tipi di atti che compongono la legislazione comunitaria derivata e che costituiscono l'esito delle procedure legislative. Come è noto, l'UE non approva atti chiamati «leggi», ma direttive, regolamenti, decisioni e opinioni o raccomandazioni.

Le direttive (e le «direttive dettagliate») sono atti che necessitano di una trasposizione nazionale. Stabiliscono gli obiettivi che i governi nazionali devono perseguire, ma lasciano agli Stati l'autonomia circa gli strumenti per perseguirli. In genere, una direttiva riporta la scadenza entro cui la trasposizione a livello nazionale deve essere compiuta. Nel caso in cui questo limite temporale non venga rispettato, la Commissione può portare il paese membro ritardatario davanti alla CGE.

I regolamenti sono gli atti comunitari che più si avvicinano alle leggi nazionali. Una volta approvati, essi sono direttamente applicabili nei paesi membri senza una trasposizione nazionale e sono vincolanti in ogni loro parte. I regolamenti vengono utilizzati negli am-

biti decisionali più sovranazionalizzati, come la politica agricola e quella della concorrenza.

Le decisioni sono obbligatorie in ogni loro parte ma hanno una portata individuale. Sono dirette generalmente verso singoli Stati membri o particolari soggetti economici. Infine, opinioni e raccomandazioni sono gli atti più «blandi» dal punto di vista coercitivo, limitandosi ad esprimere orientamenti di massima nei confronti di alcuni soggetti o di alcune questioni.

2. L'Unione economica e monetaria

Può sembrare paradossale e fuorviante considerare l'UEM come una politica in cui un ruolo prevalente spetta alle istituzioni comunitarie. In parte è così: l'UEM è prima di tutto un insieme di politiche e comprende, per esempio, la politica monetaria e le politiche macroeconomiche. Di conseguenza, i processi decisionali cambiano da politica a politica, così come il ruolo delle istituzioni comunitarie. Eppure, proprio dall'avvio dell'UEM gli Stati membri hanno visto sensibilmente ridotta la loro autonomia decisionale. Anche in quelle politiche in cui si è affermata la regola del coordinamento (che presenta meccanismi simili a quello del Metodo aperto di coordinamento della politica sociale), l'autorità della Commissione europea e del Consiglio è andata crescendo nel tempo. Infine, la politica di bilancio, ovvero la definizione del budget comunitario, si configura come processo in cui il PE esercita un ruolo rilevante. A questa complessità bisogna aggiungere una ulteriore: l'UEM è la più avanzata forma di cooperazione rafforzata all'interno dell'UE. Come è noto, pur facendone tutti parte, alcuni paesi (attualmente 11 su 27) hanno ottenuto una deroga al suo utilizzo.

L'UEM può essere definita come la quinta fase del processo di integrazione economica iniziato con il Trattato di Roma (quadro 7.1). Essa prevede la creazione di un mercato comune in cui siano garantite le quattro libertà fondamentali (libera circolazione di beni, servizi, forza lavoro e capitali), in cui circoli una moneta unica (con la conseguenza che la politica monetaria diventa competenza sovranazionale), e in cui vi sia una forma (per quanto embrionale) di coordinamento delle politiche economiche statali.

La strada percorsa per arrivare all'UEM non è stata semplice, né tanto meno breve (Padoa Schioppa 2004; McNamara 2005; Fauri

Quadro 7.1. Le sei fasi dell'integrazione economica

1. Area di scambio preferenziale (dazi doganali ridotti tra alcuni paesi)
2. Area di libero scambio (abolizione dei dazi doganali interni fra paesi partecipanti per alcune o tutte le merci)
3. Unione doganale (dazi comuni fra paesi partecipanti verso i paesi terzi e politica commerciale comune)
4. Mercato comune (norme comuni sui prodotti e libera circolazione di beni, servizi, capitali e forza lavoro)
5. Unione economica e monetaria (mercato unico, valuta unica, politica monetaria comune)
6. Piena integrazione economica (unione economica e monetaria, armonizzazione della politica fiscale e di altre politiche economiche)

2006; Verdun 2007). Il progetto di UEM viene prospettato nell'ottobre 1970 tramite il Rapporto Werner, in cui si delineavano le tre fasi necessarie per l'adozione di una moneta unica prima del 1980. Esse prevedevano la riduzione della fluttuazione monetaria, la creazione di un istituto di credito europeo, l'adozione di una moneta unica e il coordinamento delle politiche economiche nazionali. La crisi economica degli anni Settanta e la decisione dell'agosto del 1971 degli Stati Uniti di far fluttuare liberamente il dollaro a cui i tassi di cambio delle monete europee erano agganciati, provocano l'abbandono delle proposte di Werner. Nel 1972 nasce il «serpente nel tunnel», un meccanismo di concentrazione della fluttuazione delle monete dei paesi membri, sostituito dal Sistema monetario europeo (SME) nel marzo 1979.

Lo SME si poneva essenzialmente tre obiettivi: la stabilità dei tassi di cambio, la riduzione dell'inflazione, la costruzione dell'UEM. Per fare ciò, i paesi membri decisero di adottare l'ECU (unità di conto europea – European Currency Unit), il cui valore era stabilito dalla media ponderata del valore delle monete partecipanti. La fluttuazione delle monete partecipanti doveva essere compresa all'interno del meccanismo di tassi di cambio ed intervento (MTC), ovvero il loro valore poteva variare per eccesso o per difetto del 2,25%. Per la lira il margine di variazione era del 6% (in eccesso o in difetto). Infine, per

facilitare gli interventi nei mercati di valute, effettuare le liquidazioni tra le banche centrali e gestire le agevolazioni di credito a breve termine associate allo SME, nel 1972 venne creato il Fondo europeo di cooperazione monetaria (FECOM).

Nel giugno 1988, il Consiglio europeo di Hannover chiese ai governatori delle banche centrali dei paesi membri di studiare il progetto di creazione di una UEM. Questo comitato, guidato dall'allora presidente della Commissione Jacques Delors, propose una relazione al Consiglio europeo di Madrid del 1989, che fornì la base del successivo Trattato di Maastricht, siglato nel dicembre 1991. A Maastricht si stabilì che le tappe di creazione dell'UEM sarebbero state tre: il completamento del mercato interno con l'eliminazione di ogni ostacolo verso l'integrazione finanziaria; la creazione di una forma di cooperazione tra le banche centrali dei paesi membri chiamata Istituto monetario europeo (IME), che avrebbe dovuto pianificare la transizione alla moneta unica; la fissazione dei tassi di cambio finali delle monete nazionali, la sostituzione di queste ultime con una moneta comune (che il Consiglio europeo di Madrid del 1995 chiamerà «euro»), l'adozione di norme vincolanti in materia di bilancio degli Stati membri. Furono quindi stabiliti i cinque criteri di convergenza di Maastricht, che valutavano la stabilità dei prezzi, lo stato di salute della finanza pubblica, la sostenibilità della finanza pubblica, la stabilità della convergenza delle economie nazionali e la stabilità dei tassi di cambio (tab. 7.2). In linea con quanto stabilito, il 31 dicembre 1998 furono fissati i tassi irrevocabili di conversione tra l'euro e le singole monete nazionali, il primo gennaio 1999 entrò in funzione la moneta unica e l'Eurosistema assunse la responsabilità della definizione della politica monetaria comune. L'euro divenne moneta circolante solo il 1° gennaio 2002, quando fu effettuata la più grande operazione di cambio di moneta della storia.

Dal punto di vista istituzionale e dei processi decisionali, l'UEM si caratterizza per un *policy-making* sovranazionale nella politica monetaria, mentre nella politica fiscale e macroeconomica il *policy-making* resta per lo più nazionale (Korkman 2004). Per quanto riguarda la prima, l'attore più importante è certamente il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali, il cui mandato è stabilito all'art. 2 del TUE: «L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene

Tab. 7.2. I criteri di convergenza di Maastricht (art. 121 del TEC)

Cosa si valuta	Come si valuta	Criteri di convergenza
Stabilità dei prezzi	Tasso di inflazione dei prezzi al consumo armonizzato	Non oltre l'1,5% al di sotto del tasso dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati
Buona salute della finanza pubblica	Disavanzo pubblico come % del PIL	Valore di riferimento: non oltre il 3%
Sostenibilità della finanza pubblica	Debito pubblico come % del PIL	Valore di riferimento: non oltre il 60% (o in tendenziale diminuzione)
Stabilità della convergenza	Tasso di interesse a lungo termine	Non oltre il 2% al di sopra del tasso dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi
Stabilità dei tassi di cambio	Fluttuazione rispetto a un tasso centrale	Partecipazione al MCE per 2 anni senza gravi tensioni

Fonte: Commissione europea (2007c), p. 6.

ne le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità». L'ambiguità della seconda parte di questo articolo ha generato alcuni contrasti tra la BCE e i governi nazionali. La stabilità dei prezzi e il sostegno delle politiche economiche possono essere obiettivi almeno parzialmente in contrasto tra loro, per lo meno nei momenti in cui si registrano contemporaneamente recessione e alti tassi di inflazione.

La *politica monetaria* è quindi decisa in autonomia e indipendenza dal Consiglio direttivo, composto dai governatori delle banche centrali dei paesi che hanno aderito all'euro. Essi stabiliscono di comune accordo i tassi di cambio che regolano il valore dell'euro determinando i tassi di interesse applicati ai prestiti elargiti dagli istituti bancari. Il Comitato esecutivo, invece, si occupa dell'implementazione delle decisioni. Scritta così, sembra che il Comitato esecutivo sia un organo sottoposto al Consiglio direttivo. La realtà è più complessa: il primo ha un potere di agenda notevole rispetto ai lavori del secondo. Alla riunione quindicinale che si tiene a Francoforte, infatti, il Comitato esecutivo presenta una relazione circa lo stato dell'economia europea, delinea scenari futuri e propone alcune misure da adottare. Questa autonomia viene comunque ad essere messa in discussione quando l'UE stipula accordi formali su un sistema di tassi di cambio nei confronti di valute non comunitarie. In

questo caso, il potere di «formulare gli orientamenti generali di politica del cambio nei confronti di dette valute» spetta al Consiglio.

Se questo è il quadro generale della politica monetaria, ben più complicato è quello riguardante le politiche macroeconomiche, in cui si registrano numerosi sistemi di coordinamento delle politiche nazionali. Il principale di essi è l'adozione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE), che, dal 1993, vengono decisi a maggioranza qualificata ogni due anni dal Consiglio su raccomandazione della Commissione. In essi vengono formulate alcune raccomandazioni generali agli attori politici in materia economica. Di conseguenza, gli IMPE sono spesso molto generali, anche se, con il passare del tempo, sono state inserite in essi indicazioni specifiche per i singoli paesi. Essi sono legalmente non vincolanti, ma politicamente rilevanti: il loro rispetto non deriva da un potere di controllo di un'istituzione europea, ma dalla pressione dei pari, ovvero dei governi nazionali tra loro. Per questo, dal 2000 viene stilato un rapporto sullo stato dell'implementazione delle linee guida suggerite.

Per il periodo 2005-2008, per esempio, gli IMPE pongono l'accento sui seguenti orientamenti di politica macroeconomica (Consiglio dell'Unione Europea 2005):

- garantire la stabilità economica volta ad una crescita sostenibile;
- salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche e dell'economia;
- promuovere l'allocazione efficiente delle risorse orientata alla crescita e all'occupazione;
- garantire un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità economica;
- favorire una maggiore coerenza delle politiche macroeconomiche, strutturali e occupazionali;
- contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante.

Allo stesso tempo, gli IMPE 2005-2008 suggeriscono alcune linee guida circa le riforme di natura microeconomica:

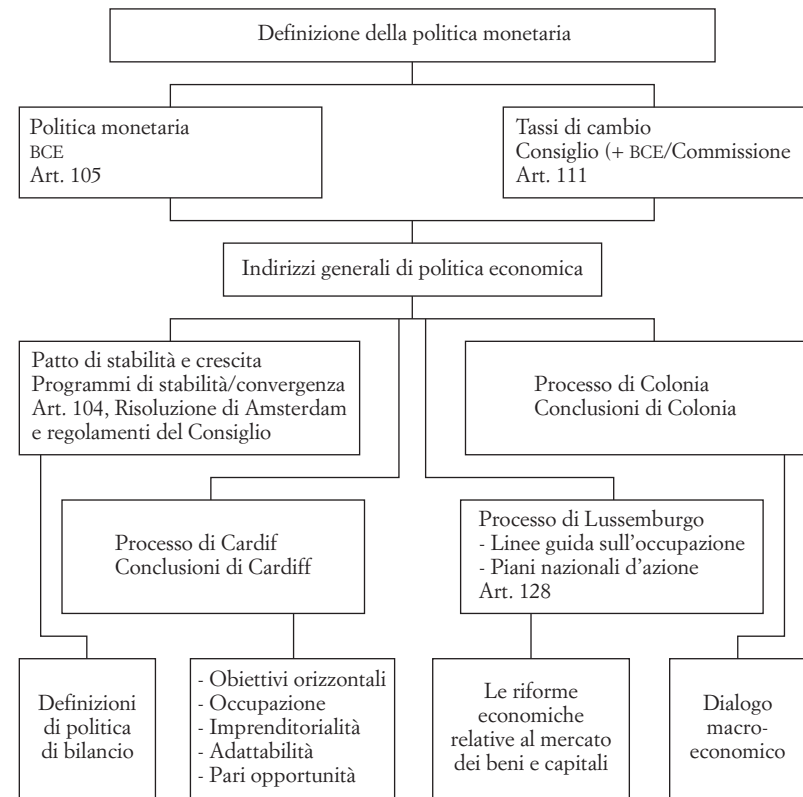
- aumentare e migliorare gli investimenti in materia di ricerca e sviluppo;
- agevolare l'innovazione in tutte le sue forme;
- agevolare la diffusione e l'uso efficace delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e creare una società dell'informazione che consenta la massima partecipazione;

- rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale europea;
- favorire l'uso sostenibile delle risorse e potenziare la tutela dell'ambiente;
- ampliare e potenziare il mercato interno;
- garantire l'apertura e la competitività dei mercati per fronteggiare la globalizzazione;
- creare un contesto imprenditoriale più competitivo;
- promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle piccole e medie imprese;
- migliorare le infrastrutture europee.

Gli IMPE sono il fulcro di tutte le politiche economiche e settoriali dell'UE e ognuna, quindi, deve essere coerente con essi. Anche le politiche sociali, di cui si è discusso in precedenza e che sono condizionate dal Processo di Lussemburgo. Le politiche di bilancio nazionali devono rispondere al Patto di stabilità e crescita, le riforme economiche relative al mercato dei beni e capitali devono rispondere al cosiddetto Processo di Cardiff, mentre il dialogo macroeconomico stabilito tramite il Processo di Colonia serve a sviluppare l'interazione tra la dinamica salariale, la politica di bilancio e la politica monetaria ai fini della crescita e dell'occupazione (fig. 7.5).

2.1. Il Patto di stabilità e crescita Data la sua rilevanza, ci si concentrerà qui sulla presentazione del *Patto di stabilità e crescita*, con la connessa procedura per deficit eccessivo applicata a quei paesi che non lo rispettano. Il Patto di stabilità e crescita mira a garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri per evitare disavanzi eccessivi, contribuendo, di conseguenza, alla stabilità monetaria. Gli Stati membri sono, in altre parole, obbligati a rispettare i criteri stabiliti per l'adozione dell'euro anche una volta che hanno raggiunto questo obiettivo, e, in particolare, il limite del 3% nel rapporto deficit/PIL. Approvato al Consiglio europeo di Amsterdam nel 1997, esso stabilisce, tra le altre cose, che gli Stati membri si impegnano a rispettare l'obiettivo di un saldo di bilancio a medio termine positivo o prossimo al pareggio e ad adottare le eventuali misure correttive del bilancio che ritengono necessarie, anche a seguito di un segnale di allarme preventivo (*early warning*) sotto forma di raccomandazioni del Consiglio. In circostanze eccezionali, e comunque temporanee, è permessa una sua violazione.

Fig. 7.5. Il sistema di coordinamento delle politiche economiche



Fonte: European Commission (2002).

Il Patto di stabilità e crescita pone l'accento più sulla prevenzione che sulla sanzione *ex post*. Nell'autunno di ogni anno, i singoli paesi sottopongono alla Commissione un programma di stabilità e, poco dopo, presentano le loro linee di bilancio. La Commissione valuta tutti i singoli programmi e, sulla base di questa valutazione e di una discussione in sede di Comitato economico e finanziario (CEF) (formato da funzionari nazionali che preparano i lavori dell'ECOFIN), il Consiglio emette un suo parere. Esso presta particolare attenzione al rispetto dei limiti del deficit e all'adeguatezza delle misure adot-

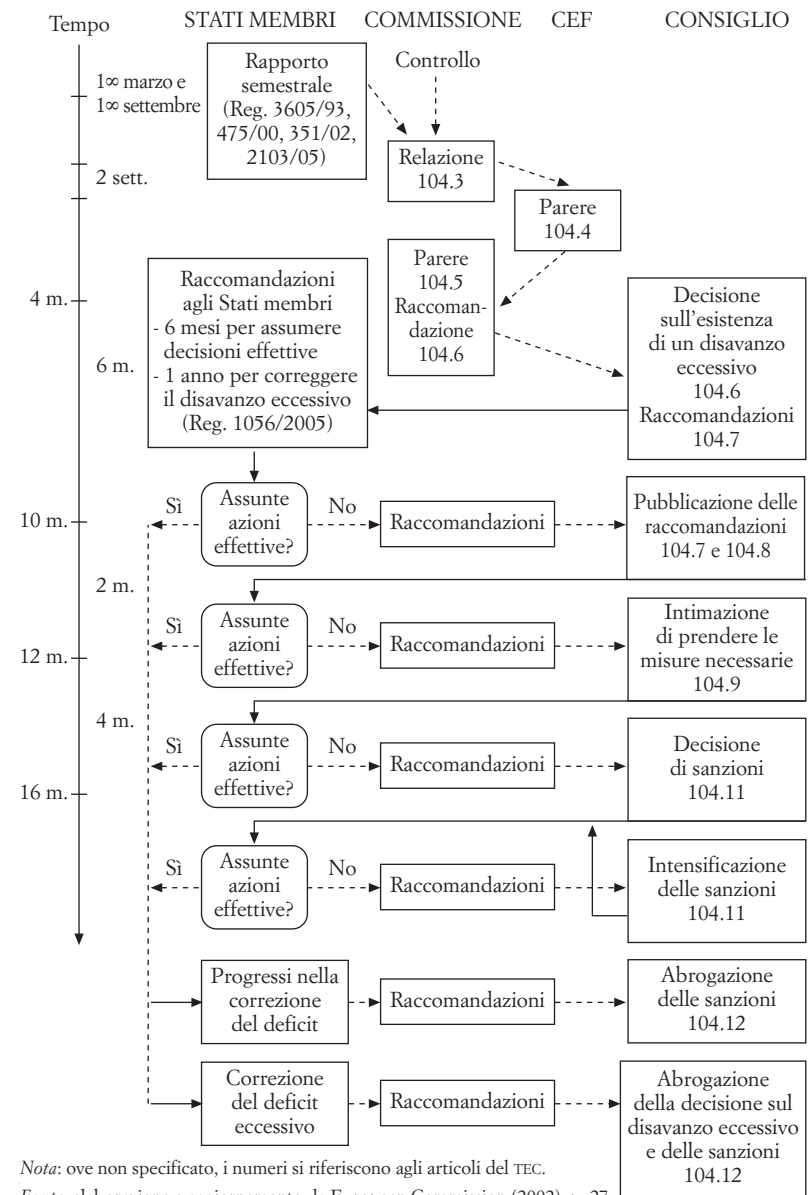
tate per evitare lo sfioramento del limite del 3% rispetto al PIL. Inoltre, il Consiglio valuta la coerenza delle misure proposte con gli obiettivi stabiliti negli IMPE. In caso contrario, esso può emettere delle raccomandazioni.

Allo stesso tempo, i programmi di stabilità vengono seguiti nella loro implementazione attraverso un meccanismo di sorveglianza multilaterale. La Commissione europea prepara a scadenze regolari delle valutazioni, portando a conoscenza del Consiglio eventuali problematiche. Il Consiglio può, se del caso, decidere di adottare anche dei segnali di allarme preventivo quando uno o più paesi non rispettano il Patto di stabilità. Nel 2002, per esempio, la Commissione suggerì l'invio di un *early warning* a Germania e Portogallo, i cui deficit di bilancio stavano per superare il 3% rispetto al PIL. Il Consiglio agì di conseguenza, e i due paesi membri risposero assumendo le decisioni necessarie per rientrare nei parametri. A quel punto, il Consiglio decise di non avviare una procedura per deficit eccessivo.

In effetti, se i due paesi non avessero corretto i loro conti pubblici, avrebbero potuto incorrere in una particolare procedura di sorveglianza, che avrebbe anche potuto sfociare in sanzioni economiche. La procedura per disavanzo eccessivo è riassunta nella fig. 7.6. Essa si basa sulla sorveglianza della Commissione, la costante comunicazione dei progressi fatti e delle misure adottate da parte dello Stato membro poco virtuoso, e la discussione e notifica delle raccomandazioni della Commissione da parte del Consiglio. È da notare che il Consiglio può anche non fare proprie le raccomandazioni della Commissione, dato che può interpretare una certa situazione economica come l'esito di eccezionali circostanze. La decisione di avviare una procedura per disavanzo eccessivo richiede una maggioranza qualificata (71% dei voti), così come la decisione di concludere la procedura (due terzi dei voti del Consiglio).

Il Patto di stabilità e crescita e la procedura di deficit eccessivo sono state ultimamente al centro di un aspro scontro istituzionale tra la Commissione e il Consiglio (Chang 2006). Nel 2002, Francia e Germania ricevettero dal Consiglio una raccomandazione di riportare in linea i conti pubblici al più tardi per la fine del 2004. Nell'ottobre 2003 fu comunque chiaro che questo obiettivo non avrebbe potuto essere raggiunto e che i due paesi avrebbero avuto bisogno di maggiore tempo. La richiesta della Commissione di sanzionare i due paesi non fu quindi accolta dal Consiglio ECOFIN, che die-

Fig. 7.6. La procedura di disavanzo eccessivo



Nota: ove non specificato, i numeri si riferiscono agli articoli del TEC.

Fonte: elaborazione e aggiornamento da European Commission (2002), p. 27.

de una proroga di un ulteriore anno a Francia e Germania, sospendendo la procedura per disavanzo eccessivo. Questa decisione aprì un contenzioso con la Commissione: il rifiuto di seguire il parere da essa elaborato venne letto come un'infrazione del meccanismo di cooperazione e sorveglianza multilaterale e come l'adozione surrettizia di un metodo intergovernativo.

La Commissione portò il caso di fronte alla CGE. Il 13 luglio del 2004, la Corte emise la sua sentenza: era respinto il ricorso della Commissione, ma erano anche annullate le conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003 che sospendevano la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dei due paesi. La CGE stabilì quindi che il Consiglio era nel giusto quando asseriva la non inevitabilità del recepimento del parere della Commissione; al contempo, però, riteneva che una riforma del Patto di stabilità non poteva essere introdotta in questo modo, ma doveva seguire le procedure stabilite dai trattati. Ciò portò il Consiglio europeo ad auspicare proposte per la riforma del Patto di stabilità (giugno 2004), a cui la Commissione rispose prontamente con una relazione finalizzata al «rafforzamento della *governance* europea e al chiarimento dell'implementazione del Patto di stabilità e crescita». Dopo un intenso dibattito, il Consiglio ECOFIN il 20 marzo 2005 adottò una relazione intitolata «Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita», in cui avanzava delle proposte che il Consiglio europeo approvò il 27 giugno seguente.

Secondo questo accordo, rimane invariato il parametro cardine secondo cui il deficit non può essere superiore al 3% del PIL. Allo stesso tempo, però, sono possibili degli sforamenti, a condizione che essi siano «di lieve entità e temporanei». Il 3%, inoltre, può essere superato senza incorrere in sanzioni anche in caso di «un periodo prolungato di crescita del PIL vicina allo zero». Contestualmente, il Consiglio europeo prospetta l'introduzione di analisi più dettagliate della situazione economica di ciascun paese, una maggiore importanza alla riduzione del debito, una deroga di un anno per riportare il deficit fiscale sotto la soglia del 3% in caso di alcune «circostanze attenuanti», o di un periodo che può arrivare a cinque anni in caso di shock economici imprevedibili, più tempo per raggiungere il pareggio o il surplus di bilancio ogni anno nel caso di importanti riforme strutturali (previdenza e sanità).

Le «circostanze attenuanti» richiamate sopra rispondono alla richiesta francese, tedesca e italiana di scorporare dal calcolo del disa-

vanzo alcune voci di spesa, come innovazione, ricerca e sviluppo, educazione, stimolo all'occupazione, investimenti pubblici per promuovere la crescita potenziale, e spese per la solidarietà internazionale. Per i paesi dell'Europa centro-orientale, è stata accettata la proposta della Germania e della Polonia di tenere in considerazione i costi dell'unificazione che hanno un impatto sulla crescita economica di uno Stato membro e sulla sua posizione fiscale (Banca centrale europea 2005).

2.2. La politica di bilancio Un'ulteriore politica economica comunitaria che richiede l'adozione di speciali procedure è la *politica di bilancio*. Prima di esaminarla da vicino, occorre spendere qualche parola sull'entità e sulla rilevanza del bilancio comunitario. La prima cosa da sapere è che il bilancio dell'UE è relativamente piccolo, poco più dell'1% del PIL dei paesi membri. Questo si spiega soprattutto per il fatto che l'UE non gestisce molte delle politiche di spesa più rilevanti, che restano sotto il controllo degli Stati, come la politica sociale e della salute, la politica dell'educazione, la politica della difesa. Ciononostante, in termini assoluti il bilancio comunitario non è cosa di poco conto (circa 134 miliardi di euro per il 2009). Di più, esso costituisce una questione politica di grande rilevanza, che nella storia ha portato a momenti di tensione molto aspri tra gli Stati membri così come tra il Parlamento e il Consiglio, le due istituzioni più rilevanti nella cosiddetta «procedura di bilancio» (Nugent 2006, pp. 430-54).

Tale procedura è regolata in modo particolareggiato dall'art. 272 del TCE, che stabilisce la data entro cui la proposta della Commissione deve essere presentata, il limite massimo entro cui Consiglio e Parlamento devono approvare (o bocciare) il bilancio, i tempi delle discussioni all'interno di ogni istituzione. Se la procedura avanza regolarmente, quindi, essa comincia il 1° settembre e finisce entro il 31 dicembre. Può capitare che, a causa di conflitti politici, il bilancio non venga approvato entro il limite massimo. In questo caso, viene prorogato il bilancio dell'anno precedente e ogni mese le istituzioni europee dispongono di un dodicesimo della cifra totale stabilita per l'esercizio di bilancio precedente. La prassi vuole, però, che Consiglio e Parlamento lavorino secondo un calendario leggermente diverso. In genere, il Consiglio approva il progetto della Commissione il 31 luglio di ogni anno, in modo da dare più tempo al Parlamento per la sua prima lettura (Jacqué 2006, p. 440).

La procedura di bilancio si configura come un processo che sta-

bilisce un equilibrio molto delicato tra Consiglio e Parlamento, che, al di là del loro ruolo formale, dialogano costantemente con la Commissione in riunioni trilaterali durante tutto il corso dell'anno. Accanto a queste riunioni, un ruolo importante è svolto dagli Accordi interistituzionali sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Tali accordi, formalizzati per la prima volta nel vertice di Bruxelles del 1988, sono adottati congiuntamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, e stabiliscono le prospettive finanziarie pluriennali, le quali sanciscono i massimali di spesa per le grandi categorie di bilancio, un'evoluzione controllata delle spese, gli accordi fra le istituzioni che consentono di migliorare e accelerare lo svolgimento della procedura di bilancio annuale.

Gli accordi interistituzionali costituiscono la risposta alla crisi economica e politica degli anni Settanta, fatta di spese crescenti per la politica agricola, di una riduzione delle limitate risorse proprie dell'UE – costituite da dazi doganali, prelievi agricoli e una percentuale dell'imposta di valore aggiunto (IVA) – e della richiesta britannica di una riduzione dei suoi contributi al bilancio comunitario. Dopo il vertice di Fontainebleau del 1984, che diede risultati limitati e che introdusse il meccanismo del *rebate* voluto dal governo britannico, nel 1988 furono così adottati gli accordi interistituzionali per il periodo 1988-1992, seguiti, nel 1992, da quelli per il periodo 1993-1999. Nel 1999 furono approvati gli accordi per il periodo 2000-2006 e infine, nel 2005, quelli per il periodo 2007-2013. Nel corso degli anni, il raggiungimento dell'accordo interistituzionale è diventato particolarmente difficile, così come l'adozione delle prospettive finanziarie collegate. Vale quindi la pena di ricostruire brevemente l'ultima contrattazione, che ha avuto luogo tra il 2002 e il 2005.

Due eventi furono particolarmente importanti in queste contrattazioni. Il primo fu l'accordo promosso da Francia e Germania nel Consiglio europeo dell'ottobre 2002 che avrebbe lasciato inalterati i fondi per la politica agricola fino al 2013 e che avrebbe ristretto di fatto i margini di accordo. Il secondo evento fu la lettera del 15 dicembre 2003 dei sei paesi contributori netti (Austria, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito e Svezia) al presidente della Commissione Romano Prodi, in cui si chiedeva che il bilancio rispettasse il tetto dell'1% del PIL dei paesi membri. Questa lettera suscitò le ire del presidente della Commissione che rispose il giorno stesso con un

comunicato (Prodi 2003) che vale la pena riportare per esteso e che indica bene la tensione di quelle ore:

In data odierna ho ricevuto una lettera dai capi di Stato e di governo di Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito ed Austria. In tale missiva si argomenta che le spese di bilancio dell'Unione Europea allargata non dovrebbero superare l'1,0% del reddito nazionale lordo (RNL) complessivo dell'Unione. A loro giudizio tale valore comprende la spesa agricola, il cui limite massimo è stato fissato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2002.

L'attuale tetto di spesa è pari all'1,24% dell'RNL all'interno dell'Unione.

Prendo atto degli argomenti esposti in tale lettera.

Prendo inoltre atto dell'intenzione di detti Stati membri, condivisa da tutti, di forgiare l'economia più competitiva al mondo. Prendo atto del loro desiderio di attuare una migliore sorveglianza delle frontiere e della necessità, da essi reiterata, di un controllo congiunto più efficace dell'immigrazione, nonché dell'intenzione di dotare l'Unione di una politica estera e di sicurezza più incisiva.

Tutti gli Stati membri desiderano, al contempo, che l'Unione sia più solidale con le regioni interne più povere e che si mantenga l'attuale livello di finanziamento dell'agricoltura.

Anch'io condivido la totalità di questi obiettivi e, come sempre, mi adopererò con tutte le mie forze affinché siano realizzati.

I miracoli non sono tuttavia la mia specialità e sembra che neppure gli Stati membri padroneggino tale 'arte'.

Studieremo seriamente le idee esposte, ma con solo l'1% dell'RNL sarà semplicemente impossibile realizzare ciò che questi Stati membri e tutti gli altri si aspettano da noi.

Qualora le dotazioni di bilancio dell'Unione siano insufficienti, si dovranno ridimensionare le attività e taluni di questi obiettivi non potranno essere realizzati.

Mi domando pertanto se le riflessioni contenute in tale lettera rispecchino il livello di responsabilità che tali Stati membri realmente desiderano sia assunto dall'Unione allargata a 25 Stati membri.

La Commissione presenterà il proprio quadro politico delineato per le nuove prospettive finanziarie a gennaio. Elaboreremo la nostra strategia sulla base delle politiche dichiarate prioritarie dall'Unione stessa e che dovrebbero essere finanziate dal bilancio comunitario a partire dal 2007.

Il 10 febbraio 2005 la Commissione presentò, quindi, le sue proposte al Consiglio sotto forma di comunicazione dal titolo *Costruire*

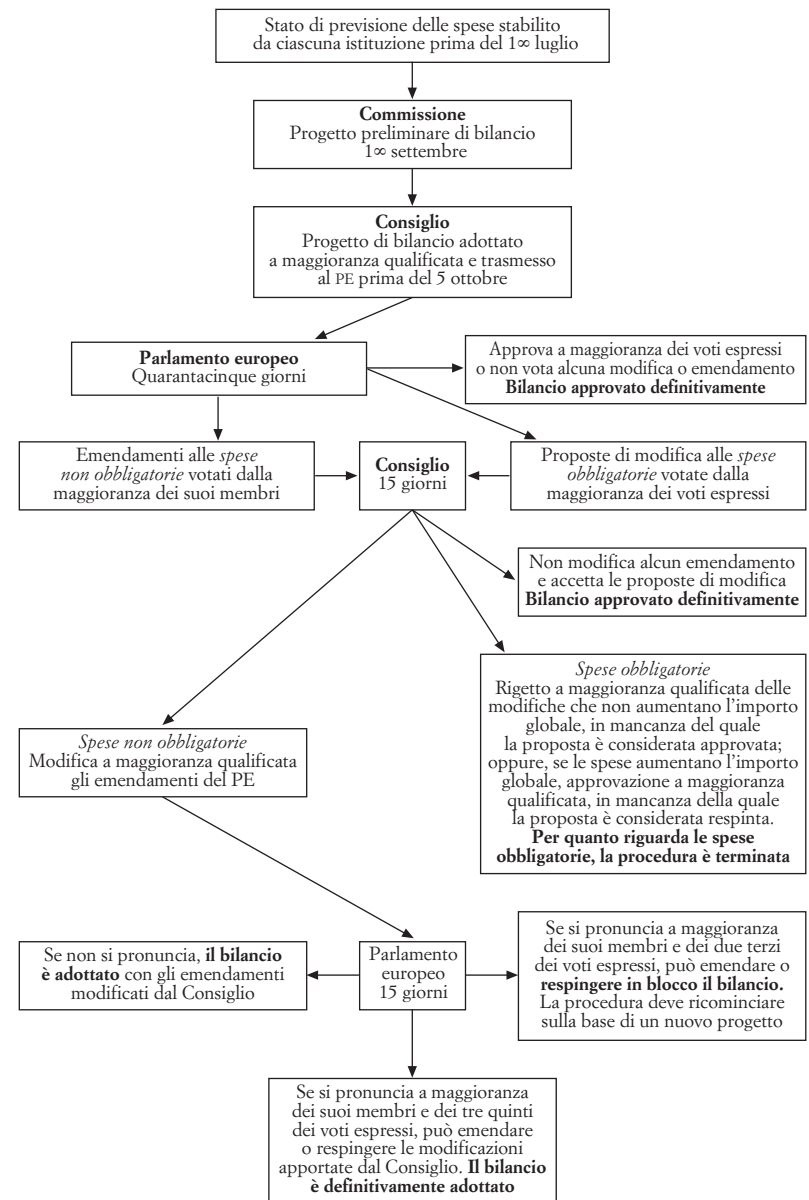
il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata, 2007-2013 (Commissione europea 2004), in cui proponeva un incremento del bilancio comunitario del 35% (dovuto principalmente all'entrata dei nuovi paesi membri) e un tetto dell'1,14% del PIL comunitario. Nei mesi seguenti il documento fu discusso dalle cancellerie nazionali, che però fallirono nel trovare un accordo nel Consiglio europeo del giugno 2005. Il tentativo di portare a termine le contrattazioni fu quindi ereditato dalla presidenza inglese, che riuscì, *in extremis*, a trovare un accordo nel dicembre dello stesso anno. Il tetto del bilancio comunitario fu fissato all'1,045% del PIL comunitario.

I motivi dell'aumento della conflittualità tra le istituzioni comunitarie e i paesi membri sono numerosi. Nugent (2006, pp. 433-34) ne ricorda i quattro principali: l'aumento del divario tra paesi contributori e paesi benefattori, con i primi interessati a diminuire i loro contributi in un momento economico non favorevole e i secondi interessati a conservare i fondi ricevuti; l'aumento del numero dei paesi membri, molti dei quali (soprattutto quelli dell'Europa centro-orientale) non disposti a veder diminuire le risorse loro destinate; il tentativo della Gran Bretagna di ridurre le spese a favore della politica agricola; il tentativo degli altri ventiquattro paesi di eliminare il *rebate* inglese.

Giova sicuramente ricordare, a questo punto, che il bilancio comunitario oggi si basa su tre tipi di risorse: quelle proprie tradizionali (RPT), consistenti principalmente in dazi doganali percepiti sulle importazioni di prodotti provenienti dai paesi terzi; l'entrata basata sull'IVA, che è un tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile IVA armonizzata di ciascuno Stato membro; la risorsa basata sul reddito nazionale lordo (RNL), che è un tasso percentuale uniforme (0,73%) applicato al RNL di ciascuno Stato membro. Vi sono poi altre entrate, quali le imposte sul reddito pagate dal personale dell'UE, i contributi versati da paesi terzi a taluni programmi dell'UE e le ammende comminate alle imprese che violano le regole di concorrenza o altre norme.

Una volta trovato l'accordo interistituzionale e stabilite le prospettive finanziarie (in quest'ultima fase il ruolo del PE è estremamente limitato), comincia la fase di definizione del bilancio annuale (fig. 7.7). Nella stesura del progetto preliminare da parte della Commissione, un ruolo centrale spetta al commissario e alla DG Bilancio

Fig. 7.7. La procedura di bilancio (art. 272)



e programmazione finanziaria. Essi sono il terminale di molte pressioni da parte dei governi nazionali, delle istituzioni europee, ma anche dei gruppi di interesse meglio organizzati. Il Collegio dei commissari, il Consiglio ECOFIN e il PE devono far pervenire alla DG Bilancio le loro previsioni di spesa, che saranno divise con tutte le altre in capitoli di spesa particolareggiati (*activity-based budgeting*). Alla fine di queste consultazioni, il Collegio dei commissari dovrà approvare la proposta.

Il progetto preliminare passa quindi al Consiglio per una prima lettura. Esso viene esaminato in modo particolareggiato dal Comitato bilancio, formato di esperti nazionali in costante contatto con i loro governi. Nel caso in cui, in questa sede, si registrino delle rigidità nelle posizioni di alcuni paesi che rischiano di far fallire il negoziato, un ruolo importante di conciliazione spetta alla Presidenza di turno. Il Comitato bilancio invia quindi la sua proposta al COREPER, cercando di lasciare aperti solamente quei problemi che si sono rivelati del tutto irrisolvibili, e, da qui, questa passa al Consiglio ECOFIN per la prima lettura. Una volta approvato, il testo passa al PE. Nella sua prima lettura, che si tiene in ottobre, il Parlamento può decidere di proporre degli emendamenti, che vengono prima discussi nella Commissione bilancio e poi in seduta plenaria. Le questioni controverse sono anche discusse in riunioni a tre con il Consiglio e la Commissione.

Una volta votato dal Parlamento, il documento è ritrasmesso al Consiglio per una seconda lettura che può concludersi con l'accettazione delle modifiche del Parlamento. In caso contrario, il testo ritorna con le ulteriori modifiche del Consiglio al Parlamento (seconda lettura) che può o accettare la proposta o bocciarla. Prima della bocciatura, comunque, vengono avviate numerose procedure di negoziazione. Per esempio, il presidente di turno può recarsi con il commissario al Bilancio ad un incontro con la Commissione bilancio del Parlamento, o può chiedere di parlare nel corso della sessione plenaria a Strasburgo; in alternativa, può essere convocata una riunione trilaterale di Consiglio, Commissione e Parlamento, oppure una riunione straordinaria dell'ECOFIN.

VIII

Le politiche sovranazionali

1. La politica della concorrenza

La politica della concorrenza si basa su cinque aree fondamentali di intervento: accordi tra imprese che limitano la concorrenza (art. 81 del TCE); sfruttamento abusivo di posizione dominante (art. 82 del TCE); controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (reg. n. 4064/1989 e 139/2004); liberalizzazione dei settori di pubblica utilità (artt. 31 e 86 del TCE); controllo degli aiuti concessi dagli Stati (artt. 87 e 88 del TCE). L'idea di fondo di questa politica è che, perché il libero mercato abbia veramente successo e dispieghi tutti i suoi vantaggi, la libera concorrenza deve essere garantita.

Per quanto riguarda gli accordi tra imprese che limitano la concorrenza, l'UE cerca di evitare che alcune imprese mettano in essere comportamenti dannosi per altri soggetti, come la costituzione di «cartelli», ovvero accordi finalizzati al controllo dei prezzi e alla suddivisione del mercato. Per esempio, nel novembre 2001, la Commissione ha inflitto multe per un totale di 855,22 milioni di euro a otto imprese per aver partecipato a diversi cartelli segreti finalizzati alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi dei prodotti vitaminici. All'impresa svizzera Hoffman-La Roche venne inflitta l'ammenda più elevata, pari a 462 milioni di euro, per aver svolto il ruolo di istigatrice e per aver partecipato a tutti i cartelli finiti sotto inchiesta. Ma furono condannate anche aziende tedesche, francesi, olandesi e, addirittura, giapponesi.

Allo stesso tempo, la Commissione vuole evitare che accordi tra i produttori e i distributori producano un danno economico ai consumatori. Nell'ottobre 2002, per esempio, la Commissione multò la

giapponese Nintendo per aver stretto un accordo con i suoi distributori in Europa, a cui era stato assegnato un particolare territorio nazionale. I distributori avevano il compito di impedire il commercio parallelo, ossia le esportazioni da un paese all'altro attraverso canali non ufficiali, imponendo principalmente divieti d'esportazione e controlli sui loro clienti al dettaglio e all'ingrosso. In base allo stesso principio, la Commissione aveva multato nel 1998 la tedesca Volkswagen AG per aver impedito la vendita delle sue automobili ai cittadini tedeschi attratti dai bassi prezzi praticati dalle concessionarie italiane.

La Commissione persegue altresì le imprese che cercano di abusare della loro posizione dominante, impedendo lo sviluppo dei concorrenti e danneggiando i consumatori. In questo caso ricade la multa di 947,2 milioni di euro inflitta all'americana Microsoft dalla Commissione nel marzo 2004. L'industria di Bill Gates fu accusata di abuso di posizione dominante perché aveva limitato l'interoperabilità tra i computer che lavorano in Windows e server per gruppi di lavoro non Microsoft ed abbinava il proprio programma Windows Media Player – un prodotto sul quale avrebbe dovuto affrontare la concorrenza – a Windows, il proprio sistema operativo presente praticamente su tutti i computer. Oltre al pagamento della multa, Microsoft fu condannata a rendere pubbliche le informazioni complete ed accurate sulle interfacce che consentono ai server per gruppi di lavoro non Microsoft di raggiungere la completa interoperabilità con i computer e i server che operano in Windows; inoltre, l'impresa americana doveva rendere disponibile una versione del sistema operativo Windows per computer *client* senza Windows Media Player.

Il controllo delle concentrazioni è un altro capitolo importante della politica della concorrenza. Non tutte le fusioni tra imprese, infatti, aumentano la concorrenza; al contrario, la possono ridurre. Così avvenne nel 2000 nel caso della concentrazione tra Unilever e Bestfoods, due aziende alimentari. Dopo un'indagine iniziale, la Commissione decise che la concentrazione delle due aziende avrebbe potuto avvenire solamente dopo la vendita di una parte delle loro attività, al fine di non ridurre, in quasi tutti gli Stati membri dell'UE, la concorrenza sui mercati delle minestre istantanee, delle salse per la pasta, delle marmellate e di altri prodotti alimentari. Ma questo avvenne, sempre nel 2000, quando la Commissione subordinò la concentrazione tra due aziende francesi di prodotti petroliferi come

Total Fina e Elf Aquitaine alla vendita di settanta stazioni di servizio sulle autostrade francesi, per evitare che l'eccessiva concentrazione delle stazioni di servizio (il 60% del totale) nelle mani di un unico gestore si traducesse in un aumento dei prezzi del gas di petrolio liquefatto (GPL).

Nel campo delle liberalizzazioni, la Commissione vigila affinché i settori tradizionalmente monopolizzati dall'azione dello Stato (come i trasporti, l'energia, le poste e le telecomunicazioni) siano «aperti» seguendo i principi della libera concorrenza. La Commissione ha così favorito, tra le altre cose, la libera concorrenza tra le compagnie aeree a basso costo (*low cost*), come Ryanair o EasyJet. Nel febbraio 2004, per esempio, la Commissione ha assunto una decisione che coloro che viaggiano spesso a Bruxelles hanno seguito piuttosto attentamente: quella relativa al «caso Charleroi». Dopo aver aperto un'inchiesta durata tre anni relativamente ai vantaggi concessi alla compagnia irlandese Ryanair nell'aeroporto belga di Charleroi dalla società Brussels South Charleroi Airport (BSCA), ente gestore dell'aeroporto, e dalla Regione vallona, la Commissione ha stabilito che gli aiuti sarebbero stati validi se fossero stati necessari all'apertura di nuovi collegamenti aerei. Inoltre, i finanziamenti avrebbero dovuto avere, quindi, una natura incentivante, avrebbero dovuto essere proporzionati rispetto allo scopo, erogati nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione degli operatori, e limitati nel tempo. In realtà, gli sgravi delle tasse aeroportuali e sui servizi a terra offerti da BSCA a Ryanair andavano contro la concorrenza perché non erano applicati a tutte le compagnie aeree, perché i contributi *una tantum* versati a Ryanair non si ponevano obiettivi concreti di sviluppo della compagnia, e perché gli aiuti versati per il collegamento Dublino-Charleroi non servivano a creare un nuovo collegamento (che, infatti, già c'era).

La Commissione si preoccupa anche dell'elargizione di aiuti di Stato alle imprese nazionali (soprattutto ai cosiddetti «campioni nazionali»). In tal caso, il fine ultimo dell'azione della Commissione è quello di favorire l'equità delle condizioni di partenza in cui le aziende si trovano ad operare. La concessione di denaro pubblico a imprese (sia in settori sottoposti a liberalizzazione sia economicamente in crisi) può falsare la concorrenza, danneggiando le regole del mercato unico. Partendo da queste considerazioni, nel 2001 la Commissione ha bocciato le garanzie statali offerte alle Landesbanken te-

desche ed austriache dai rispettivi governi, che permettevano loro di concedere prestiti ai loro clienti a condizioni più favorevoli rispetto ai concorrenti commerciali. Allo stesso modo, nel 2003 erano stati bocciati gli aiuti concessi dal governo francese alla istituzione finanziaria pubblica Caisse des dépôts et consignations (CDC) per sviluppare i servizi commerciali.

Come si vede da questa breve rassegna dei cinque settori di intervento, la politica della concorrenza mira a diffondere le norme e le pratiche del libero mercato in ogni settore. Ma dai casi presentati brevemente si può anche notare il ruolo centrale giocato dalla Commissione (e dalla DG Concorrenza, DG COMP in particolare) e dalla CGE. In aggiunta, si può evincere il fatto che anche le imprese straniere che lavorano e commercializzano i loro prodotti in Europa sono sottoposte alla legislazione europea. Mario Monti, ex commissario alla Concorrenza all'epoca della multa inflitta a Microsoft, ama ricordare ciò che la moglie di Bill Gates, Melinda, gli disse la prima volta che si incontrarono: «Sa, professore, abbiamo tanto parlato di lei in famiglia».

La Commissione ha quindi un ruolo importante ed ampio, che le è stato riconosciuto anche dalla CGE nella sentenza Dansk Rørindustri del 2002: «il compito di sorveglianza assegnato alla Commissione dagli artt. 81, n. 1, CE e 86 CE comprende non solo quello di indagare e reprimere le singole infrazioni, ma implica pure il dovere di seguire una politica generale mirante ad applicare, in fatto di concorrenza, i principi fissati dal Trattato e ad orientare in questo senso il comportamento delle imprese» (sentenza della Corte di giustizia europea, 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e altri *vs.* Commissione, racc. p. I-5425, punto 170).

In particolare, la DG COMP è una delle più articolate e indipendenti. Con il suo staff di 700 funzionari di alto livello, la DG COMP costituisce uno dei posti di lavoro più ambiti delle istituzioni europee. Dal 2002, Philip Lowe è il primo non tedesco a ricoprire la carica di direttore generale di questa DG, che, probabilmente, risente quindi dell'impronta e della centralità che, in Germania, ricopre l'autorità della concorrenza, la Bundeskartellamt (BKA) (Wilks 2005b, p. 127). Vi sono pochi dubbi sul fatto che la DG COMP sia funzionalmente molto indipendente. Essa deriva i suoi poteri direttamente dal Trattato, che attribuisce alla Commissione un ruolo indiscutibile. Allo

stesso tempo, l'originario regolamento 17/1962 delegava alla Commissione importanti poteri nell'implementazione degli articoli del Trattato relativi alla concorrenza. Ciò ha contribuito a porre la Commissione in una posizione privilegiata rispetto agli Stati membri. Ad onor del vero, tutta questa indipendenza deve poi fare i conti con il contesto politico ed istituzionale. Come si sa, le decisioni della Commissione sono prese collegialmente. Spesso, quindi, capita che un commissario si dimostri particolarmente sensibile alle richieste del «suo» governo, sollevando qualche critica all'operato della DG COMP.

Recentemente, la politica della concorrenza è stata sottoposta a quella che è stata definita la più grande riforma nel corso della sua storia (Wilks 2005a): il regolamento 1/2003 ha sostituito il regolamento 17/1962, creando una sorta di decentramento, a favore delle autorità nazionali antitrust, dei poteri della Commissione. Quest'ultima, da parte sua, ha comunque visto confermati i suoi poteri di controllo. Riunite nella rete europea della concorrenza (ECN), la Commissione e le autorità nazionali responsabili devono informarsi sui casi emersi e sulle decisioni prese, coordinare le loro indagini quando necessario, assistersi reciprocamente in queste indagini e scambiarsi materiale di prova.

Hix (2005, pp. 244-45) ha identificato cinque motivi fondamentali di questa riforma. Il primo riguarda il crescente carico di lavoro della Commissione: da 60 casi all'anno relativi a fusioni negli anni Novanta, si è passati ai circa 300 per anno tra il 1999 e il 2004. Il secondo riguarda le critiche fatte dagli attori economici all'operato della Commissione, che è stato visto come non trasparente, troppo attento ai principi e poco alle situazioni economiche. Il terzo riguarda la richiesta dei piccoli Stati membri di considerare differenzialmente i casi delle loro imprese, che si trovavano a competere in ambito internazionale. Il quarto rimanda al fatto che la divisione dei poteri in questa politica non era chiara, con una Commissione che agiva da «organo di polizia, giudice e corte di appello» (McGowan, Cini 1999, p. 193). Infine, sempre più spesso la Commissione si trova a decidere circa fusioni tra aziende europee ed americane, suscitando spesso le ire del governo di Washington e causando problemi politici non indifferenti ai governi europei.

Sarebbe però sbagliato ritenere che la Commissione abbia visto ridurre il suo potere decisionale in questa riforma. Al contrario, essa lo ha visto crescere in modo molto marcato, diventando lo snodo

centrale di una sorta di unica autorità sovranazionale in materia di concorrenza, le cui ramificazioni sono poste nei diversi paesi. Come sostiene Wilks (Wilks 2005a, p. 437):

La Commissione ha ottenuto un colpo straordinario. Ha aumentato i suoi poteri legali rispetto alle autorità nazionali per la concorrenza sostenuta dall'autorità della Corte europea. Piuttosto che 'decentrare' la politica europea della concorrenza, essa ha 'europeizzato' le politiche nazionali della concorrenza [...]. Gli Stati membri hanno creato una autorità dal potere così ampio e illimitato che la DG Concorrenza è diventata l'«amministratore fiduciario» nel governo del mercato europeo al posto di un semplice agente. Di più, gli Stati membri non hanno promosso questa cessione di autorità volontariamente o, addirittura, consciamente. La Commissione ha escogitato un colpo, che è stato concepito dietro una facciata di funzionalità amministrativa di necessità legale.

Secondo il regolamento 1/2003, nei casi di accordi tra imprese che limitano la concorrenza (art. 81 del TCE) e di sfruttamento abusivo di posizione dominante (art. 82 del TCE) l'intervento della Commissione può essere l'esito di un esposto-denuncia da parte degli Stati membri, di singoli e di imprese (Tesauro 2005, pp. 690-710; Jones, Sufirin 2008, pp. 1147-269). Anche la Commissione può attivarsi in modo indipendente, se viene a conoscenza di elementi che ne giustificano l'azione. Se, raccolti sufficienti elementi di prova, la Commissione non ritiene che sussistano motivi per procedere con le indagini, deve inviare una lettera al denunciante chiedendo ulteriori informazioni. Se questi non replica alla Commissione o se le nuove informazioni trasmesse non inducono la Commissione a cambiare parere, quest'ultima pronuncia (in genere entro quattro mesi) una formale decisione di rigetto della denuncia. Tale decisione deve contenere, in ogni caso, le motivazioni che hanno portato la Commissione a non procedere. La Commissione può rigettare una denuncia anche se il caso in questione è già sotto osservazione da parte di un'autorità per la concorrenza di uno Stato membro o se è già stato trattato da un'autorità nazionale.

Se, al contrario, la Commissione ritiene che vi siano elementi sufficienti per prefigurare un'infrazione, essa può decidere di dare avvio alla fase formale della procedura. Questa inizia con l'invio alle imprese sotto osservazione della comunicazione degli addebiti (art.

10 del reg. 773/2004), in cui sono evidenziati tutti gli elementi di fatto del caso, la valutazione giuridica della Commissione e una precisazione circa la possibilità di infliggere un'ammenda. Anche l'eventuale denunciante ha il diritto di ricevere copia della comunicazione degli addebiti. La Commissione può rendere pubblica la notizia di avvio del procedimento di infrazione dandone comunicazione, per esempio, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione. In ogni caso, la Commissione è tenuta ad informare tempestivamente le autorità nazionali della concorrenza.

A questo punto, l'impresa indagata ha la possibilità di comunicare alla Commissione le sue osservazioni in forma scritta ed, eventualmente, nel corso di un'audizione. Essa può anche consultare i fascicoli costituiti nella fase istruttoria, ad eccezione di quelli che contengono segreti industriali o informazioni riservate. L'organizzazione e la direzione delle audizioni è affidata ad un consigliere-auditore, indipendente dai servizi della Commissione e posto alle dirette dipendenze del commissario. Il consigliere-auditore costituisce la garanzia del rispetto dei diritti degli indagati e delle parti terze, deve assicurare la possibilità a tutti i soggetti coinvolti nell'indagine di esprimersi nelle audizioni e deve redigere una relazione finale in cui spiega come questi diritti sono stati garantiti.

I poteri di indagine della Commissione sono storicamente molto ampi, e sono stati ulteriormente rafforzati con il regolamento 1/2003. In primo luogo, la Commissione può chiedere (e ha il diritto di ottenere) tutte le informazioni che ritiene necessarie sia dai governi nazionali, sia dalle imprese o dalle associazioni di imprenditori, sia da soggetti terzi (concorrenti e fornitori, per esempio) coinvolti nell'inchiesta. Nel caso in cui le informazioni trasmesse siano inesatte, parziali o fuorvianti, la Commissione può comminare delle sanzioni ai soggetti responsabili. In secondo luogo, la Commissione può procedere a verifiche nelle sedi delle imprese o delle associazioni di imprese. In tal caso, essa deve agire sulla base di un mandato scritto, in cui vengono precisati oggetto, scopo e tempi dell'accertamento. L'identità degli agenti della Commissione e la finalità della loro missione deve essere resa nota alle autorità della concorrenza nazionale sul cui territorio ha luogo l'ispezione. Eventualmente, l'autorità nazionale può anche offrire loro assistenza durante l'ispezione. Dal 2004 e previa autorizzazione di un giudice nazionale, la Commissione ha anche accesso ai domicili privati del personale delle imprese.

All'apparenza, il potere della Commissione sembra enorme. Se questo può risultare vero, molto dipende dal tipo di lavoro e dal contesto in cui essa è chiamata ad agire. Riferendosi al caso del cartello relativo alla produzione di polipropilene (GU della CE, legge 23 aprile 1986, n. 230/1), l'allora vicedirettore dell'Unità Cartelli della DG COMP, Julian Joshua, ne spiegava la necessità con queste parole:

Più spesso, i più seri cartelli non sono resi pubblici in alcun modo. Essi operano in condizioni di stretta segretezza. Le comunicazioni tra i partecipanti sono tenute al minimo e la conoscenza delle loro caratteristiche è confinata a certi uomini chiave. Le riunioni hanno luogo in paesi sicuri o sotto la copertura di una apparentemente innocente associazione per il commercio. In caso di emergenza vi possono anche essere accordi circa l'eliminazione di documenti o sistemi per avvertire gli altri partecipanti tramite un linguaggio cifrato in caso di investigazione. Qualche volta le regole del cartello prevedono che i membri neghino la conoscenza dei documenti anche se questi stessi documenti sono rinvenuti in una cassaforte. In tali circostanze, il ricorso alla sorpresa da parte delle autorità deve essere legittimo e essenziale (cit. in Jones, Sufrin 2008, p. 1155).

Alla fine delle indagini, la Commissione può assumere quattro tipi di decisioni: decisioni di constatazione ed eliminazione delle infrazioni; decisioni che rendono obbligatori gli impegni presentati dalle parti; decisioni di constatazione di inapplicabilità dei divieti per questioni di interesse comunitario; decisioni di adozione di misure cautelari. Tramite il primo tipo, la Commissione può obbligare le imprese o le associazioni di imprese a porre fine all'infrazione constatata ed, eventualmente, può anche imporre un'ammenda. La sanzione viene determinata principalmente sulla base di due parametri, la gravità e la durata dell'infrazione. Essa può arrivare al 10% del fatturato realizzato nell'anno precedente.

Il secondo tipo di decisioni riguarda i casi in cui le parti abbiano previsto impegni per la rimozione dell'infrazione a seguito della valutazione preliminare della Commissione. In questi casi, la Commissione può accettare e rendere vincolanti gli impegni assunti. La Commissione può anche decidere in via eccezionale che i divieti stabiliti dagli artt. 81 e 82 non siano applicabili a determinati comportamenti anticompetitivi (terzo tipo di decisioni). Ne consegue l'archiviazione delle eventuali denunce. Infine, la Commissione ha la

possibilità di adottare misure cautelari in casi di indiscussa urgenza (quarto tipo di decisioni). Queste misure devono essere provvisorie e proporzionali al fatto contestato. In ogni caso, deve essere garantito il diritto alla difesa.

2. La politica del commercio estero

In diversi libri e manuali, la politica del commercio estero viene spesso trattata congiuntamente con la politica estera e di sicurezza comune o collocata in un ampio capitolo riguardante le relazioni esterne dell'UE. Vi sono pochi dubbi che la politica del commercio estero riguardi le relazioni «esterne» dell'UE e che il commercio sia oggi uno degli strumenti attraverso cui l'UE esercita la sua «politica estera». Eppure, dal punto di vista storico e istituzionale, la politica del commercio estero vede un ruolo molto più forte della Commissione europea rispetto a quello relativo ad altre politiche «esterne». Leon Brittan, vicepresidente della Commissione europea negli anni Novanta, sosteneva che «la politica comunitaria del commercio estero è stata forse il più sottile simbolo della condivisione della sovranità nazionale che ha avuto luogo dalla fondazione della Comunità europea» (cit. in Meunier 2005, p. 21).

La politica comune del commercio è uno dei capisaldi dell'UE, dato che costituisce il necessario corollario della creazione di un'unione doganale nel corso degli anni Settanta, in cui sono abolite le tariffe per il commercio interno e sono stabilite tariffe comuni per il commercio con i paesi terzi. Non stupisce, quindi, che il Titolo IX della Parte III del TCE sia intitolato «Politica commerciale comune» e che l'art. 131 (comma 1) ponga obiettivi ambiziosi per l'UE: «Con l'instaurare un'unione doganale fra loro, gli Stati membri intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali». Le aree di azione sono invece definite all'art. 133 e sono le seguenti: modificazioni tariffarie, conclusione di accordi tariffari e commerciali, uniformazione delle misure di liberalizzazione, politica di esportazione, e misure di difesa commerciale, come i sistemi *antidumping* e le sovvenzioni. Come si nota, la politica del commercio non riguarda quindi il commercio tra i paesi dell'UE, ma tra questi e i paesi terzi.

Di conseguenza, dal 1970 i paesi membri non stipulano più accordi bilaterali con paesi esterni all'UE, e si sono dotati anche di una tariffa esterna comune per i beni entranti nell'UE, al fine di evitare che alcuni paesi membri facciano concorrenza agli altri abbassando le tariffe doganali. Di conseguenza, dopo l'approvazione nel 1968 del regolamento 950/68 (sostituito nel 1987 dal regolamento 2658/87), un prodotto che arriva da un paese terzo viene tassato uniformemente per entrare nell'UE, indipendentemente dal paese scelto, e può circolare liberamente una volta entrato.

Le due istituzioni principali del *policy-making* nel settore del commercio sono la Commissione e il Consiglio. La prima si occupa del funzionamento quotidiano della politica commerciale. Essa gode di ampia autonomia dagli Stati membri, perché può decidere l'adozione di misure *antidumping* e per la protezione del mercato. Nel primo caso, la Commissione si attiva quando un prodotto importato nell'UE viene commercializzato ad un costo più basso di quello in vigore nel paese esportatore o del suo costo di produzione. Nel secondo caso, la Commissione può ordinare l'innalzamento delle tariffe doganali per prodotti che ricevono sovvenzioni ingiustificate nel paese esportatore.

Le più importanti decisioni vengono prese dal Consiglio, seppure in costante raccordo con la Commissione stessa. La procedura per la firma degli accordi internazionali nel campo del commercio è stabilita dall'art. 133 del TCE, che integra quanto stabilito dall'art. 300 del TCE. Qualora si debbano negoziare accordi internazionali tra l'UE, paesi terzi o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta delle raccomandazioni (formulate, nello specifico, dalla DG Commercio) al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati. Questi sono condotti dalla Commissione in stretto collegamento con un comitato speciale (il cosiddetto «Comitato Articolo 133»), formato da un rappresentante per Stato membro e nominato direttamente dal Consiglio. Il Comitato Articolo 133 si riunisce settimanalmente per discutere dei progressi nelle negoziazioni. Si può incontrare in due diverse composizioni: la prima (che si riunisce una volta al mese) vede coinvolti i membri titolari e discute delle più rilevanti questioni politiche, mentre la seconda (che si riunisce tre volte al mese) è costituita dai membri supplenti e discute soprattutto di questioni tecniche (Murphy 2000).

Non vi è una uniforme interpretazione su quello che deve essere l'esatto ruolo del Comitato Articolo 133. D'altro canto, su questo

aspetto non è chiaro nemmeno il Trattato, che dice che la Commissione deve agire in «consultazione con un comitato speciale». Per la Commissione, naturalmente, tutto si dovrebbe risolvere con un semplice passaggio di informazioni. Per gli Stati membri, ovviamente, il ruolo del Comitato deve essere di gran lunga maggiore, e deve consistere in un pieno coinvolgimento nelle trattative. In ogni caso, in prossimità della sigla di accordi rilevanti, i ministri nazionali del commercio sono tutti tenuti ampiamente informati. L'accordo è quindi firmato dal Consiglio che si esprime, generalmente, a maggioranza qualificata. Nei casi in cui debba firmare un accordo di associazione o un accordo che tocchi questioni interne all'UE che vengono decise all'unanimità, il Consiglio vota all'unanimità.

In tutta questa procedura, il ruolo del PE resta limitato. In generale, il Consiglio chiede al Parlamento un'opinione sull'accordo in discussione. Il Parlamento, però, deve esprimersi entro un limite di tempo stabilito dal Consiglio stesso a seconda dell'urgenza della materia. Alla scadenza di questo limite, il silenzio del PE viene giudicato come un assenso. Gli accordi di associazione con paesi terzi, nonché gli accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'UE e gli accordi che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura stabilita dall'art. 251 del TCE (e che prevede la creazione di un comitato di conciliazione), possono essere firmati solamente previo parere conforme del PE. Gli accordi che presuppongono una riforma dei trattati devono essere ratificati da tutti gli Stati membri (attraverso le procedure stabilite da ognuno di essi) prima di entrare in vigore.

L'UE contribuisce a definire la politica commerciale mondiale in diverse sedi internazionali. Essa contratta con singoli Stati membri, con altre unioni macroregionali (come la European Free Trade Association – EFTA – o la Association of South-East Asian Nations – ASEAN) e con organizzazioni internazionali, come la World Trade Organization (WTO), che raggruppa 149 paesi e il 97% del commercio mondiale. Dal punto di vista istituzionale, la Commissione è l'istituzione incaricata di negoziare i trattati commerciali, seppure su mandato del Consiglio. Soprattutto negli ultimi anni, però, le relazioni tra le due istituzioni sono state tutt'altro che limpide e pacifiche (Nicolaidis, Meunier 2002). Nel corso degli anni Novanta, la Commissione europea ha cercato di espandere il suo potere rispetto

al Consiglio, sostenendo che i cambiamenti indotti dalla globalizzazione richiedevano che l'UE agisse con una sola voce sulla scena internazionale. Sollecitata dalla Commissione, però, la CGE sentenziò nel 1994 (nella famosa opinione 1/94) che alcune materie devono necessariamente essere oggetto di competenze condivise, come nel caso dei servizi e dei diritti di proprietà intellettuale (due questioni sempre più importanti nel campo del commercio internazionale) (Meunier, Nicolaïdis 1999). La CIG che portò al Trattato di Nizza trovò in qualche modo un compromesso tra le due posizioni, che oggi si trova nel già citato art. 133 del TCE: esso stabilisce il diritto di voto del Consiglio all'unanimità in determinate circostanze e una lista di materie che sono escluse dalle competenze della Commissione (servizi culturali e audiovisivi, educazione, servizi sociali e sanitari) (Elsig 2002, pp. 37-41; Niemann 2006, pp. 114-86).

Su quanto sia vincolante per la Commissione, nei fatti, il mandato attribuito dal Consiglio non vi è una lettura univoca da parte degli studiosi. Alcuni ritengono che la Commissione veda la sua libertà di movimento seriamente limitata, altri ritengono che la Commissione possa «interpretare» il mandato del Consiglio in senso estensivo (Meunier, Nicolaïdis 2000). Si aggiunga che, spesso, lo stesso mandato non è chiaro, essendo il frutto di compromessi tra paesi con visioni e interessi molto diversi. È risaputo, per esempio, che la Francia, l'Italia, la Grecia e la Spagna assumono spesso posizioni più protezionistiche di quelle dei paesi anglosassoni o del Nord Europa (Nugent 2006, p. 490). A puro titolo esemplificativo del ruolo giocato dagli interessi nazionali, giova forse ricordare una vicenda che ha avuto l'Italia e la Grecia come protagoniste. Dopo quattro anni di negoziati, nel dicembre 1999 l'Italia minacciò di bocciare gli accordi tra UE e Sud Africa se quest'ultimo paese non avesse rinunciato a chiamare «grappa» una bevanda alcolica simile. Lo stesso fece la Grecia, che desiderava proteggere un liquore ellenico chiamato «ouzo». Peccato che in Sud Africa la cosiddetta «grappa» venisse prodotta in misura del tutto risibile (30.000 bottiglie all'anno) e che del cosiddetto «ouzo» non ne venisse prodotta nemmeno una goccia (Mallet 2000; Degli Innocenti 2000)!

D'altro canto, spesso anche la Commissione trova difficile esprimersi con «una sola voce». È evidente, per esempio, come gli accordi del commercio riguardino prodotti che spesso ricadono sotto le competenze di diversi commissari e di diverse DG. Famosa è la di-

sputa avvenuta nel novembre 1992 tra il presidente della Commissione Jacques Delors e il commissario all'Agricoltura, Raymond McSharry, nei negoziati di Chicago tra UE e USA relativi all'agricoltura nell'ambito dell'Uruguay Round e che portarono alle temporanee dimissioni del commissario irlandese (Meunier 2005, pp. 109-12).

Vi sono diversi tipi di accordi internazionali che l'UE può stipulare. Oltre a quelli ricordati, che ricadono pienamente nell'ambito della politica commerciale, in molti altri accordi la politica commerciale può ricoprire una parte importante, seppure non unica. Si pensi, per esempio, agli accordi di associazione. L'art. 310 del TCE stabilisce che «la Comunità può concludere con uno o più Stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari». In generale, tramite questi accordi di associazione i paesi firmatari acquistano speciali condizioni di accesso al mercato comunitario e particolari condizioni commerciali.

Vi sono cinque principali tipi di accordi di associazione (riconducibili ognuno a una specifica zona geografica), a cui se ne può aggiungere uno che riguarda le ex colonie dei paesi europei (Horváth 2007, pp. 335-44).

Il primo riguarda gli accordi di associazione conclusi con i paesi dell'Europa meridionale e che prospettano o la piena adesione all'UE o la creazione di una unione doganale. In questo caso ricadono gli accordi con la Grecia (siglato nel 1961), con la Turchia (del 1963), con Malta (del 1971) e quello con Cipro (del 1973). Tre di questi accordi portarono effettivamente ad un allargamento dell'UE.

Il secondo tipo di accordo coinvolge i paesi membri dell'Area europea del libero commercio (EFTA) (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). Negli anni Settanta, l'UE firmò un accordo con i paesi EFTA per un sistema di libero commercio e, nel 1994, insieme crearono lo Spazio economico europeo (European Economic Area – EEA), con cui i paesi coinvolti accettarono di adottare una larga parte dell'*acquis* comunitario riguardante il mercato unico pur non essendo membri dell'UE.

Il terzo tipo di accordo riguarda i paesi dell'Europa centrale ed orientale. Ricadono sotto questa tipologia gli accordi firmati tra il 1991 e il 1996 con i 10 paesi ex socialisti che sono entrati nell'UE tra il 2004 e il 2007. Con questi accordi si stabiliva un'area di libero scambio per i prodotti industriali, il sostegno da parte dell'UE alle

economie di questi paesi attraverso il programma PHARE e il perseguimento di una convergenza dei sistemi politici e legali verso gli standard dei paesi membri dell'UE. Lo scopo dichiarato era quello dell'adesione completa, cosa che puntualmente avvenne.

Il quarto tipo di accordo riguarda i paesi balcanici (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro e Kosovo). Lo scopo finale è quello della piena adesione di questi paesi, anche se il Consiglio europeo di Tessalonica del 2003 si è ben guardato dal fare promesse in tal senso. Lo strumento utilizzato in questa regione è quello del cosiddetto *processo di stabilizzazione e associazione*, basato su tre elementi: accordi di stabilizzazione e associazione propriamente detti, facilitazioni in ambito commerciale e il programma CARDS (una sorta di programma PHARE, ma dedicato esclusivamente ai paesi balcanici). Dal 2007, il programma CARDS è stato sostituito dal programma IPA (Instruments for Pre-Accession), dedicato a tutti i paesi che potrebbero almeno in linea di principio aspirare alla piena adesione all'UE (e, quindi, Turchia compresa).

Il quinto tipo di accordo investe i paesi mediterranei al di fuori dell'Europa. Con essi si creano le condizioni per la costituzione di un'area di libero scambio a partire dal 2010, senza però che il fine ultimo sia quello dell'adesione. La creazione di una «partnership euromediterranea» fu lanciata nel giugno 1992 al vertice di Lisbona e trovò un'attuazione concreta con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, quando nacquero gli Accordi di associazione euromediterranei (MEDA). I MEDA furono firmati dall'UE e da Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano, Israele, dall'autorità palestinese, ma non dalla Siria. Dal 2007, i MEDA sono stati sostituiti dagli ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instruments).

Infine, il sesto tipo di accordo internazionale riguarda molto da vicino la politica di aiuto allo sviluppo e coinvolge i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i cosiddetti paesi ACP). Nelle diverse convenzioni di Lomé (la città del Togo in cui, nel 1975, si firmarono i primi accordi) l'UE diede il libero accesso ai prodotti di quei paesi, chiedendo in cambio di diventare il loro partner commerciale privilegiato. Con gli accordi di Cotonou del giugno 2000, siglati tra l'UE e 78 paesi ACP, la dimensione commerciale viene completata con quella politica e dell'aiuto economico.

Può sembrare curioso che l'UE non abbia firmato accordi commerciali con i suoi principali partner economici, gli Stati Uniti e il

Giappone. La spiegazione è semplice: i negoziati con questi paesi vengono svolti direttamente in sede di WTO. In aggiunta a ciò, l'UE coopera stabilmente con gli Stati Uniti fin dal 1995, anno in cui venne approvata la New Transatlantic Agenda (NTA), che creava un intenso dialogo in campo economico, politico, sociale e della sicurezza. Dall'esperienza del NTA, nel 1998 è nato il Transatlantic Economic Partnership Programme, che dovrebbe portare ad un incremento nella liberalizzazione dei commerci ed, eventualmente, alla creazione di un'area di libero scambio. Parallelamente, anche il dialogo con i paesi asiatici è andato crescendo nel tempo sotto forma di Asia-Europe Meetings (ASEM), in cui gli Stati membri dell'UE incontrano i paesi aderenti all'ASEAN (Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam), oltre a Cina, Giappone e Corea del Sud.

Conclusioni

Come si è visto in queste pagine, l'UE oggi si occupa di moltissime questioni, che, per molto tempo, sono state di esclusiva competenza degli Stati nazionali. Per fare ciò, ha dovuto adottare un sistema istituzionale particolarmente complesso. In altre parole, la sfida costantemente in corso tra istituzioni sovranazionali e Stati membri, così come tra interessi comuni e interessi nazionali, ha portato alla creazione di un sistema istituzionale originale il cui esito principale non è tanto la produzione di decisioni, quanto, piuttosto, la creazione di consenso. L'efficacia dei processi decisionali nel caso dell'UE, quindi, non si misura tanto in termini di «tempo di reazione», quanto in termini di capacità di creare accordo e sintesi tra diversi attori con diversi punti di vista. Per questo motivo, essa viene accusata spesso di essere lenta e poco funzionale.

Questa complessità rende l'UE un oggetto «oculto» e scarsamente comprensibile al cittadino europeo. E la difficoltà nel comprendere il suo funzionamento è acuita dal fatto che essa conosce costanti riadeguamenti e riequilibri politici e istituzionali. I rapporti tra la Commissione o il PE e il Consiglio sono cambiati nel tempo e, molto probabilmente, cambieranno ancora in futuro. La Commissione, nata come agente dei governi nazionali, si è andata rendendo autonoma da quegli stessi governi. Questi ultimi, però, hanno cercato, anche recentemente, di riportarla sotto il loro controllo. Allo stesso tempo, il PE ha visto aumentare il suo potere legislativo e di controllo, ma non così tanto da essere del tutto simile a un parlamento nazionale.

Allo stesso tempo, nel corso del tempo sono cambiate e cambieranno le pratiche attraverso cui il sistema politico europeo giunge al

suo esito decisionale. Dalla presentazione delle diverse politiche svolta nelle pagine precedenti, dovrebbe essere evidente che il tempo della dicotomia che contrapponeva il metodo intergovernativo a quello comunitario è oggi superato. Ma dovrebbe anche essere chiaro che è sempre più difficile trovare una concettualizzazione alternativa altrettanto efficace. Infatti, oggi l'UE adotta molteplici processi decisionali, in cui intergovernativismo e sovranazionalismo sono entrambi presenti. Quello che cambia è, semplicemente, il modo in cui queste dinamiche si ricompongono. Per questo, si è qui proposta una classificazione basata su quattro grandi categorie. Le due categorie più «pure» (e che comprendono, come tali, il più limitato numero di politiche) riguardano le politiche intergovernative e quelle sovranazionali. Le due categorie più «spurie» comprendono le politiche quasi-intergovernative e quelle quasi-sovranazionali.

Di conseguenza, se nell'ambito della politica di riforma dei trattati, l'equilibrio istituzionale trova generalmente una sua soluzione nell'attribuzione del potere ai governi nazionali, in altri, come nel caso della politica della concorrenza, esso viene risolto attribuendo potere alla Commissione europea. Allo stesso modo, nella politica sociale si nota una predominanza del ruolo dei governi nazionali, mentre nella politica di bilancio prevale il ruolo delle istituzioni dell'UE. È evidente, però, che in nessun caso si può parlare di monopolio decisionale di un'istituzione e di totale esclusione delle altre istituzioni. La storia dell'UE è assai complessa, e, spesso, la Commissione si è occupata di cose che non rientravano esplicitamente nel suo ambito decisionale, così come, altre volte, ha dovuto subire incursioni da parte del Consiglio in ambiti che essa riteneva definitivamente comunitarizzati. Non deve stupire, quindi, che la maggior parte delle politiche ricadano o nel «tipo» quasi-intergovernativo o in quello quasi-sovranazionale. Questi due «tipi» sono necessariamente definiti in modo approssimativo. Nel primo, l'equilibrio privilegia il ruolo dei governi nazionali (senza escludere del tutto le istituzioni più sovranazionali, Commissione e PE); nel secondo, prevale il ruolo delle istituzioni più sovranazionali (anche se il Consiglio ha in molti casi più di un diritto di parola).

Cosa succederà nel futuro? Quale UE dobbiamo attenderci nei prossimi anni? Per fortuna, ai politologi non spetta fare pronostici. Ciò che si può dire è che l'UE è in costante ricerca di nuovi equilibri. Anche per questo il sistema istituzionale è stato da molti anni oggett-

to di riforma. È vero che, a ben vedere, le istituzioni comunitarie sono state più stabili di quanto si ritenga comunemente. Infatti, è innegabile che nella loro attuale conformazione si possa vedere una chiara discendenza dal sistema introdotto con il Trattato di Roma nel 1957. Certamente, però, negli ultimi anni la questione istituzionale è entrata prepotentemente nell'agenda. Nell'arco di quasi vent'anni sono stati approvati tre trattati (quelli di Maastricht, Amsterdam e Nizza), ne è stato bocciato uno (il Trattato costituzionale) e un secondo (il Trattato di Lisbona) è sottoposto allo scacco delle ratifiche nazionali.

Come si vede, questo libro ha cercato di rendere trasparente ciò che avviene dentro i palazzi europei. Ma il cantiere comunitario resta ancora aperto.

Riferimenti bibliografici

- Alter, K. (2001), *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Ansell, C.K., Di Palma, G. (a cura di) (2004), *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Auel, K., Rittberger, B. (2006), *Fluctuant nec Merguntur: The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 3^a ed., pp. 121-46.
- Bache, I. (1998), *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- Bache, I., Flinders, M.V. (a cura di) (2004), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Balzacq, T., Bigo, D., Carrera, D., Guild, E. (2006), *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, Brussels, Centre for European Policy Studies.
- Banca centrale europea (2005), *La riforma del patto di stabilità e crescita*, in «Bollettino mensile», agosto, pp. 61-76.
- Bardi, L. (2002), *I partiti politici?*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema politico sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, pp. 249-76.
- Beard, C.A. (1964), *The Enduring Federalist*, New York, Frederick Ungar Publishing Co.
- Beaud, O. (1995), *La Fédération entre l'État et l'Empire*, in B. Théret (a cura di), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 282-304.
- Bednar, J. (2006), *The Robust Federation*, University of Michigan, <http://www.personal.umich.edu/~jbedanar/papers.htm>.

- Bednar, J., Ferejohn, J., Garrett, G. (1996), *The Politics of European Federalism*, in «International Review of Law and Economics», 16, pp. 279-94.
- Bergman, T. (1997), *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, in «Journal of European Public Policy», 4, 3, pp. 373-87.
- Best, E., Christiansen, T., Settembri, P. (a cura di) (2008), *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bestock, D. (2002), *Coreper Revised*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 2, pp. 215-34.
- Beukers, T. (2006), *Enhancing Parliamentary Control over the European Commission and the Member States: Constitutional Development through Practice*, in «European Constitutional Law Review», 2, pp. 21-53.
- Beyers, J., Dierckx, G. (1998), *The Working Groups of the Council of the European Union: Supra-national or Intergovernmental Negotiations*, in «Journal of Common Market Studies», 36, 6, pp. 289-319.
- Bifulco, R., Cartabia, M., Celotto, A. (2001), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino.
- Bini Smaghi, L. (1997), *L'unione monetaria è unione politica*, in «il Mulino», 373, pp. 944-50.
- Blondel, J. (1998), *Il modello svizzero: un futuro per l'Europa?*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 28, 2, pp. 203-27.
- Bodganor, V. (2003), *Federalism and the Nature of the European Union*, paper presentato a «*Governing Together in the New Europe*», Robinson College, Cambridge, 12-13 April.
- Boeri, T., Coricelli, F. (2003), *Europa: più grande o più unita?*, Roma-Bari, Laterza.
- Bornschier, V. (2000), *Western Europe's Move towards Political Union*, in V. Bornschier (a cura di), *State Building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-37.
- Borràs, S., Jacobsson, K. (2004), *The Open Method of Coordination and the New Governance Patterns in the EU*, in «Journal of European Public Policy», 11, 2, pp. 185-208.
- Börzel, T.A., Hosli, M. (2003), *Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union*, in «Governance», 16, 2, pp. 179-202.
- Brunazzo, M. (2005), *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci.

- Buitendijk, G., van Schendelen, M.P.C.M. (1995), *Brussels' Advisory Committees: A Channel of Influence?*, in «European Law Review», 20, 1, pp. 37-58.
- Burgess, M. (1989), *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, London, Routledge.
- Cameron, D.R. (1991), *The 1992 Initiative. Causes and Consequences*, in A. Sbragia (a cura di), *Euro-Politics*, Washington, The Brookings Institution, pp. 23-74.
- Cameron, F. (2007), *An Introduction to European Foreign Policy*, London, Routledge.
- Capelletti, M., Seccombe M., Weiler J. (a cura di) (1986), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, New York, De Gruyter.
- Cavatoro, S., Fois, A. (2005), *Le élite politiche italiane nelle grandi scelte comunitarie*, in M. Cotta, P. Isernia, L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia. Élite, opinione pubblica e decisioni*, Bologna, il Mulino, pp. 277-331.
- Centre Européen de Science Po (1996), *La Conférence intergouvernementale: documents, enjeux*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Chaltiel, F. (2006), *Le processus de décision dans l'Union européenne*, Paris, La documentation française.
- Chang, M. (2006), *Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policy-Making*, in «Journal of European Integration», 28, 1, pp. 107-20.
- Checkel, J.T. (2004), *Social Constructivisms in Global and European Politics*, in «Review of International Studies», 30, 3, pp. 229-44.
- Christiansen, T. (2001), *The Council of Ministers: The Politics of Institutionalised Intergovernmentalism*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2^a ed., pp. 135-54.
- Id. (2006a), *The Council of Ministers: Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 3^a ed., pp. 147-70.
- Id. (2006b), *The European Commission: The European Executive between Continuity and Change*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 3^a ed., pp. 99-120.
- Christiansen, T., Jørgensen, K.E., Wiener, A. (a cura di) (2001), *The Social Construction of Europe*, London, Sage.
- Christiansen, T., Kirchner, E. (a cura di) (2000), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.

- Chrysochoou, D.N. (1994), *Democracy and Symbiosis in the European Union: Toward a Confederal Consortium?*, in «West European Politics», 14, 4, pp. 1-14.
- Id. (1995), *European Union and Dynamics of Confederal Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future*, in «Journal of European Integration», 18, 2-3, pp. 279-305.
- Id. (1998), *Democracy in the European Union*, London, Tauris Academic Studies.
- Id. (1999), *Integration Theory and Treaty Reform: A Consociationalist Approach*, University of Exeter, paper non pubblicato.
- Id. (2001), *Theorizing European Integration*, London, Sage.
- Church, C. (2000), *Switzerland: An Overlooked Case of Europeanization?*, in «Queen's Papers on Europeanization», 3.
- Ciampi, C.A. (2000), *Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi al Parlamento europeo, Strasburgo, 4 ottobre*, www.carloazegliociampi.it/71?resource_1681_288.
- Commissione europea (1993), *Growth, Competitiveness and Employment – The Challenges and Ways forward into the 21st Century, White Paper*, Luxembourg, Office for Official Publications.
- Id. (2001a), *La «governance» europea. Un libro bianco*, COM 428 def./2.
- Id. (2001b), *Report to the European Council: Better Lawmaking*, COM 728 final.
- Id. (2004), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, Bruxelles, 12 marzo, COM def./3.
- Id. (2005a), *Decisione della Commissione del 15 novembre 2005 recante modifica del suo regolamento interno*, 960/CE, EURATOM.
- Id. (2005b), *Obiettivi strategici 2005-2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo. Prosperità, solidarietà e sicurezza*, COM 12 def.
- Id. (2007a), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Strategia politica annuale per il 2008*, COM 65 def.
- Id. (2007b), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008*, COM 640 def.
- Id. (2007c), *Una valuta per un'Europa unita. Il cammino dell'Euro*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali.
- Consiglio dell'Unione Europea (1999), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Colonia, SN 150/1/99 REV 1.
- Id. (2002), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Siviglia, 13463/02.

- Id. (2003), *Comunicato stampa relativo alla 2546^a Sessione del Consiglio. Economia e Finanza, Bruxelles, 25 novembre 2003*, 14492/03 (Presse 320).
- Id. (2005), *Raccomandazione del Consiglio 2005/601/CE, del 12 luglio 2005, relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (2005-2008)*, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea», L205, 6 agosto.
- Id. (2006), *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Bruxelles, 10633/1/06.
- Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. (2005), *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 6^a ed.
- Idd. (2007), *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 7^a ed.
- Corte di giustizia europea (2008), *Relazione annuale 2007*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali.
- Costa, O. (2001), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Costa, O., Magnette, P. (2003), *The European Union as a Consociation: A Methodological Assessment*, in «West European Politics», 26, 3, pp. 1-18.
- Coultrap, J. (1999), *From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Deficit*, in «Journal of Theoretical Politics», 11, 1, pp. 107-35.
- Craig, P., De Búrca, G. (2008), *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press.
- Degli Innocenti, N. (2000), *Brussels Wins Pyrrhic Victory on Spirits Labeling*, in «Financial Times», 17 febbraio.
- Dehousse, R. (1992), *Integration v. Regulations? On the Dynamics of Regulation in the European Community*, in «Journal of Common Market Studies», 30, 4, pp. 383-402.
- Dehousse, R., Deloche-Gaudez, F., Duhamel, O. (a cura di) (2006), *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Dehousse, R., Magnette, P. (2006), *Institutional Change in the EU*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 17-34.
- den Boer, M. (1996), *Justice and Home Affairs: Attachment without Integration*, in H. Wallace, W. Wallace (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 389-410.
- De Schoutheete, P. (2006), *The European Council*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-59.
- Der Spiegel (2007), *Europe's Marathon Talks Clinch a Deal*, in «Der Spiegel Online», 23 giugno.

- de Zwaan, J. (1995), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Decision-Making*, Amsterdam, Elsevier.
- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Basingstoke, Macmillan.
- Domorenok, E. (2008), *Il processo di «institution building» nell'UE: elementi per una agenda di ricerca*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 38, 2, pp. 249-74.
- Donà, A. (2007), *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Milano, Bruno Mondadori.
- Donnelly, M., Ritchie, E. (1994), *The College of Commissioners and their Cabinets*, in G. Edwards, D. Spence (a cura di), *The European Commission*, London, Longman, pp. 31-61.
- Eberlein, B., Grande, E. (2005), *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, in «Journal of European Public Policy», 12, 1, pp. 89-112.
- Edwards, G. (2006), *Introduction: The European Commission in Perspective*, in D. Spence, G. Edwards (a cura di), *The European Commission*, London, John Harper Publishing, pp. 1-24.
- Elsig, M. (2002), *The EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests, and Ideas*, Aldershot, Ashgate.
- Eppink, D.J. (2007), *Life of a European Mandarin: Inside the Commission*, Tiel, Lamoo.
- European Commission (2002), *Co-ordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of Key Features of the Main Procedures*, in «Euro Papers», 45.
- Fabbrini, S. (1998), *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2004), *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 34, 1, pp. 13-42.
- Id. (a cura di) (2005a), *Federalism and Democracy in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance*, London, Routledge.
- Id. (2005b), *Madison in Brussels: The EU and the US as Compound Democracies*, in «European Political Science», 4, pp. 188-98.
- Id. (2007), *Compound Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Id. (2008), *Politica comparata*, Roma-Bari, Laterza.
- Fauri, F. (2006), *L'integrazione economica europea. 1947-2006*, Bologna, il Mulino.
- Feldstein, M. (1997), *EMU and International Conflict*, in «International Affairs», 6, pp. 60-73.
- Filippov, M., Ordeshook, P.C., Shvetsova, O. (2004), *Designing Federal-*

- ism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fischer, J. (2000), *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, *Speech at the Humboldt University, Berlin, 12 May*, in C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (a cura di), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Florence, European University Institute, pp. 19-31.
- Forsyth, M. (1981), *Union of States*, Leicester, Leicester University Press.
- Friedman-Goldstein, L. (2001), *Constituting Federal Sovereignty*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Friedrich, C.J. (1969), *Europe: An Emergent Nation*, New York, Harper & Row.
- Garrett, G., Keleman, D., Schulz, H. (1998), *Legal Politics in the European Union*, in «International Organization», 52, 1, pp. 149-76.
- Gilbert, M. (2005a), *European Federalism: Past Resilience, Present Problems*, in S. Fabbrini (a cura di), *Democracy and Federalism in the European Union and in the United States*, London, Routledge, pp. 27-43.
- Id. (2005b), *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2008), *Narrating the Progress: Questioning the Progressive Story of European Integration*, in «Journal of Common Market Studies», 46, 3, pp. 641-62.
- Giscard d'Estaing, V. (2002), *Discorso introduttivo del presidente V. Giscard d'Estaing alla Convenzione sul futuro dell'Europa*, 26 febbraio.
- Goetschy, J. (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Developments*, in «European Journal of Industrial Relations», 5, 2, pp. 117-37.
- Gourevitch, P. (1978), *The Second Image Reversed*, in «International Organization», 32, 4, pp. 881-912.
- Gozi, S. (2001), *Il governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino.
- Id. (2005), *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, il Mulino.
- Haas, E.B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press.
- Halberstam, D., Maduro, M. (a cura di) (2007), *The Constitutional Challenge in Europe and America: People, Power, and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1998), *Il Federalista*, Bologna, il Mulino.
- Hayes-Renshaw, F. (2006), *The Council of Ministers*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 60-80.
- Hayes-Renshaw, F., Wallace, H. (2006), *The Council of Ministers*, Basingstoke, Palgrave.

- Heisenberg, D. (2005), *The Institution of «Consensus» in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, in «European Journal of Political Research», 44, 1, pp. 65-90.
- Hix, S. (1994), *Approaches to the Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*, in «West European Politics», 17, 1, pp. 1-30.
- Id. (1998), *The Study of the European Union II: The «New Governance» Agenda and Its Rivals*, in «Journal of European Public Policy», 5, 1, pp. 38-65.
- Id. (2002a), *Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won in Amsterdam*, in «British Journal of Political Science», 32, 3, pp. 259-80.
- Id. (2002b), *Parliamentary Behaviour with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament*, in «American Journal of Political Science», 46, 3, pp. 688-98.
- Id. (2005), *The Political System of European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Id. (2007), *The European Union as a Polity (I)*, in K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (a cura di), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage, pp. 141-58.
- Hodson, D., Maher, I. (2001), *The Open Method as a New Mode of Governance*, in «Journal of Common Market Studies», 39, 4, pp. 719-46.
- Hoffmann, S. (1966), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in «Daedalus», 95, pp. 862-915.
- Holland, M. (1996), *Jean Monnet and the Federal Functionalist Approach to European Union*, in P. Murray, P. Rich (a cura di), *Visions of European Unity*, Boulder, Westview, pp. 93-108.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Horváth, Z. (2007), *Handbook on the European Union*, Budapest, HVG-ORAC Publishing House.
- ISTAT (2004), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2003*, Roma.
- Jacqué, J.P. (2006), *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Dalloz.
- Joana, J., Smith, A. (2002), *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Jones, A., Sufrin, B. (2008), *EC Competition Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press.
- Judge, D., Earnshaw, D. (2003), *The European Parliament*, London, Palgrave.
- Jupille, J. (2005), *Knowing Europe: Metatheory and Methodology in EU*

- Studies*, in M. Cini, A.K. Bourne (a cura di), *Palgrave Advances in European Union Studies*, London, Palgrave, pp. 209-32.
- Jupille J., Caporaso, J.A., Checkel, J.T. (2003), *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, in «Comparative Political Studies», 36, 1-2, pp. 7-40.
- Kaltenthaler, K. (2006), *Policy-Making in the European Central Bank*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Kassim, H. (2004), *A Historic Accomplishment? The Prodi Commission and Administrative Reform*, in D.G. Dimitrakopoulos (a cura di), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, pp. 33-62.
- Kassim, H., Peters, G.B. (2001), *Conclusion. Co-ordinating National Action in Brussels: A Comparative Approach*, in H. Kassim, A. Menon, G.B. Peters, V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford, Oxford University Press, pp. 297-342.
- Keleman, D. (2003), *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, in «Comparative European Politics», 36, 1-2, pp. 184-208.
- Keleman, D., Nicolaïdis, K. (2007), *Bringing Federalism Back In*, in K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (a cura di), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage, pp. 301-16.
- Kennedy T. (2006), *The European Court of Justice*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 125-43.
- Korkman, S. (2004), *The ECOFIN Council and the Eurogroup*, in M. Westlake, D. Galloway (a cura di), *The Council of the European Union*, London, John Harper Publishing, pp. 83-101.
- Koslowski, R. (1999), *A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity*, in «Journal of European Public Policy», 6, 4, pp. 561-78.
- Kraphol, S. (2003), *Risk Regulation in the EU between Interests and Expertise: The Case of BSE*, in «Journal of European Public Policy», 10, 2, pp. 189-207.
- Kraphol, S., Zurek, K. (2006), *The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining During the BSE Scandal in the European Union*, in «European Integration online Papers (EIOP)», 10, 2.
- Kreppel, A. (2002), *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laffan, B. (1997), *From Policy-Entrepreneur to Policy-Manager: The Challenge Facing the European Commission*, in «Journal of European Public Policy», 4, 3, pp. 422-28.

- Laffan, B., Mazey, S. (2006), *European Integration: The European Union. Reaching and Equilibrium?*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 3^a ed., pp. 31-54.
- Laffan, B., O'Donnell, R., Smith, M. (2000), *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, London, Routledge.
- Lavenex, S., Wallace, W. (2005), *Justice and Home Affairs*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 457-80.
- Leconte, C. (2005), *The Fragility of the EU as a «Community of Values»: Lessons from the Haider Affair*, in «West European Politics», 28, 3, pp. 620-49.
- Leibfried, S. (2005), *Social Policy*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 243-78.
- Lequesne, C. (2005), *Fisheries Policy*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 353-76.
- Letta, E. (2005), *L'Europa a venticinque. Dalla Turchia al supereuro: le nuove sfide dell'Europa*, Bologna, il Mulino.
- Lewis, J. (2006), *National Interests: COREPER*, in J. Peterson, M. Schackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 272-92.
- Lewis, R., Spence, D. (2006), *The Commission's Role in Freedom, Security and Justice and the Threat of Terrorism*, in D. Spence, G. Edwards (a cura di), *The European Commission*, London, John Harper Publishing, pp. 293-312.
- Lijphart, A. (1969), *Consociational Democracy*, in «World Politics», 21, 2, pp. 207-25.
- Id. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lindberg, L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
- MacMullen, A. (1997), *European Commissioners 1952-1995: National Routes to a European Elite*, in N. Nugent (a cura di), *At the Heart of the Union*, Basingstoke, Palgrave, pp. 27-48.
- Magnette, P. (2005), *What Is the European Union? Nature and Prospects*, Basingstoke, Palgrave.
- Magnette, P., Nicolaïdis, K. (2004), *The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric*, in «West European Politics», 27, 3, pp. 381-404.

- Majone, G. (1997), *The New European Agencies: Regulation by Information*, in «Journal of European Public Policy», 4, 2, pp. 262-75.
- Id. (2003), *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in «Stato e Mercato», 67, pp. 3-38.
- Mak, J. (2004), *Informality as an Asset? The Case of EMU*, in T. Christiansen, S. Piattoni (a cura di), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 189-205.
- Mallet, V. (2000), *Attempts to Rescue EU-SA Pact*, in «Financial Times», 19 gennaio.
- Mandelson, P. (2005), *Challenges for Europe*, London, City Europe Lecture, 21 luglio.
- Manners, I. (2002), *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 2, pp. 235-58.
- March, J., Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, K. (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*, in «Journal of Common Market Studies», 34, 3, pp. 341-78.
- Massot, A. (2002), *La politica agricola*, in S. Fabbrini, F. Morata (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, pp. 81-110.
- Mattina, L. (a cura di) (2004), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino.
- Mazey, S., Richardson, J. (2006), *Interest Groups and EU Policy-Making: Organisational Logic and Venue Shopping*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 3^a ed., pp. 247-68.
- McDonagh, B. (1998), *Original Sin in a Brave New World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Dublin, Institute of European Affairs.
- McGowan, L. (2000), *Safeguarding the Economic Constitution: The Commission and Competition Policy*, in N. Nugent (a cura di), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke, Macmillan, pp. 147-69.
- McGowan, L., Cini, M. (1999), *Discretion and Politicization in EU Competition Policy: The Case of Merger Control*, in «Governance», 12, 2, pp. 175-200.
- McKay, D. (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- McNamara, K.R. (2005), *Economic and Monetary Union: Innovation and Challenges for the Euro*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a

- cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 141-60.
- Menon, A. (2003), *Member States and International Institutions: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union*, in «Comparative European Politics», 1, 2, pp. 171-202.
- Menon, A., Schain, M. (2006), *Federalism and Europe and the United States: A Developmental Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Meunier, S. (2005), *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, Princeton University Press.
- Meunier, S., Nicolaïdis, K. (1999), *How Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU*, in «Journal of Common Market Studies», 37, 3, pp. 477-501.
- Idd. (2000), *EU Trade Policy: The «Exclusive» versus «Shared» Competence Debate*, in M. Green Cowles, M. Smith (a cura di), *The State of the European Union. 5: Risks, Reforms, Resistance, and Revival*, Oxford, Oxford University Press, pp. 325-46.
- Morata, F. (1999), *L'Unione europea. Istituzioni, attori e politiche*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Id. (2002), *Introduzione. «Governance» europea e politiche pubbliche*, in S. Fabbrini, F. Morata (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, pp. 3-28.
- Moravcsik, A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in «Journal of Common Market Studies», 31, 4, pp. 473-524.
- Id. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London-Ithaca, UCL Press and Cornell University Press.
- Id. (2002), *In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 4, pp. 603-24.
- Mosher, J. (2000), *Open Method of Co-ordination: Functional and Political Origins*, in «ECSA Review», 13, 3, pp. 6-7.
- Murphy, A. (2000), *In the Maelstrom of Change: The Article 133 Committee in the Governance of External Economic Policy*, in T. Christiansen, E. Kirchner (a cura di), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, pp. 98-114.
- Nicolaïdis, K., Howse, R. (2001), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Nicolaïdis, K., Meunier, S. (2002), *Revisiting Trade Competence in the European Union: Amsterdam, Nice, and beyond*, in M. Hosli, A. van

- Deemen (a cura di), *Institutional Challenges in the European Union*, London, Routledge, pp. 173-201.
- Niemann, A. (2006), *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nilsson, H.G. (2004), *The Justice and Home Affairs Council*, in M. Westlake, D. Galloway (a cura di), *The Council of the European Union*, London, John Harper Publishing, pp. 113-42.
- Norman, P. (2005), *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Bruxelles, Eurocomment.
- Nugent, N. (2001), *The European Commission*, Basingstoke, Palgrave.
- Id. (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- Olivì, B., Giacone, A. (2007), *L'Europe difficile. La construction européenne*, Paris, Gallimard.
- Padoa Schioppa, T. (2004), *La lunga via per l'euro*, Bologna, il Mulino.
- Page, E. (1997), *People Who Run Europe*, Oxford, Clarendon Press.
- Papadia, F., Santini, C. (2000), *La Banca centrale europea*, Bologna, il Mulino.
- Parlamento europeo (2004), *Relazione di attività dal 1° maggio 1999 al 30 aprile 2004 (5ª legislatura)*, Delegazioni al Comitato di conciliazione, Bruxelles, PE 287.644.
- Id. (2007), *Conciliazione e codecisione. Come il Parlamento europeo coltiva*, Bruxelles, Parlamento europeo.
- Peters, G.B. (2000), *The Commission and the Implementation in the European Union*, in N. Nugent (a cura di), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke, Macmillan.
- Peterson, J. (1995), *Decision-Making in the European Union: Toward a Framework for Analysis*, in «Journal of European Public Policy», 2, 1, pp. 69-93.
- Id. (1999), *The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective*, in «Journal of Public Policy», 14, 2, pp. 46-65.
- Id. (2000), *Romano Prodi: Another Delors?*, in «ECSA Review», 13, 1, pp. 1-8.
- Id. (2004), *Policy Networks*, in A. Wiener, T. Diez (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, pp. 117-35.
- Id. (2005), *The «Enlarged» European Commission*, Paris, Notre Europe.
- Id. (2006), *The College of Commissioners*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 81-103.
- Peterson, J., Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*, New York, St. Martin's Press.

- Peterson, J., Shackleton, M. (2006), *The EU's Institutions: An Overview*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-16.
- Piattoni, S. (2005), *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 35, 3, pp. 417-45.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Pinder, J. (1968), *Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC*, in «World Today», 24, 3, pp. 88-110.
- Pollack, M.A. (2005a), *Theorizing EU Policy-Making*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 13-48.
- Id. (2005b), *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, in «Annual Review of Political Science», 8, pp. 357-98.
- Princen, S., Rhinard, M. (2006), *Crashing and Creeping: Agenda-Setting Dynamics in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 13, 7, pp. 1119-32.
- Prodi, R. (2003), *Dichiarazione del Presidente Prodi in merito ad una iniziativa di sei Stati membri*, Bruxelles, IP/03/1731.
- Id. (2007), *La mia visione dei fatti*, Bologna, il Mulino.
- Puchala, D. (1972), *Of Blind Men, Elephants, and International Integration*, in «Journal of Common Market Studies», 10, 3, pp. 267-84.
- Putnam, R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in «International Organization», 42, 3, pp. 427-60.
- Quaglia, L., Moxon-Browne, E. (2006), *What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared*, in «Journal of Common Market Studies», 44, 2, pp. 349-68.
- Quermonne, J.-L. (2004), *Le système politique de l'Union Européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Rhinard, M., Vaccardi, B. (2005), *The Study of the European Commission*, in «Journal of European Public Policy», 12, 2, pp. 387-95.
- Rhodes, M. (2005), *Employment Policy*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 279-304.
- Rhodes, R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in «Political Studies», 44, 3, pp. 652-57.
- Id. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham, Open University Press, pp. 159-76.
- Risse, T. (2004), *Social Constructivism and European Integration*, in A.

- Wiener, T. Diez (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Rittberger, B. (2005), *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Houndsmills, Palgrave.
- Ross, G. (1994), *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press.
- Rossi, L.S. (2005), *Il Parlamento europeo e il «caso Buttiglione»*, in «Quaderni costituzionali», 1, pp. 167-69.
- Sacchi, S. (2008), *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in M. Ferrera, M. Giuliani (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, pp. 271-306.
- Sandholtz, W., Stone Sweet, A. (1998), *Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity*, in W. Sandholtz, A. Stone Sweet (a cura di), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.
- Sbragia, A. (a cura di) (1992), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, The Brookings Institution.
- Id. (1993), *The European Community: A Balancing Act*, in «Publius», 23, 3, pp. 23-38.
- Scharpf, F.W. (1988), *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in «Public Administration», 66, 3, pp. 239-78.
- Id. (1999), *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino.
- Schmidt, S. (2000), *Only an Agenda Setter?*, in «European Union Politics», 1, 1, pp. 37-61.
- Schmitt, H. (2005), *The European Parliament Elections of June 2004: Still Second Order?*, in «West European Politics», 28, 3, pp. 650-79.
- Schmitter, P.C. (2000a), *Come democratizzare l'Unione europea. E perché*, Bologna, il Mulino.
- Id. (2000b), *Federalism and the Euro-Polity*, in «Journal of Democracy», 11, 1, pp. 40-47.
- Sciarra, S. (2000), *Integration through Coordination: The Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in «The Columbia Journal of European Law», 6, 2, pp. 209-29.
- Shackleton, M. (2006), *The European Parliament*, in J. Peterson, M. Shackleton (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 104-24.

- Shapiro, M.M. (1999), *The European Court of Justice*, in P. Craig, G. de Búrca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 321-45.
- Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. (1998), *The European Court and National Courts, Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, Oxford, Hart Publishing.
- Smismans, S. (2000), *The European Economic and Social Committee: Towards Deliberative Democracy via a Functional Assembly*, in «European Integration online Papers (EIOP)», 4, 12.
- Smith, A., Fouilleux, E., de Maillard, J. (2005), *Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers*, in «Journal of European Public Policy», 12, 4, pp. 609-23.
- Smith, E. (1998), *Will EMU Lead to Political Union?*, in «CER Bulletin», 2.
- Spence, D. (2006a), *The Directorates General and the Services: Structures, Functions and Procedures*, in D. Spence, G. Edwards (a cura di), *The European Commission*, London, John Harper Publishing, pp. 128-55.
- Id. (2006b), *The President, the College and the Cabinets*, in D. Spence, G. Edwards (a cura di), *The European Commission*, London, John Harper Publishing, pp. 25-74.
- Spence D., Edwards, G. (a cura di) (2006), *The European Commission*, London, John Harper Publishing.
- Spinelli, A. (1966), *The Eurocrats: Conflict and Crises in the European Union*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stone Sweet, A. (2000), *Governing with Judges*, Oxford, Oxford University Press.
- Id. (2002), *La Corte di giustizia europea*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema politico sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, pp. 73-102.
- Tallberg, J. (2004), *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, in «Journal of Common Market Studies», 42, 5, pp. 999-1024.
- Taulègne, B. (1993), *Le Conseil européen*, Paris, PUF.
- Taylor, P. (1991), *The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions*, in «Review of International Studies», 17, 2, pp. 109-25.
- Telò, M. (2004), *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza.
- Tesaurò, G. (2005), *Diritto comunitario*, Padova, CEDAM.
- Thatcher, M. (1979), *Press Conference after Dublin European Council*, www.margarethacher.org/displaydocument.asp?docid=104180.
- The Economist (2008), *A Decade in the Sun*, in «The Economist», 5 giugno, pp. 71-73
- Tizzano, A. (2005), *Codice dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM.

- Trechsel, A. (2005), *Special Issue on EU Federalism*, in «Journal of European Public Policy», 12, 3, pp. 397-606.
- Uçacer, E.M. (2007), *Justice and Home Affairs*, in M. Cini (a cura di), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 304-20.
- Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004), «Governance» as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy, in «European Journal of Political Research», 43, 2, pp. 143-71.
- Verdun, A. (1999), *The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community?*, in «Journal of European Public Policy», 6, 2, pp. 308-28.
- Id. (2007), *Economic and Monetary Union*, in M. Cini (a cura di), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 321-39.
- Verhofstadt, G. (2006), *Gli Stati Uniti d'Europa. Manifesto per una nuova Europa*, Roma, Fazi.
- Wallace, H. (2005), *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 49-90.
- Wallace, H., Wallace, W. (2007), *Overview: The European Union, Politics and Policy-Making*, in K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (a cura di), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage, pp. 339-58.
- Wallace, W. (1983), *Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System*, in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (a cura di), *Policy-Making in the European Community*, Chichester, Wiley, pp. 403-36.
- Id. (2005), *Foreign and Security Policy*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 429-56.
- Webb, C. (1977), *Introduction: Variation on the Theoretical Theme*, in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (a cura di), *Policy-Making in the European Communities*, Chichester, Wiley, pp. 9-22.
- Weiler, J.H.H. (1991), *The Transformation of Europe*, in «Yale Law Journal», 100, pp. 2403-83.
- Westlake, M., Galloway, D. (a cura di) (2004), *The Council of the European Union*, London, John Harper Publishing.
- Wilks, S. (2005a), *Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy?*, in «Governance», 18, 3, pp. 431-52.
- Id. (2005b), *Competition Policy*, in H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-39.

- Wincott, D. (1999), *The Court of Justice and the Legal System*, in L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (a cura di), *Developments in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, pp. 84-104.
- Woolcock, S. (2000), *European Trade Policy*, in H. Wallace, W. Wallace (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 373-400.
- Ziller, J. (2004), *La nuova Costituzione europea*, Bologna, il Mulino.
- Zweifel, T. (2002), *Who Is without Sin Cast the First Stone: The European Union's Democratic Deficit in Comparison*, in «Journal of European Public Policy», 9, 5, pp. 812-40.

Indice

Introduzione	V
I. Cos'è l'Unione Europea?	3
1. L'elefante e gli uomini ciechi, p. 3 - 2. L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale, p. 4 - 3. L'Unione Europea è un sistema politico, p. 9 - 3.1. L'Unione Europea come sistema federale, p. 11 - 3.2. L'Unione Europea come sistema consociativo, p. 13 - 3.3. L'Unione Europea come «compound polity», p. 17 - 4. L'Unione Europea è un sistema di «governance», p. 20 - 5. Intergovernativismo e sovranazionalismo vanno assieme, p. 23	
II. Il sistema istituzionale comunitario: il triangolo istituzionale	24
1. Le istituzioni dell'Unione Europea, p. 24 - 2. Il Consiglio, p. 34 - 3. La Commissione europea, p. 52 - 4. Il Parlamento europeo, p. 68	
III. Il sistema istituzionale comunitario: le altre istituzioni	81
1. La Corte di giustizia europea, p. 81 - 2. La Banca centrale europea, p. 91 - 3. Le istituzioni minori, p. 95	
IV. Il processo decisionale comunitario	97
1. Il «policy-making» nell'Unione Europea, p. 97 - 2. I modi di «policy» nell'Unione Europea, p. 104 - 2.1. Il metodo comunitario, p. 105 - 2.2. Il modo regolativo, p. 107 - 2.3. Il modo distributivo, p. 108 - 2.4. Il coordinamento di «policy», p. 109 - 2.5. Il transgovernativismo intenso, p. 111 - 3. Il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie, p. 112	

V. Le politiche intergovernative	115
1. La revisione dei trattati, p. 115 - 1.1. La conferenza intergovernativa, p. 115 - 1.2. La procedura semplificata, p. 121 - 1.3. Il sistema della convenzione, p. 122 - 2. La politica dell'allargamento, p. 129	
VI. Le politiche quasi-intergovernative	134
1. La politica estera e di sicurezza comune, p. 134 - 2. Il settore della giustizia e affari interni, p. 141 - 3. La politica sociale, p. 151	
VII. Le politiche quasi-sovrnazionali	160
1. Le politiche del primo pilastro, p. 160 - 1.1. Il potere di iniziativa della Commissione, p. 160 - 1.2. La procedura di consultazione, p. 164 - 1.3. La procedura di cooperazione, p. 166 - 1.4. La procedura di codecisione, p. 168 - 1.5. La procedura di parere conforme, p. 173 - 1.6. L'esito delle procedure legislative, p. 174 - 2. L'Unione economica e monetaria, p. 175 - 2.1. Il Patto di stabilità e crescita, p. 180 - 2.2. La politica di bilancio, p. 185	
VIII. Le politiche sovranazionali	191
1. La politica della concorrenza, p. 191 - 2. La politica del commercio estero, p. 199	
Conclusioni	206
Riferimenti bibliografici	209