IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il 2 ottobre 1997 ad Amsterdam i Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Unione Europea hanno firmato il Trattato che modifica quello di Maastricht, concludendo così i lavori della conferenza intergovernativa avviata a Torino nella primavera dell'anno precedente come prevedeva l'art. N, comma II, di quest'ultimo. Sottovalutandone l'importanza, l'evento è stato quasi del tutto vergognosamente ignorato dalla maggior parte dei nostri principali *mass media*, al pari di quanto essi avevano fatto in occasione dell'approvazione del Trattato di Maastricht, della cui esistenza gli italiani divennero consapevoli - in modo tragico - solo ad alcuni anni di distanza, in occasione della forte e repentina svalutazione della lira rispetto a tutte le principali valute estere che ci ha portati fuori dal Sistema Monetario Europeo.

Per entrare in vigore, il Trattato di Amsterdam (da ora semplicemente il Trattato) dovrà essere ratificato da tutti gli Stati attualmente membri dell'Unione Europea che, come noto, si fonda su tre "pilastri": il primo costituito dalle Comunità Europee, il secondo dalla cooperazione in materia di Politica Estera e Sicurezza Comune, il terzo da quella sugli Affari Interni e la Giustizia.

Sintetizzando al massimo, il Trattato interviene innanzitutto sulle disposizioni comuni ai tre suddetti "pilastri", introducendo tra gli obiettivi dell'Unione la promozione di un alto livello occupazionale e di uno sviluppo armonico e sostenibile nonché configurando la medesima come un'area di libertà, sicurezza e giustizia ove

venga assicurata la libera circolazione delle persone (in quanto individui e non meri fattori produttivi) mediante appositi interventi circa l'attraversamento delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione e la lotta al crimine. Sono introdotte alcune modifiche al sistema di salvaguardia dei diritti umani, le quali però forse non valgono ad eliminarne le lacune. Il citato "pilastro" della Politica Estera e Sicurezza Comune (*Provisions on a common foreign and security policy*) è completamente riformulato: da un meccanismo essenzialmente incentrato sulla cooperazione a livello intergovernativo si cerca di passare ad uno più unitario, conferendo maggiori poteri decisionali al Consiglio Europeo, che rimane comunque ferreamente legato alla necessità di decidere all'unanimità le questioni più importanti. Il "terzo pilastro" muta parzialmente la propria denominazione (diviene: *Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters*) per rispecchiarne meglio i nuovi obiettivi maggiormente incentrati sulla lotta alla criminalità, che l'Unione tenta di combattere facilitando - anche attraverso l'attività della neonata Europol - la collaborazione tra le autorità giudiziarie e le forze di polizia degli Stati membri. Se il livello di cooperazione raggiunto tra tutti gli Stati aderenti all'Unione viene considerato insoddisfacente, quelli desiderosi di realizzarne uno più elevato possono servirsi – previa autorizzazione – delle istituzioni comunitarie (le cui regole di funzionamento subiscono appositi adattamenti) per intensificarla solo tra di loro: si assiste così all'istituzionalizzazione dell'Europa "a più velocità", fenomeno ora non più demonizzato, ma anzi considerato come il frutto del nuovo "principio di flessibilità", al quale ci si affida nella speranza che si trasformi in un motore dell'integrazione europea. Alcune materie che prima rientravano nel terzo "pilastro" (quali la

cooperazione in materia doganale, l'immigrazione ed il soggiorno dei cittadini di paesi terzi) vengono infine trasferite in quello comunitario. In quest'ultimo, tuttavia, la creazione di nuove competenze concorrenti (quelle sulla lotta contro la disoccupazione e sulle materie provenienti dal terzo "pilastro" sembrano le più rilevanti) risente della preoccupazione di limitare il campo di azione delle istituzioni, alle quali non solo viene per lo più relegato il mero compito di promuovere azioni di sostegno alle attività svolte dagli Stati, ma è talora anche espressamente preclusa – come se il principio di sussidiarietà, oggetto di dettagliata disciplina mediante un apposito Protocollo, non fosse di per sé sufficiente - la possibilità di emanare regolamenti o direttive di armonizzazione. Anche all'interno della Comunità ritorna l'idea che non tutti i paesi aderenti debbano sempre procedere di pari passo alla creazione di uno spazio ove vigano regole comuni: il suddetto principio di flessibilità viene infatti introdotto tra quelli fondamentali e trova già una sua prima applicazione: il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno infatti ottenuto di non essere vincolati dalla (ma di non poter nemmeno influire sulla) politica comunitaria in materia di visti, diritto di asilo, immigrazione e libera circolazione degli individui. A livello istituzionale non si segnalano novità degne di particolare nota: a parte una semplificazione della procedura di codecisione, non sono stati assolutamente affrontati i problemi cruciali concernenti la riforma delle istituzioni ed il superamento della necessità per il Consiglio di assumere all'unanimità – fattore che spesso causa la paralisi delle attività o ne sminuisce la portata – le decisioni più importanti. Sino a quando non verrà trovata una adeguata soluzione ai medesimi, Italia, Francia e Belgio hanno pertanto dichiarato di non accettare alcun ulteriore allargamento dell'Unione:

già da subito si profila così la necessità di un nuovo trattato. Modifiche di scarso rilievo interessano infine gli accordi CECA (ormai prossimo alla scadenza) ed EURATOM.

Il testo normativo e la numerazione dei Trattati sull'Unione e la Comunità Europea subiscono una profonda riorganizzazione e razionalizzazione (ad esempio, l'art.85 del secondo, concernente le intese restrittive della concorrenza, diviene l'art.81). Attualmente il Trattato di Amsterdam nonché le versioni consolidate di quelli appena menzionati sono disponibili solo su Internet (http://agenor.consilium.eu.int/).

Passiamo ora ad analizzare un po' più diffusamente alcune delle principali innovazioni previste dal Trattato (senza alcuna pretesa di esaustività, data la complessità degli argomenti affrontati e la notevole mole dello stesso e dei suoi allegati), seguendo in linea di massima nell'esposizione l'ordine in esso adottato per ragioni di organicità.

A. LE DISPOSIZIONI COMUNI AI TRE "PILASTRI" DELL'UNIONE.

A.1. Salvaguardia dei diritti umani. Il Trattato sancisce solennemente che l'Unione è fondata sui principi - comuni ai paesi membri - di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto. Al Consiglio viene poi attribuito il potere di sospendere, con voto unanime, dalla partecipazione all'Unione i paesi colpevoli di violazioni "gravi e sistematiche" – solitamente ravvisabili nei sistemi totalitari ma non in quelli altamente democratici – dei diritti fondamentali dell'uomo: ciò forse non vale comunque a creare un effettivo sistema di loro salvaguardia, che in buona sostanza poggia sulla Corte di Giustizia.

Quest'ultima – l'unico organo a cui ci si può rivolgere per reagire contro le violazioni "non sistematiche", e cioè quelle più probabili nell'Unione – continua infatti a non avere alcuna giurisdizione sul "secondo pilastro", mentre sul "terzo" se ne vede riconosciuta solo una soggetta a rilevanti limitazioni rispetto a quella di cui gode nella Comunità Europea. Anche all'interno di quest'ultima, però, il Trattato sembra introdurre restrizioni: riconoscendo la giurisdizione della Corte con espresso riferimento alle trasgressioni dei diritti fondamentali commesse dalle istituzioni comunitarie, esso sembrerebbe escludere quella sulle violazioni imputabili agli Stati membri quando agiscono nell'ambito del diritto comunitario (ricollegabili cioè ad atti statali emanati in esecuzione di regolamenti e direttive oppure nell'ambito delle deroghe loro riconosciute dall'ordinamento comunitario), che sino ad ora rientrano invece nella giurisdizione della Corte secondo la sua consolidata giurisprudenza.

B. IL "PILASTRO" DELLA POLITICA ESTERA E SICUREZZA COMUNE.

L'Unione diviene il principale titolare della politica estere e sicurezza comune – che gli Stati si obbligano a supportare attivamente e senza riserve, con spirito di lealtà e mutua solidarietà – con competenza su tutte le materie ad essa collegate. All'Unione è altresì affidato il compito di stabilire i principi e le linee guida della propria politica, di adottare strategie, posizioni ed azioni comuni, di rafforzare la cooperazione sistematica tra gli Stati nell'attuazione delle medesime. Le decisioni più importanti di "indirizzo politico" (definire sia le linee guida, le quali potranno anche avere implicazioni nel settore della difesa, sia le strategie comuni) spettano al Consiglio Europeo – e cioè alle "itineranti" riunioni semestrali del Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, convocabili in via straordinaria con brevissimo

preavviso nei casi di emergenza – mentre quelle di carattere più prettamente esecutivo sono lasciate al Consiglio che siede permanentemente a Bruxelles (tenuto però a trasferirsi nel periodo estivo in Lussemburgo, per non scontentare questo paese!), il quale deve deliberare all'unanimità, fatta eccezione per quelle di carattere secondario. Viene introdotta una disciplina particolare per gli Stati che si astengono al momento di votare sui temi di politica estera e sicurezza comune: chi assume tale posizione non è tenuto ad osservare la decisione del Consiglio di Bruxelles, ma non può nemmeno impedire che essa vincoli l'Unione. Tuttavia, se le astensioni – da calcolarsi secondo la ponderazione del peso degli Stati vigente nella Comunità – sono pari ad un terzo, la decisione non può comunque venire adottata. Ciò non elimina comunque il potere di veto degli Stati: le decisioni sono bloccate quando anche un solo paese vota espressamente contro. Le decisioni del Consiglio, attuative di una strategia comune già definita, possono invece essere prese a maggioranza qualificata, a meno che uno Stato le ritenga concernere un settore di vitale interesse nazionale: in tal ipotesi, quest'ultimo ha facoltà di chiedere che la questione venga deferita al Consiglio Europeo per essere assunta all'unanimità. Siffatta soluzione ricorda il famoso "Compromesso di Lussemburgo" degli anni sessanta, causa della paralisi per oltre un decennio dell'attività della Comunità Europea. Nel settore della difesa, da un canto, resta fermo il legame con l'Unione Europea Occidentale; dall'altro rimane impregiudicata sia la partecipazione di alcuni Stati membri alla NATO sia la neutralità di altri. In presenza di tanta elasticità ed unanimità sorge il dubbio se l'Unione sarà realmente in grado di elaborare un'efficace politica estera. Il Parlamento Europeo, infine, sebbene si rafforzi, non esce comunque dalla posizione

marginale in cui è confinato (le sue opinioni devono ora essere "debitamente prese in considerazione"): che ne è allora della democraticità dell'Unione, se la politica estera continua ad essere prerogativa del solo potere esecutivo?

C. IL "PILASTRO" DELLA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA CRIMINALE.

L'obiettivo dell'Unione di garantire un alto livello di sicurezza al proprio interno – prevenendo e combattendo il crimine, in particolare la malavita organizzata, il terrorismo, il traffico di armi e droga, le violenze contro i bambini, la corruzione e la frode – viene perseguito promuovendo lo sviluppo di azioni comuni tra gli Stati membri. Il "terzo pilastro" resta dunque caratterizzato dalla cooperazione a carattere intergovernativo tra gli Stati, i quali devono: in primo luogo, facilitare le estradizioni e l'esecuzione sul proprio territorio delle decisioni adottate dalle autorità degli altri paesi membri; in secondo luogo, prevenire i conflitti di giurisdizione; in terzo luogo, attuare gradualmente una minima armonizzazione sia degli elementi costitutivi delle fattispecie criminose relative alla malavita organizzata, al terrorismo ed al traffico di stupefacenti, sia delle pene che puniscono siffatti reati. Detta armonizzazione potrà anche essere agevolata dal Consiglio adottando all'unanimità decisioni quadro – alle quali il Trattato nega espressamente la capacità di esercitare effetti diretti – vincolanti nei riguardi degli Stati solo per quanto concerne gli obiettivi da raggiungere, in modo da lasciare i destinatari liberi di scegliere le forme ed i modi più opportuni allo scopo. Il Consiglio, sempre all'unanimità, può altresì stabilire convenzioni, di cui raccomanderà l'adozione agli Stati membri, che dovranno comunque ratificarle. La loro entrata in vigore, però, viene anticipata e frammentata: da un lato, essa scatta non

appena intervenga la ratifica di almeno la metà degli Stati; dall'altro, è limitata al territorio di questi ultimi. Ecco un ulteriore tassello per un Unione "a più velocità". Sulle predette decisioni e convenzioni approvate dal Consiglio viene prevista la giurisdizione della Corte di Giustizia, competente a pronunciarsi in via pregiudiziale in merito alla loro validità ed interpretazione, attraverso un meccanismo simile a quello dell'attuale art.177 del Trattato CE, ma più limitativo. Tale giurisdizione, infatti, va in primo luogo accettata dagli Stati, i quali possono altresì stabilire se le questioni pregiudiziali siano sollevabili (purché rilevanti per la definizione del processo di cui essi sono investiti) da tutti i giudici nazionali ovvero solo da quelli di ultima istanza. In secondo luogo, è escluso dalla giurisdizione della Corte la valutazione circa la validità o la proporzionalità sia delle operazioni poste in essere dalle autorità di pubblica sicurezza sia delle modalità di esercizio dei poteri statali nel garantire il rispetto della legge e dell'ordine pubblico. Alla Corte, ancora, spetta pronunciarsi – un po' come accade nell'ordinamento comunitario per effetto dell'odierno art.173 - sui ricorsi promossi dalla Commissione e dagli Stati membri (ma non dal Parlamento Europeo) sulla validità delle suddette decisioni sotto i seguenti profili: l'incompetenza, la violazione di forme sostanziali o del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, lo sviamento di potere. Manca però una previsione, analoga all'attuale art.174 del Trattato CE, circa gli effetti delle sentenze che accertano l'invalidità degli atti in questione. Infine, gli Stati possono chiedere alla Corte di statuire su ogni controversia che tra essi insorga circa l'interpretazione o l'applicazione delle decisioni e convenzioni predette. Viene inoltre promosso il ruolo di Europol – senza però creare una vera e propria forza di polizia

trasnazionale (anche per evitare il pericolo di una sua successiva trasformazione in una sorta di polizia federale) – che può ricevere l'autorizzazione dal Consiglio a promuovere la coordinazione ed i legami tra le autorità investigative nazionali. Gli Stati membri, desiderosi di cooperare più intensamente di quanto si riesca a realizzare in modo uniforme tra tutti i paesi, sono abilitati a servirsi (come è già previsto in materia di attraversamento delle frontiere, per effetto del Protocollo sul Trattato di Schengen, di cui *infra*) delle istituzioni della Comunità – purché tale attività non pregiudichi le competenze di quest'ultima e consenta all'Unione di svilupparsi più rapidamente come spazio di libertà, sicurezza e giustizia - previa autorizzazione del Consiglio da deliberare a maggioranza qualificata. La concessione del permesso in questione viene tuttavia bloccata se uno Stato ritiene che ciò leda i suoi interessi fondamentali: riecco il "Compromesso di Lussemburgo". Tale ostacolo non dovrebbe forse impedire ai paesi, intenzionati a rafforzare la cooperazione, di raggiungere tale obiettivo tramite accordi internazionali e meccanismi che si collocano al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, purché non siano pregiudicati gli obiettivi di quest'ultima. Anche in questo "pilastro" al Parlamento Europeo resta affidato un ruolo molto marginale, consistente in una mera consultazione sulle decisioni o convenzioni che il Consiglio intenda adottare. La mancata previsione di un'invalidità di tali atti, in caso di loro adozione contro il parere del Parlamento o senza seguirne le indicazioni, lascia supporre che si tratti di un mero parere obbligatorio. Il Parlamento, comunque, non è neppure in grado di sfruttare l'arma del veto evitando di pronunciarsi, siccome l'atto può essere validamente adottato anche in mancanza del suo parere una volta decorsi inutilmente tre mesi dalla richiesta.

D. IL "PILASTRO" COMUNITARIO.

D.1. Principi Fondamentali.

D.1.1. Obiettivi e competenze della Comunità Europea. Ai compiti sino ad ora attributi alla Comunità, viene aggiunto quello di promuovere l'eguaglianza tra uomini e donne. Per raggiungere tutti i propri obiettivi, la medesima acquista la competenza ad adottare misure – nei modi che si vedranno in appresso – per disciplinare l'entrata ed il movimento degli individui (finalmente considerati persone umane) al suo interno nonché a promuovere la coordinazione tra le politiche occupazionali degli Stati membri. La protezione dell'ambiente diviene un elemento imprescindibile di tutte le politiche comunitarie, che vanno strutturate in modo compatibile con l'esigenza di promuovere uno sviluppo sostenibile.

D.1.2. Sussidiarietà e proporzionalità. Un dettagliato Protocollo precisa il contenuto ed il funzionamento di tali principi: gli Stati hanno voluto chiudere l'ampio dibattito dottrinale degli ultimi anni, caratterizzato dal tentativo di darne una lettura non troppo penalizzante per l'azione della Comunità. Secondo il Protocollo, la l'applicazione dei principi in questione non deve innanzitutto pregiudicare gli obiettivi del Trattato CE, l'*acquis communautaire*, gli equilibri istituzionali ed i rapporti tra diritto comunitario e nazionale. Il principio di sussidiarietà (valevole solo per le materie in cui la Comunità non gode di competenze esclusive, diversamente da quello di proporzionalità che si applica sempre) va inteso in modo dinamico: l'azione della medesima si può espandere – rimanendo tuttavia sempre nell'ambito delle proprie competenze: ecco il limite! – quando le circostanze lo richiedono e, all'opposto, è tenuta a contrarsi quando vengano meno le necessità che la

giustificano. Nelle materie di competenza concorrente, l'intervento comunitario è dunque legittimo unicamente se serve a perseguire in modo più efficace un obiettivo che gli Stati non sono comunque in grado di raggiungere attraverso la propria azione sul piano nazionale. Al fine di accertare se sussiste siffatta ipotesi, il citato Protocollo fornisce una vera e propria *guideline*: in primo luogo, l'intervento comunitario deve concernere una situazione avente implicazioni sul piano trasnazionale, che da soli gli Stati sono incapaci di regolare in modo da perseguire soddisfacentemente gli obiettivi del Trattato CE ovvero da evitare un pregiudizio agli altri paesi membri; in secondo luogo, l'azione a livello comunitario deve produrre un evidente beneficio rispetto a quella sul piano puramente nazionale. Il principio di sussidiarietà influisce anche sulla tipologia degli atti che le istituzioni comunitarie possono emanare in presenza dei suddetti presupposti: a parità di condizioni, le direttive dettagliate vanno preferite ai regolamenti e le direttive quadro a quelle dettagliate. Qualora il principio di sussidiarietà impedisca qualunque azione a livello comunitario, viene ribadito che l'obbligo di leale collaborazione – spesso e volentieri dimenticato dagli Stati – impone loro di adottare tutte le misure necessarie per garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato CE nonché di evitare quelle capaci di pregiudicarli. Una più severa interpretazione di tale obbligo da parte della Corte costituirà forse l'unico contrappeso al principio di sussidiarietà – le cui violazioni da parte delle istituzioni sono giustiziabili dinanzi alla medesima, come ribadisce il menzionato Protocollo – ormai chiaramente inteso in funzione essenzialmente limitativa dell'azione comunitaria.

D.1.3. Cooperazione rafforzata. In virtù del citato principio di flessibilità, gli Stati membri, che in ambito comunitario intendono incrementare il livello di collaborazione superando quello raggiunto fra tutti i paesi aderenti, possono ricorrere – una volta ricevuta la debita autorizzazione – alle istituzioni e procedure comunitarie, purché siano rispettate le seguenti condizioni (le quali si aggiungono a quelle comuni ai vari "pilastri", di cui si dirà in appresso). La cooperazione rafforzata viene infatti consentita solo quando: in primo luogo, essa non riguardi materie rientranti nelle competenze esclusive della Comunità o non ne pregiudichi l'azione; in secondo luogo, non concerna la cittadinanza europea o non crei discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri; in terzo luogo, rimanga nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità dal Trattato; in quarto luogo, non implichi discriminazioni nel commercio o restrizioni della concorrenza tra gli Stati.

D.1.4. Lotta alla xenofobia ed alle discriminazioni di ogni genere. Nell'ambito delle competenze comunitarie, il Consiglio può adottare – agendo all'unanimità su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento Europeo – le azioni più opportune per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o origine etnica, la religione o il credo, le minorazioni fisiche, l'età o le tendenze sessuali (sorge così la necessità di distinguere con precisione le tendenze dalle perversioni, quali la pedofilia).

D.1.5. Servizi di interesse economico generale. Il Trattato riconosce a tali servizi un ruolo importante nel promuovere lo sviluppo sociale e territoriale: alla Comunità ed agli Stati è pertanto riconosciuto il compito di creare le condizioni affinché i servizi in questione compiano la missione loro affidata. Nonostante sia

escluso che ciò pregiudichi il funzionamento degli attuali artt.77 (aiuti ai trasporti), 90 (applicabilità delle regole di concorrenza alle imprese pubbliche ed a quelle titolari di diritti speciali o esclusivi) e 92 (disciplina generale degli aiuti di Stato) del Trattato CE, sembra forse inevitabile una revisione delle interpretazioni attualmente accolte di dette norme, al fine di verificarne la compatibilità con questo nuovo principio. I servizi radiotelevisivi sono poi oggetto di un apposito Protocollo, il quale riconosce agli Stati il potere di disciplinarli liberamente, al fine di consentire il raggiungimento dei loro scopi, a condizione che non siano compromessi gli scambi e la concorrenza all'interno della Comunità in modo contrario all'interesse comune.

D.1.6 Cittadinanza europea. I cittadini acquistano il diritto di rivolgersi alle istituzioni comunitarie e di ricevere risposta nella lingua da essi scelta, purché sia una di quelle degli Stati membri.

D.2. Politiche comunitarie.

D.2.1. Le quattro libertà fondamentali. La libera circolazione di merci, servizi, capitali e dei lavoratori autonomi e subordinati non subisce significative variazioni, salvo qualche piccola modifica ad alcune procedure attraverso le quali le istituzioni comunitarie possono adottare disposizioni volte a facilitarne l'esercizio.

D.2.2. Visti, asilo, immigrazione e libera circolazione degli individui. L'attraversamento delle frontiere è già stato oggetto di un apposito accordo internazionale - il Trattato di Schengen - che si collocava al di fuori del contesto comunitario, al quale avevano aderito tutti gli Stati membri (l'Italia nel 1990, ma il ritardo nell'adozione delle misure da esso previste ha fatto sì che forse solo nei prossimi mesi avverrà finalmente l'abolizione dei controlli di polizia alle frontiere

che ci dividono dagli altri paesi partecipanti all'accordo) ad eccezione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Mediante un Protocollo allegato al Trattato, questi ultimi paesi, che persistono nel loro atteggiamento isolazionista, hanno autorizzato - in virtù delle citate previsioni del "terzo pilastro" - quelli firmatari ad utilizzare le istituzioni comunitarie per realizzare una più stretta collaborazione in tale settore. Essa comporta il trasferimento dei principi fissati dal Trattato di Schengen all'interno dell'ordinamento comunitario ed il conferimento di un'apposita competenza alla Comunità: tutto ciò senza però creare alcun vincolo per i paesi non partecipanti. L'abolizione dei controlli di polizia alle frontiere fra gli Stati membri non isolazionisti rende necessario attribuire alla Comunità l'incarico di emanare le misure atte a facilitare gli spostamenti degli individui al proprio interno nonché ad armonizzare le condizioni di ingresso dai paesi terzi. Dette misure concernono la concessione dei visti e dell'asilo (consistenti nella fissazione di *standard* minimi delle procedure e dei requisiti per l'accoglimento delle richieste), l'immigrazione (armonizzazione minima sia dei permessi sia delle condizioni per il movimento degli immigrati da un paese all'altro della Comunità nonché per il rimpatrio di quelli clandestini), la protezione dei diritti degli immigrati, la cooperazione giudiziaria tra Stati nelle materie civili che presentino qualche collegamento con l'attraversamento delle frontiere (si pensi, ad esempio, al problema della sottrazione dei figli minorenni compiuta dal coniuge separato, a cui non sono stati affidati, ai danni dell'altro). Ad eccezione dei provvedimenti meno significativi, l'adozione delle misure in discussione richiede l'unanimità del Consiglio. Quest'ultimo, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, potrà decidere - però sempre all'unanimità - di

sostituire tale procedura normativa con quella di cooperazione (ove sono previsti *quorum* inferiori). La giurisdizione della Corte di Giustizia subisce restrizioni rispetto a quella di cui gode normalmente in ambito comunitario: si tratta di un fatto del tutto nuovo e decisamente preoccupante. In primo luogo, il rinvio pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione degli atti delle istituzioni comunitarie in materia di movimento degli individui è riservato esclusivamente ai giudici di ultima istanza, quando la soluzione di tali questioni appaia necessaria per risolvere i casi loro sottoposti. In secondo luogo, la Corte si vede negata ogni giurisdizione sui provvedimenti adottati per salvaguardare la legalità e la sicurezza interna. In terzo luogo, gli Stati, il Consiglio e la Commissione hanno la possibilità di chiedere alla Corte di chiarire il contenuto degli atti comunitari relativi al movimento degli individui, ma alle sentenze così pronunciate è negato ogni effetto sui casi risolti dagli organi giudiziari nazionali ormai passati in giudicato.

D.2.3. Politica della concorrenza. Fatto salvo quanto detto sui servizi pubblici di interesse generale, rimangono sostanzialmente immutate le norme sulle intese tra imprese, l'abuso di posizione dominante e gli aiuti di Stato. Abrogata la disciplina relativa al *dumping* intracomunitario.

D.2.4. Ravvicinamento delle legislazioni. Le modifiche concernono le ipotesi ed il meccanismo che consentono agli Stati di emanare provvedimenti normativi in deroga alle norme comunitarie di armonizzazione, emanate al fine di salvaguardare la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e dei consumatori. Queste ultime devono ora non solo continuare a basarsi su un alto livello di protezione, ma anche tenere conto degli sviluppi della ricerca scientifica.

L'introduzione o il mantenimento dei provvedimenti statali in questione diviene a sua volta consentito solo se essi trovano giustificazione nei risultati a cui è pervenuta la ricerca dopo l'introduzione delle disposizioni comunitarie di armonizzazione. Siffatti provvedimenti, unitamente alla loro motivazione, vanno notificati alla Commissione, la quale dispone di sei mesi per approvarli o respingerli: il silenzio protratto oltre tale termine ne comporta l'accoglimento. Qualora però insorga un serio problema di tutela della salute pubblica con riferimento ad una materia già armonizzata, la Commissione è infine tenuta a decidere immediatamente se sottoporre al Consiglio eventuali modifiche della normativa comunitaria.

D.2.5. Politica occupazionale. Rimane sostanzialmente nelle mani degli Stati, i quali si sono obbligati a considerare i problemi occupazionali come una questione di comune interesse. Alla Comunità compete invece il compito di promuovere il coordinamento delle loro azioni, in primo luogo elaborando linee guida e raccomandazioni per gli Stati e, in secondo luogo, promuovendo misure di incentivazione – esclusa comunque l'armonizzazione delle normative nazionali - e progetti pilota.

D.2.6. Politica commerciale comune. Il Consiglio, agendo all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, ha facoltà di estendere l'azione comunitaria - nei casi in cui tale competenza mancasse secondo le norme attualmente vigenti - anche ai negoziati ed agli accordi internazionali concernenti i servizi e la proprietà intellettuale.

D.2.7. Cooperazione doganale. La competenza comunitaria si limita alle misure atte ad agevolare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri, le quali

non possono concernere l'applicazione delle norme nazionali in materia penale o sull'amministrazione della giustizia.

D.2.8. Politica sociale. Alla Comunità ed agli Stati viene confermato il compito di promuovere un'armonizzazione dei diritti sociali - senza con ciò pregiudicare lo sviluppo occupazionale, il dialogo tra le parti sociali e la protezione dei lavoratori - facendo riferimento ai diritti sociali fondamentali riconosciuti nella Carta Sociale Europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e nella Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 1989. Riconfermata la competenza della Comunità ad emanare in materia direttive minimali di armonizzazione (senza creare eccessivi ostacoli alla vita delle imprese di piccola e media dimensione) secondo la procedura di cooperazione, che tuttavia richiede l'unanimità del Consiglio per i provvedimenti concernenti la sicurezza sociale e la protezione dei lavoratori (in pendenza e dopo la cessazione del rapporto) nonché la rappresentanza e la difesa collettiva dei loro interessi. L'attuazione di tali direttive può anche essere affidata alle parti sociali, su loro congiunta istanza. Alla Comunità spetta inoltre il compito di promuovere il dialogo tra le medesime: se esso dovesse condurre alla conclusione di accordi, la loro attuazione all'interno degli Stati è prevista attraverso due sistemi: o i meccanismi normalmente usati oppure - su concorde richiesta dei firmatari - una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. A quest'ultimo è poi espressamente attribuita la competenza ad attuare misure per garantire l'applicazione del principio di parità di trattamento fra i sessi. Gli Stati si impegnano inoltre a compiere gli sforzi possibili per mantenere l'attuale equivalenza tra i sistemi di retribuzione delle ferie estive. E' infine chiarito che le misure comunitarie

concernenti la formazione professionale escludono l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia.

D.2.9. Sanità pubblica. Alla Comunità viene espressamente riconosciuta la competenza a fissare alti *standards* di qualità e sicurezza per la produzione di organi, sostanze di origine umana, sangue ed emoderivati nonché ad emanare provvedimenti concernenti il settore veterinario e fitosanitario quando si debbano disciplinarne gli aspetti che hanno ripercussioni sulla salute umana. La Comunità, infine, può adottare misure di incentivo per la protezione ed il miglioramento della salute: queste ultime, tuttavia, non comprendono l'armonizzazione delle normative nazionali.

D.2.10. Consumatori. L'esigenza di garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori diviene una componente di tutte le politiche ed attività comunitarie.

D.2.11. Reti transeuropee. La Comunità è autorizzata ad appoggiare - attraverso la redazione di studi di fattibilità e la somministrazione di aiuti sotto forma di garanzie e prestiti agevolati - gli sforzi finanziari degli Stati membri in tale settore.

D.2.12. Coesione economica e sociale. Nello svolgere i compiti affidatile – rimasti invariati - la Comunità deve considerare la necessità di agevolare anche lo sviluppo delle isole.

D.2.13. Ambiente. Come detto, viene enfatizzata la sua tutela tra gli obiettivi della Comunità. La disciplina, comunque, non subisce variazioni tranne l'introduzione della consultazione del Comitato delle Regioni nella procedura normativa comunitaria riguardante questo settore.

D.3. Istituzioni.

D.3.1. Parlamento Europeo. Fissato un tetto massimo al numero complessivo dei suoi membri: settecento.

D.3.2. Consiglio. Immutata la composizione. Insignificanti i casi di estensione del voto a maggioranza.

D.3.3. Commissione. La nomina del Presidente della Commissione – il quale ne assume la guida politica - va approvata dal Parlamento Europeo (dunque non basta più una sua mera consultazione). Prima di potersi insediare, la Commissione nel suo insieme continua comunque a dover ricevere un ulteriore consenso da parte del Parlamento.

D.3.4. Corte di Giustizia. Le principali novità, concernenti la sua giurisdizione, sono già state viste in precedenza.

D.3.5. Corte dei Conti. Diviene legittimata a proporre il ricorso in annullamento contro gli atti delle istituzioni comunitarie, limitatamente però ai casi in cui il provvedimento impugnato sia lesivo delle sue prerogative essenziali. E' prevista la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee dell'attestazione rilasciata dalla Corte sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle relative operazioni. Potenziati i suoi poteri di controllo.

D.3.6. Procedura di codecisione. A parte alcune semplificazioni, essa rimane sostanzialmente immutata: Parlamento Europeo (che si rafforza leggermente) e Consiglio conservano il potere di veto sui regolamenti e le direttive da adottare sulla base di tale procedura normativa, il cui ambito di applicazione viene esteso - ma spesso accompagnato dalla previsione del voto unanime da parte del Consiglio - in

quanto sostituisce quasi del tutto quella di cooperazione, ormai limitata ai provvedimenti concernenti l'Unione Economico-Monetaria.

D.3.7. Diritto di accesso ai documenti. Ai cittadini dell'Unione nonché a tutte le persone fisiche e giuridiche, residenti od aventi sede in uno Stato membro, è riconosciuto il diritto di accesso ai documenti del Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione. I principi generali per l'accesso verranno regolati dal Consiglio attraverso un provvedimento da adottare seguendo la procedura di codecisione. Ogni istituzione elaborerà poi i propri regolamenti di procedura. L'accesso ai documenti relativi all'attività legislativa deve comunque essere il più ampio possibile, mentre è stabilita la pubblicità dei voti e delle relative motivazioni espressi in tali circostanze dal Consiglio.

D.3.8. Disposizioni finanziarie. Gli Stati membri hanno il compito di cooperare con - il che sembra voler dire vigilare su - la Commissione al fine di assicurare che i fondi stanziati in bilancio siano utilizzati in conformità al principio di buona gestione finanziaria. Intensificata la lotta alle frodi perpetrate ai danni della Comunità, conferendo anche a quest'ultima il compito di adottare apposite misure in proposito, nell'ottica di promuovere un'effettiva ed uniforme protezione negli Stati membri. Siffatte misure comunitarie, tuttavia, non possono incidere sulle norme nazionali in materia penale o sull'organizzazione della giustizia: si direbbe che gli Stati abbiano voluto fornire alla Comunità solo un'arma spuntata.

D.3.9. Statistiche. Nel redigerle, la Comunità è strettamente tenuta ad attenersi ai principi di imparzialità, obiettività, attendibilità, indipendenza scientifica,

valutazione dei costi/benefici. E' fatto divieto di richiedere informazioni in modo da gravare di oneri eccessivi gli operatori economici.

D.3.10. Protezione della privacy. A decorrere dal 1 gennaio 1999 (ovviamente se il Trattato è entrato in vigore per tale data), anche le istituzioni europee saranno vincolate a rispettare le norme comunitarie che tutelano la privacy. A garantirne l'osservanza interverrà un istituendo supervisore indipendente.

D.4. Disposizioni finali del Trattato CE.

D.4.1. Ambito di applicazione. Concerne anche i dipartimenti francesi d'oltremare, le isole Azzorre e Canarie nonché Madera, fatte comunque salve varie eccezioni per tenere conto della loro collocazione geografica.

D.4.2. Conclusione di accordi internazionali da parte della Comunità. Sottoscrivendo i medesimi, il Consiglio ha facoltà di consentirne l'applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore. La procedura e le maggioranze previste per l'adozione di tali accordi è estesa anche alla sospensione della loro applicazione.

D.4.3. Sospensione di uno Stato in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani. Se un paese membro viene sospeso dall'Unione Europea per tali ragioni, lo stesso avviene per i suoi diritti di voto all'interno della Comunità. Nell'adottare siffatta decisione, il Consiglio deve prenderne in considerazione le possibili ripercussioni sui singoli. Lo Stato colpito dal provvedimento continua comunque ad essere vincolato dagli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

E. NORME COMUNI CONCERNENTI LA COOPERAZIONE RAFFORZATA.

La cooperazione rafforzata tra Stati è soggetta, oltre alle condizioni specifiche di ciascun pilastro in cui la medesima è prevista (sicuramente in ambito comunitario ed in materia penale, mentre è dubbio se sia possibile nel campo della politica estera e sicurezza comune), anche a quelle in appresso indicate, valevoli in ogni circostanza.

L'impiego delle istituzioni e delle procedure comunitarie per instaurare una cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri è infatti permessa solo se quest'ultima: sia diretta a promuovere gli obiettivi dell'Unione ed a proteggerne gli interessi; rispetti i principi dei trattati sull'Unione ed il suo quadro istituzionale; venga utilizzata solo come *ultima ratio*, quando cioè sia in precedenza fallito il tentativo di raggiungere un accordo tra tutti i paesi dell'Unione; riguardi almeno la maggioranza degli Stati membri; non pregiudichi l'*acquis* comunitario e le misure adottate a norma dei trattati sull'Unione; non leda i diritti e gli interessi dei paesi non partecipanti e tanto meno impedisca una loro successiva adesione all'iniziativa.

ERMENEGILDO MARIO APPIANO