

50° anniversario dei trattati di Roma: dal trattato istitutivo Cee alla Costituzione europea

di Antonio de Cicco

A cinquant'anni dalla sua istituzione il trattato Cee resiste ancora alla «Costituzione europea». Ripercorriamo i passi della formazione dell'Unione europea, con un particolare interesse per il procedimento di formazione della legislazione.

Cinquant'anni, ma.... non li dimostra.

Il trattato istitutivo della Comunità economica europea (trattato C(e)e) (1), firmato a Roma il 25 marzo del 1957, unitamente a quello della Comunità europea dell'energia atomica (trattato Ceea o Euratom), compie cinquant'anni e nonostante il tentativo di pensionarlo, ad opera del trattato che istituisce la Costituzione europea, esso gode di ottima salute e continua a costituire la «fonte primaria» di tutte le politiche comunitarie e delle relative procedure decisionali.

In realtà, il testo della Costituzione europea, (firmato a Roma il 18 giugno del 2004), che prevede una **totale fusione del sistema** attraverso l'abrogazione del trattato Ce e di quello Ue, sostituendoli con un **unico testo costituzionale** articolato in 4 parti e 448 articoli, entrerà in vigore solo dopo la ratifica da parte degli Stati membri, secondo le procedure previste dalle rispettive costituzioni (voto parlamentare o referendum) (si veda la **tavola 1**).

A ritardarne l'attuazione rispetto alla data prevista del 1° novembre 2006, secondo le auspicate previsioni dell'art. 447 dello stesso trattato costituzionale, è stata la lunga e difficile fase di ratifica, dovuta all'esito negativo della procedura referendaria in alcuni paesi firmatari. Pertanto, si presume che, se verranno risolti tali inconvenienti, e verrà ripreso con unicità di intenti il cammino di ratifica, la Costi-

tuzione europea potrà entrare in vigore a partire dal **2009** per alcuni aspetti e dal **2014** per altri.

Ne consegue che attualmente i **trattati istitutivi** delle Comunità europee continuano a costituire la base giuridica del diritto delle Comunità europee, così definito proprio perché poggia sui 3 trattati istitutivi, e sulle disposizioni previste dagli atti adottati dalle istituzioni comunitarie in applicazione dei trattati stessi (regolamenti, direttive, ecc., quali fonti di diritto derivato, nonché sulle convenzioni internazionali concluse dalla Comunità europea in quanto soggetto di diritto internazionale). Pertanto, l'ordinamento comunitario si configura come un **ordinamento di diritto pubblico**, il cui fondamento è rappresentato dai trattati istitutivi (2).

Note:

(1) Si ricordi che a seguito delle modifiche introdotte con il trattato di Maastricht, dal 1993, l'espressione Comunità economica europea del trattato istitutivo è stata sostituita con quella di Comunità europea. Tale modifica, si precisa, non ha voluto esprimere un mero cambio di *nomen iuris*, bensì la volontà di non limitare l'azione comunitaria alle sole relazioni economiche, ma di estenderla anche ad altri settori fino ad allora di competenza dei singoli Stati membri.

(2) Si ricordano:

– il trattato Ceca, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, firmato a Parigi il 18 settembre
(segue)

Le leggi di ratifica ed esecuzione (3) hanno rappresentato l'elemento costitutivo dell'efficacia di tali trattati in Italia.

E proprio con l'esecuzione data ai trattati istitutivi delle Comunità europee, mediante leggi ordinarie di ratifica, sono stati riconosciuti **poteri normativi** agli Organi comunitari e gli atti da essi emanati possono avere efficacia diretta in ciascuno degli Stati membri.

Quindi, il diritto comunitario ha un **ordinamento giuridico autonomo**, indipendente dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ed è dotato di organi propri (le Istituzioni) cui sono stati attribuiti poteri sovrani (4).

Le istituzioni europee, create dal trattato di Roma, sono i promotori politici della costruzione europea e sono espressamente elencate nell'art. 7 del trattato Ce (5).

Il processo di armonizzazione fiscale e le regole di funzionamento in un'Europa sempre più integrata

In tale contesto, le **disposizioni nazionali**, in ambito fi-

la disciplina del settore siderurgico è stata totalmente integrata nel trattato Ce;

– il trattato Cee che istituisce la Comunità economica europea (Cee);

– il trattato Ceea o Euratom che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica firmato a Roma il 25 marzo 1957.

Ai 3 trattati originari, dal 1993, si è andato ad affiancare il trattato sull'Ue, di cui si dirà in maniera più ampia in seguito.

(3) Legge 766/52 per il trattato Ceca e legge 1203/57 per quelli Cee e Ceea.

(4) Le Comunità europee, non costituiscono, dunque, un'organizzazione internazionale del tipo consueto, né una federazione di Stati, bensì un'organizzazione interstatale autonoma dotata di diritti sovrani propri e di un ordinamento giuridico indipendente al quale, nel settore delle competenze ad esso attribuito, sono sottoposti tanto gli Stati membri quanto i loro cittadini. Pertanto, non è necessario che il diritto comunitario venga trasformato in Diritto nazionale; esso si applica direttamente ed immediatamente anche negli Stati membri, in quanto tale.

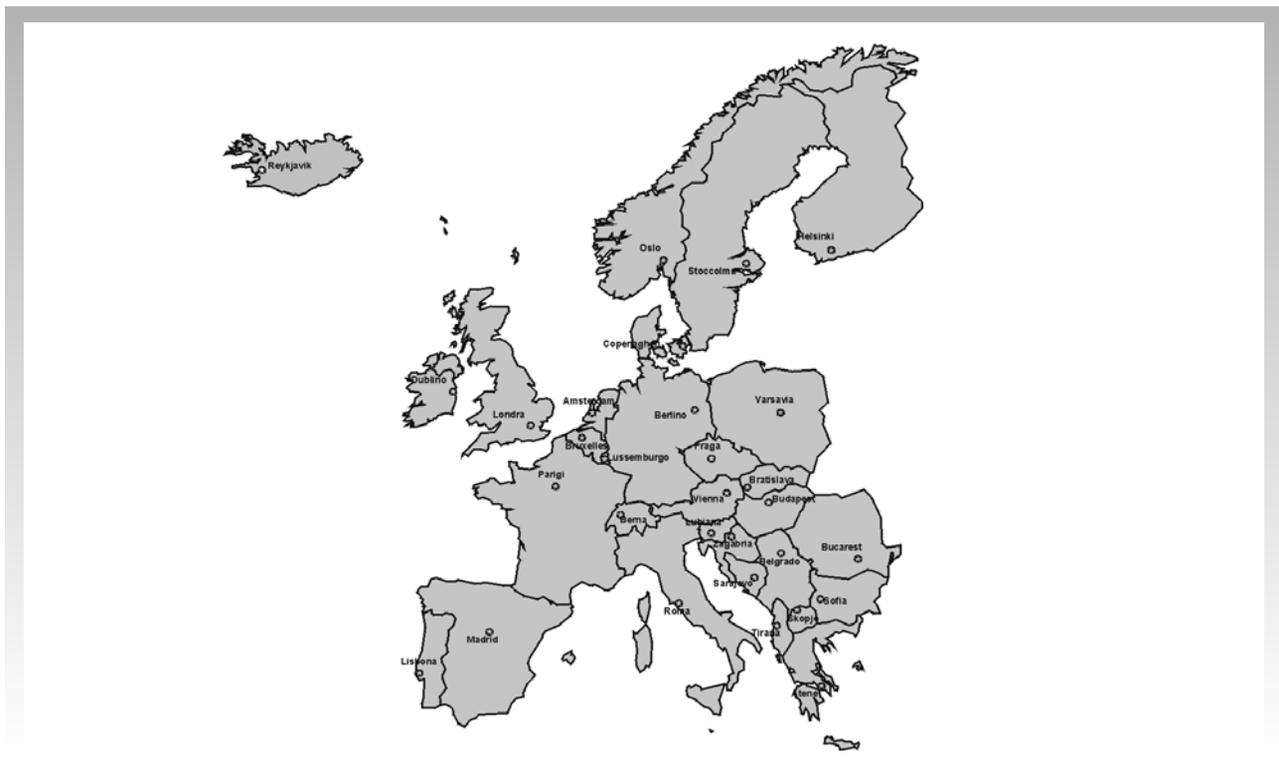
(5) Esse sono: il Parlamento europeo; il Consiglio dell'Unione europea; la Commissione europea; la Corte di giustizia; la Corte dei conti.

Tali istituzioni interagiscono con altri organi come il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, la Banca centrale europea, la Banca europea per gli investimenti, il Mediatore europeo e le agenzie comunitarie, costituendo così il sistema istituzionale europeo. In virtù della Costituzione europea, il «quadro istituzionale» dell'Unione comprenderà oltre alle istituzioni già citate anche il Consiglio europeo che verrebbe così promosso al rango di istituzione europea.

Note:

(segue nota 2)

1951. Dal 23 luglio 2002, data di scadenza del trattato Ceca,



scale, **sono il riflesso di quelle comunitarie**, ed in un'Europa sempre più integrata, **l'armonizzazione fiscale** svolge un ruolo strategico, considerevole per il **mantenimento e lo sviluppo del mercato interno**, la cui realizzazione, come si ricorderà, è stata avviata dal 1° gennaio del 1993.

Si pensi che, quando parliamo di Iva siamo portati ad esprimerci ed a ragionare in termini di dpr 633/73, nel testo attualmente vigente. Gli articoli del dpr succitato, però, altro non sono che la risultante delle modifiche introdotte al testo base dai provvedimenti normativi di recepimento delle direttive comunitarie, in particolare di quelle apportate alla direttiva 77/338/Cee, meglio nota come la **VI direttiva Cee**, di recente sostituita dalla direttiva 2006/112/Ce, che radica la propria base giuridica nel testo del trattato Ce, come peraltro tutte le disposizioni fiscali.

In materia «fiscale», occorre ricordare, che l'unico settore completamente armonizzato è quello dei **dazi doganali**, che costituiscono una delle «risorse proprie della Comunità» con le quali la stessa si alimenta e finanzia i vari programmi comunitari, mentre nell'ambito delle imposte dirette e per quanto attiene all'imposizione indiretta (si

pensi alle accise ed all'Iva) vi è un riavvicinamento delle legislazioni attraverso **direttive-struttura**, contemperate da una serie di deroghe previste per singoli paesi.

Per quanto riguarda l'imposizione indiretta, la base giuridica a livello comunitario è rappresentata dall'**art. 93 Ce** (già 99 Tce) che prevede che il Consiglio adotti, all'unanimità, disposizioni che riguardano **l'armonizzazione delle legislazioni** sull'imposizione indiretta (Iva, accise) quando queste siano necessarie ad assicurare l'instaurazione ed il buon funzionamento del mercato interno.

A livello legislativo, invece, il problema della realizzazione di un sistema comune di imposta sul valore aggiunto (Iva) che sostituisce le imposte indirette generali dei singoli Stati membri, con l'obiettivo di una «detassazione» delle esportazioni ed una «ritassazione» delle importazioni negli scambi commerciali intracomunitari e terzi, è stato raggiunto sin dagli anni '70 con la I° direttiva: 67/227/Cee. Con la II° direttiva: 67/228/Cee sono state invece definite la struttura e le modalità comuni di attuazione dell'Iva. A queste hanno fatto seguito altre direttive, tra le tante si ricorda la 77/338/Cee, meglio nota come **VI direttiva**, la quale (nonostante varie modifiche e

Tavola 1 - Le tappe dell'integrazione europea: da 7 a 27 Stati

Germania (1957)	Polonia (2004)
Italia (1957)	Malta(2004)
Belgio (1957)	Repubblica Ceca (2004)
Olanda (1957)	Ungheria (2004)
Lussemburgo (1957)	Cipro (2004)
Francia (1957)	Slovacchia (2004)
Danimarca (1973)	Estonia (2004)
Irlanda (1973)	Lettonia (2004)
Regno Unito (1973)	Lituania (2004)
Grecia (1981)	Slovenia (2004)
Portogallo (1986)	Bulgaria (2007)
Spagna (1986)	Romania (2007)
Austria (1995)	
Finlandia (1995)	
Svezia (1995)	

N. B.

La Svizzera sebbene avesse presentato domanda di adesione non entrerà nell'Ue in quanto la domanda stessa è da considerarsi superata a seguito del referendum (1992) che bocciò l'adesione allo Spazio Economico Europeo (See).

L'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia, la Croazia e la Turchia hanno lo Stato di paesi candidati. I negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia sono stati avviati il 3 ottobre 2005.

Tra i paesi candidati potenziali si annoverano: Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, compreso Kosovo, sotto l'egida delle Nazioni Unite.

deroghe è stata alla base dell'attuale sistema fino all'emanazione della direttiva succitata) aveva previsto tra le disposizioni una **base imponibile uniforme**. Tale uniformità scaturì non solo dall'esigenza di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, ma dalla scelta delle istituzioni comunitarie di **sostituire i contributi versati** dagli Stati membri al bilancio comunitario con le **risorse proprie**, includendo tra queste anche una piccola percentuale dell'Iva introitata da ciascuno Stato membro; pertanto la base imponibile doveva essere la stessa per tutti.

Anche il **regime transitorio degli scambi intracomunitari**, introdotto dalla direttiva 92/111/Cee (recepita in Italia dal dl 331/93 conv. Com modif. in legge 427/93), in vista della realizzazione del mercato unico, è stato, originariamente, integrato nella VI direttiva Ce .

A differenza dell'Iva, per le accise, invece, la base giuridica è costituita oltre che dall'art. 93 del trattato Ce, anche dall'art. **175 Ce**, introdotto dal trattato di Maastricht (già art. 130 S, che diventerà III-233 e ss. nella Costituzione europea), che consente nel settore dell'energia di adottare azioni anche di «natura fiscale» al fine di realizzare gli obiettivi di protezione ambientale e sanità pubblica previsti dall'art. 174 Ce (già art. 130 R). Per le accise armonizzate sono state emanate direttive volte a **definire la struttura e le modalità di attuazione del tributo per ciascun settore** (oli minerali, bevande alcoliche e tabacco) al fine di realizzare un ragionevole livello di uniformità. Tuttavia, sia le aliquote che le modalità applicative continuano a variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, con effetti negativi sia sulla concorrenza che sul fronte delle frodi. Per il futuro si tenterà di **armonizzare sempre più le strutture e le aliquote**, proprio per arginare gli effetti negativi, ma le difficoltà di raggiungere tale obiettivo esistono e non originano da questioni di carattere puramente fiscale. Si pensi ad esempio che alti livelli di aliquota sono stati imposti in alcuni Stati del nord Europa nel quadro di politiche intese a scoraggiare l'alto consumo di bevande alcoliche e di tabacco presente in quei paesi che costituiscono una preoccupante piaga sociale; diversamente l'Italia, grosso produttore di vino, ha adottato un'aliquota di accisa per questo prodotto pari a zero. Nel settore energetico, invece, l'obiettivo è quello di **rimuovere le distorsioni della concorrenza** tra fonti

energetiche sostituibili e propendere sempre più verso tasse ambientali.

Il settore dell'imposte dirette esulano, attualmente, dal campo di applicazione della legislazione comunitaria. Non si rinviene nei trattati alcuna disposizione in ordine all'armonizzazione delle imposte dirette. Le iniziative intraprese finora hanno avuto carattere generale e si sono basate, quale fondamento giuridico, sugli artt. **94 Ce** (già 100), **96 Ce** (già 101 Tce) e **97 Ce** (già 102 Tce) relativi alle misure da adottare per il **riavvicinamento delle legislazioni per il buon funzionamento del mercato interno** al fine di evitare distorsioni di mercato, in ordine alle decisioni relative agli investimenti, e sull'art. **293 Ce** (già 220) che impone agli Stati membri di avviare negoziati intesi a **garantire l'eliminazione della doppia imposizione** fiscale all'interno della Comunità.

Da quanto sopra detto emerge che distorsioni applicative, poste in essere dai singoli Stati membri, in quanto non coerenti con i criteri sviluppati dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue, sono causa di sempre crescenti ricorsi giurisdizionali.

Nel settore fiscale, ad esempio, il mancato rispetto nelle disposizioni legislative di recepimento dei principi comunitari e le antinomie - contrasto tra norme (6) ancora presenti tra le 2 disposizioni nazionali e comunitarie, porta

Nota:

(6) Nella quotidiana opera di interpretazione normativa sorgono problemi di coesistenza tra norme dotate di pari rango, anteriori o successive, oltre ai problemi derivanti in Italia dalla struttura regionale decentrata ed al rapporto di quest'ultima con la normativa comunitaria.

In tali circostanze la Corte costituzionale con sent. n. 389/89, ha affermato che l'applicazione della norma comunitaria non dà luogo ad ipotesi di abrogazioni o di deroga, né a forme di caducazione o d'annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.

La succitata sentenza ha innovato, puntualizzando inoltre che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzioni alle leggi (e agli atti aventi forza di leggi) tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri come gli organi amministrativi, sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dal trattato Ce, nell'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

Tale sentenza quindi riconosce anche agli organi amministrativi il potere di disapplicare la norma interna incompatibile con le norme comunitarie.

sempre più di frequente la Commissione europea ad intentare «procedure di infrazione» nei confronti dei singoli Stati membri. Infatti, nonostante la realizzazione del mercato interno sia avvenuta da oltre 13 anni, questi inconvenienti sono gli effetti della mancata completa armonizzazione in campo fiscale.

In materia «fiscale», occorre ricordare, che l'unico settore completamente armonizzato è quello dei dazi doganali, che costituiscono una delle «risorse proprie della Comunità» con le quali la stessa si alimenta e finanzia i vari programmi comunitari.

rale o di una singola tassa ed anche del carattere di centralità della sovranità nazionale riconosciuta finora in materia fiscale

Il voto all'unanimità costituisce ancora oggi **la base giuridica** per le decisioni in campo fiscale, sebbene la Commissione continui a giudicare indispensabili il passaggio al voto «a maggioranza qualificata» almeno per determinate questioni, in considerazione dei sempre maggiori problemi che comporta il raggiungimento di decisioni unanimi sulle proposte legislative, man mano che si procede ad ulteriore allargamento.

Il processo di integrazione europeo e le procedure decisionali di formazione degli atti legislativi comunitari

Dalla data della firma dei trattati istitutivi, però, la progressiva evoluzione del processo d'integrazione europeo, l'ampliamento delle competenze comunitarie hanno richiesto e richiedono sempre **nuove modifiche ed adattamenti** del sistema giuridico-istituzionale dei trattati istitutivi, in quanto il testo originario non risultava più in linea con i mutati scenari socio-economici, geografici e politici che nel corso del tempo si sono andati delineando.

Da ultimo, l'ingresso dal 1° gennaio 2007 di Romania e Bulgaria ha portato ad un'Unione europea a 27 Stati con

I fattori di divergenza dei sistemi tributari dei vari paesi membri sono spesso, però, la conseguenza di differenti strutture economiche e sociali dovute a concezioni diverse sul ruolo dell'imposizione fiscale in gene-

22 lingue ufficiali ed una popolazione di circa 500 milioni di cittadini.

Tale allargamento dello scenario ha comportato la necessità di un ulteriore adeguamento, da tale data, delle istituzioni e delle regole comunitarie: tra le quali si segnala:

- la nuova composizione della Commissione;
- la nuova ripartizione dei seggi al Parlamento europeo;
- la nuova definizione della maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, fissata a 255 voti su un totale di 345, a condizione che ciò rappresenti anche una maggioranza nel numero dei cittadini degli Stati membri. A tal fine sono state aggiornate le cifre ufficiali relative alla popolazione dell'Ue e degli Stati membri per il 2007, pertanto, la soglia del 62% è raggiunta con 305,5 milioni di persone su un totale di 492,8 milioni. Il voto a maggioranza in sede di Consiglio, prevede infatti che, in caso di adozione di una decisione che richiede la maggioranza, gli Stati membri che compongono tale maggioranza rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione europea.

- una maggiore efficacia dello strumento della «cooperazione rafforzata» (introdotto dal trattato di Amsterdam 1997/99);

- importanti riforme sia nel sistema della politica europea di sicurezza e di difesa che in quello giurisdizionale dell'Unione.

Peraltro, la Commissione europea, al fine di consentire a Romania e Bulgaria, all'indomani del loro ingresso nell'Unione, di compiere ulteriori passi avanti, sia per **combattere la criminalità organizzata** e la **corruzione**, che per **adeguare i rispettivi ordinamenti giuridici** e garantire la sicurezza dei prodotti alimentari, ha presentato un pacchetto di misure transitorie per prevenire o porre rimedio a eventuali lacune e garantire una più agevole integrazione in un'Unione che vede l'ingresso di 30 milioni di nuovi cittadini. Cittadini nei confronti dei quali, a partire dal 1° gennaio 2007 si applicano tutti i diritti validi per i cittadini dell'Ue, tra i quali la **libera circolazione** delle persone e delle merci che potranno circolare senza limiti di sorta all'interno dell'Ue.

Il costante processo di integrazione europeo ha comportato che i trattati originari ne sono usciti, nel tempo, sensibilmente trasformati.

Il processo di revisione dei trattati è avvenuto attraverso

conferenze intergovernative che si sono concluse con la firma di trattati che hanno preso il nome delle località dove si sono tenuti ed hanno prodotto i loro effetti dopo le procedure di ratifica da parte degli Stati firmatari, previste dalle rispettive costituzioni (voto parlamentare e/o referendum).

Le varie tappe del processo di integrazione europea, dopo i trattati istitutivi, possono così sintetizzarsi:

- trattato sulla fusione degli esecutivi (1965/67);
- atto Unico europeo (1987);
- trattato di Maastricht (1992/93) - ufficialmente denominato trattato sull'Unione europea;
- trattato di Amsterdam (1997/99);
- trattato di Nizza (2001); ed infine il
- trattato che adotta la Costituzione europea (2004).

I trattati, appena citati, non sono andati ad aggiungersi a quelli istitutivi, ma hanno costituito lo strumento giuridico per le loro modificazioni, ad eccezione del trattato sull'Ue (7).

Infatti, il trattato sull'Unione europea (TUE) firmato a Maastricht nel 1992 (entrato in vigore 1° novembre 1993) ha costituito un'ulteriore tappa nel processo di integrazione europea; infatti, oltre che modificare i 3 trattati istitutivi per adeguarli alla nuova realtà geo-politica, **ha introdotto l'atto costitutivo dell'Unione europea** (di seguito Ue). Il **trattato dell'Unione europea** (art. 1 Ue) non sostituisce quelli delle «Comunità europee», ma le associa, costituendo quello che convenzionalmente è stato definito il tetto istituzionale dell'architettura europea, sul quale poggiano i 3 pilastri:

- nel primo pilastro, rientrano le Comunità europee e le procedure decisionali ad esse afferenti;
- nel secondo la politica estera e di sicurezza comune (Pesc), disciplinata dal titolo V del trattato Ue;
- nel terzo la «cooperazione in materia di giustizia ed affari interni» (Gai), contemplata nel titolo VI del trattato Ue, rinominato in seguito alle modifiche apportate dal trattato di Amsterdam in «cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale». Il testo della Costituzione europea, in via di ratifica, prevede, invece, una radicale rifusione del sistema. I 3 pilastri sono destinati ad essere fusi, pur mantenendo procedure particolari nel settore della politica estera e di sicurezza comune e della politica di difesa, secondo la figura riprodotta nella **tabola 2**.

Le procedure decisionali per la formazione degli atti legislativi comunitari

Secondo tale struttura, le procedure decisionali cambiano radicalmente a seconda che ci si trovi nell'ambito del «primo pilastro, del secondo o del terzo».

Nell'ambito del primo pilastro, come nel caso delle politiche comunitarie disciplinate dalla parte IV del trattato Ce (artt. da 23 a 188), sono previsti interventi sia diretti delle istituzioni comunitarie che interventi atti ad integrare le azioni degli Stati membri, nei settori individuati dai trattati istitutivi e nei quali si è proceduto ad un trasferimento di competenze dagli Stati membri alla Comunità, pertanto, nell'ambito del primo pilastro si dispone degli **strumenti legislativi** e delle **procedure** definite dai trattati istitutivi della Ceca, C(e)e, e dell'Euratom (es. regolamenti, direttive, decisioni, ecc.), secondo quello che viene definito «metodo comunitario», mentre nell'ambito degli altri due pilastri, si applica «il metodo intergovernativo», secondo il quale le **procedure decisionali** e la **cooperazione comunitaria**, continua a svolgersi secondo il classico sche-

Nota:

(7) In particolare:

1. l'atto Unico europeo ha posto le basi per la realizzazione di uno spazio unico senza frontiere nel quale assicurare la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;
2. il trattato sull'Unione ha in parte ampliato il campo di azione della Comunità ed in parte lo ha innovato prevedendo nuovi campi di azione;
3. il trattato di Amsterdam ha, invece, avuto il merito di aver razionalizzato e semplificato le disposizioni che si erano andate progressivamente a sovrapporsi nel tempo, integrando, modificando ed ampliando i trattati, abrogando disposizioni obsolete, introducendo una nuova numerazione degli articoli dei trattati stessi, provvedendo a fornire una tabella di corrispondenza tra la vecchia e la nuova numerazione e ha esteso i casi in cui è previsto che il Consiglio voti a maggioranza qualificata e non all'unanimità, consentendo così di snellire il processo decisionale;
4. il trattato di Nizza ha ampliato la base giuridica delle competenze comunitarie della politica commerciale, originariamente riservata allo scambio di merci, estendendola anche agli accordi sui servizi ed alla proprietà intellettuale, ed ha provveduto ad adeguare le istituzioni comunitarie all'allargamento dell'Europa da 15 a 25 ed infine a 27 Stati;
5. il trattato che istituisce la Costituzione europea ha previsto una radicale rifusione del sistema attraverso l'abrogazione del trattato Ce e di quello Ue. I 3 pilastri su cui poggia il tetto istituzionale dell'Ue sono destinati ad essere fusi, pur mantenendo procedure particolari nel settore della politica estera e di sicurezza comune e della politica di difesa.

ma negoziale che si basa sulla stipula di «convenzioni internazionali» che dovranno essere successivamente ratificate da ciascuno degli Stati membri.

Tale disomogeneità nelle procedure (tra metodo comunitario e quello intergovernativo) è da attribuire alla volontà degli Stati membri di **non trasferire integralmente** alle istituzioni comunitarie il **potere decisionale** nei delicati settori della politica estera degli affari interni e della giustizia, cioè in quelli rientranti nel secondo e terzo pilastro.

Appare pertanto evidente che le procedure decisionali nell'ambito del primo pilastro saranno più celeri e snelle

(proposta legislativa presentata dalla Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento europeo: se non vi sono emendamenti, l'atto viene adottato in seno al Consiglio), rispetto a quelle (stipula di convenzioni internazionali e ratifica da parte di tutti gli Stati membri) previste dal metodo intergovernativo.

Tuttavia, il trattato Ue ha previsto la possibilità di «comunitarizzare», attraverso il meccanismo della cosiddetta «passarella comunitaria» le materie disciplinate nell'ambito del secondo e terzo pilastro, trasferendole al primo pilastro (pilastro comunitario).

Tavola 2 - Struttura a tempo dell'Ue raffigurante il passaggio dal «metodo intergovernativo» a quello «comunitario»

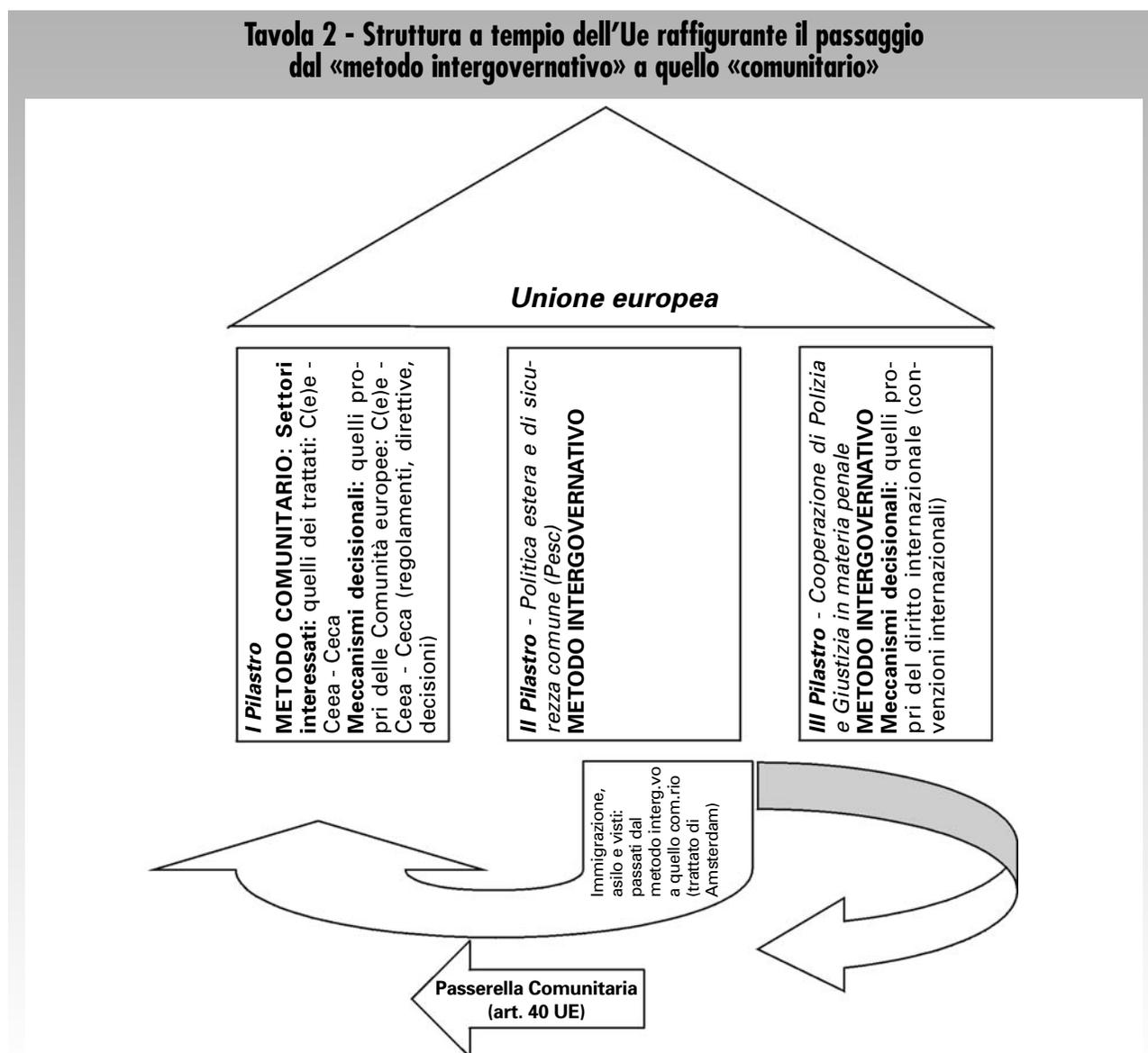


Figura tratto dal testo di: «Legislazione e tecnica doganale. Transazioni commerciali con l'estero. Strategie per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese. Contrasto alle frodi nella globalizzazione dei mercati» di Antonio de Cicco - ed. G. Giappichelli, 2003

Infatti, a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam al testo del trattato Ue, quasi tutti i settori che rientravano nel terzo pilastro, quali le politiche nel campo dell'immigrazione, del diritto di asilo, dei visti, della cooperazione doganale, sono stati comunitarizzati, cioè sono passati **dal metodo intergovernativo a quello comunitario**.

Nella pratica viene messa in risalto la sostanziale differenza nelle procedure tra metodo comunitario ed intergovernativo. Si pensi che per approvare un atto la cui base giuridica non rientri tra gli obiettivi del trattato Ce si richiede, in ambito di Conferenza intergovernativa, la ratifica di tutti i paesi firmatari.

Infatti, mentre nel metodo comunitario le competenze degli organi istituzionali e le procedure di approvazione degli atti sono **interamente disciplinate dai trattati istitutivi**, nel caso della Politica di sicurezza comune (Pesc) e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, cioè negli altri 2 pilastri, si applica il cosiddetto **metodo intergovernativo**, in base al quale gli accordi tra gli Stati membri (negoziati se si è nell'ambito della procedura di adesione, conferenza intergovernativa nel caso di modifica dei trattati) sono successivamente **sottoposti alla ratifica di tutti gli Stati** conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

In tale contesto il «Consiglio europeo» (art. 4 TUE), da non confondere con il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, non legifera e non è un'istituzione comunitaria. Esso opera secondo gli schemi negoziali di diritto internazionale, quale la convenzione internazionale, il cui atto finale dovrà essere poi oggetto di ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

A parte la convenzione internazionale, prevista solo nell'ambito della cooperazione del terzo pilastro, gli altri strumenti tipici della cooperazione nell'ambito del secondo e terzo pilastro sono i **principi**, gli **orientamenti generali**, le **strategie comuni**, le **azioni comuni**, le **posizioni comuni**, la **cooperazione sistematica**, le **decisioni-quadro** e le **decisioni**, atti questi tutti scarsamente vincolanti per gli Stati membri e quasi sempre adottabili soltanto all'unanimità.

La stessa fonte giuridica per l'azione comunitaria a tutela degli interessi finanziari della Comunità ed in materia di lotta alle frodi comunitarie, radica proprio nella lettera del

trattato istitutivo della Comunità europea, così come modificato da quello di Amsterdam (art. 280), che ha introdotto il cosiddetto «principio di assimilazione», secondo il quale gli interessi finanziari comunitari vengono assimilati a quelli nazionali, comunitarizzando così tale settore che in precedenza era contemplato nell'ambito della politica del terzo pilastro, all'art. 29 del trattato Ue, sulla cui previsione erano state

A seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam al testo del trattato Ue, quasi tutti i settori che rientravano nel «terzo pilastro», quali le politiche nel campo dell'immigrazione, del diritto di asilo, dei visti, della cooperazione doganale, sono stati comunitarizzati.

adottate diverse convenzioni, alcune non ancora applicate a causa del lungo e tumultuoso processo di ratifica. Tra queste è opportuno ricordare la convenzione sulla **mutua assistenza e la cooperazione fra le amministrazioni doganali**, meglio nota come «convenzione di Napoli II». Tale convenzione introduce forme particolari di cooperazione nelle quali sono previste consegne controllate, operazioni di infiltrazione, squadre investigative speciali comuni. In particolare il trattato sull'Unione europea, così come modificato da quello di Amsterdam prima e di Nizza poi, ha espressamente individuato, nei settori della giustizia e della sicurezza, una più stretta cooperazione fra le autorità doganali e le altre autorità, anche di Polizia, degli altri Stati membri, sia direttamente che tramite l'Europol, Ufficio europeo di polizia.