

Scheda DIECI

La legislazione comunitaria e le Istituzioni.**1. LA LEGISLAZIONE COMUNITARIA****1.1. La tipologia degli atti normativi.**

La Unione Europea può adottare i seguenti atti normativi :

- **raccomandazioni e risoluzioni** che non sono vincolanti,
- **regolamenti** che sono vincolanti e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri, .
- **decisioni** che sono direttamente vincolanti per le persone alle quali sono destinate, inclusi gli Stati membri, le persone fisiche e le persone giuridiche,
- **direttive** che devono essere applicate tramite leggi o regolamenti nazionali degli Stati membri entro scadenze ben definite (generalmente comprese fra 18 mesi e due anni).

In particolare :

⇒ nel quadro delle competenze **CECA**, la **Commissione** svolgeva un ruolo di fondamentale importanza. Essa, infatti poteva :

- * prendere decisioni
- * formulare raccomandazioni
- * emettere pareri non vincolanti.

⇒ nel quadro delle competenze **CE e CEEA**, ed ora in generale, sia il **Consiglio**, sia la **Commissione** (per le misure di esecuzione) possono :

- * adottare **regolamenti** ;
- * adottare **direttive** ;
- * prendere **decisioni** ;
- * formulare **raccomandazioni e pareri**

Per più di 20 anni la **direttiva** è stata lo strumento principale della politica comunitaria.

La Comunità definisce obiettivi, norme e procedure concedendo agli Stati membri una certa flessibilità nel trasporli nei sistemi nazionali amministrativi e giuridici. In questo modo, laddove uno Stato membro può scegliere di emanare una nuova legge che riproduce virtualmente il testo della direttiva, un altro Stato membro che possiede già una legislazione nel settore di influenza della direttiva può scegliere di attuare quest'ultima modificando le leggi esistenti o mediante regolamenti amministrativi.

Talvolta occorrono anni per applicare completamente una direttiva e gli Stati membri possono non essere d'accordo in merito alla trasposizione delle direttive nelle leggi nazionali, ecco perché la Comunità ha recentemente fatto un uso sempre più frequente di **regolamenti** che entrano in vigore più velocemente e sono applicati direttamente in tutta la Comunità.

Le **decisioni**, per materie espressamente previste dai trattati, sono obbligatorie per i destinatari di esse : Governi, o imprese o privati.

I trattati fissano vari criteri per l'**entrata in vigore** dei diversi tipi di legge comunitaria:

- i **regolamenti** entrano in vigore nella data in essi specificata o, in mancanza di questa, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* ;
- le **direttive** e le **decisioni** devono essere notificate ai destinatari ed entrano in vigore con la notificazione. Le direttive spesso indicano un limite di tempo entro il quale gli Stati membri devono renderle effettive;
- i trattati internazionali entrano in vigore una volta ratificati da tutti gli Stati.

1.2. L'efficacia delle norme comunitarie.

I **regolamenti** sono vincolanti e direttamente applicabili in tutti gli Stati, ed a essi devono attenersi non solo gli Stati, ma tutti i soggetti agenti nello Stato, le aziende, i privati cittadini singoli e nelle libere associazioni.

Le **decisioni** sono vincolanti direttamente per le persone alle quale sono destinate : Stati, persone fisiche o persone giuridiche.

Le **direttive** sono vincolanti per gli Stati, che entro determinati tempi devono predisporre gli strumenti giuridici per renderle operative nell'interno dello Stato.

Si parla tuttavia di **efficacia diretta**, tanto delle **direttive**, quanto dei **trattati**, come portato della giurisprudenza costante della Corte di Giustizia.

Pur senza entrare nel merito della questione che è squisitamente giuridica è opportuno sintetizzare quanto la Giurisprudenza della Corte di Giustizia ha confermato costantemente :

in linea di principio quando una **norma di un Trattato** comunitario imponga a carico di Stati, di imprese o dei singoli, obblighi precisi, concretantisi o in comportamenti attivi o in astensioni si ritiene che essa norma abbia efficacia diretta ;

viceversa, quando le disposizioni, del Trattato, hanno una portata troppo generica ed indeterminata, ovvero attribuiscono alle istituzioni od agli Stati membri un certo margine di discrezionalità, si nega una simile efficacia o per lo meno se ne circoscrivono rigorosamente i termini.

Per quanto riguarda invece l'**efficacia diretta delle direttive** la giurisprudenza della Corte di giustizia ha espresso il concetto secondo cui l'effetto vincolante della direttiva comporta, per le autorità nazionali, il divieto di opporre al singolo qualunque disposizione, legislativa o amministrativa del proprio ordinamento, se non conforme ad una disposizione della direttiva che imponga **un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso, la quale presenti inoltre tutte le caratteristiche necessaria per poter essere applicata dal giudice.**

Pertanto decorso inutilmente il termine entro cui lo Stato avrebbe dovuto adottare i necessari provvedimenti di attuazione i singoli **possono far valere in giudizio** i diritti precisi ed incondizionati che derivano loro dalla direttiva ed i **giudici nazionali devono** accogliere una simile richiesta ; allo stesso tempo viene fatto divieto assoluto alle autorità nazionali di opporre ai

privati qualunque disposizione interna non conforme ad una disposizione della direttiva che imponga appunto **obblighi precisi ed incondizionati**.

2. LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA.

2.1 Introduzione.

Il sistema comunitario rappresenta un sistema istituzionale originale. L'UE è infatti ben più che un'organizzazione intergovernativa, in quanto possiede una personalità giuridica propria ed ampi poteri; non è però una federazione, in cui i governi e i parlamenti nazionali siano subordinati a istituzioni centrali federali.

È la divisione dei compiti tra la **Commissione**, incaricata di formulare proposte rispondenti all'interesse generale, ed il **Consiglio**, che detiene il potere di decisione, a costituire l'originalità e l'efficacia del sistema istituzionale comunitario.

Il **Parlamento europeo** svolge un ruolo sempre più attivo nel dialogo tra queste due istituzioni.

Questo sistema garantisce che vengano sempre presi in considerazione tutti gli interessi o i problemi degli Stati membri, quali che siano la dimensione e il peso economico di ciascuno di essi.

Create dai trattati di **Parigi** e di **Roma** per le tre Comunità (CECA, CEE, EURATOM), alcune delle istituzioni erano inizialmente distinte: per ciascuna Comunità esistevano una **Commissione** (detta **Alta Autorità** per la CECA) e un **Consiglio** dei ministri distinti, ma l'**Assemblea parlamentare** e la **Corte di giustizia** erano comuni.

Nel 1967 le istituzioni sono state unificate: da allora esistono una sola Commissione e un solo Consiglio per le tre Comunità.

I successivi ampliamenti da 6 a 12 e da 12 a 15 Stati membri, ed infine l'ultimo allargamento a 25, non hanno modificato la struttura delle istituzioni né le loro attribuzioni; è mutata soltanto la loro **composizione numerica**.

L'Atto Unico, invece, ha **esteso le competenze** della Comunità e introdotto modifiche significative nel **funzionamento** degli organismi europei e nei loro rapporti. Procedendo oltre i trattati di Parigi e di Roma, di contenuto essenzialmente economico, esso ha aperto la strada all'Unione europea, entrata in vigore il 1° novembre 1993.

L'Unione europea è fondata sulle Comunità europee, integrata dalla cooperazione politica e dalla cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia, ha come obiettivo l'istituzione di un'Unione economica e monetaria.

Questa estensione delle competenze comporta mutamenti istituzionali di rilievo, principalmente a beneficio del Parlamento europeo e della Corte dei conti, diventata una delle istituzioni; è stato creato un Comitato delle regioni.

La politica estera e di sicurezza comune, gli affari interni e la giustizia rientrano nella sfera della cooperazione intergovernativa, gestita dal Consiglio con il concorso della Commissione e in consultazione con il Parlamento.

Ulteriori significative modifiche sono state apportate con il Trattato di Nizza, del 2001.

Queste norme rimangono in vigore fino a quando non entreranno in vigore le norme della Nuova Costituzione.

2.2 Il percorso delle istituzioni dalla CECA all'UE.

Le istituzioni della CECA erano :

L'Alta Autorità
 Il Consiglio dei Ministri
 La Corte di Giustizia
 L'Assemblea Parlamentare

^^^^^^^^^^

Il Comitato consultivo

L'Alta Autorità decideva secondo il principio della *maggioranza* ; ad essa spettava non solo il potere esecutivo ma anche il potere normativo nei confronti degli Stati membri, delle imprese, delle associazioni di imprese di produzione e di distribuzione dei prodotti carbo-side-urgici, nei limiti delle competenze espressamente previste dal trattato istitutivo

Le istituzioni della CEE e della CEEA-EURATOM erano :

La Commissione
 Il Consiglio
 La Corte di Giustizia
 Il Parlamento Europeo

^^^^^^^^^^^^^^

Il Comitato Economico e sociale con funzione consultiva.

Per quanto riguarda il processo decisionale nell'ambito CEE il potere deliberativo era attribuito al Consiglio, organo composto dai rappresentanti degli Stati, mentre alla Commissione, organo tecnocratico composto da individui era conferito solamente il potere di proposta ; ma simile ripartizione di competenze denota senza dubbio **un passo indietro** nella via della integrazione comunitaria, specie nei confronti della CECA, il cui organo decisionale è l'Alta Autorità.

Negli anni seguenti , nel difficile processo genetico di una Comunità che si prefigge l'obiettivo di una unione politica, si assiste al tentativo delle varie istituzioni di spostare dalla propria parte il peso della importanza, nel quadro generale di qualcuno che spinge verso soluzioni sovranazionali e chi invece intende proteggere le sovranità nazionali.

Sotto questa luce devono essere visti :

- il tentativo della Commissione di attribuirsi poteri il più vicini possibili a quelli dell'Alta autorità della CECA ;
- il tentativo di passare per le decisioni del Consiglio dal criterio della unanimità a quello della maggioranza ;
- i tentativi che hanno portato sempre più al potenziamento dei Vertici (Consiglio) ;
- il coinvolgimento nel processo decisionale del Parlamento europeo.

Il Consiglio, in ambito CEE, all'inizio della sua costituzione, decideva all'unanimità, ma ciò sarebbe dovuto avvenire per un periodo transitorio di 12 anni ed a partire dal 1° gennaio 1970 avrebbe dovuto decidere

- a maggioranza qualificata, ponderata, normalmente
- all'unanimità, in casi eccezionali.

Il Trattato di Bruxelles, dell'8 aprile 1965, stabilisce la fusione delle Istituzioni.

“Con il Compromesso di Lussemburgo gli Stati membri convennero che in tutte le ipotesi in cui fossero in gioco importanti interessi nazionali, sarebbe stato necessario ricercare una soluzione accettabile da parte di tutti e la discussione avrebbe dovuto procedere fino a raggiungere un accordo unanime; in tal modo, sebbene in termini sfumati, si sostituì il criterio della maggioranza con quello dell'unanimità, tipico delle Conferenze internazionali; di qui, l'espressione spesso usata, di «internazionalizzazione» della Comunità.

Gli stessi Governi stabilirono poi la competenza congiunta dei presidenti del Consiglio e della Commissione, ad accreditare presso di loro i capi missione di Stati terzi, al momento della presentazione delle credenziali diplomatiche, ed a mantenere i collegamenti con le altre organizzazioni internazionali. La soluzione concordata, comportò come conseguenza immediata, una prima, grave limitazione delle competenze della Commissione, poiché tale istituzione, in virtù dei Trattati istitutivi, era stata fino ad allora, l'unica titolare del potere di rappresentanza esterna della Comunità nei confronti degli Stati terzi e delle organizzazioni internazionali.

Da ultimo, venne decisa l'istituzione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti degli Stati membri presso la Comunità, c.d. COREPER che divenne l'interlocutore permanente e privilegiato della Commissione: così, se da un canto si assicurava formalmente la continuità dell'azione del Consiglio, dall'altro, si restringevano ulteriormente le funzioni della Commissione stessa, perché questa, tra l'altro, doveva abbandonare la prassi

sino allora seguita, di rivolgersi in via preliminare, ai gruppi pubblici o privati nazionali, onde ottenere pareri e informazioni in merito alle proprie iniziative.

Viceversa, a partire da quel momento, le proposte di particolare importanza, presentate al Consiglio, avrebbero dovuto essere precedute da appropriati contatti con i Governi degli Stati membri, attraverso il Coreper, e tutti gli atti ufficiali o le proposte della Commissione, sarebbero stati resi pubblici, solo dopo essere stati comunicati ed inviati formalmente al Consiglio, o agli Stati membri.

Le decisioni adottate in quella occasione, rappresentano senza alcun dubbio, un punto di regresso nel processo di integrazione, perché hanno completamente stravolto l'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati e, una volta snaturato il previsto dialogo Commissione - Consiglio, la prima non svolge più il ruolo che in origine, le era stato assegnato.

In realtà, con gli Accordi di Lussemburgo, le cui motivazioni erano ben più gravi di quanto venne all'epoca proclamato, gli Stati membri hanno proceduto ad una revisione del Trattato senza seguire le procedure dettate al riguardo dall'art. 236 e la presa di posizione del Generale De Gaulle, costituì solo un'occasione di cui gli stessi approfittarono per modificare la situazione che si sarebbe determinata nell'immediato futuro, accogliendo le proposte della Commissione.”

(Vds. F. Lauria - L'Unione europea, UTET 1996, pag. 11-12)

Il Vertice di Parigi (1974)

Nel processo di potenziamento del potere dei Vertici, i Capi di Stato e di Governo dei Nove riuniti a Parigi il 9 dicembre 1974, decisero di **istituzionalizzare i Vertici**.

Il Consiglio Europeo si sarebbe riunito almeno tre volte l'anno, quale «Consiglio della Comunità e nel contesto della cooperazione politica», per divenire il punto culminante del processo di integrazione europea, con funzioni di indirizzo politico su tutte le materie che interessano gli Stati membri, anche se trascendono l'area delle competenze comunitarie stabilite dai Trattati, così come da ultimo ha disposto l'art. D del Trattato sull'Unione.

In quella stessa riunione, i nove Stati membri dettero il proprio assenso alle elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo, per il 1979.

In seguito gli Stati membri formarono, il 22 luglio 1975 a Bruxelles un nuovo Trattato che istituiva la Corte dei Conti e conferiva maggiori poteri al Parlamento Europeo in materia di bilancio, riconoscendogli in particolare il diritto di respingere *in toto* il bilancio stesso, ed il 20 settembre 1976 veniva emanato l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale e diretto.

2.3 IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA si presenta con questi organismi e/o istituzioni:

- 1) *Il Vertice dei Capi di Stato*
- 2) *Le Istituzioni*
- 3) *Gli organi finanziari*
- 4) *Gli organi consultivi*
- 5) *Gli organi interistituzionali*
- 6) *Gli organi decentrati dell'Unione europea (agenzie)*

2.3.1. Il Vertice dei capi di Stato o di Governo è chiamato in gergo il Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo è costituito dai **Capi di Stato o di governo** degli Stati membri dell'Unione, che tengono riunioni a scadenze regolari.

Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.

Esso non legifera.

Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, il Consiglio europeo si è riunito per la prima volta nel 1975.

Esso si è sostituito alla prassi delle conferenze europee al vertice, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974.

L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo (1986) ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht, 1992).

È convocato almeno due volte l'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. È presieduto dallo Stato membro che esercita per sei mesi la presidenza dell'Unione europea, secondo un determinato ordine.

La **Costituzione**, in via di **ratifica**, prevede di attribuire al Consiglio europeo lo statuto di istituzione europea. Essa prevede inoltre di modificare il sistema della presidenza del Consiglio europeo e di creare la funzione permanente di presidente del Consiglio europeo, per una durata di due anni e mezzo.

2.3.2 Le Istituzioni.

Le istituzioni dell'UE, così come si sono venute consolidando dopo il trattato di Maastricht sono :

- **Il Parlamento europeo**
- **Il Consiglio dell'Unione Europea**
- **La Commissione europea**
- **La Corte di Giustizia**
- **La Corte dei Conti**
- **Il mediatore europeo**
- **Il garante europeo dei dati**

Il Consiglio dell'Unione europea rappresenta gli interessi degli Stati membri ed è il **legislatore** dell'Unione europea. È affiancato nei suoi lavori dal **Coreper** (Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso le Comunità).

La Commissione dispone di un diritto di **iniziativa** quasi esclusivo in materia legislativa ; assicura il rispetto dei trattati o degli atti adottati per la loro applicazione ; è responsabile **dell'esecuzione** delle politiche comunitarie.

Il Parlamento europeo ha il diritto di chiedere alla Commissione di presentare una proposta ; investe e controlla la Commissione, **partecipa** al potere **legislativo** grazie alla procedura di codecisione, partecipa all'elaborazione dei bilanci e controlla le spese comunitarie.

La Corte di giustizia controlla la legittimità degli atti e degli organi comunitari ed il rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri.

La Corte dei conti presenta al Consiglio ed al Parlamento una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti, la legittimità e la regolarità delle relative operazioni ; dopo la chiusura di ciascun esercizio stende una relazione annuale ; assiste il Consiglio ed il Parlamento nel controllo dell'esecuzione del bilancio.

In particolare.

2.3.2.1. LA COMMISSIONE

La Commissione è un organo al tempo stesso propositivo ed esecutivo. Ad essa spetta dare impulso alla vita dell'Unione europea, gestire le politiche comuni, dare esecuzione al bilancio e dirigere l'amministrazione.

Composizione.

Fino al 1° maggio 2004 la Commissione constava di 20 commissari: due per ciascuno degli Stati membri più popolosi (Germania, Inghilterra, Spagna, Francia, Italia) e uno per ciascuno degli altri 10 paesi UE.

Il 1° maggio 2004, con l'adesione all'Unione di dieci nuovi paesi, i membri della Commissione sono saliti a 30, aggiungendo ai 20 Commissari già in carica un Commissario per ogni nuovo paese.

Da quando è entrata in carica la nuova Commissione 2004-2009, ossia dal 1° novembre 2004, vi sono solo 25 Commissari, uno per paese.

Non appena vi aderiranno anche la Bulgaria e la Romania, l'Unione raggiungerà i 27 Stati membri.

In quel momento, il Consiglio deciderà all'unanimità il numero massimo di commissari. Questi dovranno essere meno di 27 e la loro nazionalità sarà stabilita mediante un sistema di rotazione assolutamente equanime.

Ogni cinque anni viene nominata una nuova Commissione, entro sei mesi dalle elezioni del Parlamento europeo.

Questa è la procedura:

- i governi degli Stati membri stabiliscono insieme chi sarà il presidente della nuova Commissione; la designazione avviene durante il Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata;

- il presidente designato, di comune accordo con i governi degli Stati membri, sceglie gli altri membri della Commissione. Anche questa decisione viene presa con maggioranza qualificata;
- il nuovo Parlamento incontra quindi tutti i membri ed esprime un parere sull'intero "collegio".
- dopo questo parere vi è la definitiva nomina da parte del Consiglio europeo, a maggioranza qualificata.
- una volta approvata, la nuova Commissione inizia ufficialmente a lavorare nel gennaio successivo.

I Commissari si impegnano ad agire, nel corso del loro mandato, in piena indipendenza nei riguardi sia dei governi nazionali sia del Consiglio, il quale non può porre termine al mandato della Commissione. Solamente una mozione di censura votata dal Parlamento europeo può costringere a dimissioni collettive la Commissione, che sarà in tal caso sostituita (procedura finora mai utilizzata).

Ogni commissario è responsabile di un *portafoglio* ed ha autorità su una o più direzioni generali.

La Commissione si riunisce una volta alla settimana a Bruxelles. I suoi uffici sono ubicati a Bruxelles ed a Lussemburgo, oltre che in altre sedi esterne.

Con il Trattato di Nizza sono aumentati i poteri del **Presidente della Commissione** che :

- decide l'organizzazione interna della Commissione;
- attribuisce le responsabilità dei membri della Commissione e può modificarle nel corso del mandato;
- può richiedere le dimissioni di un membro della Commissione, con l'approvazione dell'intero Collegio.

Le competenze.

La Commissione è la custode dei trattati. Essa vigila sulla corretta applicazione delle norme in essi contenute e dei provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie. In caso di violazione dei trattati la Commissione dopo una indagine obiettiva ingiunge allo Stato inadempiente, sotto il controllo della Corte di giustizia, di prendere le misure necessarie per regolarizzare la sua situazione.

La Commissione ha un ruolo d'iniziativa nella politica comunitaria, che presenta al Consiglio dei Ministri ; prepara il bilancio dell'Unione europea, approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso al Parlamento europeo ; redige relazioni sulla situazione economica, sociale e giuridica, ed in particolare una relazione generale annuale che presenta al Parlamento europeo.

A tal proposito è utile ricordare che :

un libro bianco : è un documento ufficiale che espone gli obiettivi di una politica e le misure destinate a metterla in pratica ;

un libro verde : è un documento ufficiale volto a dare avvio ad un dibattito su un tema specifico.

La Commissione è l'organo **esecutivo** dell'Unione europea. In virtù dei poteri di esecuzione che le sono conferiti dai trattati e dal Consiglio :

- emana i regolamenti di applicazione delle disposizioni dei trattati e degli atti adottati dal Consiglio per l'attuazione delle varie politiche comunitarie ;

- applica le norme dei trattati ai casi particolari riguardanti governi, imprese o privati cittadini ;
- provvede alla gestione delle *clausole di salvaguardia*, che consentono di autorizzare, in casi eccezionali, e per una durata limitata, deroghe alle norme dei trattati ;
- gestisce i fondi comunitari, come :
 - FSE - fondo sociale europeo ;
 - FEAOG - fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia ;
 - FESR - fondo europeo di sviluppo regionale ;
 - FES - fondo europeo di sviluppo ;
 - il fondo di coesione istituito a Maastricht ;
 - ed inoltre gestisce tutti gli stanziamenti destinati agli interventi pubblici dell'Unione europea ed i programmi di assistenza (PHARE e TACIS) a favore dei Paesi dell'Europa centrale e orientale e della CSI ;
- negozia, a nome dell'Unione europea gli accordi riguardanti i settori di competenza comunitaria (in particolare gli accordi commerciali) e rappresenta l'Unione europea nelle organizzazioni internazionali (WTO, OCSE, OIL,...)

Nell'espletamento delle sue molteplici funzioni, la Commissione si avvale dell'ausilio di numerosi comitati, istituiti con atti giuridici, e di gruppi di lavoro, cui partecipano rappresentanti dei governi degli Stati membri.

2.3.2.2. IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, O CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE.

Il Consiglio è il principale organo decisionale dell'UE. Come il Parlamento europeo, è stato creato dai trattati istitutivi negli anni '50. Esso rappresenta gli Stati membri e alle sue riunioni partecipa un ministro di ciascun governo nazionale degli Stati membri.

Secondo la decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 12 dicembre 1992, il Consiglio ha sede a Bruxelles. Nelle sessioni di aprile, giugno ed ottobre si riunisce a Lussemburgo. In circostanze eccezionali può decidere, all'unanimità, di tenere una sessione in un'altra sede.

I ministri partecipano alle riunioni in funzione dei temi all'ordine del giorno. Se, per esempio, il Consiglio deve discutere problemi ambientali, alle riunioni partecipa il ministro dell'Ambiente di ciascun paese dell'UE e si parla di " Consiglio Ambiente" .

Le relazioni dell'UE con il resto del mondo vengono curate dal " Consiglio Affari generali e relazioni esterne" . Ma, dal momento che tale formazione è responsabile anche per le questioni politiche, può partecipare alle sue riunioni qualsiasi ministro o segretario di Stato scelto dal rispettivo governo.

Esistono, in tutto, **nove** diverse configurazioni del Consiglio:

- 1) Affari generali e relazioni esterne;
- 2) Affari economici e finanziari (" ECOFIN");
- 3) Giustizia e affari interni;
- 4) Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori;

- 5) Concorrenza (mercato interno, industria e ricerca);
- 6) Trasporti, telecomunicazioni ed energia;
- 7) Agricoltura e pesca;
- 8) Ambiente;
- 9) Istruzione, gioventù e cultura.

Ciononostante, **il Consiglio rimane un'istituzione unica.**

Ciascun ministro del Consiglio è autorizzato a impegnare il proprio governo.

In altre parole, la sua firma è la firma di tutto il governo. Inoltre, ciascun ministro in sede di Consiglio è responsabile per il proprio parlamento nazionale e per i cittadini che tale Parlamento rappresenta.

Ciò garantisce la legittimità democratica delle decisioni del Consiglio .

Le responsabilità del Consiglio.

Il Consiglio ha sei responsabilità principali:

1. Adottare leggi europee. Il Consiglio esercita il potere legislativo insieme al Parlamento europeo per un ampio spettro di competenze comunitarie.
2. Coordinare le politiche economiche generali degli Stati membri;
3. Concludere accordi internazionali tra l'UE e uno o più Stati o organizzazioni internazionali;
4. approvare il bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo;
5. elaborare la politica estera e di sicurezza comune dell'UE, sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo.
6. coordinare la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale .

La maggior parte di tali responsabilità riguarda il cosiddetto ambito comunitario, vale a dire quei settori di azione in cui gli Stati membri hanno deciso di mettere insieme le loro sovranità e delegare i poteri decisionali alle istituzioni dell'UE.

Tale ambito costituisce il " primo pilastro" dell'Unione europea.

Le ultime due responsabilità, tuttavia, riguardano per lo più settori in cui gli Stati membri non hanno delegato i propri poteri ma stanno semplicemente cooperando. Si tratta della cosiddetta " cooperazione intergovernativa" che riguarda il secondo e il terzo " pilastro" dell'Unione europea (PESC e cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale).

1. Legislazione

Gran parte della legislazione dell'UE viene adottata congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento.

Di norma, il Consiglio agisce solo su proposta della Commissione mentre a quest'ultima spetta, in linea di principio, assicurare che, una volta adottata, la legislazione dell'UE sia correttamente applicata.

2. Coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri

I paesi dell'UE si sono accordati per una politica economica globale basata su uno stretto coordinamento tra le loro politiche economiche nazionali. Tale coordinamento viene realizzato dai ministri dell'economia e della finanza che costituiscono il Consiglio Affari economici e finanziari ("ECOFIN").

3. Conclusione di accordi internazionali

Ogni anno il Consiglio "conclude" (cioè firma ufficialmente) una serie di accordi tra l'Unione europea e paesi terzi nonché con organizzazioni internazionali. Tali accordi possono riguardare settori generali come il commercio, la cooperazione e lo sviluppo o settori specifici come quello tessile, la pesca, le scienze e la tecnologia, i trasporti ecc.

Inoltre, il Consiglio può concludere convenzioni tra gli Stati membri dell'UE in settori come l'imposizione fiscale, i diritti delle imprese o la protezione consolare. Le convenzioni possono anche riguardare la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.

4. Approvazione del bilancio dell'UE

Il bilancio annuale dell'UE viene deciso congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Qualora le due istituzioni non siano d'accordo, le norme prevedono che il Consiglio prenda la decisione finale sulle "spese obbligatorie" (principalmente la spesa agricola e le spese connesse ad accordi internazionali con paesi terzi), mentre il Parlamento ha l'ultima parola sulle "spese non obbligatorie" e l'approvazione finale del bilancio globale.

5. Politica estera e di sicurezza comune

Gli Stati membri stanno elaborando una politica estera e di sicurezza comune (PESC). Ma la politica estera, la sicurezza e la difesa sono materia sulle quali ogni singolo Stato membro dell'UE esercita un controllo indipendente. In tali settori, infatti, essi non hanno messo insieme le sovranità nazionali, per cui il Parlamento e la Commissione europea svolgono in tale ambito soltanto un ruolo limitato. Tuttavia, i paesi dell'UE hanno molto da guadagnare da una collaborazione su tali temi e il Consiglio è la sede principale in cui avviene tale "cooperazione intergovernativa".

Per permettere all'UE di reagire più efficacemente alle crisi internazionali, il Consiglio europeo (al vertice di Helsinki del dicembre 1999) ha deciso che l'UE dovesse creare una "forza di reazione tempestiva", composta di oltre 60 000 militari, di cui poter disporre entro 60 giorni e che potesse essere operativa per almeno un anno.

Non si tratta di un "esercito europeo". I suoi membri continueranno a far parte degli eserciti nazionali e a restare sotto il comando nazionale e il loro ruolo si limiterà allo svolgimento di compiti umanitari, di salvataggio, di missioni di pace e di altri incarichi per la gestione delle crisi.

Al fine di assicurare il controllo politico e la direzione strategica delle crisi, il Consiglio europeo (Nizza, dicembre 2000) ha deciso di istituire nuove strutture permanenti, politiche e militari, all'interno del Consiglio dell'Unione europea.

Tali nuove strutture sono:

- Il Comitato politico e di sicurezza (CPS)
- il Comitato militare dell'UE (CMUE)
- lo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), composto da esperti militari distaccati presso il Segretariato del Consiglio dagli Stati membri.

Lo SMUE è subordinato alla direzione militare del CMUE e lo assiste.

6. Giustizia e affari interni (GAI)

La droga, il terrorismo, le frodi internazionali, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini sono tutti problemi che suscitano gravi preoccupazioni nei cittadini europei. Di tratta di attività criminali internazionali che possono essere affrontate efficacemente solo sulla base di una cooperazione internazionale. Se l'Europa intende farlo e intende dare a tutti i suoi cittadini un accesso paritario alla giustizia civile nell'UE, i tribunali nazionali, le forze di polizia, i funzionari delle dogane e dei servizi di immigrazione di tutti i paesi dell'UE devono collaborare tra loro.

Essi devono garantire, per esempio:

- Che una sentenza pronunciata dal tribunale di un paese dell'UE sul divorzio o la custodia dei figli sia riconosciuta da tutti gli altri paesi dell'UE;
- Che le frontiere esterne dell'UE siano effettivamente presidiate;
- che i funzionari delle dogane e della polizia scambino informazioni sui movimenti dei presunti trafficanti di droga e delle organizzazioni criminali di immigrazione clandestina;
- che i richiedenti asilo siano considerati e trattati allo stesso modo in tutta l'UE, in modo da prevenire il fenomeno degli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro alla ricerca delle condizioni migliori (il cosiddetto "asylum shopping").

Tali problemi, noti complessivamente come " Giustizia e affari interni" (JAI), sono affrontati dai ministri della Giustizia e degli affari interni che agiscono collettivamente nell'ambito del Consiglio Giustizia e affari interni.

La organizzazione del lavoro del Consiglio.

COREPER

A Bruxelles, ogni Stato membro dell'Unione Europea ha un proprio gruppo permanente (" rappresentanza") che lo rappresenta e difende i suoi interessi nazionali a livello dell'UE. Il capo di ciascuna rappresentanza è l'ambasciatore di quello Stato presso l'UE.

Tali ambasciatori (noti come "rappresentanti permanenti") si riuniscono settimanalmente in sede di comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER). Il ruolo del comitato è preparare il lavoro del Consiglio, tranne per le questioni agricole che vengono gestite dal comitato speciale per l'agricoltura. Il COREPER è assistito da una serie di gruppi di lavoro, formati da funzionari delle amministrazioni nazionali.

La presidenza del Consiglio

La presidenza del Consiglio viene assunta a turno dagli Stati membri ogni sei mesi. In pratica, ogni paese dell'UE si fa carico dell'agenda del Consiglio e presiede tutte le riunioni per un periodo di sei mesi, promuovendo le decisioni legislative e politiche e negoziando compromessi tra gli Stati membri.

I turni previsti per il periodo 2003-2006 sono i seguenti:

2003	Primo semestre:	Grecia
	Secondo semestre:	Italia
2004	Primo semestre:	Irlanda
	Secondo semestre:	Paesi Bassi
2005	Primo semestre:	Lussemburgo
	Secondo semestre:	Regno Unito
2006	Primo semestre:	Austria
	Secondo semestre:	Finlandia

Se, per esempio, il Consiglio Ambiente deve riunirsi nel secondo semestre del 2006 la presidenza sarà assicurata dal ministro per l'Ambiente finlandese dal momento che, in quel periodo, sarà la Finlandia ad esercitare la presidenza del Consiglio.

Il Segretariato generale

La presidenza è assistita dal Segretariato generale che prepara e garantisce il buon funzionamento del lavoro del Consiglio a tutti i livelli.

Egli svolge anche le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e in tale qualità assiste il Consiglio nell'elaborazione e nell'attuazione delle decisioni politiche. Inoltre, a nome del Consiglio, promuove il dialogo politico con i paesi terzi.

Il segretario generale è assistito da un segretario generale aggiunto responsabile della gestione del Segretariato generale.

Il Consiglio dell'Unione europea delibera secondo regole di maggioranza che variano secondo i settori.

Nel campo comunitario, l'articolo 148 del trattato CE enuncia la regola generale secondo cui le deliberazioni del Consiglio sono valide se approvate a maggioranza dei membri che lo compongono (la c.d. *maggioranza semplice*).

Tuttavia, nella maggioranza dei casi, il trattato prescriveva la **maggioranza qualificata**, per la cui determinazione è prevista una **ponderazione** ai voti degli Stati membri

Prima dell'allargamento del 2004 la ponderazione prevista era la seguente :

Stato	Numero di voti
Austria	4
Belgio	5
Danimarca	3
Finlandia	3
Francia	10
Germania	10
Grecia	5
Irlanda	3
Italia	10
Lussemburgo	2
Olanda	5
Portogallo	5
Regno Unito	10
Spagna	8
Svezia	4
Totale	87
Maggioranza qualificata	62
Voti contrari che non consentono la maggioranza	26

Se la decisione era presa su proposta della Commissione la maggioranza ponderata necessaria doveva essere di **62 voti**.

Negli **altri** casi la maggioranza doveva essere sempre di **62 voti** ma era anche necessaria la condizione che i PAESI favorevoli fossero **almeno 10**.

Dall'entrata in vigore dell'Atto unico, poi nell'Unione europea, l'**unanimità** è divenuta l'**eccezione** in campo comunitario ; è stata mantenuta in **alcuni settori** ritenuti particolarmente **delicati** (ad esempio la fiscalità) ed è comunque sempre la **regola** quando il **Consiglio modifica una proposta della Commissione**.

Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, il Consiglio delibera generalmente all'unanimità ;

ma può decidere all'unanimità di deliberare a maggioranza qualificata.

Il trattato di Nizza ha stabilito le nuove regole per la definizione della maggioranza qualificata.

A partire dal 1° gennaio 2005 la maggioranza qualificata viene considerata raggiunta quando si verificano due condizioni :

- 1) la decisione raccoglie almeno il 72,3 % dei voti ponderati;
- 2) la decisione è approvata da almeno il 50% degli Stati (in taluni casi può essere necessario il 75%).

Il trattato ha inoltre previsto che un Membro del Consiglio può chiedere che sia **verificata** una ulteriore condizione, che cioè la maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione Europea.

La ponderazione dei Voti del Consiglio decisa a Nizza ed attualmente in vigore è la seguente :

	Stato	Numero di voti
1	Austria	10
2	Belgio	12
3	Cipro	4
4	Danimarca	7
5	Estonia	4
6	Finlandia	7
7	Francia	29
8	Germania	29
9	Grecia	12
10	Irlanda	7
11	Italia	29
12	Lettonia	4
13	Lituania	7
14	Lussemburgo	4
15	Malta	3
16	Olanda	13
17	Polonia	27
18	Portogallo	12
19	Regno Unito	29
20	Repubblica Ceca	12

21	Slovacchia	7
22	Slovenia	4
23	Spagna	27
24	Svezia	10
25	Ungheria	12
	TOTALE	321
	Quorum necessario per la maggioranza	232 (72,3%)
	Voti contrari che non consentono il raggiungimento del quorum	89

2.3.2.3 IL PARLAMENTO EUROPEO.

Il Parlamento ha tre funzioni principali:

1. condivide con il Consiglio il **potere legislativo**. Il fatto che esso è eletto direttamente dai cittadini contribuisce a garantire la legittimità democratica del diritto europeo;
2. esercita un **controllo democratico** su tutte le istituzioni dell'UE e in particolare sulla Commissione. Ha il potere di approvare o respingere la nomina dei commissari e ha il diritto di censurare collettivamente la Commissione;
3. condivide con il Consiglio il **potere di bilancio** dell'UE e può pertanto modificare le spese dell'UE. Alla fine della procedura, adotta o respinge il bilancio nel suo complesso.

Tali tre funzioni sono illustrate più dettagliatamente in appresso.

1. Il potere legislativo

La procedura più comune per adottare la legislazione dell'UE è la "codecisione". Ciò pone il Parlamento europeo e il Consiglio su un piano di parità e le leggi adottate sulla base di questa procedura sono atti comuni del Consiglio e del Parlamento. La procedura di codecisione si applica alla legislazione in un gran numero di settori.

Il Parlamento deve essere consultato su molte altre proposte e si richiede la sua approvazione per talune importanti decisioni politiche o istituzionali.

Inoltre, il Parlamento dà impulso a una nuova legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione, studiando quali nuove leggi possano essere necessarie e chiedendo alla Commissione di presentare proposte.

2. Il controllo democratico.

Il Parlamento esercita il controllo democratico su tutte le altre istituzioni dell'UE in diversi modi.

Prima di tutto, quando deve essere nominata una nuova Commissione, tutti i potenziali nuovi membri e il presidente della Commissione (designati dagli Stati membri) vengono esaminati, nel corso di un colloquio, dal Parlamento. Infatti, essi non possono essere nominati senza l'approvazione del Parlamento.

In secondo luogo, la Commissione è responsabile politicamente dinanzi al Parlamento che può votare contro di essa una "mozione di censura" che comporta le sue dimissioni collettive.

Più in generale, il controllo parlamentare si esercita attraverso l'esame regolare delle relazioni che la Commissione sottopone al Parlamento (relazione generale, relazione sull'esecuzione del bilancio, relazione sull'applicazione del diritto comunitario, ecc...). Inoltre, i deputati formulano regolarmente alla Commissione interrogazioni scritte ed orali.

I membri della Commissione assistono alle sessioni plenarie del Parlamento e alle riunioni delle commissioni parlamentari e ciò consente di mantenere un dialogo continuo tra le due istituzioni.

Il controllo parlamentare si esercita anche sul Consiglio: gli eurodeputati sottopongono regolarmente interrogazioni scritte o orali e il presidente del Consiglio assiste alle sessioni plenarie e partecipa ai più importanti dibattiti.

Il Parlamento collabora strettamente con il Consiglio in alcuni settori come la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione giudiziaria nonché in talune questioni di interesse comune come le politiche d'asilo e di immigrazione, la lotta contro la tossicodipendenza, le frodi e la criminalità internazionale, temi sui quali il Parlamento viene tenuto regolarmente informato dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione.

Il Parlamento esercita il controllo democratico anche esaminando le petizioni presentate dai cittadini e costituendo una commissione temporanea di inchiesta.

Infine, il Parlamento apporta il suo contributo a tutti i vertici dell'UE (le riunioni del Consiglio europeo). All'apertura di ciascun vertice, il presidente del Parlamento è invitato a esprimere le idee e le preoccupazioni del Parlamento su temi chiave e problemi all'ordine del giorno del Consiglio europeo.

3. L'autorità di bilancio

Il bilancio annuale dell'UE è deciso congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea. Viene discusso dal Parlamento in due letture successive ed entra in vigore dopo la firma del presidente del Parlamento.

La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento (COCOBU) verifica come vengono spese le risorse di bilancio ed ogni anno il Parlamento decide se approvare il modo in cui la Commissione ha gestito il bilancio nel precedente esercizio finanziario. Tale processo di approvazione è noto come "decisione di scarico".

Il Parlamento europeo è, quindi, associato al potere legislativo, dispone di poteri in materia di bilancio ed è l'organo di controllo dell'Unione europea.

Anche se sensibilmente rafforzati dal trattato di Maastricht i suoi poteri restano tuttavia più limitati di quelli dei parlamenti nazionali nelle democrazie parlamentari.

La composizione.

Il Parlamento europeo è composto da **732** deputati così suddivisi :

	Stato	Numero di deputati
1	Austria	18
2	Belgio	24
3	Cipro	6
4	Danimarca	14
5	Estonia	6
6	Finlandia	14
7	Francia	78

8	Germania	99
9	Grecia	24
10	Irlanda	13
11	Italia	78
12	Lettonia	9
13	Lituania	13
14	Lussemburgo	6
15	Malta	5
16	Olanda	27
17	Polonia	54
18	Portogallo	24
19	Regno Unito	78
20	Repubblica Ceca	24
21	Slovacchia	14
22	Slovenia	7
23	Spagna	54
24	Svezia	19
25	Ungheria	24
	TOTALE	732

Essi sono eletti a suffragio universale diretto, dal 1979, secondo le leggi in vigore nei singoli Stati membri (generalmente con sistema proporzionale, tranne che per il Regno Unito dove vige un sistema maggioritario).

Il suo numero è stato modificato varie volte in relazione al numero crescente di Paesi che hanno aderito all'Unione Europea.

Le elezioni del Parlamento europeo si tengono ogni 5 anni.

I parlamentari europei, nel gergo giornalistico gli *eurodeputati*, si riuniscono in gruppi politici, ma non secondo la loro nazionalità di appartenenza.

In base alle decisioni del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, dove si tengono le dodici tornate plenarie mensili, compresa la sessione di bilancio, mentre le tornate plenarie aggiuntive si svolgono a Bruxelles, dove si riuniscono anche le commissioni parlamentari; il segretariato generale ed i suoi servizi sono invece installati a Lussemburgo.

Il lavoro del Parlamento si articola in due parti principali:

- **Preparazione della sessione plenaria.** La preparazione per la sessione plenaria viene effettuata dai deputati nelle diverse commissioni parlamentari specializzate in particolari settori dell'attività dell'UE. I temi da dibattere vengono anche discussi dai gruppi politici;
- **La sessione plenaria.** Le sessioni plenarie, seguite da tutti i deputati, si svolgono di norma a Strasburgo (una settimana al mese) e talvolta a Bruxelles (due giorni). In tali sessioni, il Parlamento esamina la legislazione proposta e vota gli emendamenti prima di giungere a una decisione sul testo complessivo.

I poteri del Parlamento europeo.

Da quando sono entrati in vigore l'Atto unico ed il trattato di Maastricht, il Parlamento europeo dispone di un effettivo potere legislativo grazie alla procedura di **codecisione** ed alle procedure del **parere conforme** nonché, in taluni settori, alla procedura di **cooperazione**.

Anche se, e conviene sottolinearlo, tali procedure sono estremamente macchinose.

La procedura di codecisione permette al Parlamento europeo di adottare, congiuntamente al Consiglio, regolamenti, direttive o altri atti in numerosi ed importanti settori, come la gestione del mercato interno, la libera circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento, la ricerca, l'ambiente, la tutela del consumatore, le reti transeuropee, la cultura, l'istruzione, la sanità pubblica, etc.

La procedura del **parere conforme**, dapprima limitata all'adesione di nuovi Stati membri ed agli accordi di associazione con i Paesi terzi, è stata estesa alle decisioni relative al diritto di soggiorno dei cittadini europei, all'organizzazione dei Fondi strutturali, alla creazione del Fondo di coesione, ad alcune disposizioni istituzionali nel quadro dell'UEM, a tutti gli accordi internazionali di una certa importanza ed all'uniformazione delle procedure di voto per l'elezione del Parlamento europeo.

La procedura di **cooperazione** si applica alle decisioni prese a maggioranza qualificata dal Consiglio nei settori del mercato interno, della politica sociale, della ricerca, della coesione economica e sociale, dell'ambiente, etc.

La procedura di cooperazione fa intervenire la Commissione, mentre la procedura di codecisione è limitata al Parlamento ed al Consiglio.

Il Parlamento europeo esercita un potere di controllo sull'insieme delle attività della Commissione ; approvando a maggioranza di 2/3 una mozione di censura, può costringere i membri della Commissione a dare collettivamente le dimissioni.

Dal 1994 il Parlamento europeo interviene direttamente alla designazione della Commissione e del suo presidente ; esso è infatti consultato preventivamente prima che i governi designino il presidente e l'intera Commissione, una volta designata è soggetta ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo prima di essere nominata, di comune accordo, dai governi degli Stati membri .

Il Parlamento europeo dispone di poteri in materia di bilancio. Esamina il bilancio dell'UE, preparato dalla Commissione e approvato dal Consiglio e può :

- respingerlo globalmente (è accaduto nel 1979, nel 1985 e nel 1982 per un bilancio suppletivo) ;
- modificarlo, per quanto riguarda le spese *non obbligatorie*, cioè per quelle che non sono la necessaria conseguenza di norme comunitarie (come le spese di funzionamento delle istituzioni, le spese operative come gli stanziamenti del Fondo sociale europeo e del Fondo regionale, stanziamenti per la ricerca, la politica industriale ...) ma entro i limiti di un tasso di incremento annuo ;
- proporre modifiche che devono essere accettate o respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata, per le spese obbligatorie, cioè per quelle spese che sono una conseguenza obbligatoria delle disposizioni del trattato o degli atti adottati in applicazione di questo (le più importanti riguardano, per ora, le garanzie dei mercati agricoli).

Spetta al Presidente del Parlamento europeo constatare che il bilancio sia definitivamente approvato.

Il Parlamento ha un ruolo di **impulso politico** : può cioè chiedere di sviluppare o orientare diversamente politiche già in atto o di adottarne di nuove.

Grazie al limitato diritto di iniziativa che gli è stato riconosciuto dai Capi di Stato o di governo, il Parlamento può, a maggioranza, chiedere alla Commissione di presentare proposte in un certo numero di settori.

Infine il trattato di Maastricht ha introdotto la possibilità per qualsiasi cittadino o persona giuridica dell'Unione di presentare al Parlamento europeo petizioni che una delle sue commissioni permanenti è incaricata di esaminare. Il Parlamento europeo nomina inoltre un *mediatore* abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione (o di qualunque persona fisica e giu-

ridica in essa residente) riguardanti i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari (salvo la Corte di Giustizia).

Le procedure legislative.

La **procedura di consultazione** prevede che la Commissione debba inviare le sue proposte di legge al Consiglio, che in genere è tenuto a richiedere l'opinione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. Una volta emessa l'opinione del Parlamento europeo e, all'occorrenza, quella del Comitato economico e sociale, la proposta è rimandata al Consiglio. Qui, la proposta è esaminata dal gruppo di lavoro del COREPER interessato. Dopo che quest'ultimo ha redatto il suo rapporto, la proposta viene esaminata dal COREPER e viene in seguito trasmessa al Consiglio. Se si è potuto ottenere un consenso in seno al COREPER a proposito della proposta della Commissione, essa sarà iscritta all'agenda del Consiglio come argomento A. Gli argomenti A generalmente sono adottati dal Consiglio senza discussione preliminare. Invece, se nessun accordo unanime è stato preso, la proposta viene iscritta all'agenda come argomento B. Gli argomenti B sono discussi e negoziati prima di ogni voto ed emendamento dal Consiglio. Se il Consiglio deve decidere a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità la decisione dipende dalla disposizione abilitante sulla quale si basa la proposta.

Se il Consiglio non riesce a adottare la proposta in accordo con il sistema di voto specificato nella disposizione abilitante, la misura non è dimenticata ma resta sospesa o, come molto spesso è il caso, viene emendata o ritirata dalla Commissione. Occasionalmente è lanciato un appello al Consiglio europeo per uscire dal vicolo cieco.

La **procedura di cooperazione** è stata introdotta dall'Atto Unico europeo con lo scopo di raggiungere due obiettivi: da un lato, quello di rinforzare il ruolo del Parlamento europeo nel processo legislativo e, dall'altro, quello di accelerare la procedura legislativa richiedendo al Consiglio di adottare un gran numero di atti a maggioranza qualificata e imponendo delle scadenze all'attuale fase di cooperazione della procedura.

La procedura di cooperazione prevede inoltre che la Commissione deve inviare le sue proposte al Consiglio, che pure deve ottenere l'opinione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. Dopo aver ricevuto l'opinione del Parlamento europeo, il Consiglio adotta una posizione comune che è rinviata al Parlamento per una seconda lettura. Entro un termine di scadenza di tre mesi dopo questa trasmissione, il Parlamento europeo può approvare la posizione comune, non pronunciarsi, respingere la posizione comune a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono o proporre degli emendamenti alla posizione comune del Consiglio con la stessa maggioranza.

Se il Parlamento sceglie una delle due prime alternative, il Consiglio adotta definitivamente l'atto in questione in accordo con la sua posizione comune. In caso di rifiuto della posizione comune, il Consiglio può decidere in seconda lettura soltanto all'unanimità. Infine, se il Parlamento europeo sceglie di emendare il testo della posizione comune, la Commissione riesamina, entro un termine di tre mesi, la proposta in base alla quale il Consiglio ha adottato la sua posizione comune a partire dagli emendamenti proposti dal Parlamento europeo. La Commissione trasmette, di seguito, al Consiglio la sua proposta riesaminata insieme agli emendamenti del Parlamento europeo che essa non ha ripreso, esprimendo la propria opinione al loro riguardo. Il Consiglio può adottare questi emendamenti all'unanimità e adottare la proposta riesaminata della Commissione a maggioranza qualificata ma può anche modificare la proposta riesaminata dalla Commissione all'unanimità ed è tenuto a prendere posizione entro un termine di tre mesi. In mancanza di una decisione entro tale termine, la proposta della Commissione è considerata non adottata.

La procedura di codecisione è stata introdotta dal trattato sull'Unione europea. Questa procedura permette al Parlamento europeo di emendare o di esercitare il suo diritto di veto nei confronti di certi atti del Consiglio e dunque di assicurare al Parlamento di avere un ruolo più attivo nell'adozione della legislazione comunitaria. L'articolo 189 B del trattato descrive il modo in cui il potere di codecisione del Parlamento viene esercitato.

Dopo che una proposta della Commissione è stata sottoposta al Consiglio e al Parlamento, il Consiglio, che decide a maggioranza qualificata, dopo aver ricevuto un'opinione dal Parlamento europeo, adotta una posizione comune. Questa posizione comune viene allora trasmessa al Parlamento europeo. Entro un termine di tre mesi dopo questa trasmissione, il Parlamento europeo può approvare la posizione comune, non pronunciarsi, respingere la posizione comune a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono o proporre degli emendamenti alla posizione comune del Consiglio con la stessa maggioranza.

Se il Parlamento sceglie una delle due alternative, il Consiglio adotta definitivamente l'atto in questione in accordo con tale posizione comune. Se il Parlamento indica che ha intenzione di respingere la posizione comune, ne informa immediatamente il Consiglio. Il Consiglio può convocare il Comitato di conciliazione per apportare delle precisazioni sulla sua posizione. In seguito, il Parlamento europeo conferma, a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono, il rifiuto della posizione comune, nel qual caso la proposta d'atto è considerata non adottata, o propone degli emendamenti. Il Parlamento europeo deve decidere a maggioranza assoluta dei suoi membri quando propone degli emendamenti alla posizione comune e il testo emendato in questo modo è trasmesso al Consiglio e alla Commissione che esprime un parere su tali emendamenti.

Se entro un termine di tre mesi dopo il ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, che decide a maggioranza qualificata, approva gli emendamenti del Parlamento europeo, esso modifica di conseguenza la sua posizione e adotta l'atto in questione.

Se il Consiglio non adotta l'atto in questione, è indetta una riunione del Comitato di conciliazione che ha il compito di raggiungere un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei suoi membri. Il Comitato di conciliazione deve approvare un progetto comune entro un termine di sei settimane dopo la sua convocazione. In questo caso, il Parlamento, che decide a maggioranza assoluta, e il Consiglio, che decide a maggioranza qualificata, dispongono di un altro termine di scadenza di sei settimane a decorrere da questa approvazione per adottare l'atto in questione in accordo con il progetto comune. In assenza di approvazione da parte di una delle due istituzioni, la proposta d'atto è considerata non adottata. La mancata adozione ha luogo anche quando il Comitato di conciliazione non è stato in grado di approvare il progetto comune. Tuttavia, nel corso di un nuovo periodo di sei settimane a partire dalla scadenza imposta al Comitato di conciliazione, il Consiglio può confermare, a maggioranza qualificata, la posizione comune sulla quale aveva dato il suo accordo prima dell'apertura della procedura di conciliazione, eventualmente accompagnata da emendamenti proposti dal Parlamento europeo. Secondo questa ipotesi, l'atto in questione è adottato definitivamente ma il Parlamento europeo ha sempre l'ultima parola. Entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data della conferma del Consiglio, esso può respingere il testo a maggioranza assoluta dei suoi membri, in questo caso la proposta d'atto è considerata non adottata.

Alcune precisazioni sul processo decisionale.

Come abbiamo visto prima le decisioni a livello dell'UE vengono prese da diverse istituzioni europee e segnatamente da:

- La Commissione europea,
- Il Parlamento europeo,

- Il Consiglio dell'Unione europea.

La Commissione europea propone le nuove leggi ma sono il Consiglio e il Parlamento che devono approvarle.

Anche le altre istituzioni ed organismi hanno un ruolo da svolgere.

Le norme e le procedure sulla base delle quali vengono prese le decisioni dell'UE sono stabilite dai trattati. Ciascuna legge europea si basa su un articolo specifico del trattato, la cosiddetta "base giuridica" della legislazione.

Le procedure per promulgare nuove leggi dell'UE sono tre:

- La codecisione;
- La consultazione;
- Il parere conforme.

La differenza principale tra loro deriva dal modo in cui il Parlamento interagisce con il Consiglio.

Nell'ambito della procedura di **consultazione**, il Parlamento si limita ad esprimere il proprio parere; nell'ambito della procedura di codecisione, il Parlamento condivide i poteri con il Consiglio.

La Commissione europea, quando propone una nuova legge, deve scegliere quale procedura seguire. In linea di principio, la scelta dipende dalla "base giuridica" della proposta.

Più dettagliatamente, le tre procedure sono le seguenti.

La codecisione.

Nella procedura di codecisione, il Parlamento e il Consiglio condividono il potere legislativo. La Commissione invia le sue proposte ad entrambe le istituzioni. Ognuna di esse la legge e la discute due volte in successione. Se non viene raggiunto un accordo, ci si rivolge ad un "comitato di conciliazione", formato da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento. Partecipano alle riunioni del comitato e contribuiscono al dibattito anche alcuni rappresentanti della Commissione. Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al Parlamento e al Consiglio per una terza lettura, affinché essi possano infine adottare la legge.

Si ricorre alla procedura di codecisione nei seguenti settori:

- Principio della non discriminazione per motivi di nazionalità
- Diritto di circolazione e di residenza
- Libera circolazione dei lavoratori;
- Sicurezza sociale per i lavoratori migranti;
- Diritto di stabilimento;
- Trasporti;
- Mercato interno;
- Occupazione;
- Cooperazione doganale;
- Lotta contro l'emarginazione sociale;
- Pari opportunità e parità di trattamento;
- Esecuzione delle decisioni relative al Fondo sociale europeo;

- Istruzione;
- Formazione professionale;
- Cultura;
- Sanità;
- Tutela dei consumatori;
- Reti transeuropee;
- Esecuzione delle decisioni relative al Fondo europeo per lo sviluppo regionale;
- Ricerca;
- Ambiente;
- Trasparenza;
- Prevenzione e lotta contro la frode;
- Statistiche;
- Istituzione di un comitato consultivo per la protezione dei dati.

La Consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione, la Commissione trasmette la propria proposta al Consiglio e al Parlamento ma è il Consiglio che consulta ufficialmente il Parlamento e altre istituzioni come il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, i cui pareri costituiscono parte integrante del processo decisionale dell'UE.

In alcuni casi, la consultazione è obbligatoria perché lo richiede la base giuridica e la proposta non può diventare legge se il Parlamento non ha espresso un parere. In altri casi la consultazione è facoltativa e la Commissione si limita a suggerire che il Consiglio consulti il Parlamento.

In ognuno dei casi, il Parlamento può

- approvare la proposta della Commissione,
- respingerla,
- chiedere degli emendamenti.

Se il Parlamento chiede degli emendamenti, la Commissione deve esaminare le modifiche che esso propone. Se accetta del tutto o in parte gli emendamenti proposti deve trasmettere al Consiglio la proposta modificata.

Il Consiglio esamina la proposta modificata e può decidere di adottarla così com'è oppure di modificarla ulteriormente. Nel quadro di questa procedura, come sempre, se il Consiglio modifica una proposta della Commissione deve farlo all'unanimità.

Si ricorre alla procedura di consultazione nei seguenti settori:

- La cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale;
- La revisione dei trattati;
- La discriminazione sulla base del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o convinzione politica, di un handicap, dell'età o di una tendenza sessuale;
- La cittadinanza dell'UE;
- L'agricoltura;
- I visti, l'asilo, l'immigrazione e altre politiche in materia di libera circolazione dei cittadini
- I trasporti (quando possono esservi ripercussioni significative su alcune regioni);

- Le norme di concorrenza;
- Gli accordi fiscali;
- La politica economica;
- La "cooperazione rafforzata" - cioè un accordo in base al quale un gruppo di paesi dell'UE possono collaborare in un particolare settore anche se gli altri paesi dell'UE non possono o non vogliono partecipare in quella fase.

In alcune materie, come quella fiscale, le decisioni del Consiglio devono essere prese all'unanimità.

Il parere conforme

La procedura del parere conforme implica che il Consiglio deve ottenere il consenso del Parlamento europeo affinché possano essere prese alcune decisioni che rivestono particolare importanza.

La procedura è analoga a quella utilizzata nel caso della consultazione con l'unica differenza che il Parlamento non può emendare una proposta: deve accettarla o respingerla.

L'accettazione ("parere conforme") deve avvenire a maggioranza assoluta.

Si ricorre alla procedura del parere conforme nei seguenti settori:

- Compiti specifici della Banca centrale europea;
- La modifica dello statuto del Sistema europeo delle banche centrali/della Banca centrale europea;
- Fondi strutturali e Fondo di coesione;
- La procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo;
- Taluni accordi internazionali;
- L'adesione di nuovi Stati membri.

Ammodernamento del sistema

Il sistema decisionale dell'Unione è frutto di un'evoluzione di oltre mezzo secolo. Ma era stato concepito originariamente per una comunità di solo sei nazioni. Con l'Unione che si appresta a passare da 15 a 25 membri e successivamente a 27 o più è indispensabile che il sistema decisionale si adegui per evitare la paralisi.

Restano comunque altri grossi interrogativi sul futuro dell'Unione. Per esempio:

- Quali sono le finalità e gli obiettivi di un'Unione allargata? (In altre parole cosa vogliono realizzare insieme in futuro gli Stati membri)
- quali sono le politiche comuni necessarie per raggiungere questi obiettivi?
- quali decisioni andranno prese a livello dell'UE e quali delegate alle autorità nazionali o regionali?
- quale sarà il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE?

Resta insomma da stabilire chi fa cosa e come garantire decisioni democratiche in un'Unione di oltre 25 Stati membri e mezzo miliardo di cittadini.

Per rispondere a queste ed altre domande è stata istituita nel 2002 una convenzione da cui è nata la Nuova Costituzione Europea, il cui trattato firmato a Roma nel 2004 è in fase di ratifica.

2.3.2.4. La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado.

La Corte di giustizia è **composta** da quindici giudici assistiti da nove avvocati generali. Nel 1989 ad essa è stato affiancato un Tribunale di primo grado formato da quindici giudici. Sia la Corte che il Tribunale hanno sede a Lussemburgo. I loro membri vengono nominati per sei anni di comune accordo dai governi degli Stati membri ed offrono tutte le garanzie d'indipendenza.

Compito della Corte è assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati europei.

La Corte di giustizia è competente a constatare se uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati. Qualora riconosca che lo Stato in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, la Corte può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penale. Essa esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni in seguito a un ricorso di annullamento ed è competente a pronunciarsi sull'inattività delle istituzioni comunitarie in seguito a un ricorso in carenza.

Su domanda «pregiudiziale» di un tribunale nazionale, la Corte si pronuncia anche sulla validità e l'interpretazione delle disposizioni di diritto comunitario. Quando una controversia al riguardo è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, tale giurisdizione può rivolgersi alla Corte. Essa è tenuta a farlo quando statuisce in ultima istanza e potrà pronunciarsi soltanto dopo la sentenza della Corte.

Il **Tribunale di primo grado** è competente per i ricorsi presentati dai privati e dalle imprese, con riserva di impugnazione dinanzi alla Corte per i soli motivi di diritto.

Dal 1952 al 1994, sono stati presentati alla Corte oltre 8 600 ricorsi fra cui 2 900 domande pregiudiziali. L'attività della Corte ha contribuito al delinearsi di un diritto europeo, vincolante a tutti i livelli senza distinzioni, favorendo in tal modo il processo di integrazione comunitaria.

2.3.2.5 La Corte dei conti europea.

La Corte dei conti europea è composta da quindici membri, nominati per un periodo di sei anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. I membri designano tra di loro, per tre anni (mandato rinnovabile), il presidente della Corte che agisce da *primus inter pares*.

La Corte, che ha sede a Lussemburgo, controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e accerta la sana gestione finanziaria. Essa stende una relazione annuale intesa ad assistere il Consiglio e il Parlamento nella procedura di scarico alla Commissione sull'esecuzione del bilancio. Essa adotta inoltre relazioni speciali e pareri su richiesta delle altre istituzioni. La Corte può presentare in ogni momento e di propria iniziativa le sue osservazioni su problemi particolari. Il trattato sull'Unione europea, che ha innalzato la Corte dei conti al rango di istituzione, le ha conferito l'ulteriore responsabilità di presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una dichiarazione i cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni.

2.3.2.6. Il Mediatore europeo.

- Il Mediatore europeo conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari.
- Tra le prime annoveriamo a titolo di esempio la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo.
- Tra gli organi comunitari che possono essere oggetto di indagine da parte del Mediatore europeo annoveriamo la Fondazione europea per la formazione professionale e l'Agenzia europea dell'ambiente.
- Solo la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali non rientrano nella sua giurisdizione.
- Il Mediatore normalmente conduce le sue indagini sulla base di denunce, ma ha anche la possibilità di aprirne di propria iniziativa.

2.3.2.7. Il Garante europeo dei dati

La protezione delle persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati di carattere personale e la libera circolazione di questi dati sono garantite nella Unione europea dalla entrata in vigore della direttiva 95/46/CE, in data 24 ottobre 1995

2.3.3. Gli organi finanziari.

La Banca centrale europea La Banca europea per gli investimenti

2.3.3.1. La Banca centrale europea.

La BCE è la banca responsabile della moneta unica europea, l'euro.

Il suo compito principale consiste nel preservarne il potere d'acquisto, mantenendo così la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro.

Questa ultima comprende, al 2005, i 12 paesi dell'UE che hanno introdotto la moneta unica a partire dal 1999.

Esaminando la BCE dobbiamo distinguere :

Il sistema europeo delle banche centrali – SEBC
L'eurosistema

Il SEBC comprende la BCE e le banche centrali nazionali di TUTTI gli Stati membri dell'UE, indipendentemente dal fatto che abbiano adottato l'euro.

L'eurosistema è invece composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali dei paesi che hanno introdotto la moneta unica.

L'Eurosistema ed il SEBC coesisteranno fino a che vi saranno stati membri dell'UE non appartenenti all'area euro.

Dall'Eurosistema , tra la BCE ed i **paesi dell'area euro** viene scelto :

Il Comitato esecutivo composto da

Un presidente

Un vicepresidente

Quattro membri

Il Consiglio direttivo composto da :

Comitato esecutivo

I governatori delle banche centrali dell'area euro

Dal SBCE , tra BCE e **tutti i paesi dell'UE** viene scelto

Il Consiglio Generale composta da

Presidente e vice presidente del Comitato esecutivo

Governatori di tutte le Banche centrali dell'UE

2.3.3.2. La Banca Europea degli investimenti – BEI

La BEI è una istituzione autonoma creata per finanziare gli investimenti che favoriscono la realizzazione degli obiettivi dell'UE.

La BEI ha per missione il compito di contribuire alla integrazione, allo sviluppo equilibrato ed alla coesione economica e sociale dei paesi membri.

Per raggiungere questo fine essa raccoglie sul mercato dei capitali quantità di fondi che orienta, alle migliori condizioni, verso il finanziamento di investimenti coerenti agli obiettivi dell'UE.

Verso l'esterno dell'Unione la BEI mette in opera gli aspetti finanziari degli accordi conclusi nel quadro delle politiche europee di aiuto e di cooperazione allo sviluppo

Affiancato alla Bei esiste il Fondo europeo per gli investimenti che è un ente specializzato che approvvigiona venture capital per garantire strumenti finanziari alle Piccole e medie imprese - PMI

2.3.4. Gli organi consultivi.

Il Comitato economico e sociale

Il Comitato delle regioni

2.3.4.1. Il Comitato economico e sociale europeo – CESE.

Il CESE è una assemblea consultiva istituita dai trattati di Roma DEL 1957.

È costituito da rappresentanti delle varie componenti socioeconomiche della società civile organizzata.

Ha per compito fondamentale la formulazione di pareri destinati alle tre grandi istituzioni : Parlamento – Consiglio – Commissione.

Il CESE è consultato obbligatoriamente nei casi previsti dai trattati e ogni volta che le Istituzioni lo ritengano opportuno.

Partecipa attivamente al processo di formulazione delle politiche e di preparazione alle decisioni comunitarie.

È composto da 317 membri suddivisi in tre gruppi :

gruppo datori di lavoro

gruppo lavoratori

gruppo attività diverse, come artigiani, agricoltori, pmi, liberi professionisti, ong etc.

2.3.4.1. Il Comitato delle Regioni- CdR.

Il Comitato delle regioni – CdR – è l’assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali nel cuore dell’UE.

Il lavoro del CdR si fonda su tre principi fondamentali : sussidiarietà – prossimità – partenariato.

Il CdR è composto da 317 membri ed altrettanti supplenti, tutti nominati dal Consiglio, su proposta degli Stati Membri, per quattro anni.

La sussidiarietà.

Questo principio, definito nei trattati contestualmente alla creazione del CdR, stabilisce che, nell’ambito dell’UE, le decisioni dovrebbero essere prese al livello più vicino ai cittadini. L’Unione europea, quindi, non dovrebbe assumere funzioni che possano essere svolte più adeguatamente dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali.

La prossimità.

Tutti i livelli amministrativi dovrebbero mirare ad essere vicini ai cittadini, in particolare organizzando il proprio lavoro in maniera trasparente, in modo che i cittadini sappiano chi è responsabile di che cosa e come fare sentire la propria voce.

Il partenariato.

Una sana governance europea implica una stretta cooperazione tra il livello europeo, nazionale, regionale e locale: tutti e quattro i livelli sono indispensabili e dovrebbero partecipare all’intero processo decisionale