ROMA 5 - 6 -7 Febbraio 2014

Intervento del Dott. Gino BISEGNA

PROGRAMMA

**QUADRO ECONOMICO NAZIONALE ED EUROPEO**

* **Il nuovo assetto istituzionale dell’Unione Europea dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona**
* **Il funzionamento del mercato interno con particolare riferimento alla libera circolazione delle persone e delle merci (territorio doganale, territorio fiscale e territorio valutario)**
* **Il patto di stabilità e l’equilibrio di bilancio**
* **Le novità contenute nel nuovo trattato del patto di bilancio per i paesi della zona euro ( Fiscalcompact)**

Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona - 1 dicembre 2009 - , il sistema comunitario poggia su due trattati:

* Il trattato che istituisce un’Unione Europea (TUE) si compone di 55 articoli
* Il trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) si compone di 358 articoli

**37 protocolli- 65 dichiarazioni**

L’esigenza di mettere mano ad una riforma così importante del sistema europeo è data dal fatto che l’unione Europea doveva modernizzarsi ed avviare una profonda riforma per sfruttare appieno le sue potenzialità.

L’attuale Unione a 27 Stati (ora 28 con l’ingresso dal 1° luglio 2013 della Croazia) funzionava secondo le regole stabilite per 15 Stati membri, da qui la necessità di adeguare le Istituzioni comunitarie ai notevoli cambiamenti che si sono verificati in quest’ultimo decennio.

Nello stesso tempo gli Stati membri dell’unione Europea sono chiamati a collaborare in modo crescente su temi che interessano tutti i cittadini europei come i cambiamenti climatici, la sicurezza energetica, la tutela dell’ambiente ed il terrorismo internazionale.

Con l’allargamento dell’Unione Europea e l’evoluzione delle sue responsabilità i miglioramenti –rispetto ai trattati precedenti – introdotti dal Trattato di Lisbona hanno dotato l’unione Europea degli strumenti necessari per affrontare le sfide del mondo di oggi.

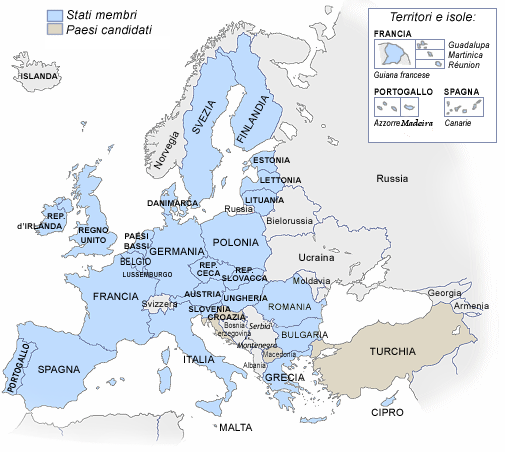
Il Trattato di Lisbona risponde a tre esigenze fondamentali:

* Migliorare l’efficacia del processo decisionale;
* Accrescere la partecipazione democratica potenziando il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali;
* Migliorare la coerenza dell’azione dell’Unione Europea sulla scena internazionale.

Ciò alfine di rafforzare la capacità dell’Europa di promuovere quotidianamente l’interesse dei suoi cittadini.

**EVOLUZIONE GEOGRAFICA**

**UNIONE EUROPEA DAL 1° GENNAIO 2014 (28 Stati)**

****

**EVOLUZIONE ISTITUZIONALE**

****

#### 1.5. L’evoluzione geografica della Comunità europea

Paesi fondatori : 6 ………..

L’art. 237 del Trattato istitutivo della CEE prevede che “*ogni stato* *europeo può domandare di diventar membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che, dopo aver chiesto il parere della Commissione, si pronuncia all’unanimità. Le condizioni per l’ammissione e gli adattamenti del presente Trattato, da questa determinati, formano l’oggetto di un accordo tra gli stati membri e lo stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Le disposizioni di cui sopra stabiliscono, per l’ammissione di nuovi stati membri, una procedura precisa e ben circoscritta, durante la quale le condizioni di adesione devono essere definite dalle Autorità menzionate nell’articolo stesso*”.

E’ sulla base di questa formula che il 1° gennaio 1973 sono entrati a far parte della Comunità il Regno Unito, l’Irlanda e la Danimarca, seguiti dalla Grecia, il 1° gennaio 1980, e, successivamente, dalla Spagna e dal Portogallo (1° gennaio 1986).

Con l’entrata in vigore dell’Atto unico europeo (1° luglio 1987) gli stati membri, però, presero coscienza che gli obiettivi previsti dal Trattato di Roma, dopo circa 30 anni, non erano stati ancora raggiunti (unione doganale e mercato interno) e decisero, così, di non accettare altre adesioni e non avviare, di conseguenza, altri negoziati senza averli prima realizzati.

Solo dopo la firma, a Maastricht, del Trattato sull’Unione europea (07 febbraio 1992), infatti, il Consiglio europeo di Lisbona (giugno 1992) diede il suo assenso all’apertura dei negoziati con l’Austria, la Finlandia, la Svezia e la Norvegia e, al Consiglio europeo di Corfù (giugno 1994), vennero firmati i relativi accordi di adesione.

I referendum, a cui gli accordi dovevano essere sottoposti per completare l’adesione diedero, però, esito diverso: favorevole per l’Austria, la Svezia e la Finlandia e sfavorevole per la Norvegia. L’adesione, di conseguenza, si poté perfezionare solo con i primi tre Stati, facendo sì che al 1° gennaio 1995 la Comunità Europea potesse contare 15 membri.

La caduta del muro di Berlino (ottobre 1989) e la nascita di nuovi Stati indipendenti nell’Europa centro orientale avevano contribuito, intanto, ai nuovi progetti di ampliamento dell’Unione Europea.

Di questi, i primi a presentare domanda di adesione erano stati l’Ungheria e la Polonia (1994), seguiti dai tre paesi baltici (Lettonia, Estonia e Lituania, nel 1995), Romania, Slovacchia e Bulgaria (nel 1995), Repubblica Ceca e Slovenia (1996), Cipro (1997) e Malta (1998)

aderiscono nel 2007.

Con il trattato di Nizza fu confermata l’adesione dei 12 nuovi Stati membri in funzione della quale venne anche rivisto l’assetto istituzionale per un’Europa a 27 (15 + 12).

Successivamente, nei Consigli europei di Siviglia e Bruxelles (2002) venne deciso di ritardare al 2007 l’adesione della Bulgaria e Romania, mentre al Consiglio europeo di Atene (2003) venivano intanto firmati gli atti di adesione dei dieci nuovi stati membri.

Con il Consiglio Europeo di Atene si conclusero gli atti preparatori per un’Europa a 25 stati cui, poi, si sono aggiunti, nel 2007 appunto, anche la Bulgaria e la Romania.

La Turchia, invece, già vincolata all’Unione Europea da un accordo di associazione e di unione doganale, ha visto accogliere la sua domanda di adesione nel 2004 (presentata nel 1987) ma devono ancora concludersi i relativi negoziati per la complessità dei problemi da affrontare.

Circa la Svizzera, poi, che ha presentato domanda di adesione nel 1992, esistono difficoltà legate alla volontà popolare di non adesione, come hanno dimostrato i continui tentativi del Governo di sottoporre a referendum popolare (continuamente bocciati) l’adesione all’Unione europea[[1]](#footnote-1).

Il problema di adesione all’Unione Europea non si pone, al contrario, per i piccoli Stati (San Marino, Principato di Monaco, Andorra, e Liechtstein) in quanto non avendo le dimensioni e le strutture richieste per una partecipazione attiva, si è provveduto solo ad agevolare i rapporti con accordi specifici sia di unione doganale che commerciale con la Comunità Europea.

Nel 2003 anche la Croazia ha presentato domanda di adesione. Il Consiglio Europeo di Salonicco (giugno 2003), ha dato parere favorevole adottando un’agenda specifica per i balcani occidentali, tutti potenziali Paesi aderenti all’Unione Europea.

**L’UE dal 1° gennaio 2014 comprende 28 paesi membri indipendenti e democratici.**

In sintesi:

|  |
| --- |
| Gli Stati membri dell’UE sono 28:  Lussemburgo; Irlanda; Danimarca; Austria; Belgio; Finlandia; Paesi Bassi; Germania; Regno Unito; Svezia; Francia; Italia; Spagna; Grecia; Slovenia; Cipro; Malta; Portogallo; Repubblica Ceca; Ungheria; Estonia; Slovacchia; Lituania; Polonia; Lettonia; Bulgaria , Romania e Croazia.  Gli Stati candidati la cui domanda di adesione è stata già accettata sono 3: ; Turchia e Repubblica di Macedonia.  I potenziali candidati sono invece 5:  Bosnia ed Erzegovina; Albania; Serbia e Montenegro. |

#### 1.6 I Trattati istitutivi ed evoluzione istituzionale dell’Unione Europea.

**1.6.1 I Trattati che sono alla base del sistema comunitario: i Trattati CECA, CEE ed EURATOM**

Come anticipato nel precedente capitolo[[2]](#footnote-2), nonostante il fallimento del progetto CED, si decise ugualmente di proseguire sulla strada del processo di integrazione europea e, in occasione della Conferenza di Messina del 1955, venne anche costituto un apposito comitato di studio per formulare proposte finalizzate ad allargare ad altri settori l’esperienza della CECA.

Prese così il via il duplice progetto di un mercato interno generale, da un lato, e di un regime speciale per alcuni settori, in particolare per quello relativo all’uso pacifico dell’energia atomica, dall’altro.

Questo progetto portò alla firma, a Roma, il 25 marzo 1957, dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell’energia atomica (CEEA/Euratom).

Le Comunità europee divennero così tre: CECA, CEE e CEEA (o Euratom).

Mentre il Trattato CECA aveva previsto, però, l’instaurazione di un’area di libero scambio limitatamente al settore del carbone e dell’acciaio (che implicava l’abolizione dei dazi doganali interni e la soppressione di qualunque limitazione all’importazione e all’esportazione solo di tali prodotti tra gli Stati membri), i Trattati CEE ed Euratom gettarono, invece, le basi per la creazione di una vera e propria unione doganale (che implicava, quindi, anche l’adozione di una tariffa doganale comune nei confronti dei paesi terzi, in aggiunta alle misure prima citate).

Gli obiettivi immediati del Trattato CEE in particolare, infatti, erano la creazione di un’unione che assicurasse la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

Tale Trattato prevedeva anche la realizzazione di alcune politiche comuni, come quella agraria, dei trasporti e della concorrenza, oltre che l’avvicinamento delle legislazioni in materia sociale e dei diritti fondamentali dei cittadini.

La natura dei Trattati di Roma, inoltre, era diversa rispetto a quella del precedente Trattato CECA. Mentre quest’ultimo, infatti, era un Trattato legge che disciplinava al dettaglio un solo settore, quello carbo-siderurgico, appunto, il Trattato CEE ed il Trattato CEEA assunsero più le vesti di Trattati quadro e la ratio di tale scelta risiedeva proprio nell’ampiezza delle materie affrontate da quest’ultimi.

Nell’ambito del Trattato CEE, come si ribadisce, la parola “*economica*”, fu poi eliminata dal Trattato di Maastricht del 1992 che, però, ha fatto della Comunità europea stessa il suo “*Primo pilastro*”.

I Trattati di Roma furono approvati, comunque, dai Parlamenti nazionali dei “Sei” firmatari con larghe maggioranze nel giro di pochi mesi.

Tuttavia, si evitò di prevedere l’immediata instaurazione del mercato interno e si optò per una realizzazione graduale dello stesso.

Venne previsto, infatti, un periodo transitorio, suddiviso in tre tappe, ciascuna della durata di quattro anni, nel corso delle quali l’integrazione economica si sarebbe attuata progressivamente.

Inizialmente si cominciò con l’adozione di misure economiche, finanziarie e monetarie necessarie a ravvicinare le legislazioni dei vari Stati al fine di fronteggiare la nuova realtà del mercato interno e, già nel 1960, cominciarono a farsi evidenti, sulle economie nazionali, gli effetti positivi della riduzione dei dazi e delle barriere doganali.

**1.6.2 L’Atto unico europeo**

Con il raggiungimento dell’originario obiettivo dell’unione doganale e l’ampliamento ad altri Paesi europei, si rese necessaria una completa revisione della struttura e degli obiettivi della Comunità. L’impulso decisivo venne dalla Commissione presieduta da Jacques Delors che, nel giugno del 1985, presentò un “Libro bianco per il completamento del mercato interno[[3]](#footnote-3)”.

In quel documento venivano analizzati tutti gli ostacoli che si frapponevano ad una completa realizzazione dell’unione economica tra gli Stati della Comunità e si avanzavano proposte volte a superare tali ostacoli.

Gli obiettivi principali erano integrare i mercati nazionali della Comunità per trasformarli in un immenso mercato interno in continua espansione dinamica e garantire la necessaria flessibilità, al fine di canalizzare al meglio le risorse umane, materiali e finanziarie verso settori di utilizzazione ottimali.

I problemi e le soluzioni individuate nel Libro bianco costituirono, così, la base della Conferenza intergovernativa che si riunì a Lussemburgo il 09 settembre 1985 e nella quale furono predisposte le strategie per il rilascio del processo d’integrazione europeo.

I lavori della CGI terminarono con l’adozione dell’Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore il 1° luglio 1987.

L’Atto unico europeo, che rappresenta la prima grande riforma dei trattati CECA, CEE ed EURATOM, si prefiggeva, come obiettivo più importante, la realizzazione (entro il 31 dicembre 1992) del ***mercato interno***, ossia di uno spazio senza frontiere interne nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.   
Nello stesso, oltre alla creazione del suddetto *mercato interno*, erano previsti: la ricerca di una *coesione economica* più stretta tra le regioni europee (riduzione delle disparità regionali attraverso la riforma dei Fondi strutturali); il miglioramento della *politica sociale*; il rafforzamento della *cooperazione monetaria*; l’introduzione nel Trattato istitutivo di norme in materia di *tutela dell’ambiente e di ricerca scientifica e tecnologica*.

Esso, inoltre, previde anche modifiche istituzionali, fra le quali si ricordano: il passaggio dall’unanimità alla maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio dell’Unione europea nei settori del mercato interno, della politica sociale, della coesione economica e sociale e della ricerca; l’affidamento alla *Commissione*di competenze esecutive per gli atti adottati dal Consiglio; il conferimento al Parlamento europeo di un potere di parere conforme in materia di adesione e per gli accordi di associazione; l’istituzionalizzazione del Consiglio Europeo.

**1.6.3 Il Trattato di Maastricht**

Il Trattato sull’Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1º novembre 1993. Fattori esterni e interni hanno contribuito alla sua nascita. Sotto il profilo esterno, il crollo del comunismo nell’Europa dell’Est e la prospettiva dell’unificazione tedesca determinarono l’impegno a rafforzare la posizione internazionale della Comunità, mentre sul piano interno, gli Stati membri intendevano estendere con altre riforme i progressi realizzati dall’Atto unico europeo.

Gli accordi di Maastricht hanno rappresentato una tappa fondamentale per il passaggio da un’Unione avente fini prevalentemente economici ad una struttura che tendenzialmente si avvicina al modello federale.

L’Unione europea disegnata nel Trattato in argomento non è una nuova organizzazione internazionale né, tanto meno, ne viene data una definizione. Il Trattato, infatti, si limita a dire che si è registrata una nuova tappa nel processo di creazione di una unione sempre più stretta dei popoli dell’Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini.

Obiettivi fondamentali del Trattato erano: rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni; rendere più efficaci le istituzioni; instaurare un’unione economica e monetaria; sviluppare la dimensione sociale della Comunità; istituire una politica estera e di sicurezza comune.

Tale Trattato ha creato un’Unione europea costituita da **tre pilastri**: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (divenuta, in seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

Il primo pilastro, costituito dalla CE, CECA ed Euratom, riguarda i settori in cui gli Stati membri esercitano congiuntamente la propria sovranità attraverso le istituzioni comunitarie. Vi si applica il cosiddetto processo del metodo comunitario, ossia: proposta della Commissione europea, adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e controllo del rispetto del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia[[4]](#footnote-4).

Il secondo pilastro instaura la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), prevista al titolo V del TUE. Esso sostituisce le disposizioni contenute nell’Atto unico europeo e consente agli Stati membri di avviare azioni comuni in materia di politica estera. Tale pilastro prevede un processo decisionale intergovernativo, che fa ampiamente ricorso all’unanimità. La Commissione e il Parlamento svolgono un ruolo modesto e tale settore non rientra nella giurisdizione della Corte di giustizia[[5]](#footnote-5).

Il terzo pilastro riguarda la Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (CGAI), prevista al titolo VI del TUE, in base al quale l’Unione deve svolgere un’azione congiunta per offrire ai cittadini un livello elevato di protezione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Anche in questo caso il processo decisionale è intergovernativo.

La grande differenza, dal punto di vista istituzionale tra il primo pilastro e gli altri due consiste nel fatto che questi ultimi non hanno dato luogo a trasferimenti di sovranità a profitto delle istituzioni comuni come quelli previsti dal Trattato che istituisce la Comunità europea.

Gli Stati membri, infatti, hanno voluto conservare in queste materie un potere autonomo di decisione e limitarsi ad una collaborazione di tipo intergovernativo.

Il TUE ha una struttura complessa ed è costituito da un coacervo di disposizioni, alcune delle quali, però, di portata estremamente innovativa.

Il preambolo è seguito da sette titoli:

* il titolo I contiene le disposizioni comuni alle **Comunità**, alla politica estera comune e alla cooperazione giudiziaria. Nell’art. 2, in particolare, vengono delineati gli obiettivi che si prefigge l’Unione, consistenti, essenzialmente, nel promuovere un progresso economico e sociale equilibrato (mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l’instaurazione di un’unione economica e monetaria che comporti, a termine, una moneta unica), nell’attuare una politica estera e di sicurezza comune (mediante anche una politica di difesa comune), nel rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dell’UE (mediante l’istituzione di una cittadinanza dell’Unione) e nello sviluppo di una stretta coesione nel settore della giustizia e degli affari interni;
* il titolo II contiene le disposizioni che modificano il trattato CEE (parte più innovativa del Trattato), i cui contenuti essenziali consistono nella instaurazione di una unione economica e monetaria, nella istituzione di una cittadinanza europea, nell’affermazione del principio di sussidiarietà[[6]](#footnote-6), nell’ampliamento delle politiche poste in essere dalla Comunità (in particolare, industria, sanità pubblica, educazione e cultura) e nella revisione dei poteri attribuiti ad alcune istituzioni comunitarie (in particolare, mediante l’ampliamento delle funzioni del Parlamento europeo);
* i titoli III e IV modificano rispettivamente i trattati CECA e CEEA, estendendo anche a questi le modifiche già previste per il Trattato CEE;
* il titolo V introduce le disposizioni relative alla **politica estera e di sicurezza comune** (PESC) ma senza introdurre alcuna modifica ai trattati istitutivi delle Comunità europee;
* il titolo VI contiene le disposizioni relative alla **cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni** (divenuta cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam che, peraltro, aggiunse un ulteriore titolo dedicato alle disposizioni su una cooperazione rafforzata, in cui si prevede la possibilità che alcuni Stati membri possano perseguire autonomamente determinate politiche quando non è possibile raggiungere l’unanimità);
* il titolo VII riporta le disposizioni finali.

In quest’ultimo, oltre all’art. 49 che disciplina la procedura di adesione di nuovi Stati, la disposizione più importante (ora abrogata) era quella che prevedeva la convocazione, entro il 1996, di una conferenza intergovernativa per apportare eventuali modifiche al Trattato stesso.

Da questa norma è nato il Trattato di Amsterdam.

**1.6.4 Il Trattato di Amsterdam**

Il Trattato di Amsterdam è il risultato della Conferenza intergovernativa lanciata il 29 marzo 1996 in occasione del Consiglio europeo di Torino.

Esso è stato adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam (16 e 17 giugno 1997) e successivamente firmato, in data 2 ottobre 1997, dai ministri degli affari esteri dei quindici Stati membri di allora. È entrato in vigore il 1° maggio 1999 (primo giorno del secondo mese successivo alla ratifica da parte dell’ultimo Stato membro) in seguito alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali.

Sul piano giuridico, il Trattato di Amsterdam modifica alcune disposizioni del Trattato sull’Unione europea, come pure dei trattati istitutivi delle Comunità europee e di alcuni atti connessi, introducendo, in particolare: la definizione di una politica comunitaria in materia di occupazione, la comunitarizzazione di determinati temi del settore giustizia e affari interni (GAI), la riforma della politica europea di sicurezza comune (PESC), l’estensione del voto a maggioranza qualificata, l’aumento dei poteri del Parlamento europeo e la possibilità di intensificare la cooperazione tra gli Stati membri. Tale Trattato si aggiunge ma non si sostituisce agli altri.

Nell’ambito delle politiche comunitarie (primo pilastro dell’UE), la più importante novità da esso introdotta è sicuramente l’impegno assunto per la promozione di un più alto livello occupazionale[[7]](#footnote-7) e la Cooperazione rafforzata, consistente nel diritto riconosciuto agli Stati membri che intendono perseguire determinate politiche comuni di procedere anche in assenza di una volontà comune di tutti i membri sempre che l’attività posta in essere non concerna una competenza esclusiva della Comunità, né incida su programmi e azioni portate avanti a livello comunitario, né riguardi la cittadinanza europea, restando entro i limiti delle competenze attribuite alla Comunità stessa e senza costituire un mezzo di discriminazione arbitraria.

L’importanza della cooperazione rafforzata è notevole in quanto consente la realizzazione di quell’Europa a due o più velocità di cui si era abbondantemente disquisito ai tempi di Maastricht (per il moltiplicarsi dei casi in cui uno o più paesi membri dell’UE non partecipavano all’attuazione di determinate politiche).

Tra le altre importanti novità del Trattato va sicuramente citata, poi, quella che ha radicalmente trasformato la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni, comunitarizzando, come su accennato, materie che in precedenza erano trattate esclusivamente in ambito intergovernativo (rilascio di visti, concessioni di asilo, azione comune in materia di immigrazione, cooperazione doganale, cooperazione giudiziaria in materia civile e, più in generale, tutte le questioni attinenti alla libera circolazione delle persone).

La radicale modifica delle disposizioni contenute nel titolo VI del TUE ha prodotto, infatti, anche la modifica del titolo stesso che da cooperazione in materia di giustizia e affari interni è divenuta cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sono poi state semplificate alcune procedure decisorie, in particolare quella di codecisione che ha sostituito in molti casi quella di cooperazione.

Per il secondo pilastro c’è da dire che le modifiche rispetto ai Trattati precedenti sono state, invece, alquanto marginali.

Ci si è limitati, infatti, a rafforzare la politica comune attraverso strategie comuni (decise dal Consiglio Europeo) e azioni comuni adottate dal Consiglio.

Altro elemento importante puntualizzato da questo Trattato è stato l’attribuzione alla Corte di Giustizia della competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l’interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull’interpretazioni delle convenzioni, nonché sulla interpretazione e sulla validità delle misure adottate in attuazione delle stesse.

La stessa Corte è inoltre competente a pronunciarsi sulla legittimità delle decisioni – quadro e delle decisioni nell’ambito dei ricorsi proposti da uno Stato membro o dalla Commissione. Spetta anche alla Corte pronunciarsi sulle controversie fra Stati membri in merito alle interpretazioni e all’applicazione degli atti adottati in materia.

**1.6.5 Il Trattato di Nizza**

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1 febbraio 2003, ha apportato ai Trattati preesistenti modifiche estremamente tecniche, ma indispensabili per delineare il nuovo equilibrio istituzionale dell’UE.

Esso è costituito da due parti e quattro protocolli.

La prima parte comprende le modifiche fondamentali apportate al Trattato dell’Unione europea; al trattato che istituisce la Comunità europea; al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato EURATOM); al Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (Trattato CECA); al protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea; al protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

La seconda parte, costituita dagli articoli 7-13, comprende modifiche transitorie e finali.

Infine, ai trattati sono allegati quattro [protocolli](http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/dat/C_2001080IT.004901.html) :

* il protocollo sull’allargamento dell’UE relativo alla composizione del Parlamento e della Commissione e alla ponderazione dei voti in Consiglio;
* il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado;
* il protocollo relativo alle conseguenze finanziarie della scadenza del Trattato CECA (Comunità europea del carbone e dell’acciaio);
* il protocollo relativo all’articolo 67 del Trattato UE (cooperazione amministrativa fra le amministrazioni degli Stati membri in materia di “visti, asilo, immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone”).

La riforma istituzionale conclusa a Nizza è stata definita, come su accennato, “tecnica” e “limitata”. Il Trattato non cambia, infatti, l’equilibrio costituzionale, ma effettua alcuni aggiustamenti imperniati su due assi principali: da un lato la questione del funzionamento e della composizione delle istituzioni e dall’altro le cooperazioni rafforzate. Oltre alle discussioni sulla riforma delle istituzioni, sono stati trattati anche alcuni argomenti di tipo non istituzionale.

Nello specifico, le modifiche introdotte consistono nella nuova ponderazione dei voti in Consiglio (ossia in un aggiustamento della ponderazione dei voti a favore degli Stati membri più popolosi con conseguente ripartizione dei voti fra 25 e in seguito 27 Stati membri), nella diversa composizione della Commissione e nel rafforzamento dei poteri del suo Presidente (con modifica delle modalità della sua nomina), nella nuova ripartizione delle competenze tra Corte e Tribunale e nella possibilità di creare Camere giudiziarie specializzate, nella estensione della procedura di codecisione e modifica del numero di deputati attribuiti a ciascuno Stato membro o futuro Stato membro in Parlamento e in alcune modiche relative alla composizione e nomina dei membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

**1.6.6 La Costituzione europea**

Il 29 ottobre 2004, i 25 capi di Stato e di governo firmarono a Roma il trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa. La Costituzione rappresentava il frutto di un lungo processo di integrazione caratterizzato, nel contempo, dall’ininterrotto potenziamento dell’integrazione e dai successivi allargamenti dell’Unione. Il primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale aveva già aperto, di fatto, il dibattito sulla costituzionalizzazione dell’Europa. Il 14 febbraio 1984 esso adottava a larga maggioranza la relazione di Altiero Spinelli, che proponeva nel suo “progetto di trattato sull’Unione europea” una riforma fondamentale della Comunità europea (CE).

Da allora, i Trattati succedutisi avevano permesso di far progredire la costruzione europea attraverso una prima tappa, conseguita nel 1987 con la firma dell’Atto unico europeo (prima riforma dei Trattati degli anni cinquanta e che mirava[[8]](#footnote-8) al completamento del mercato interno entro il 1992) ed una seconda tappa, avvenuta sempre nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht che dotava l’Unione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di una cooperazione in materia di giustizia e affari interni (CGAI).

Con questa tappa essenziale l’Europa aveva iniziato, così, la sua trasformazione, passando da una comunità economica ad un’unione politica ed aprendo anche la strada all’unione economica e monetaria e, quindi, all’euro.

Il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, aveva, poi, potenziato l’integrazione europea, in particolare consacrando formalmente i principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell’uomo, definendo i primi elementi di una politica comune in materia di libertà, sicurezza e giustizia e incorporando nuovi settori nell’ambito comunitario. Esso aveva, inoltre, delineato la riforma delle istituzioni europee, potenziando in particolare il ruolo del Parlamento europeo. Il Trattato di Nizza, firmato nel 2001 aveva, infine, permesso di potenziare la riforma delle istituzioni, resasi necessaria nel periodo che aveva preceduto il più grande allargamento della storia dell’Unione verso i paesi dell’Europa orientale.

La Costituzione europea doveva essere il prolungamento del processo di riforme istituzionali avviato proprio dal trattato di Nizza. Con tale ultimo Trattato, infatti, l’insieme del diritto comunitario si fondava su otto trattati cui si aggiungevano oltre una cinquantina di protocolli ed allegati e i menzionati Trattati non si erano limitati a modificare il trattato CE originario ma avevano creato altri testi che andavano ad integrare il medesimo.

L’aggiunta di questi vari Trattati aveva reso la struttura europea sempre più complessa e ben poco trasparente per i cittadini europei.

La Costituzione europea, pertanto, era finalizzata a sostituirli tutti fatta eccezione per il Trattato Euratom. Per entrare in vigore, però, doveva essere ratificato come gli altri, ossia da tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali e per tale ratifica era stato previsto un periodo di due anni con entrata in vigore entro il 1° novembre 2006.

In esito alle difficoltà incontrate in sede di ratifica da parte di alcuni Stati membri, in particolare **Francia e Olanda**, i capi di Stato o di Governo, però, decisero, in occasione del Consiglio europeo dei giorni 16 e 17 giugno 2005, di osservare un “periodo di riflessione” sul futuro dell’Europa. Tale periodo di riflessione doveva consentire un ampio dibattito con i cittadini europei.

**1.6.7. Il Trattato di Lisbona**

In occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, i dirigenti europei sono pervenuti allora a un compromesso convenendo su un mandato per la convocazione di una CIG incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un “trattato di modifica” per l’Unione europea. Il testo definitivo del Trattato elaborato dalla CIG è stato approvato in occasione del Consiglio europeo informale, che si è svolto a Lisbona il 18 e 19 ottobre.

Il 13 dicembre 2007 i leader dell’Unione europea hanno firmato il trattato di Lisbona, mettendo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale.

Il trattato di Lisbona modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, attualmente in vigore.

Esso recepisce gran parte delle innovazioni contenute nel Testo della Costituzione europea introducendo, però, rispetto ad esso alcune novità molto significative.

In particolare:

* + rafforza il ruolo del Parlamento europeo che, eletto direttamente dai cittadini dell’UE, sarà dotato di nuovi importanti poteri per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell’UE e gli accordi internazionali. In particolare, l’estensione della procedura di codecisione garantirà al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio, dove sono rappresentati gli Stati membri, per la maggior parte degli atti legislativi europei;
  + stimola un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali i quali potranno essere maggiormente coinvolti, appunto, nell’attività dell’UE, in particolare grazie ad un nuovo meccanismo per verificare che l’Unione stessa intervenga solo quando l’azione a livello europeo risulti più efficace (principio di sussidiarietà). Questa maggiore partecipazione, insieme al potenziamento del ruolo del Parlamento europeo, accrescerà la legittimità ed il funzionamento democratico dell’Unione;
  + dà maggiore voce in capitolo ai cittadini grazie alla cosiddetta “iniziativa dei cittadini”, in base alla quale un gruppo di almeno un milione di cittadini di un certo numero di Stati membri potrà invitare la Commissione a presentare nuove proposte;
  + ripartisce, scandendole, le competenze ed i rapporti tra gli Stati membri e l’Unione europea;
  + introduce il diritto di recesso dall’Unione, riconoscendo espressamente agli Stati membri la possibilità di recedere dall’Unione;
  + semplifica i metodi di lavoro dell’UE e le norme di voto, puntando ad una modernizzazione delle Istituzioni, adeguandole ad un’Unione a 28, e introducendo una maggiore capacità di intervenire nei settori di massima priorità per l’Unione stessa;
  + introduce un processo decisionale più efficace ed efficiente, in base al quale il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio sarà esteso a nuovi ambiti politici per accelerare e rendere più efficiente il processo decisionale. A partire dal 2014, infatti, il calcolo della maggioranza qualificata si baserà sulla doppia maggioranza degli Stati membri e della popolazione, in modo da rappresentare la doppia legittimità dell’Unione. La doppia maggioranza sarà raggiunta quando una decisione verrà approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell’UE;
  + istituisce la figura del presidente del Consiglio europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo, introduce un legame diretto tra l’elezione del presidente della Commissione e l’esito delle elezioni europee, prevede nuove disposizioni per la futura composizione del Parlamento europeo e per una Commissione ridotta e stabilisce norme più chiare sulla cooperazione rafforzata e sulle disposizioni finanziarie;
  + migliora la capacità di azione dell’UE in diversi settori prioritari per l’Unione stessa e per i suoi cittadini. È quanto avviene in particolare nel campo della “libertà, sicurezza e giustizia”, per affrontare problemi come la lotta al terrorismo e alla criminalità. La stessa cosa si verifica, in parte, anche in ambiti come la politica energetica, la salute pubblica, la protezione civile, i cambiamenti climatici, i servizi di interesse generale, la ricerca, lo spazio, la coesione territoriale, la politica commerciale, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa;
  + promuove i valori dell’Unione, integrando la Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario europeo, rendendone giuridicamente vincolanti i principi di base e prevedendo nuovi meccanismi di solidarietà e garanzia dei cittadini europei. In tale quadro, mantiene e rafforza le quattro libertà fondamentali, nonché la libertà politica, economica e sociale dei cittadini europei;
  + dispone che l’Unione e gli Stati membri agiscano congiuntamente in uno spirito di solidarietà se un paese dell’UE dovesse essere oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo e pone l’accento sulla solidarietà anche nel settore energetico;
  + rende più incisiva la lotta alla criminalità e al terrorismo e introduce nuove disposizioni in materia di protezione civile, aiuti umanitari e salute pubblica per potenziare la capacità dell’Unione di far fronte alle minacce per la sicurezza dei cittadini;
  + potenzia i poteri dell’UE in materia internazionale, raggruppando gli strumenti comunitari di politica estera, per quanto riguarda sia l’elaborazione che l’approvazione di nuove politiche;
  + introduce la nuova figura di Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che sarà anche vicepresidente della Commissione, nell’ottica di conferire all’azione esterna dell’UE maggiore impatto, coerenza e visibilità. Un nuovo servizio europeo per l’azione esterna, inoltre, assisterà l’Alto rappresentante nell’esercizio delle sue funzioni;
  + conferisce all’UE personalità giuridica unica, rafforzandone così il potere negoziale e potenziandone ulteriormente la sua azione in ambito internazionale;
  + agevola, infine, la cooperazione rafforzata tra un numero ristretto di Stati membri in materia di politica (europea) di sicurezza e di difesa, pur conservandone gli attuali dispositivi decisionali.

**2) L’ASSETTO ISTITUZIONALE DELL’UNIONE EUROPEA**

**2.1 L’assetto istituzionale dell’UE**

Per il perseguimento dei propri scopi l’Unione europea si avvale delle istituzioni inizialmente previste dalle Comunità europee e dei suoi organi specifici.

Le istituzioni comunitarie:

* il **Consiglio Europeo,** formalizzato con l’Atto Unico Europeo del 1986, che comprende un rappresentante per ogni stato: il Capo di Stato (se si tratta di repubbliche semipresidenziali o presidenziali) o quello di Governo (se si tratta di monarchie o repubbliche parlamentari) e si riunisce almeno due volte all’anno[[9]](#footnote-9) ;
* il **Parlamento europeo**, con sede a Strasburgo[[10]](#footnote-10) e composto dai rappresentanti dei popoli degli stati membri eletti a suffragio universale diretto da tutti i cittadini dell’Unione ogni cinque anni, che, oltre a svolgere funzioni consultive e di controllo, contribuisce al processo di emanazione degli atti comunitari;
* il **Consiglio dell’Unione Europea** (o Consiglio dei Ministri), con sede a Bruxelles e formato da un rappresentante di ciascuno stato membro, che esercita il potere normativo;
* la **Commissione europea**, con sede a Bruxelles, che rappresenta gli interessi generali dell’UE, e a cui compete la funzione esecutiva;
* la **Corte di giustizia**, con sede a Lussemburgo, che vigila sull’applicazione del diritto comunitario;
* la **Corte dei Conti**, con sede a Lussemburgo, che svolge funzioni di controllo sulla gestione finanziaria dell’UE.

Gli Organi Consultivi:

* il **Comitato economico e sociale**, creato con il Trattato di Roma del 1957 nell’ambito dell’allora Comunità Economica Europea, che è un organo consultivo dell’UE;
* il **Comitato delle regioni,** creato nel 1994 in applicazione del Trattato di Maastricht, che rappresenta le autorità regionali e locali con l’obiettivo di incentivare la cooperazione tra le regioni degli Stati membri dell’Unione;
* la **Banca centrale europea**, con sede a Francoforte sul Meno,che è responsabile per la politica monetaria europea;
* la **Banca europea per gli investimenti**, creata nel 1957 con il Trattato di Roma, allo scopo di finanziare gli investimenti atti a sostenere gli obiettivi politici dell’UE;
* il **Fondo europeo per gli investimenti**, con sedein Lussemburgo**,** che fornisce garanzie e capitale di rischio per aiutare le piccole e medie imprese;
* il **Coreper** (Comitato dei rappresentanti permanenti), con sede a Bruxelles ecomposto da alti rappresentanti di ogni Stato membro dell’UE, che prepara i lavori del Consiglio dell’Unione Europea e svolge altri compiti da questo assegnati[[11]](#footnote-11). Per le questioni sulle quali si trova un accordo nel Coreper non è necessaria una discussione in Consiglio, che avviene, invece, quando ciò non accade. Esso è sia un luogo di confronto che un organo di controllo politico;
* le Agenzie, che sono organi indipendenti, specializzati e decentralizzati che hanno lo scopo di fornire consulenza alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri;
* il **Mediatore europeo**, con sede a Strasburgo, che è un organo di difesa dei cittadini e delle organizzazioni dell’UE dalla cattiva amministrazione;
* **il Garante europeo della protezione dei dati**, con sede a Bruxelles, che assicura che le Istituzioni e gli altri organi dell’UE rispettino il diritto alla privacy dei cittadini dell’Unione, nel trattamento dei dati personali.

La struttura istituzionale sopra delineata riproduce, per grandi linee, la ripartizione tradizionale dei poteri tra gli organi costituzionali di uno Stato nazionale. Al Parlamento ed al Consiglio, infatti, sono attribuite le funzioni legislative, alla Commissione quelle esecutive (tanto è vero che queste tre istituzioni sono anche definite come il triangolo decisionale comunitario) e, infine, alla Corte di giustizia spettano le funzioni giurisdizionali.

E’ importante sottolineare, però, che non sempre al Parlamento è attribuita una funzione legislativa, tanto è vero che esistono ancor oggi ampi settori della legislazione comunitaria di esclusiva competenza del Consiglio, e che l’iniziativa legislativa spetta esclusivamente alla Commissione, unica istituzione deputata a presentare proposte normative, con totale esclusione di un autonomo potere di iniziativa dei singoli membri del Parlamento[[12]](#footnote-12).

In base, poi, agli artt. 5, primo comma (in cui si afferma che “*la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato*”) e 7, secondo comma, paragrafo 2 (in cui si afferma che “*ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato*”), del Trattato CE, la Comunità, a differenza dei singoli Stati membri, può operare solo in quei settori esplicitamente previsti dai Trattati e solo per il raggiungimento delle finalità previste da tale atto.

Essa, infatti, non è un soggetto originario di diritto internazionale, come lo sono i singoli Stati, ma è un soggetto derivato, ovvero dispone solo di quei poteri che gli Stati stessi hanno deciso di conferirle, rinunziandovi espressamente. Ciò vale anche, ovviamente, per le istituzioni, che possono agire solo entro i limiti dei poteri che i Trattati espressamente attribuiscono loro.

**2.2.** **IL CONSIGLIO EUROPEO**

Il Consiglio europeo è disciplinato dal Trattato sull’Unione Europea (art. 15) e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 235 e ss)

Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. E’composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione.

Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine

del giorno lo richiede, ciascun membro del Consiglio europeo può decidere di farsi assistere da un

ministro e il presidente della Commissione da un membro della Commissione. Se la situazione lo

richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.

L’attuale Consiglio europeo è stato istituito dal summit di Parigi del dicembre 1974.

In tale occasione i capi di Stato e di governo decisero per l’appunto di riunirsi come “Consiglio europeo”, assieme ai loro ministri degli affari esteri ed ai rappresentanti della Commissione(il presidente ed uno dei vicepresidenti), con cadenza periodica (tre volte l’anno) e sotto la presidenza del capo di Stato o di governo che esercita la presidenza del Consiglio della Comunità.

Il Consiglio europeo ha ricevuto un fondamento giuridico con l’Atto unico europeo. Un ulteriore e più recente riconoscimento si è avuto prima con il Trattato di Maastricht che ne definisce le attribuzioni, la composizione ed il funzionamento, e poi con il Trattato di Amsterdam che gli assegna un ruolo più incisivo ed una più ampia presenza nei tre pilastri della Comunità. L’organo in questione è subentrato a partire dal suddetto summit ai c.d. Vertici, ossia incontri tra i capi di Stato e di governo che si svolgevano periodicamente, pur senza una scadenza precisa.

Il Consiglio europeo, come già sopra evidenziato, era nato inizialmente come un organo informale di cooperazione politica che riuniva almeno tre volte l’anno i capi di Stato e di governo dei diversi Stati membri.

Non era un organo previsto dai trattati istitutivi delle Comunità e doveva originariamente svolgere un ruolo di stimolo per le più importanti iniziative politiche della Comunità nonché dirimere le controversie di notevole rilevanza politica ed economica sorte in seno al Consiglio dei ministri.

E’, inoltre, previsto che esso presenti al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni, nonché una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall’Unione.

Nessun riferimento esplicito al Consiglio europeo è contenuto nel trattato istitutivo della Comunità europea. Ciò permette di rilevare che il Consiglio europeo, sebbene faccia parte del sistema dell’Unione europea, non può (ancora allo stato attuale) essere qualificato come un’istituzione comunitaria[[13]](#footnote-13).

In definitiva, pur non potendosi configurare come istituzione, occorre riconoscere che il Consiglio europeo è sempre stato e continuerà ad essere un punto di riferimento rilevante nel processo decisionale della Comunità, oltre che essere il protagonista della cooperazione politica fra gli Stati membri dell’Unione.

Data la sua composizione, inoltre, il Consiglio europeo può intervenire in tutti i settori considerati dal Trattato.

Le sue competenze politiche generali, necessarie allo sviluppo dell’integrazione europea, non sono specificatamente definite, ai sensi dell’art. 4 del TUE.

Tuttavia, le disposizioni relative ai tre pilastri dell’Unione, in alcuni casi, attribuiscono specificatamente delle competenze a quest’organo, in particolare in materia di:

* **politica estera e di sicurezza comune (secondo pilastro)**. L’art. 13 attribuisce al Consiglio europeo il compito di definire gli orientamenti generali e di decidere le strategie comuni sulla cui base il Consiglio dell’Unione deve operare. Lo stesso Consiglio europeo opere le scelte fondamentali per la politica di difesa;
* **cooperazione rafforzata nel terzo pilastro**. L’art. 40 prevede che qualora uno Stato si opponga alla concessione dell’autorizzazione da parte del Consiglio dell’Unione all’avvio della cooperazione rafforzata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo affinché si pronunzi all’unanimità;
* **politica dell’occupazione (primo pilastro)**. In base ad una relazione del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell’occupazione e adotta le conclusioni del caso;
* **politica economica (primo pilastro)**. Il Consiglio europeo, sulla base della relazione del Consiglio dell’Unione, decide in merito agli indirizzi per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità.

Il Trattato di Maastricht prima e successivamente anche quello di Amsterdam hanno previsto una composizione alquanto anomala del Consiglio europeo, laddove viene indicato come Consiglio dell’Unione riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo.

Tale anomalia è dovuta al fatto che, formalmente, non si può parlare di Consiglio europeo, ma di Consiglio dell’Unione anche se, sostanzialmente, data la coincidenza dei soggetti che partecipano, si tratta di una riunione del Consiglio europeo ed è quest’ultima che esercita il potere decisionale, sia pure in conformità alle norme sostanziali e procedurali stabilite dai trattati comunitari.

Al Consiglio europeo riunito nella suddetta composizione sono attribuiti poteri decisionali nell’ambito della tutela dei diritti umani, in cui il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l’esistenza di una violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto ai diritti dell’uomo e comminare (nonché revocare) la relativa sanzione. Sono altresì attribuiti poteri decisionali nell’ambito della cooperazione rafforzata per il primo pilastro, disposizione questa che ripropone quella esaminata con riferimento alla cooperazione rafforzata nel terzo pilastro.

In questo caso l’istanza viene presentata al Consiglio, nella vesti di Consiglio riunito nella composizione dei capi di Stato e di governo. Si tratta dello stesso organismo che tuttavia giuridicamente assume un ruolo diverso a seconda dell’ambito in cui va ad operare.

Molto discussa, infine, è la natura degli atti adottati dal Consiglio europeo. Si propende per una valenza politica delle decisioni adottate, non essendo giuridicamente vincolanti per le atre istituzioni.

Formalmente, infatti, le istituzioni conservano un potere di scelta nei confronti dei predetti atti. Tuttavia, se le stesse non si adeguassero alle scelte politiche di quest’organo darebbero vita ad una grave crisi istituzionale che finora nessuna istituzione ha mai osato scatenare.

Diversa è invece la valenza degli atti adottati dal Consiglio nei casi esplicitamente previsti dai Trattati. In questa ipotesi si tratta di veri e propri atti giuridici che sono vincolanti per i destinatari.

Quando, poi, tali atti sono adottati nell’anomala composizione di capi di Stato o di governo, essi devono essere considerati veri e propri atti comunitari, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano.

In linea generale, può affermarsi che con il Consiglio europeo, nella sua particolare composizione, si è cercato di dare attuazione agli interessi comuni ai popoli europei, attraverso il recupero di forme, come quella dei summit, proprie della cooperazione internazionale.

**2.3. IL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo è disciplinato dal Trattato sull’Unione Europea (art. 14) e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 223 e ss)

Tale istituzione ha sede in Francia, ma anche in Belgio e Lussemburgo. Le sessioni plenarie mensili cui partecipano tutti i deputati, infatti, si svolgono a Strasburgo (Francia), “sede” ufficiale del Parlamento, mentre le riunioni delle commissioni parlamentari e le eventuali sessioni plenarie straordinarie si svolgono a Bruxelles (Belgio). Gli uffici amministrativi (“Segretariato generale”), invece, si trovano a Lussemburgo.

Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.

I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza.

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.

Si dettagliano, di seguito, tali funzioni.

### Il potere legislativo

La procedura più comune per l’adozione (ovvero “approvazione”) della legislazione dell’UE è la “procedura ordinaria”. Questa procedura pone il Parlamento europeo e il Consiglio su un piano di parità e si applica all’*iter* legislativo inerente ad un’ampia fascia di settori.

In alcuni campi d’intervento (per esempio: agricoltura, politica economica, visti ed immigrazione) il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento.

Inoltre, il Parlamento dà impulso a una nuova legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo.

### Il controllo democratico

Il Parlamento esercita il controllo democratico su tutte le altre istituzioni dell’UE in diversi modi. All’entrata in carica di una nuova Commissione, i componenti sono designati dai governi degli Stati membri dell’UE ma non possono essere nominati senza l’approvazione del Parlamento. Il Parlamento tiene colloqui individuali con ciascuno di loro, incluso il Presidente designato, e procede quindi al voto che deciderà o meno l’approvazione della Commissione nel suo insieme. Per l’intera durata del suo mandato, la Commissione è politicamente responsabile dinanzi al Parlamento, il quale può approvare una “mozione di censura” che richiede le dimissioni collettive della Commissione.

Più in generale, il Parlamento esercita il controllo tramite l’esame costante delle relazioni sottopostegli dalla Commissione (relazione annuale generale, relazioni sull’esecuzione del bilancio, ecc.). Inoltre i deputati pongono regolarmente alla Commissione delle interrogazioni, alle quali i commissari sono tenuti per legge a rispondere.

Il Parlamento svolge anche un ruolo di controllo sul lavoro del Consiglio: i deputati sottopongono regolari interrogazioni al Consiglio e il Presidente del Consiglio, oltre a partecipare a dibattiti importanti, assiste alle sessioni plenarie del PE.

La funzione di controllo democratico è esercitata dal Parlamento anche attraverso l’esame delle petizioni presentate da privati cittadini e l’istituzione di commissioni d’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.

### Il potere di bilancio

Il bilancio annuale dell’UE è frutto di una decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio. Viene quindi discusso in Parlamento nel corso di due letture successive ed entra in vigore solo 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. Questa procedura di approvazione è nota in termini tecnici come “concessione del discarico”.

Il lavoro del Parlamento si articola, infine, 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 propriamente detta**. Le sessioni plenarie 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.

Gli altri punti all’ordine del giorno possono riguardare “comunicazioni” del Consiglio e della Commissione o temi legati all’attualità, nell’ambito dell’Unione europea o nel resto del mondo.

Nell'ambito delle sue funzioni, il Parlamento europeo, su richiesta di un quarto dei membri che lo compongono, può costituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione, salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria.

**Numero di seggi per paese (legislatura 2009-2014)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Austria** | **18** | **Lussemburgo** | **6** |
| **Belgio** | **24** | **Malta** | **5** |
| **Bulgaria** | **18** | **Paesi Bassi** | **27** |
| **Cipro** | **6** | **Polonia** | **54** |
| **Danimarca** | **14** | **Portogallo** | **24** |
| **Estonia** | **6** | **Regno Unito** | **78** |
| **Finlandia** | **14** | **Repubblica ceca** | **24** |
| **Francia** | **78** | **Romania** | **35** |
| **Germania** | **99** | **Slovacchia** | **14** |
| **Grecia** | **24** | **Slovenia** | **7** |
| **Irlanda** | **13** | **Spagna** | **54** |
| **Italia** | **78** | **Svezia** | **19** |
| **Lettonia** | **9** | **Ungheria** | **24** |
| **Lituania** | **13** | **Totale** | **785** |

**Il ruolo dei parlamenti nazionali**

I parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati all'istituzione o organo interessato.

Un periodo di otto settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. In caso di urgenza sono ammesse eccezioni le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo. Salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l'iscrizione di un progetto di atto legislativo all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.

Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione.

Una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune. I contributi della conferenza non vincolano i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.

**2.4. IL CONSIGLIO (DEI MINISTRI) DELL’UNIONE EUROPEA**

Il Consiglio (dei ministri) dell’ Unione Europea è disciplinato dal Trattato sull’Unione Europea (art. 16) e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 237 e ss)

Il Consiglio (artt. 237 ss 243 del trattato sul funzionamento dell’UE) 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.

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 di Consiglio:**

* Affari generali e relazioni esterne
* Affari economici e finanziari (ECOFIN)
* Giustizia e affari interni (GAI)
* Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori
* Concorrenza
* Trasporti, telecomunicazioni ed energia
* Agricoltura e pesca
* Ambiente
* Istruzione, gioventù e cultura

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.

I presidenti e/o i primi ministri degli Stati membri, insieme al Presidente della Commissione europea, si riuniscono in sede di Consiglio europeo fino a quattro volte all’anno. Questi vertici fissano la politica generale dell’UE e risolvono questioni che non potrebbero trovare soluzione a un livello inferiore (ossia dai ministri in normali riunioni del Consiglio).

Il Consiglio ha sei responsabilità principali:

1. approvare leggi, unitamente al Parlamento, in molti settori;
2. coordinare le politiche economiche generali degli Stati membri;
3. concludere accordi internazionali tra l’UE e altri 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 (PESC: per maggiori dettagli, si veda la sezione Politica estera e di sicurezza comune), sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo;
6. coordinare la cooperazione fra i tribunali e forze di polizia nazionali in materia penale.

La maggior parte di tali responsabilità riguarda l’ambito “comunitario”, ossia quei settori d’intervento per i quali gli Stati membri hanno stabilito 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. Questo ambito è definito “cooperazione intergovernativa” e comprende il secondo e terzo “pilastro” dell’Unione europea.

Si dettagliano, di seguito, tali attività.

**Potere Legislativo**

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.

**Coordinamento delle politiche 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 è realizzato dai ministri dell’economia e delle finanze, che costituiscono insieme il Consiglio Affari economici e finanziari (ECOFIN).

Inoltre, i paesi dell’UE intendono creare maggiore occupazione e migliorare il funzionamento dei servizi per l’istruzione, la sanità e la previdenza sociale. Pur rimanendo responsabili della politica attuata nei rispettivi paesi per questi settori, gli Stati membri possono trovare accordi su obiettivi comuni e ciascuno può apprendere il meglio dell’esperienza altrui. Questo processo è chiamato “metodo di coordinamento aperto” e viene attuato nell’ambito del Consiglio.

**Accordi internazionali**

Ogni anno il Consiglio “conclude” (ossia firma ufficialmente) una serie di accordi tra l’Unione europea, paesi terzi e 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, il diritto delle imprese o la protezione consolare. Le convenzioni possono inoltre riguardare l’ambito della cooperazione sui temi della libertà, sicurezza e giustizia.

**Approvazione del bilancio dell’UE**

Il bilancio annuale dell’UE viene deciso congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

**Politica estera e di sicurezza comune**

Gli Stati membri cooperano allo sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune (PESC). Tuttavia, politica estera, sicurezza e difesa rappresentano questioni sulle quali ogni singolo governo nazionale mantiene 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. I paesi dell’UE possono comunque trarre notevoli vantaggi dal lavoro comune su questi temi e il Consiglio rappresenta la sede principale in cui ha luogo tale “cooperazione intergovernativa”.

Con l’obiettivo di rendere più efficace la risposta del Consiglio alle crisi internazionali, l’Unione europea ha creato una “Forza d’intervento rapido”, che tuttavia non costituisce un esercito europeo. I suoi membri, infatti, continuano a far parte delle forze armate nazionali e restano sotto il comando nazionale; inoltre il loro ruolo si limita ad interventi umanitari, azioni di salvataggio, missioni di pace e ad altri incarichi inerenti alla gestione di crisi.

Per queste operazioni, il Consiglio è assistito dai seguenti organismi:

* il Comitato politico e di sicurezza (CPS);
* il Comitato militare dell’UE (CMUE);
* lo Stato maggiore dell’UE (SMUE), costituito da esperti militari distaccati presso il Segretariato del Consiglio dagli Stati membri.

**Libertà, sicurezza e giustizia**

I cittadini dell’UE sono liberi di vivere e lavorare in qualsiasi paese dell’Unione vogliano scegliere e devono poter trovare dovunque pari condizioni di accesso alla giustizia civile. È necessario quindi che i tribunali nazionali lavorino insieme per garantire, per esempio, che una sentenza emessa da un paese dell’UE in materia di divorzio o di affidamento dei minori venga riconosciuta da tutti gli altri paesi membri.

La libera circolazione nell’ambito dell’UE rappresenta un significativo beneficio per i cittadini che osservano la legge ma va a vantaggio anche di criminali e terroristi. La lotta al fenomeno della criminalità transfrontaliera richiede la cooperazione transfrontaliera tra autorità giudiziarie, forze di polizia, funzionari doganali e servizi per l’immigrazione di tutti i paesi dell’UE.

Essi devono garantire, per esempio:

* 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;
* trafficanti di droga e delle organizzazioni criminali di immigrazione clandestina;
* che i richiedenti asilo siano considerati e trattati con le stesse modalità in tutta l’UE, in modo da evitare il fenomeno degli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato membro all’altro alla ricerca delle condizioni migliori (il cosiddetto “*asylum shopping*”).

Questioni come queste sono materia di lavoro del Consiglio Giustizia e affari interni, in altre parole dei ministri della Giustizia e dell’Interno. L’obiettivo è  creare entro i confini dell’UE un unico “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

2.5 LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea è disciplinata dal Trattato sull’Unione Europea (art. 17) e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 244 e ss)

La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Ha sede a Bruxelles ma ha uffici anche a Lussemburgo, rappresentanze in tutti i paesi dell’UE e delegazioni in molte capitali del mondo. Come il Parlamento e il Consiglio, nasce negli anni Cinquanta dai trattati istitutivi dell’Unione europea.

I membri della Commissione sono scelti in base ad un sistema di rotazione stabilito all'unanimità dal Consiglio europeo secondo i principi seguenti:

a) gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per quanto concerne la determinazione dell'avvicendamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; pertanto lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore a uno;

b) ciascuna delle Commissioni successive è costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri.

La Commissione è politicamente responsabile dinanzi al Parlamento, che può destituirla con una mozione di sfiducia. Assiste, inoltre, a tutte le sedute del Parlamento, nel corso delle quali può essere chiamata a chiarire o giustificare le sue politiche e risponde regolarmente alle interrogazioni scritte e orali che le sono rivolte dagli eurodeputati.

Il lavoro quotidiano della Commissione è svolto dal complesso del suo personale, fatto di funzionari amministrativi, esperti, traduttori, interpreti e segretari. I funzionari europei sono attualmente circa 24.000 e sono normali cittadini dei vari Stati membri, selezionati con appositi concorsi. Essa assolve a quattro funzioni fondamentali:

1. Propone gli atti legislativi al Parlamento e al Consiglio;
2. dirige ed esegue le strategie politiche e il bilancio dell’Unione;
3. vigila sull’applicazione del diritto europeo (insieme con la Corte di giustizia);
4. rappresenta l’Unione europea a livello internazionale, per esempio nei negoziati con paesi terzi per la conclusione di accordi.

La prima deriva dal fatto che la Commissione ha il cosiddetto “diritto d’iniziativa” ossia la competenza esclusiva a redigere proposte di atti normativi europei che dovrà poi presentare al Parlamento e al Consiglio. L’obiettivo di queste proposte, però, deve essere la difesa degli interessi dell’Unione e dei suoi cittadini e non quello dei singoli paesi o settori industriali.

Perché decida di presentare una qualche proposta, la Commissione deve essere a conoscenza di situazioni o problemi in Europa e valutare se il mezzo più adeguato per porvi rimedio sia per l’appunto un intervento legislativo dell’UE. Per questo motivo è costantemente in contatto con un’ampia gamma di gruppi di interesse e organi consultivi, quali il Comitato economico e sociale europeo, costituito da rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati, e il Comitato delle regioni, composto invece da rappresentanti degli enti locali e regionali. Essa sollecita, inoltre, il parere dei parlamenti e governi nazionali.

La Commissione propone un’azione a livello dell’Unione solo se reputa che gli obiettivi da raggiungere non possano essere più efficacemente realizzati con un intervento nazionale, regionale o locale. Il principio che consiste nell’agire al livello più basilare va sotto il nome di “ principio di sussidiarietà”. Se, invece, giunge alla conclusione che l’intervento del legislatore comunitario è necessario, allora redige una proposta diretta a porre rimedio alla situazione e soddisfare la più ampia gamma di interessi. Per gli aspetti tecnici, la Commissione si avvale della consulenza di esperti nell’ambito dei suoi vari comitati e gruppi di lavoro.

### In riferimento alla seconda funzione, invece, la Commissione, in quanto organo esecutivo dell’Unione europea, amministra ed esegue il bilancio dell’Unione e le politiche e i programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio. Sebbene la gestione pratica dei lavori e delle spese ricada perlopiù sulle autorità nazionali e locali, essa resta comunque responsabile del controllo ed il bilancio è amministrato sotto l’osservazione della Corte dei conti.

### Obiettivo di entrambe le istituzioni, infatti, è garantire una corretta gestione finanziaria e il Parlamento europeo dà alla Commissione lo scarico per l’esecuzione del bilancio solo se è soddisfatto della relazione annuale della Corte dei conti.

Circa la vigilanza sull’applicazione del diritto europeo, poi, a Commissione è considerata “custode dei trattati” in quanto spetta ad essa e alla Corte di giustizia garantire che il diritto europeo venga correttamente applicato in tutti gli Stati membri. Se scopre che uno Stato membro, infatti, non applica la normativa dell’UE in un determinato quel settore, venendo così meno ai propri obblighi giuridici, fa il necessario perché la situazione sia corretta, anzitutto avviando il cosiddetto “ procedimento di infrazione”, e cioè mandando una lettera ufficiale al governo interessato in cui fa presente di aver motivi per credere che il suo paese stia violando la legislazione dell’UE, e poi fissando un termine entro il quale dovrà pervenirle una risposta dettagliata. Se il procedimento, però, non dovesse bastare a correggere la situazione, la Commissione deferisce il caso alla Corte di giustizia che ha la facoltà di irrogare sanzioni pecuniarie e le sentenze della Corte sono vincolanti sia per gli Stati membri che per le istituzioni stesse dell’UE.

Relativamente, infine, alla rappresentanza dell’Unione svolta a livello internazionale, si può considerare la Commissione europea come un importante portavoce dell’Unione stessa sulla scena internazionale. Gli Stati membri riescono infatti, grazie ad essa, a esprimersi con un’unica voce in contesti internazionali come l’Organizzazione mondiale del commercio.

Essa, inoltre, è competente anche a negoziare gli accordi internazionali per conto dell’UE.

Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono.

Il mandato della Commissione è di cinque anni. I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza. La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza.

I membri della Commissione si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. Gli Stati membri rispettano la loro indipendenza e non cercano di influenzarli nell'adempimento dei loro compiti.

I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, rimunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi. In caso di violazione degli obblighi stessi, la Corte di giustizia, su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o della Commissione, può, a seconda dei casi, pronunciare le dimissioni d'ufficio alle condizioni previste dall'articolo 247 ovvero la decadenza dal diritto a pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi.

**2.6 Il Coreper**

Ogni Stato membro dell’UE è presente a Bruxelles con un gruppo permanente (‘rappresentanza’) che lo rappresenta e ne difende gli interessi a livello comunitario. Il capo di ciascuna rappresentanza è l’ambasciatore di quello Stato presso l’UE.

Tali ambasciatori (noti come “rappresentanti permanenti”) si riuniscono in sede di comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) con frequenza settimanale. La funzione del comitato è preparare il lavoro del Consiglio, ad eccezione di gran parte delle questioni agricole, di cui si occupa il 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 viene assunta a turno dagli Stati membri ogni sei mesi ed è assistita dal Segretariato generale che prepara e garantisce il buon funzionamento del lavoro del Consiglio a tutti i livelli.

Egli ricopre inoltre la carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza (PESC) e, in tale veste, coopera al coordinamento delle attività comunitarie a livello mondiale.

In conformità del nuovo Trattato di Lisbona, l’Alto rappresentante sarà sostituito da un ministro per gli Affari esteri dell’UE.

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

Le decisioni in sede di Consiglio vengono prese mediante voto. Quanto più numerosa è la popolazione di un paese, tanto maggiore è il numero di voti di cui tale paese dispone. Le cifre sono, tuttavia, ponderate a favore dei paesi con meno abitanti.

In alcuni settori particolarmente delicati, quali la politica estera e di sicurezza comune, l'imposizione fiscale, le politiche d’asilo e di immigrazione, le decisioni del Consiglio devono essere prese all’unanimità. In altre parole, in tali settori ciascuno Stato membro ha il diritto di veto.

Per gran parte delle questioni, tuttavia, il Consiglio adotta le decisioni con “voto a maggioranza qualificata” (VMQ).

**La ripartizione dei voti tra i singoli Stati membri è quella riportata in tabella.**

|  |  |
| --- | --- |
| Germania, Francia, Italia e Regno Unito | 29 |
| Spagna e Polonia | 27 |
| Romania | 14 |
| Paesi Bassi | 13 |
| Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo | 12 |
| Austria, Bulgaria e Svezia | 10 |
| Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia | 7 |
| Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia | 4 |
| Malta | 3 |
| **Totale** | **345** |
| **Maggioranza qualificata** | **255** |

La maggioranza qualificata si verifica:

* se una maggioranza di Stati membri (in alcuni casi, una maggioranza di due terzi) approva
* se vi è un minimo di 255 voti favorevoli, che corrispondono al 73,9% del totale.

Inoltre, ogni Stato membro potrà chiedere la conferma che i voti favorevoli rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell’Unione. Se così non dovesse essere, la decisione non sarà adottata.

**2.7. L’iter di formazione degli atti a carattere normativo**

Prima di proseguire, e dopo aver preso in esame le istituzioni coinvolte nel processo decisionale dell’UE (Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea e Commissione), si ritiene opportuno voler schematicamente riassumere la principale modalità attraverso la quale si formano gli atti a carattere normativo in ambito UE.

La procedura legislativa ordinaria è la procedura utilizzata di prevalenza per l’adozione degli atti comunitari (art. 297 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea).

Gli atti legislativi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria sono firmati dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio e successivamente sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Essi entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.

* + La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.
  + *Prima lettura:*

Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

* + *Seconda lettura:*

Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;

b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;

c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:

a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;

b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.

Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

* + *Conciliazione:*

Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l’atto in questione si considera non adottato.

* + *Terza lettura:*

Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.

I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio

**Prima lettura**

Il Cons. può adottare l’atto a Mq

Eventuale parere del Ces e del Cdr

Il Cons. approva tutti gli emendamenti del Pe?

Il Pe ha proposto emendamenti?

La proposta è discussa dal Cons., che delibera a Mq

Parere del Pe

Proposta della Comm. Presentata al Pe e al Cons.

Il Cons. adotta una Pc

**Seconda lettura**

Il Cons. comunica la Pc al Pe

Il Pe approva la Pc o non si pronuncia

L’atto si considera adottato in conformità alla Pc

L’atto si considera non adottato

Il Pe respinge la Pc a Ma?

L’atto si considera adottato nella forma della Pc emendata

Il Cons. approva tutti gli emendamenti a Mq?

La Comm. Formula un parere sugli emendamenti

Il testo emendato è comunicato a Cons. e Comm.

Il Pe propone emendamenti alla Pc a Ma

**Conciliazione**

Convocazione del Com. conc.

Il Pe e il Cons. adottato l’atto in base al progetto comune?

Il Com. conc. Approva un progetto comune?

L’atto è adottato

L’atto si considera non adottato

**Legenda**

**Comm.= Commissione Ces= Comitato economico e sociale Com.conc.= Comitato di conciliazione**

**Cons. = Consiglio Cdr= Comitato delle regioni Mq= Maggioranza qualificata**

Pe= Parlamento europeo Pc= Posizione comune Ma= Maggioranza assoluta

**2.8. LA CORTE DI GIUSTIZIA**

La Corte di giustizia è disciplinata dal Trattato sull’Unione Europea (art. 19) e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 251 e ss)

La tutela giurisdizionale dell’Unione europea è affidata a tre organi giurisdizionali con differenti e coordinate competenze: la Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado e il Tribunale della funzione pubblica, delle quali si discorrerà più avanti.

La Corte è composta da ventisette giudici (uno per ciascun Stato membro, in modo da rappresentare tutti i 27 ordinamenti giuridici nazionali dell’UE) e otto avvocati generali, che hanno il compito di presentare, pubblicamente e con assoluta imparzialità, conclusioni motivate sulle cause sottoposte alla Corte. Ove ciò sia richiesto dalla Corte, però, il Consiglio, deliberando all’unanimità, può aumentare il numero degli avvocati generali.

I giudici e gli avvocati generali sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con mandato di sei anni rinnovabile. Essi sono scelti tra giuristi che offrono tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscono le condizioni richieste per l’esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che sono giureconsulti di notoria competenza.

I giudici della Corte designano tra loro il Presidente della Corte per un periodo rinnovabile di tre anni. Il Presidente dirige i lavori e i servizi della Corte e presiede, per i maggiori collegi giudicanti, le udienze e le deliberazioni. Gli avvocati generali assistono la Corte e l’aiutano ad assolvere alla sua missione. Essi hanno il compito di presentare pubblicamente, in piena imparzialità ed indipendenza, le conclusioni su tutte le cause, salvo decisione contraria della Corte, qualora la causa stessa non sollevi nessuna nuova questione di diritto. La loro funzione non va confusa con quella di un procuratore o di un’altra figura equivalente.

La Corte può riunirsi in seduta plenaria, in grande sezione (13 giudici) o in sezioni composte da cinque o tre giudici. Essa si riunisce in grande sezione quando lo richiede uno Stato membro o un’istituzione parte della causa, nonché per trattare cause particolarmente complesse o importanti. Le altre cause vengono trattate dalle sezioni di cinque o tre giudici. I presidenti delle sezioni composte da cinque giudici sono eletti per tre anni mentre i presidenti delle sezioni composte da tre giudici per un anno. La Corte si riunisce in seduta plenaria in casi molto eccezionali tassativamente previsti dal Trattato (quando essa deve dichiarare dimissionario il Mediatore europeo, pronunciare le dimissioni d’ufficio di un commissario europeo che è venuto meno agli obblighi a lui incombenti e così via) e quando la Corte ritiene che una causa rivesta un’eccezionale importanza. Il quorum della seduta plenaria è di quindici giudici.

Il cancelliere della Corte è designato dalla stessa per un mandato di sei anni ed assolve alle stesse funzioni giudiziarie del cancelliere di una giurisdizione nazionale ma è altresì il Segretario generale dell’Istituzione. La Corte dispone, poi, oltre che della propria cancelleria, della propria struttura organizzativa, caratterizzata, tra le altre, dalla presenza di un importante servizio linguistico (traduzione, interpretariato), dovendo tale istituzione espletare la propria missione utilizzando tutte le lingue ufficiali dell’Unione.

La Corte di giustizia ha il compito di garantire l’osservanza del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché delle norme adottate dalle istituzioni comunitarie competenti. Essa, in particolare, è competente a pronunciarsi sui ricorsi di annullamento o per carenza presentati da uno stato membro o da un’istituzione, sui ricorsi per inadempimento, diretti contro gli Stati membri, sui rinvii pregiudiziali e sulle impugnazioni delle decisioni del Tribunale di primo grado.

Tali poteri sono applicati con le modalità di seguito dettagliate.

**Il ricorso per inadempimento**

La Commissione può avviare questo tipo di procedimento se ha motivi per ritenere che uno Stato membro non ottemperi agli obblighi previsti dalla normativa dell’UE. Tale procedimento può essere avviato anche da un altro paese dell’UE.

In entrambi i casi la Corte fa i debiti accertamenti e poi si pronuncia. Lo Stato membro, giudicato colpevole di inadempimento, deve porre immediatamente fine alla situazione.

Se la Corte ritiene che lo Stato membro non abbia rispettato la sua sentenza, può imporgli una sanzione.

**Il ricorso di annullamento**

Se uno degli Stati membri, il Consiglio, la Commissione o, a certe condizioni, il Parlamento, reputa illegittima una data norma del diritto comunitario, può richiederne alla Corte l’annullamento.

Del “ricorso di annullamento” possono avvalersi anche privati cittadini, che intendano richiedere alla Corte l’annullamento di un atto giuridico che li riguardi direttamente e individualmente e arrechi loro pregiudizio.

Se il ricorso è fondato, ossia l’atto è stato effettivamente adottato in violazione delle forme sostanziali o dei trattati, la Corte lo dichiara nullo e non avvenuto.

**Il ricorso per carenza**

Il trattato stabilisce che, in determinate circostanze, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione debbano prendere decisioni. In caso di non ottemperanza a tale obbligo, gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità e, a talune condizioni, anche privati cittadini o società possono presentare ricorso alla Corte, affinché tale omissione sia ufficialmente constatata.

**L'azione per risarcimento danni**

Qualsiasi individuo o impresa che abbia subito un danno in conseguenza dell’azione o dell’inazione della Comunità o del suo personale può introdurre una causa per chiedere risarcimento dinanzi al Tribunale di primo grado.

**Il procedimento pregiudiziale**

I tribunali nazionali sono responsabili di garantire, nei rispettivi Stati membri, la corretta applicazione del diritto comunitario. Vi è il rischio, però, che tribunali di Stati membri diversi diano un’interpretazione non uniforme della normativa dell’UE.

Per evitare che ciò si verifichi, esiste la cosiddetta “procedura del rinvio pregiudiziale”. In altri termini, in caso di dubbi sull’interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria, un tribunale nazionale può, e in taluni casi deve, rivolgersi alla Corte per un parere.

Tale parere viene emesso sotto forma di “pronuncia pregiudiziale”.

**Impugnazione**

La Corte statuisce sui ricorsi contro le sentenze del Tribunale di primo grado. Se l’impugnazione è fondata, la Corte annulla la sentenza del Tribunale (con o senza rinvio degli atti al Tribunale stesso), altrimenti la conferma.

**Riesame**

La Corte può eccezionalmente statuire sulla legittimità delle decisioni con le quali il Tribunale di primo grado statuisce sui ricorsi contro le decisioni del Tribunale della funzione pubblica.

Circa i ricorsi, questi vanno presentati alla cancelleria, dopodiché sono designati un giudice relatore e un avvocato generale per seguire la causa. Il procedimento che segue comprende una fase scritta e una fase orale. Nella prima fase, le parti presentano documenti scritti e il giudice incaricato della causa redige una relazione in cui riassume i fatti, le argomentazioni delle parti e gli aspetti giuridici della controversia. Ha inizio, quindi, la seconda fase del procedimento: la pubblica udienza.

A seconda dell’importanza e della complessità della causa, l’udienza può avere luogo dinanzi ad una sezione di tre, cinque o 13 giudici (come su accennato) o in presenza della Corte in seduta plenaria. Durante l’udienza, le parti sono sentite dai giudici e dall’avvocato generale che possono rivolgere loro le domande che ritengono opportune. L’avvocato generale espone quindi le sue conclusioni, dopodiché i giudici deliberano ed emettono la sentenza.

Dal 2003 gli avvocati generali sono tenuti a esprimere il loro parere su una causa solo se la Corte ritiene che detta causa sollevi un nuovo elemento di diritto. La Corte, tuttavia, non si attiene necessariamente al parere dell’avvocato generale.

Le sentenze della Corte sono decise a maggioranza e pronunciate in pubblica udienza. Non è fatta menzione delle opinioni contrarie. Le sentenze sono pubblicate il giorno stesso in cui sono emesse.

La procedura del Tribunale di primo grado è simile, ma non prevede la presentazione di un parere da parte dell’avvocato generale.

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea è composta da 27 giudici e da 8 avvocati generali, la cui carica dura 6 anni, nominati di comune accordo da parte dei governi degli Stati membri. La Corte di Giustizia si riunisce in seduta plenaria o in 6 sezioni composte da 3 o 5 giudici.

Risponde ai seguenti tipi di ricorsi:

- Violazione del trattato: commissione contro uno Stato membro o uno Stato membro contro un altro Stato membro;

- Ricorsi di nullità: contro il Consiglio o la Commissione;

- Rinvii pregiudiziali: di tribunali degli Stati membri sulla interpretazione e validità del diritto;

- Ricorsi in carenza: contro il Consiglio o la Commissione;

- Ricorsi per risarcimento danni: contro gli organi comunitari;

- Pareri.

Il Tribunale di Primo Grado conta 27 giudici nominati di comune accordo dagli Stati membri per 6 anni. Si occupa di ricorsi diretti di persone fisiche e morali con l’esclusione delle norme antidumping, dei ricorsi di funzionari e di ricorsi attinenti al settore carbosiderurgico.

**Composizione e competenze della Corte di Giustizia Europea così come previsto dal Trattato UE**

Istituzione di tribunali specializzati presso il Tribunale incaricati a conoscere in primo grado talune categorie di ricorsi proposti in materie specialistiche.

**CORTE DI GIUSTIZIA**

Competenze: i compiti e il n° dei Giudici è stabilito dallo Statuto della Corte, approvato dal Parlamento e dal Consiglio dell’Unione Europea in modo congiunto.

È composto da 7 membri e fornisce un parere sulle capacità dei candidati a svolgere le attività di Giudice.

**COMITATO**

**TRIBUNALE** (ex art. 61)

Competenze: è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali (ex art. 234) in materie specifiche determinate dallo Statuto.

N.B. La Corte di Giustizia non ha competenza per la materia di politica estera e sicurezza comune.

**2.9. LA CORTE DEI CONTI**

Il Corte dei conti è disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 285 e ss)

Istituita con il Trattato di Bruxelles il 22 luglio 1975, è entrata in funzione nell’ottobre del 1977 a Lussemburgo, dove attualmente ha sede. Solo col Trattato di Maastricht, nel 1992, tuttavia, è assurta a rango di istituzione dell’Unione europea.

Essa è composta di un cittadino di ciascuno Stato membro, nominato dal Consiglio per un mandato rinnovabile di sei anni. I membri eleggono tra di loro un presidente, che rimane in carica per un periodo rinnovabile di tre anni.

Il suo ruolo principale è verificare la corretta esecuzione del bilancio dell’UE controllando, da un lato, che i fondi UE vengano riscossi regolarmente e verificando, dall’altro, la legittimità, l’opportunità e la corretta destinazione delle spese in modo da garantire che il sistema UE possa operare con efficienza e trasparenza.

Suo obiettivo, infatti, è garantire che i contribuenti traggano il massimo vantaggio possibile dalla spesa del loro denaro e, a tal proposito, ha anche il diritto di sottoporre a controllo qualsiasi persona fisica od organizzazione che gestisca i fondi dell’UE stessa.

Nello svolgimento dei suoi compiti, la Corte esamina la documentazione di qualsiasi persona fisica od organizzazione responsabile della gestione delle entrate o delle spese dell’UE e svolge frequentemente controlli sul posto. I risultati sono resi noti in relazioni scritte che portano eventuali problemi all’attenzione della Commissione e dei governi degli Stati membri. Per poter operare efficacemente, essa deve agire in assoluta indipendenza rispetto alle altre istituzioni, pur mantenendo con esse contatti costanti. Uno dei compiti fondamentali della Corte è assistere il Parlamento europeo e il Consiglio tramite la presentazione di una relazione annuale di audit[[14]](#footnote-14) sull’esercizio finanziario precedente. Il Parlamento svolge un esame approfondito di tale relazione prima di decidere se approvare o meno la gestione del bilancio da parte della Commissione. Se è soddisfatta, la Corte trasmette anche una dichiarazione di affidabilità con cui certifica che il denaro del contribuente europeo è stato giustamente speso. L’organico della Corte dei Conti si compone di circa 800 dipendenti, fra cui traduttori, amministratori e controllori. Questi ultimi sono strutturati in “gruppi di controllo” e hanno il compito di preparare i progetti di relazione in base a cui la Corte assumerà le sue decisioni. Infine, la Corte dei conti esprime pareri sulle proposte di legislazione finanziaria in ambito comunitario e sull’operato dell’UE in relazione alla lotta antifrode. A tal proposito, se i controllori scoprono frodi o irregolarità, informano l’OLAF, l’Ufficio europeo per la lotta antifrode.

**2.10. GLI ORGANI CONSULTIVI**

**2.10.1. La Banca centrale europea**

La Banca centrale europea è disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (art. 283 e ss)

La Banca centrale europea (BCE) è stata istituita nel 1998 dal trattato sull’Unione europea e ha sede a Francoforte. Suo compito è gestire l’euro e garantire la stabilità dei prezzi per gli oltre due terzi dei cittadini dell’UE che utilizzano tale moneta. Suo compito è anche definire e attuare la politica economica e monetaria dell’UE.

Per assolvere le sue funzioni, la BCE opera nell’ambito del “Sistema europeo delle banche centrali” (SEBC), che comprende tutti i 27 paesi dell’UE. Tuttavia, solo 18 di tali paesi hanno finora adottato l’euro. Questi ultimi formano collettivamente “l’area dell’euro” e le loro banche centrali, insieme alla BCE, costituiscono il cosiddetto “eurosistema”.

La BCE è totalmente indipendente nell’esercizio delle sue funzioni e non può, al pari delle banche centrali nazionali dell’Eurosistema e dei membri dei rispettivi organi decisionali, sollecitare o accettare istruzioni da organismi esterni. Le istituzioni dell’UE e i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio evitando di influenzare la BCE o le banche centrali nazionali nell’assolvimento dei loro compiti.

La BCE, in stretta collaborazione con le banche centrali nazionali, predispone e attua le decisioni degli organi decisionali dell’Eurosistema, che sono il consiglio direttivo, il comitato esecutivo e il consiglio generale.

La Banca centrale europea opera attraverso i suoi tre organi decisionali, ossia il comitato esecutivo, il consiglio direttivo ed il consiglio generale.

Il primo (comitato esecutivo), comprende il presidente della BCE, il vicepresidente e quattro altri membri, tutti nominati di comune accordo dai presidenti e dai primi ministri dei paesi dell’area dell’euro. Il loro mandato dura otto anni e non è rinnovabile.

Il comitato esecutivo attua la politica monetaria secondo le decisioni e gli indirizzi del consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali. Ha, inoltre, il compito di preparare le riunioni del consiglio direttivo ed è responsabile della gestione degli affari correnti della BCE.

Il secondo (consiglio direttivo) rappresenta il massimo organo decisionale della Banca centrale europea. Composto da sei membri del comitato esecutivo e dai governatori delle 15 banche centrali dell’area dell’euro, è presieduto dal presidente della BCE. Suo compito primario è definire la politica monetaria dell’area dell’euro, fissando in particolare i tassi d’interesse applicabili ai prestiti erogati dalla Banca centrale alle banche commerciali.

Il consiglio generale, infine, è il terzo organo decisionale della BCE e comprende il presidente della BCE, il vicepresidente e i governatori delle banche centrali nazionali dei 27 Stati membri dell’Unione. Il consiglio generale concorre all’adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento

Una delle funzioni principali della BCE è mantenere la stabilità dei prezzi nell’area dell’euro, per garantire che il potere d’acquisto dell’euro non sia eroso dall’inflazione. Obiettivo della BCE è garantire che la progressione annuale dei prezzi al consumo sia inferiore, ma vicina, al 2% a medio termine.

Due sono le modalità di attuazione:

* in primo luogo, **controllando la massa monetaria**. L’inflazione risulta infatti da un eccesso di massa monetaria rispetto all’offerta di beni e servizi;
* in secondo luogo, **monitorando le tendenze dei prezzi** e valutando il rischio che ne può derivare in rapporto alla stabilità dei prezzi nell’area dell’euro.

Tenere sotto controllo la massa monetaria comporta, tra l’altro, fissare i tassi d’interesse in tutta l’area dell’euro, che è forse la più nota tra le funzioni della Banca.

**2.10.2. La Banca europea per gli investimenti**

Istituita nel 1958 dal Trattato di Roma, la Banca europea per gli investimenti (BEI) è l’istituto di credito a lungo termine dell’Unione europea. Concede prestiti al settore pubblico e privato per finanziare progetti d’interesse europeo, specie nei seguenti campi:

* coesione e convergenza delle regioni dell’UE;
* sostegno alle piccole e medie imprese;
* ambiente;
* ricerca, sviluppo e innovazione;
* trasporti;
* energia.

La BEI opera nell’UE e in circa 140 paesi con cui l’UE ha concluso un accordo di cooperazione.

La BEI è un’istituzione autonoma, decide cioè in merito alle operazioni di emissione e erogazione di prestiti esclusivamente in funzione della validità di ciascun progetto e delle opportunità offerte dai mercati finanziari. Per garantire la trasparenza, la Banca riferisce ampiamente su tutte le sue attività.

Nel perseguire gli obiettivi dell’UE, la Banca mantiene una stretta collaborazione con le istituzioni europee, in particolare, attraverso la partecipazione di suoi rappresentanti ai lavori di diverse commissioni del Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri ECOFIN.

Le sue decisioni sono assunte dai seguenti organi:

* il **consiglio dei governatori**, composto da ministri (di norma i ministri delle Finanze) di tutti gli Stati membri dell’UE. Definisce la politica generale di credito della Banca, approva il bilancio e la relazione annuale, autorizza il finanziamento di progetti nei paesi esterni all’UE e dispone in merito agli aumenti di capitale;
* il **consiglio d’amministrazione**, che approva le operazioni di emissione e erogazione dei prestiti e garantisce la corretta amministrazione della BEI. È composto da 28 membri, nominati uno da ciascuno Stato membro dell’UE e uno dalla Commissione europea;
* il **comitato direttivo**, che è l’organo esecutivo della Banca e ne gestisce l’attività corrente operando a tempo pieno. E’ composto da nove membri;
* il **comitato di verifica**, un organo indipendente che riferisce direttamente al consiglio dei governatori e che ha il compito di verificare la regolarità delle operazioni e della contabilità della banca.

La BEI non ha scopi di lucro e persegue finalità che sono in linea con le politiche dell’UE. Diversamente dalle banche commerciali, la BEI non gestisce conti bancari personali, non effettua operazioni allo sportello e non fornisce consulenza per investimenti privati. Concede invece prestiti a lungo termine per progetti di investimento (soprattutto in attività fisse), ma non eroga sovvenzioni.

La BEI appartiene agli Stati membri dell’Unione europea. Questi ne sottoscrivono congiuntamente il capitale secondo una ripartizione che riflette il peso economico di ciascuno nell’UE. La BEI non utilizza fondi del bilancio dell’UE. Si finanzia invece da sola mediante l’emissione di prestiti sui mercati finanziari.

Poiché i suoi azionisti sono gli Stati membri dell’UE, la BEI beneficia sul mercato dei capitali del migliore rating di credito, che le consente di mobilitare, a condizioni estremamente competitive, importanti volumi finanziari. Non avendo scopo di lucro, è in grado di offrire condizioni di credito altrettanto favorevoli. Non può tuttavia coprire più del 50% del costo totale di un singolo progetto.

La Banca investe in progetti accuratamente selezionati in base ai seguenti criteri:

* devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali dell’UE;
* devono essere validi dal punto di vista economico, finanziario, tecnico ed ambientale;
* devono contribuire ad attrarre altre fonti di finanziamento.

La BEI promuove inoltre lo sviluppo sostenibile nei paesi candidati e potenzialmente candidati a far parte dell’UE, nei paesi che confinano a sud e ad est con l’UE e nei paesi partner di altre regioni. La BEI è anche l’azionista di maggioranza del Fondo europeo per gli investimenti.

**2.10.3. Il Fondo europeo per gli investimenti**

Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) è stato istituito nel 1994 per sostenere le piccole e medie imprese. Il suo azionista di maggioranza è la Banca europea per gli investimenti, con la quale il Fondo forma il “Gruppo BEI”.

Il FEI fornisce capitali di rischio alle piccole e medie imprese (PMI), in particolare alle aziende di nuova costituzione e alle attività orientate alla tecnologia. Offre inoltre garanzie a istituzioni finanziarie, per esempio le banche, a copertura dei loro prestiti alle PMI.

Il FEI non è un istituto di credito e non concede pertanto prestiti o sovvenzioni alle imprese, né investe direttamente in alcun tipo di società. Opera invece attraverso banche e altri soggetti d’intermediazione finanziaria avvalendosi dei propri fondi o di quelli affidatigli dalla BEI o dall’Unione europea.

Il Fondo è operante negli Stati membri dell’Unione europea, in Croazia, Turchia e nei tre paesi EFTA (Islanda, Liechtenstein e Norvegia).

**2.11. GLI ALTRI ORGANI**

**2.11.1 Gli altri organismi decentrati: le agenzie dell’unione europea**

Le **Agenzie dell'Unione europea** sono organi indipendenti, specializzati e decentralizzati che hanno lo scopo di fornire consulenza alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri. L’istituzione delle agenzie è la risposta al desiderio di decentramento geografico e alla necessità di far fronte a nuovi compiti di carattere giuridico, tecnico e/o scientifico.

Le agenzie dell’UE sono raggruppate in quattro categorie:

* le Agenzie comunitarie;
* le Agenzie per la politica estera e di sicurezza comune;
* le Agenzie per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale;
* le Agenzie esecutive.

**2.11.1.1. Le Agenzie comunitarie**

Un’agenzia comunitaria è un organismo di diritto pubblico europeo, distinto dalle istituzioni comunitarie e dotato di personalità giuridica. E’ istituita con atto di diritto derivato e svolge compiti molto specifici di natura tecnica o scientifica, ovvero di gestione, nell’ambito del cosiddetto “primo pilastro” dell’UE. Esse sono:

* Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA) con sede a Vigo (Spagna);
* Agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA) con sede a Vienna (Austria);
* Agenzia europea dell’ambiente (EEA) con sede a Copenaghen (Danimarca);
* Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA) con sede a Helsinki (Finlandia);
* Agenzia europea per i medicinali (EMEA) con sede a Londra (Regno Unito);
* Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex) con sede a Varsavia (Polonia);
* Agenzia europea per la ricostruzione (EAR) con sede a Salonicco (Grecia);
* Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) con sede a Colonia (Germania);
* Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell’informazione (ENISA) con sede a Candia (Grecia);
* Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (OSHA) con sede a Bilbao (Spagna);
* Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) con sede a Lisbona (Portogallo);
* Agenzia ferroviaria europea (ERA) con sede a Valenciennes e Lilla (Francia);
* Autorità di vigilanza europea GNSS (EGSA);
* Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) con sede a Parma (Italia);
* Centro di traduzione degli organismi dell’UE (CDT) con sede a Lussemburgo;
* Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) con sede a Stoccolma (Svezia);
* Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP), con sede a Salonicco (Grecia);
* Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND) con sede a Dublino (Irlanda);
* Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) con sede a Torino;
* Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e di xenofobia (EUMC) con sede a Vienna (Austria);
* Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA) con sede a Lisbona (Portogallo);
* Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO) con sede ad Angers (Francia);
* Ufficio per l’armonizzazione nel mercato interno (OHIM) con sede ad Alicante (Spagna);
* Istituto europeo per l’uguaglianza di genere con sede a Vilnius (Lituania).

**2.11.1.2. Le Agenzie per la politica estera e di sicurezza comune**

Sono Agenzie istituite per svolgere compiti molto specifici di natura tecnica, scientifica e di gestione nell’ambito del “secondo pilastro” dell’UE: politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Esse sono:

* Agenzia europea per la difesa (EDA) con sede a Bruxelles (Belgio);
* Istituto dell’Unione europea per gli studi sulla sicurezza (ISS) con sede a Parigi;
* Centro satellitare dell’Unione Europea (EUSC) con sede a Torrejón de Ardoz (Spagna).

**2.11.1.3. Le Agenzie per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**

Tale gruppo di Agenzie è stato creato per aiutare gli Stati membri a cooperare nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, ovvero nel “terzo pilastro” dell’UE.

Esse sono:

* Accademia europea di polizia (CEPOL) con sede a Bramshill House (Regno Unito);
* Organismo europeo per il consolidamento della cooperazione giudiziaria (Eurojust) con sede all’Aia (Paesi Bassi);
* Ufficio europeo di polizia (Europol) con sede all’Aia (Paesi Bassi).

**2.11.1.4. Le Agenzie esecutive**

Sono organizzazioni istituite per svolgere determinati compiti relativi alla gestione di uno o più programmi comunitari. Queste agenzie hanno una durata determinata e devono essere ubicate nella sede della Commissione europea (Bruxelles o Lussemburgo).

Esse sono:

* Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) con sede a Bruxelles;
* Agenzia esecutiva per la sanità pubblica (PHEA) con sede a Lussemburgo;
* Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI)

**2.11.2. Altri organismi specializzati**

**2.11.2.1. Il Mediatore europeo**

La funzione del Mediatore europeo è stata istituita dal TUE.

Egli opera quale intermediario tra il cittadino e gli organismi dell’UE. E’ autorizzato ad accogliere e prendere in esame reclami provenienti da privati, imprese ed organizzazioni dell’Unione e, in generale, da chiunque risieda o abbia sede sociale in un paese dell’UE.

E’ nominato dal Parlamento europeo per un mandato rinnovabile di cinque anni, che corrisponde alla durata della legislatura.

Il Mediatore contribuisce a individuare casi di cattiva amministrazione nell’ambito delle istituzioni e degli organismi dell’UE. Una cattiva amministrazione si manifesta in atti di omissione o scarsa efficienza, in altri termini si verifica quando un’istituzione viene meno al rispetto del diritto e dei principi della buona amministrazione o agisce in violazione dei diritti umani.

I casi più tipici sono:

* l’iniquità;
* le discriminazioni;
* l’abuso di potere;
* l’omissione o rifiuto di informare;
* i ritardi ingiustificati;
* le irregolarità amministrative.

Il Mediatore procede alle indagini di propria iniziativa o in base a una denuncia. Egli esercita le sue funzioni in piena indipendenza e imparzialità e senza sollecitare né accettare direttive da alcun governo od organizzazione.

Coloro che intendano presentare una denuncia per cattiva amministrazione da parte di un’istituzione o di un organismo dell’UE, devono innanzitutto rivolgersi a tale istituzione o organismo attraverso i normali canali amministrativi per cercare di ottenere adeguata riparazione. Se la domanda resta disattesa, vi è motivo di presentare denuncia al Mediatore europeo.

La denuncia deve essere presentata al Mediatore **entro due anni** dalla data in cui si è venuti a conoscenza dei fatti contestati. Il ricorrente deve indicare chiaramente le proprie generalità, a quale istituzione o organismo si riferisce la denuncia e quale sia il problema contestato. Il ricorrente può comunque richiedere che la denuncia resti riservata.

Se non può prendere in esame la denuncia (perché tale denuncia, ad esempio, è già stata oggetto di ricorso giudiziario), il Mediatore europeo farà il possibile per suggerire al ricorrente un altro organismo utile. Al contrario, in assenza d’impedimenti, provvederà di sicuro ad esaminare il caso.

Ai fini della soluzione del problema, l’intervento del Mediatore può limitarsi ad una semplice comunicazione presso l’istituzione o l’organismo interessato. Se la sua inchiesta invece non conduce a un chiarimento del caso, il Mediatore cercherà una soluzione in via amichevole, che elimini il problema e soddisfi il ricorrente.

In caso di insuccesso, il Mediatore può allora formulare raccomandazioni per la soluzione della questione. Se l’istituzione interessata non accetta le sue raccomandazioni, egli può sottoporre una relazione speciale al Parlamento europeo, affinché esso adatti le iniziative politiche necessarie.

Ogni anno il Mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione completa sulla sua attività.

**2.11.2.2. Il Garante europeo della protezione dei dati**

La figura del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) è stata istituita nel 2001. Suo compito è garantire il rispetto del diritto alla vita privata nel trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi dell’UE.

Nel trattare dati personali relativi a una persona fisica identificabile, le istituzioni e gli organi dell’UE sono tenuti a rispettare il diritto alla vita privata di quella persona. Il GEPD vigila sul rispetto di tale obbligo e fornisce consulenza alle istituzioni e agli organismi dell’Unione su tutti gli aspetti inerenti al trattamento dei dati.

Con “trattamento” si indicano attività quali la raccolta, la registrazione e la conservazione delle informazioni, il loro reperimento a fini di consultazione, la diffusione presso altri soggetti, nonché il blocco, la cancellazione o la distruzione dei dati.

Queste attività sono disciplinate da norme severe in materia di tutela della vita privata. Le istituzioni e gli organismi comunitari, per esempio, non sono autorizzati a trattare dati personali relativi all’origine razziale o etnica, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o filosofiche o all’appartenenza sindacale, né possono trattare dati inerenti alla salute o alla vita sessuale della persona, a meno che tali dati non siano necessari a fini sanitari. Anche in questo caso, il trattamento dei dati deve essere effettuato da un professionista in campo sanitario o da altra persona vincolata al segreto professionale.

Al fine di garantire l’applicazione delle disposizioni in materia di tutela della vita privata, il GEPD opera in collaborazione con i responsabili della protezione dei dati di ogni istituzione e organismo dell’UE.

Se un cittadino ha motivo di credere che un'istituzione o un organismo dell'UE abbia violato il suo diritto alla sua privacy, deve presentare denuncia alla persona responsabile dell'elaborazione dei dati in questione. Se non è soddisfatto del risultato della sua denuncia, deve contattare il funzionario incaricato della protezione dei dati responsabile (i nomi si trovano sul sito del GEPD). Può inoltre presentare denuncia al Garante europeo della protezione dei dati, che prende in esame il reclamo e comunica al ricorrente nel più breve tempo possibile se è d’accordo con l’esposto e, in caso affermativo, in che modo intende porre rimedio alla situazione. Il Garante europeo può decidere, per esempio, di trasmettere all’istituzione o all’organismo interessato l’ordine di correggere, bloccare, cancellare o distruggere qualsiasi dato oggetto di trattamento illecito.

Se il ricorrente non è d’accordo con la decisone del Garante, può deferire la questione alla Corte di giustizia.

**2.12. I COMITATI: NATURA GIURIDICA, OBIETTIVI**

**2.12.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE)**

Istituito dal Trattato di Roma nel 1957, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è un organo consultivo, incaricato di rappresentare datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi d’interesse che costituiscono collettivamente la “società civile organizzata”.

Esso è costituito da 344 membri ed il numero dei rappresentanti per ogni Stato membro ne riflette all’incirca la popolazione. Tali membri sono nominati su proposta degli Stati membri per quattro anni ma esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Il loro mandato è rinnovabile e, pur continuando a svolgere le rispettive attività professionali nei paesi di origine, formano tre gruppi distinti, in rappresentanza di datori di lavoro, lavoratori dipendenti e soggetti di diverse attività di natura sociale ed economica.

Il primo gruppo è composto da esponenti del settore pubblico e privato, delle piccole e medie imprese, delle camere di commercio, del commercio all’ingrosso e al dettaglio, delle banche e delle assicurazioni, dei trasporti e dell’agricoltura.

Il secondo gruppo rappresenta tutte le categorie di lavoratori dipendenti, dagli operai ai dirigenti. I suoi membri sono esponenti dei sindacati.

Il terzo gruppo rappresenta una vasta gamma di interessi: ONG, organizzazioni di agricoltori, artigiani e professioni liberali, cooperative e associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni consumeristiche e ambientaliste, comunità scientifiche e accademiche e associazioni in rappresentanza delle famiglie, delle donne e dei disabili.

Il Comitato elegge, inoltre, un presidente e due vicepresidenti, che restano in carica per un periodo di due anni. Il ruolo del CESE è esporre i pareri e difendere gli interessi delle varie categorie socioeconomiche nel dibattito politico con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo. Il CESE fa da ponte fra l’Unione e i suoi cittadini, promuovendo un modello di società democratica di tipo più partecipativo e inclusivo ed è parte integrante del processo decisionale dell’UE: è infatti consultato obbligatoriamente prima che vengano prese decisioni di politica economica e sociale.

Di propria iniziativa o su richiesta di un’altra istituzione UE, può inoltre esprimere pareri in merito ad altre questioni. Il Comitato si riunisce in sessione plenaria e i dibattiti si svolgono in base al lavoro preparatorio di sei sottocomitati denominati ‘sezioni’, ciascuna delle quali è competente per un determinato settore.

I suoi compiti fondamentali:

* formulare pareri destinati alle tre grandi istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, sia su loro richiesta che di sua iniziativa;
* permettere una maggiore adesione e partecipazione della società civile organizzata al processo decisionale dell’UE;
* rafforzare il ruolo della società civile nei paesi terzi e promuovere l’istituzione di strutture consultive ispirate al suo modello.

**2.12.2. Il Comitato delle regioni (CDR)**

Istituito nel 1994 dal trattato sull’Unione europea, il Comitato delle regioni (CDR) è un organo consultivo costituito da rappresentanti degli enti locali e regionali d’Europa.

Esso è costituito da 344 membri e il numero di rappresentanti per ogni Stato membro ne riflette all’incirca la popolazione, come per il CESE.

I suoi membri sono rappresentanti politici eletti nell’ambito di enti municipali o regionali, spesso a capo di governi regionali o di amministrazioni comunali cittadine. Sono nominati su proposta degli Stati membri per quattro anni ma esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Il loro mandato è rinnovabile. Devono ricevere anche un mandato dagli enti che rappresentano o essere politicamente responsabili dinanzi ad essi. Il Comitato designa, inoltre, il Presidente tra i suoi membri per un mandato biennale

Nel quadro del processo decisionale dell’UE, il CDR deve essere consultato su questioni di politica regionale, ambiente, istruzione e trasporti, tutti settori di cui sono competenti i governi locali e regionali.

Suo ruolo è fare in modo che la legislazione dell’UE tenga conto della prospettiva locale e regionale. A tal fine formula pareri sulle proposte della Commissione. La Commissione e il Consiglio hanno l’obbligo di consultare il Comitato delle regioni ogni volta che vengono presentate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale e in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Dal canto suo il Comitato può adottare pareri di sua iniziativa e presentarli alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento

Ogni anno si svolgono cinque sessioni plenarie durante le quali il CDR definisce le sue politiche generali e adotta i pareri. I membri del Comitato sono assegnati a “commissioni specializzate”, che hanno il compito di preparare le sessioni plenarie.

Le commissioni sono sei:

* Commissione “Politica di coesione territoriale” (COTER);
* Commissione “Politica economica e sociale” (ECOS);
* Commissione “Sviluppo sostenibile” (DEVE);
* Commissione “Cultura e istruzione” (EDUC);
* Commissione “Affari costituzionali e governance europea” (CONST);
* Commissione “Relazioni esterne” (RELEX).

**3) L’AUTONOMIA FINANZIARIA DELL’UNIONE EUROPEA**

Il bilancio generale dell’Unione Europea (o bilancio comunitario) è l’atto che prevede ed autorizza ogni anno il finanziamento dell’insieme delle attività e degli interventi comunitari, quali la politica agricola comune (PAC), gli aiuti allo sviluppo delle regioni, le spese di ricerca, istruzione e formazione, le azioni d’aiuto e di cooperazione internazionale con il resto del mondo.

In origine, al pari di quanto accade in altre organizzazioni internazionali, il bilancio comunitario dipendeva dai contributi finanziari a carico degli Stati membri ma già iniziava a porsi il problema di doverne rendere il finanziamento il più possibile autonomo dalle singole forze nazionali. Il finanziamento di un’organizzazione internazionale attraverso i contributi versati dai singoli Stati membri, infatti, crea sempre disparità nella capacità di influenzare le scelte politiche ed economiche dell’organizzazione stessa di cui fanno parte.

Col Trattato di Roma, pertanto, si previde un periodo di transizione durante il quale la Comunità economica europea si sarebbe finanziata con i contributi nazionali (determinati secondo un criterio di ripartizione percentuale individuato sulla base della capacità contributiva di ognuno) prima di passare ad un autonomo finanziamento basato su un sistema di “**risorse proprie**”[[15]](#footnote-15). Il principio era sancito dall’articolo 201 del Trattato secondo il quale: “*Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie*”.

Tale passaggio è avvenuto con il Trattato di Lussemburgo (Decisione del 21 aprile 1970) quando, dopo diversi tentativi falliti per l’opposizione degli Stati più forti, ed in particolare della Francia, il Consiglio, su impulso dei capi di Stato e di Governo, ha varato l’avvio del sistema delle risorse proprie, basato sulle cosiddette “risorse proprie per natura”, ossia i dazi doganali e i prelievi agricoli[[16]](#footnote-16), derivanti dall’attuazione delle politiche comunitarie (unione doganale e politica agricola comune), poi integrate dalla risorsa proveniente dall’IVA e, ancora dopo (1988) anche dalla cosiddetta risorsa complementare, determinata da una percentuale del prodotto nazionale lordo di ciascun Stato membro[[17]](#footnote-17).

Con tale sistema è stato possibile attuare l’**autonomia finanziaria** dell’Unione Europea, per cui il bilancio comunitario non dipende più da contributi finanziari degli Stati membri (mezzo di controllo per gli Stati membri sulle politiche varate dall’UE, come su accennato), ma è integralmente finanziato da entrate proprie, nel rispetto di un limite massimo.

Il massimale delle risorse proprie, ovvero l’importo massimo che gli Stati membri corrisponderanno come contributo al bilancio dell’UE, viene fissato nella decisione sulle risorse proprie, che può essere modificata solo all’unanimità e deve essere ratificata dai parlamenti nazionali.

**3.1 IL BILANCIO**

**3.1.1. I principi fondamentali del bilancio dell’Unione europea**

La struttura del bilancio generale dell’Unione Europea è disciplinata da una serie di principi ampiamente ispirati alle procedure finanziarie nazionali facendo sì che esso presi molte affinità con i bilanci statali dei singoli Stati membri[[18]](#footnote-18). La stesura e l’esecuzione del bilancio comunitario poggia, infatti, su principi simili, tra i quali si evidenziano:

* il principio dell’unità, in base al quale l’insieme delle spese e delle entrate dell’UE è riunito in un unico e solo documento, al fine di garantire un controllo efficace delle condizioni di utilizzazione delle risorse comunitarie. Il sistema finanziario dell’UE, infatti, ha portato nel tempo all’unificazione degli strumenti finanziari. Mentre all’inizio le diverse Comunità (CECA, CEE, CEEA) disponevano di propri bilanci, con il trattato di fusione del 1970 permangono solo due strumenti finanziari: il bilancio generale e il bilancio operativo della Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA). Ancora oggi, tuttavia, alcuni elementi finanziari dell’UE, come la politica estera e di sicurezza comune, hanno regime speciale. E’ previsto inoltre che vi siano deroghe per gli organismi decentrati dell’UE (agenzie europee) che hanno un proprio bilancio;
* il principio dell’universalità, in base al quale l’insieme delle entrate del bilancio comunitario copre l’insieme degli stanziamenti di pagamento, ad eccezione di un numero limitato di entrate che sono destinate specificatamente a finanziare spese determinate. Le entrate e le spese devono essere iscritte in bilancio per l’importo integrale senza contrazione tra di loro;
* il principio dell’annualità, per il quale le operazioni di bilancio sono raggruppate in un esercizio annuale, in modo da agevolare il controllo dell’attività dell’esecutivo europeo. Il bilancio comunitario è votato per un esercizio alla volta e gli stanziamenti di tale esercizio, per quanto concerne sia gli impegni che i pagamenti, devono essere utilizzati, in linea di principio, nel corso dello stesso esercizio;
* il principio dell’equilibrio, per il quale le spese non devono superare le entrate e le entrate previste per l’esercizio devono essere uguali agli stanziamenti di pagamento per lo stesso esercizio. L’UE non è autorizzata a ricorrere a prestiti per coprire un eventuale disavanzo;
* il principio della specializzazione, per cui ogni stanziamento deve avere una destinazione determinata ed essere assegnato ad un obiettivo specifico, al fine di evitare confusioni fra stanziamenti diversi;
* il principio di una sana gestione finanziaria, che si basa sui ben noti principi di economia, efficienza ed efficacia;
* il principio della trasparenza, dal quale discende che il bilancio comunitario è redatto garantendo una buona informazione sull’esecuzione del bilancio e sulla contabilità.

**3.1.2. L’approvazione del bilancio**

E’ il Trattato che istituisce la Comunità Europea, così come è stato modificato dal Trattato di Amsterdam (articoli 268-280), che fissa la procedura con cui viene stabilito il bilancio.

La procedura del trattato viene precisata nella pratica da vari accordi interistituzionali intercorsi tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea: essi consentono di migliorare la cooperazione tra queste istituzioni per stabilire il bilancio annuale, in particolare decidendo in anticipo il modo in cui intendono esercitare le rispettive competenze riconosciutegli dal trattato.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione europea decidono in merito alle entrate da acquisire e alle spese da erogare, e la Commissione europea cura l’esecuzione di bilancio sotto la propria responsabilità. La procedura di approvazione del bilancio dell’Unione Europea è piuttosto complessa, e la normativa contabile ed istituzionale è dettagliata in un Regolamento del 2002.

Nello specifico:

la Commissione europea elabora un “progetto preliminare di bilancio” (PPB) verso il mese di maggio, basandosi su una stima delle necessità e delle priorità politiche dell’Unione Europea e delle sue istituzioni per l’anno a venire. Questo documento è trasmesso al Consiglio dell’Unione europea, che lo esamina e vara verso il mese di luglio un “progetto di bilancio”, che poi trasmette al Parlamento europeo. A questo punto il bilancio annuale dell’UE viene discusso congiuntamente dal Consiglio dell’Unione europea e dal Parlamento europeo in due letture successive del progetto di bilancio. Per le “spese obbligatorie” (il 40% delle spese, in particolare il sostegno ai mercati agricoli) – che derivano obbligatoriamente dai trattati europei o dagli atti stabiliti in loro virtù – il Parlamento europeo può solo proporre modifiche al Consiglio dell’Unione europea, al quale spetta l’ultima parola nella fissazione del livello di tali spese. Per le altre spese, dette “non obbligatorie” (il 60% delle spese, in particolare le spese a favore delle regioni, della lotta contro la disoccupazione e dei programmi culturali e di istruzione) è il Parlamento europeo stesso che modifica il progetto di bilancio. Dopo due letture per ciascuna istituzione, è il Parlamento europeo che chiude i lavori (a dicembre) approvando il bilancio definitivo dell’UE ed assegnandone l’esecuzione alla Commissione europea. Spetta al Parlamento europeo, quindi, in ultima istanza, adottare o respingere il bilancio nella sua integralità, il quale però non entra in vigore prima di essere firmato dal presidente del Parlamento stesso. In tal modo l’Unione Europea può usufruire delle risorse finanziarie di cui ha bisogno per l’anno successivo.

**3.2. IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE**

**3.2.1. Le entrate dell’Unione europea**

Tutte le entrate di bilancio sono determinate ogni anno in funzione del totale delle spese decise dalle autorità di bilancio, rispettando rigorosamente il principio dell'equilibrio (ossia che le entrate siano uguali alle uscite e che il bilancio non possa essere in deficit).

Attualmente le “risorse proprie” del bilancio dell’UE sono costituite da **quattro entrate**:

* **prelievi agricoli** (nel cui ambito bisogna distinguere i “dazi agricoli”, che variano in funzione del prezzo del mercato mondiale e di quello europeo e che sono percepiti sulle importazioni di prodotti agricoli provenienti dai paesi terzi, nel contesto della politica agricola comune (PAC), dai “contributi sullo zucchero” previsti nell’ambito dell’organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, ovvero i contributi alla produzione dello zucchero e dell’isoglucosio, che sono invece percepiti all’interno dell’UE);
* **dazi doganali**, derivanti dalla tariffa doganale comune applicata agli scambi commerciali realizzati con i paesi terzi e che sono percepiti sulle importazioni alle frontiere esterne;
* **risorsa IVA**, che risulta dall’applicazione di un aliquota uniforme, valida per tutti gli Stati membri, agli imponibili IVA armonizzati degli Stati membri, determinati secondo regole comunitarie. L’imponibile IVA da prendere in considerazione a tal fine è limitato al 50% del PNL (in questo ambito equiparato al RNL di ciascuno Stato membro). Si tratta di un contributo degli Stati membri corrispondente al teorico prodotto di un’IVA percepita all’aliquota del 0,50%[[19]](#footnote-19);
* **risorsa RNL**[[20]](#footnote-20)) (reddito nazionale lordo), che risulta dall’applicazione di un’aliquota uniforme (fissata nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate) alla somma dei RNL di tutti gli Stati membri, ai prezzi di mercato. Tale risorsa ha carattere complementare e consiste in contributi versati dagli Stati membri nell’ipotesi in cui le precedenti risorse non risultassero sufficienti a garantire la copertura del bilancio comunitario.

Circa l’ultima risorsa, però, (risorsa RNL) occorre precisare che essa non costituisce una “risorsa propria”, essendo un contributo versato direttamente dallo Stato membro ed ha carattere di complementarietà, in quanto fissata in funzione di tutte le altre entrate del bilancio comunitario, in funzione dello scarto tra le spese e il gettito delle altre risorse. Questo sistema permette all’UE di finanziare in maniera stabile e continua tutte le proprie politiche. Alle risorse su citate, infine, bisogna aggiungere le cosiddette “entrate specifiche”, provenienti dalla normale attività dell’Unione Europea e derivate da imposte e contributi a carico dei funzionari europei, dalle ammende inflitte a imprese per ostacolo alla concorrenza, da interessi e garanzie, tasse varie, prelievi e canoni comunitari. Il sistema delle risorse proprie comprende, inoltre, anche un meccanismo specifico per la correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il quale, in varie occasioni, ha subito modifiche che lo hanno reso sempre più complesso e meno trasparente.

**3.2.2. Le spese dell’Unione europea**

Dal 1988, il bilancio annuale dell’Unione Europea è stabilito nel rispetto di un quadro finanziario a medio termine (le cosiddette “prospettive finanziarie”[[21]](#footnote-21)) che definisce dei massimi annui per le diverse categorie di spesa dell’UE stessa (nel 2009, ad esempio, si adottano le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013).

Nello specifico, le prospettive finanziarie:

* costituiscono l’inquadramento delle spese comunitarie su un periodo di più anni;
* risultano da un accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio;
* precisano l’ampiezza massima e la composizione delle spese comunitarie prevedibili;
* sono oggetto di un adeguamento annuale ad opera della Commissione europea in funzione dell’evoluzione del prodotto nazionale lordo (PNL) dell’Unione Europea e dei prezzi.

E’ importante sottolineare, però, che esse non corrispondono ad un bilancio pluriennale, in quanto la procedura di bilancio annuale resta indispensabile per stabilire l’ammontare effettivo delle spese e la ripartizione tra le varie linee di bilancio.

Le categorie di spesa comunitaria (“rubriche”), invece, sono:

* le spese agricole;
* le spese per le azioni strutturali;
* le spese per le altre politiche interne;
* le spese per le azioni esterne;
* le spese amministrative;
* riserve (monetaria, per aiuti d’urgenza, per garanzie).

Delle suddette spese il bilancio comunitario stabilisce l’ammontare da assegnare a ciascun settore in cui opera l’UE e sono espresse in:

* **stanziamenti di impegno**, che sono gli importi autorizzati in favore di programmi o progetti che creano un vero e proprio impegno dell’UE nei confronti di un beneficiario. Questi importi vengono impegnati nell’esercizio in cui sono decisi, ma saranno pagati gradualmente nel corso degli anni, con il procedere dell’esecuzione del programma e del progetto;
* **stanziamenti di pagamento**, che sono, invece, fondi liquidi che vengono forniti dagli Stati membri e che possono essere spesi solo nell’arco di un determinato esercizio. Essi esprimono la reale possibilità di spesa nell’anno in corso. Essi sono oggetto di un’autorizzazione finanziaria annuale.

Gli stanziamenti di pagamento sono d’importo generalmente inferiore rispetto agli stanziamenti di impegno, poiché il bilancio comunitario aumenta e alcuni progetti non vengono concretamente eseguiti.

Parte preminente delle risorse è destinata al finanziamento della **politica agricola comune** (PAC), storicamente la più dotata delle politiche europee, anche se globalmente la quota delle spese agricole sul bilancio totale dell’Unione Europea è in questi ultimi anni sensibilmente diminuita a causa del forte sviluppo delle altre politiche comunitarie (come la politica sociale, la politica regionale, la ricerca e l’innovazione, l’ambiente) e a causa delle riforme della politica agricola, intese a prevenire le spese eccessive e l’accumularsi di prodotti eccedentari invendibili, nonché della volontà di stabilizzare la stessa spesa agricola.

Le spese per le **azioni strutturali** (corrispondenti alla politica di coesione e ai fondi strutturali) costituiscono la seconda voce di bilancio in ordine di grandezza, coprendo il 34% circa del bilancio comunitario. La politica di coesione economica e sociale è diventata, infatti, uno degli obiettivi principali della costruzione europea. Gli strumenti finanziari attraverso cui essa si realizza sono i **fondi strutturali** (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), strumento finanziario di orientamento della pesca), cui viene destinato circa l’82% degli aiuti strutturali, ed il Fondo di coesione (8%), creato nel 1993 per gli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90% della media europea.

Le spese per le **altre politiche interne** all’Unione Europea, che servono ad accompagnare la realizzazione del grande mercato interno, rappresentano, invece, il 6,8% del bilancio comunitario, per un ammontare di 6,79 miliardi di euro. Queste spese sono di natura molto diversa e riguardano (in ordine decrescente, secondo l’ammontare di spesa): la ricerca e lo sviluppo tecnologico; le reti transeuropee dei trasporti, dell’energia e delle telecomunicazioni; l’istruzione e la formazione professionale; la gioventù; la protezione dell’ambiente; l’audiovisivo; la cultura; l’informazione e la comunicazione.   
  
La **politica esterna** dell’Unione Europea si rivolge ai paesi del resto del mondo e mira al rafforzamento del loro sviluppo economico e sociale. Le spese per le azioni esterne (che comprendono gli interventi a favore di paesi terzi) incluse le azioni a carattere umanitario e di cooperazione con paesi in via di sviluppo e rappresentano il 5% circa del bilancio comunitario[[22]](#footnote-22).

A tal proposito, va precisato che un bilancio totalmente a sé stante, gestito dalla Commissione europea, finanzia la cooperazione con gli Stati dell’Africa, dei Carabi e del Pacifico (ACP), che hanno concluso con l’Unione Europea l’accordo di Cotonou relativo agli scambi commerciali, all’assistenza tecnica e agli aiuti finanziari. In questo caso si tratta di fondi versati dagli Stati membri, espressamente per tale scopo, al Fondo europeo di sviluppo (FES), che dispone di un bilancio specifico, distinto dal bilancio generale dell’Unione Europea.

Le **spese amministrative** riguardano il funzionamento dell’insieme delle istituzioni europee e sono legate ai salari e alle pensioni dei funzionari, agli immobili e alle attrezzature. Esse rappresentano circa il 5,4% del totale delle spese comunitarie.

Il restante 1% è dedicato alle **riserve**, che sono rappresentate dalla riserva monetaria del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione garanzia (FEAOG), dalla riserva per il finanziamento del Fondo di garanzia sui prestiti e dalla riserva per gli aiuti urgenti nei paesi terzi (tutte oggetto di disposizioni specifiche).

**3.3. LA CORTE DEI CONTI E IL CONTROLLO DELLE SPESE E DELLE ENTRATE**

Il controllo finanziario sull’esecuzione del bilancio comunitario è articolato su tre livelli:

* un controllo interno nell’ambito di ogni istituzione;
* un controllo esterno effettuato dalla Corte dei conti europea;
* una procedura di scarico da parte del Parlamento europeo.

Le operazioni di spesa e di entrata del bilancio UE sono soggette, in primo luogo, infatti, ad un controllo interno, espletato in maniera indipendente nell’ambito di ciascuna istituzione europea. Il controllo interno mira a garantire a ciascuna istituzione il conseguimento degli obiettivi in maniera economica, efficace ed efficiente, una corretta tutela del patrimonio nonché la legittimità, la regolarità e la giustificazione delle operazioni.

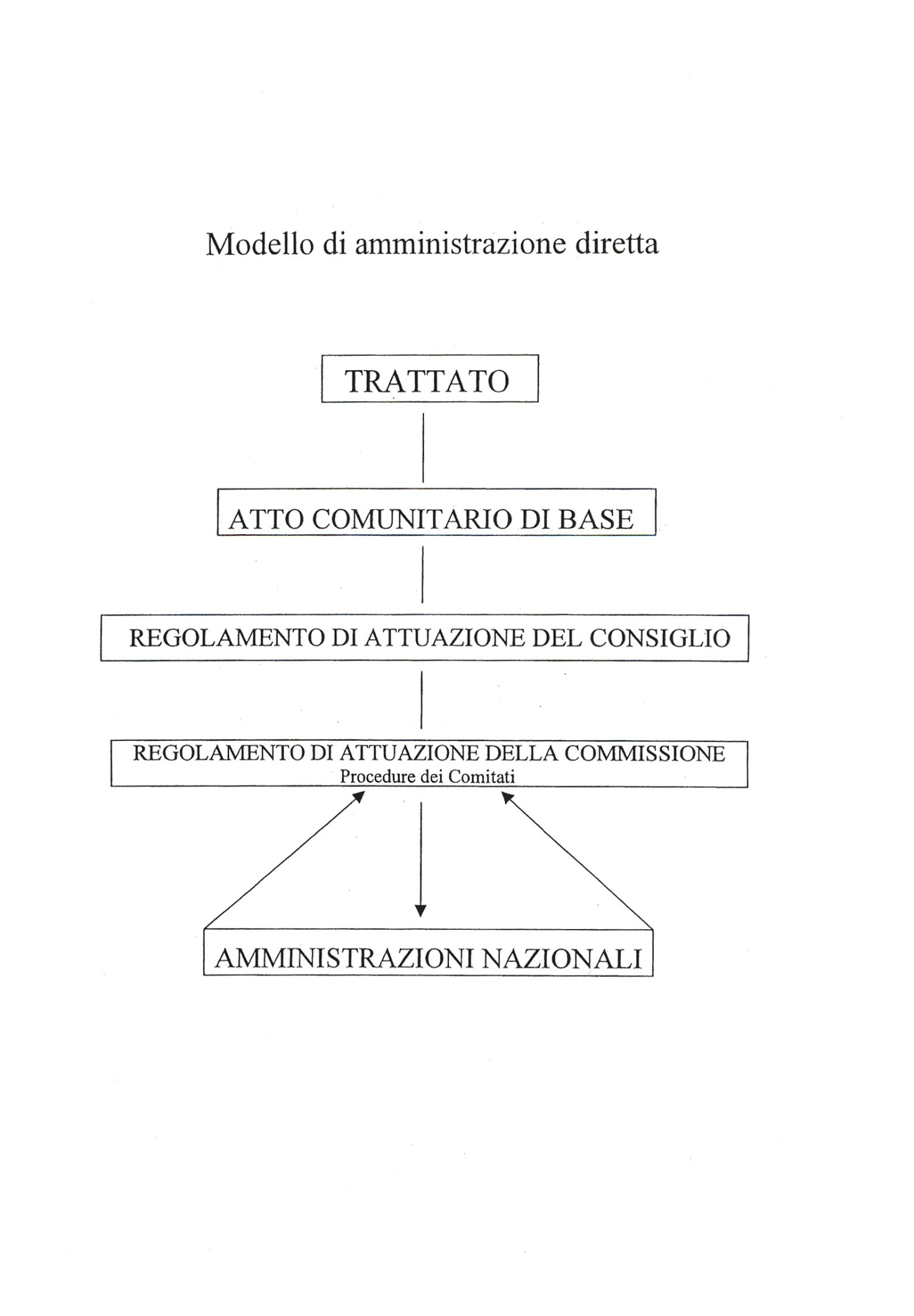
Il controllo esterno è effettuato dalla Corte dei conti europea, che dispone del potere di controllare la legittimità e la regolarità dell’esecuzione del bilancio UE, nonché l’applicazione di una sana gestione finanziaria da parte delle istituzioni europee. Tale controllo non ha carattere giurisdizionale in quanto la stessa Corte non dispone di alcun potere di sanzione. Quando i controllori della Corte dei conti europea sospettano frodi o irregolarità, trasmettono al più presto le informazioni raccolte all’Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) per i provvedimenti del caso. L’obiettivo di un controllo esterno consiste, da un lato, nel fornire la garanzia che i conti pubblici siano trasparenti ed affidabili e che le operazioni siano legittime e, dall’altro, nel valutare se le operazioni di gestione hanno permesso di conseguire gli obiettivi prestabiliti in maniera economica ed efficiente.

Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti europea analizza l’esecuzione del bilancio dell’anno precedente e pubblica la propria relazione annuale. Il Consiglio dell’Unione europea esamina le osservazioni della Corte dei conti europea e trasmette una raccomandazione al Parlamento europeo.

La procedura di scarico costituisce, invece, l’elemento politico del controllo esterno dell’esecuzione del bilancio comunitario e consiste nella decisione con cui il Parlamento europeo “libera” la Commissione europea per la sua gestione dandole lo scarico, appunto, sulla gestione dei fondi comunitari e chiudendo in tal modo il bilancio. Il Parlamento europeo procede annualmente a una valutazione della responsabilità politica della Commissione europea attraverso la propria commissione per il controllo dei bilanci (COCOBU), che esamina le osservazioni contenute nella relazione annuale della Corte dei conti europea e la raccomandazione sullo scarico del Consiglio dell’Unione europea. Dopo l’esame approfondito di tutta la documentazione, il Parlamento europeo adotta una risoluzione con cui accorda, rifiuta o rinvia lo scarico sull’esecuzione del bilancio alla Commissione europea. Tale risoluzione è accompagnata da una serie di osservazioni indirizzate alla Commissione europea, alle quali quest’ultima deve dare un seguito adeguato. La Commissione europea è incaricata dell’esecuzione del bilancio comunitario, infatti, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle norme stabilite, in conformità del principio della sana gestione finanziaria.

La gestione dei fondi comunitari può essere indiretta (decentramento della gestione agli Stati membri come nel caso dei fondi strutturali), o diretta, come in alcuni settori di politica interna e delle azioni esterne. I programmi europei sono attuati dalle varie Direzioni generali e dai Servizi della Commissione europea, i quali gestiscono, ciascuno nel proprio settore, gli stanziamenti previsti. La Direzione generale del bilancio ha il compito di definire la normativa finanziaria e di bilancio, di promuovere la sana gestione finanziaria all'interno della Commissione europea, di seguire la procedura annuale per lo stabilimento del bilancio e di presentare i conti annuali.

SISTEMA GIURIDICO DELL’UNIONE EUROPEA



1. Tuttavia, il referendum del giugno 2005 ha dato esito favorevole al suo ingresso nell’ambito dell’accordo di Schengen sulla libera circolazione delle persone. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cfr. infra par. 1.4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Per Libro bianco s’intende l’insieme dei documenti elaborati dalla Commissione europea in cui sono presentate proposte ufficiali in settori specifici e vengono individuate le azioni necessarie per darvi seguito. Spesso costituisce la fase successiva alla presentazione di un Libro verde. Con quest’ultimo, infatti, si avvia il processo di consultazioni su specifici argomenti nell’ambito della Comunità. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tale metodo marginalizza notevolmente il ruolo dei governi nazionali a favore delle istituzioni europee. [↑](#footnote-ref-4)
5. Attraverso tale metodo viene attribuito tutto il potere decisionale agli Stati membri. [↑](#footnote-ref-5)
6. Secondo il quale la Comunità, nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, può intervenire soltanto qualora gli Stati membri non possono agire o quando è preferibile procedere ad un’azione comune. [↑](#footnote-ref-6)
7. Nel TCE, infatti, ha aggiunto un titolo interamente dedicato alle problematiche occupazionali, con il quale, pur ribadendo che la responsabilità in materia di occupazione è posta principalmente a carico degli Stati membri, introduce l’auspicio di un coordinamento a livello europeo. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. infra par. 2.3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Il **Consiglio Europeo** **NON** è da confondere con il **Consiglio d’Europa**. Il **Consiglio d’Europa** non è un’istituzione dell’Unione europea, tuttavia ha con tutte le istituzioni comunitarie una stretta collaborazione. Essa è, infatti, un’organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia, i diritti dell’uomo, l’identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa.

   Fu fondato il 5 maggio 1949 col Trattato di Londra.

   La sede istituzionale è a Strasburgo in Francia. Lo strumento principale d’azione consiste nel predisporre e favorire la stipulazione di accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati membri e, spesso, anche fra Stati terzi. Le iniziative del Consiglio d’Europa non sono vincolanti e vanno ratificate dagli Stati membri.

   Le sue finalità sono:

   * la tutela dei diritti dell’uomo, della democrazia parlamentare e la garanzia del primato del diritto;
   * lo sviluppo dell’identità europea, basata su valori condivisi, che trascendono le diversità culturali;
   * la conclusione di accordi europei per armonizzare le pratiche sociali e giuridiche degli Stati membri.

   Dopo il 1989 (caduta del muro di Berlino), il ruolo del Consiglio d’Europa è stato quello di essere l’ispiratore di un modello politico e il custode dei diritti dell’uomo per le democrazie post-comuniste d’Europa, assistendo i paesi dell’Europa centrale e orientale nell’attuare e consolidare le riforme politiche, legislative e costituzionali, parallelamente a quelle economiche, e fornendo competenze in settori quali i diritti dell’uomo, la democrazia locale, l’educazione, la cultura e l’ambiente.

   Il nuovo mandato politico dell’Organizzazione è stato definito durante il vertice del Consiglio d’Europa svoltosi a Vienna nell’ottobre 1993. I Capi di Stato e di governo hanno deciso, infatti, che il Consiglio d’Europa debba essere il garante della sicurezza democratica basata sul rispetto dei diritti dell’uomo, della democrazia e dello Stato di diritto. In quest’ottica, la sicurezza democratica è un complemento essenziale della sicurezza militare, poiché da essa dipendono la stabilità e la pace nel continente.

   Al vertice di Strasburgo, tenutosi nell’ottobre 1997, i Capi di Stato e di governo hanno adottato un piano d’azione volto a rafforzare le attività del Consiglio d’Europa in quattro settori: democrazia e diritti dell’uomo, coesione sociale, sicurezza dei cittadini, valori democratici e diversità culturale.

   Il terzo vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d’Europa, svoltosi a Varsavia il 16 e 17 maggio 2005, si è concluso con l’adozione di una Dichiarazione politica e di un Piano d’Azione che stabilisce i compiti principali dell’Organizzazione per i prossimi anni:

   * promuovere i valori fondamentali comuni come i Diritti dell’Uomo, lo Stato di diritto e la democrazia;
   * rafforzare la sicurezza degli europei combattendo in particolar modo il terrorismo, il crimine organizzato e il traffico di esseri umani;
   * sviluppare la cooperazione con altre organizzazioni internazionali ed europee.

   [↑](#footnote-ref-9)
10. Ma svolge i suoi lavori anche a Bruxelles e a Lussemburgo (sede del Segretariato). Cfr, a tal proposito, il successivo par. 3.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Si occupa anche delle proposte della Commissione europea. [↑](#footnote-ref-11)
12. Il Parlamento, infatti, può solo chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte legislative mediante raccomandazioni. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. nota n. 14. [↑](#footnote-ref-13)
14. La verifica dei conti (*audit*, in gergo) si distingue in audit periodico, inteso come verifica annuale dei rendiconti dell’Unione e dei suoi organismi così come stabilito dalle norme dei trattati, e in audit selezionato, inteso come verifica approfondita di alcuni settori del bilancio o dei rendiconti di un tema specifico. [↑](#footnote-ref-14)
15. Le **risorse proprie** sono mezzi di finanziamento propri e indipendenti dagli Stati membri e si definiscono come entrate definitivamente assegnate alla Comunità per finanziarne il bilancio e che le spettano di diritto, senza che occorra un’ulteriore decisione delle autorità nazionali. [↑](#footnote-ref-15)
16. Infatti, sia i dazi doganali (percepiti direttamente alle frontiere in conformità a una tariffa doganale comune in vigore già dal 1968) che i prelievi agricoli, distinti in dazi e contributi, sono entrate direttamente ed autonomamente disciplinate dalla Comunità ed alla loro riscossione provvedono i singoli ordinamenti nazionali che, in applicazione ad una normativa comune, periodicamente le accreditano su uno specifico conto risorse proprie, acceso dalla Comunità presso ogni tesoreria nazionale. [↑](#footnote-ref-16)
17. La crescita delle spese, infatti, ponendo seri problemi di sostenibilità del bilancio comunitario, ha reso necessaria l’istituzione, nel 1988 appunto, di una quarta risorsa basata sul prodotto nazionale lordo (**PNL**), dal 2002 reddito nazionale lordo (**RNL**) di ogni Stato membro. Successivamente, la decisione del Consiglio del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (2000/597/CE, Euratom), ed entrata in vigore il 1° gennaio 2002, ha previsto che, ai fini del bilancio comunitario e delle risorse proprie dell’UE vengano usati i dati più attendibili, per cui il PNL è definito come identico al reddito nazionale lordo (RNL), quale determinato dalla Commissione europea in applicazione del sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità europea rivisto nel 1995 (SEC 95). La stessa decisione prevede anche che il massimale delle risorse proprie, espresso in percentuale del RNL, è adeguato in modo da mantenere invariato, a seguito dell’applicazione del SEC 95, l’importo delle risorse finanziarie messe a disposizione dell’Unione Europea. Il massimale delle risorse proprie dell’1,27% del PNL è diventato, in seguito all’adeguamento, l’1,24% del RNL comunitario. Il livello del bilancio annuale dell’UE è solitamente inferiore a tale massimale. [↑](#footnote-ref-17)
18. Elementi di differenziazione dai bilanci statali dei singoli Stati membri sono, invece, la sua “scarsa” entità (dal 1999 il massimale complessivo delle risorse disponibili è stato fissato all’1,27% del prodotto nazionale lordo (PNL) totale degli Stati membri, rispetto ad una media del 45% circa dei bilanci statali) e l’obbligo del pareggio annuale ex-ante (che esclude in principio la possibilità di registrare deficit o surplus). [↑](#footnote-ref-18)
19. Tale tasso massimo di richiamo della risorsa IVA è stato ridotto dall’1% iniziale allo 0,75% (nel periodo 2002-2003) e, dal 2004, è passato all’attuale 0,50%. [↑](#footnote-ref-19)
20. Il **Prodotto Nazionale Lordo** (**PNL**), è definito come la produzione realizzata in un anno dai fattori produttivi di un paese, indipendentemente dal fatto che si trovino nel paese o all’estero. Il PNL si distingue dall’**RNL (Reddito Nazionale Lordo**), per il fatto che quest’ultimo rappresenta i compensi attribuiti a chi ha partecipato al PNL. Il PNL si ottiene dal PIL (Prodotto Interno Lordo) aggiungendovi il reddito percepito da soggetti residenti nel paese per investimenti all’estero e sottraendovi il reddito percepito nel paese da soggetti non residenti. È, in poche parole, l’insieme dei beni e servizi prodotti dal paese (solitamente in un anno), valutati con la moneta del paese in questione. Il **Prodotto Interno Lordo (PIL**), infine, è il valore complessivo dei beni e servizi prodotti all’interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l’anno) e destinati ad usi finali (consumi finali, investimenti, esportazioni nette). Non viene quindi conteggiata la produzione destinata ai consumi intermedi, che rappresentano il valore dei beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi. [↑](#footnote-ref-20)
21. Con un accordo interistituzionale, il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea hanno deciso di stabilire in anticipo le grandi categorie di spesa per il periodo successivo, definendo in tal modo un quadro delle spese comunitarie che prende il nome di “prospettive finanziarie”. Le prospettive finanziarie rappresentano una programmazione finanziaria pluriennale che circoscrive la spesa dell’Unione Europea, indicando l’ampiezza massima e la composizione delle spese comunitarie prevedibili. Tale programmazione è obbligatoria in quanto i massimali della prospettiva finanziaria devono essere rispettati nella procedura annuale di bilancio. E’ concordata dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell’Unione europea e dalla Commissione europea, e stabilisce, nel rispetto dei massimali sulle risorse proprie attribuiti all’UE, importi massimi per rubrica di spesa entro i quali va formulato il bilancio annuale per il periodo in questione. La prospettiva finanziaria traduce dunque in termini finanziari le priorità fissate per le politiche dell’UE e, al tempo stesso, costituisce uno strumento di disciplina e pianificazione del bilancio e determina i limiti cui sottoporre il finanziamento del bilancio comunitario.

    Il meccanismo delle prospettive finanziarie ha lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, di contenere l’aumento totale delle spese comunitarie e di contribuire all’armonioso svolgimento della procedura annuale di bilancio. A tal fine, le prospettive finanziarie pongono due limitazioni:

    * stabiliscono il massimale di spesa per ciascuna rubrica di bilancio comunitario, con il fine di evitare che una delle aree di cui si compone complessivamente il bilancio comunitario possa essere finanziata con i fondi destinati ad un’altra linea di intervento;
    * pongono un limite per il massimale di spese globali di cui l’Unione Europea può farsi carico in un determinato esercizio, che viene ottenuto ovviamente come somma dei massimali delle differenti rubriche di bilancio. Dai massimali relativi a ciascuna linea di azione si ottiene un massimale globale degli stanziamenti per impegni (attualmente l’1,24% del RNL comunitario). Tale grandezza viene determinata ogni anno funzionalmente alla stima del rapporto tra pagamenti ed impegni.

    Per il corretto funzionamento del sistema delle prospettive finanziarie il meccanismo prevede di stabilire, in base alla previsione relativa al RNL comunitario, l’incidenza percentuale del massimale degli stanziamenti per pagamenti sul RNL stimato. Ciò permette di avere un termine di paragone tra tale grandezza, che configura le spese che l’Unione Europea si impegna a sostenere, e le risorse proprie dell’UE stessa. Le risorse proprie, infatti, calcolate anch’esse funzionalmente all’andamento del RNL comunitario, risultano in tal modo confrontabili con le spese previste, e ciò permette di stabilire la compatibilità tra spese e risorse proprie dell’UE. Va specificato che il massimale delle risorse proprie non può essere superato. A tal proposito, tra quest’ultimo ed il massimale degli stanziamenti per pagamenti, viene inserito il margine per le spese impreviste, che è necessario a far fronte a due ordini di problemi:

    * l’eventuale insorgenza di spese impreviste, cui può farsi fronte con un eventuale riesame delle prospettive finanziarie;
    * l’eventualità che si verifichi una crescita economica più debole di quanto previsto. Qualora infatti ciò si verificasse, il massimale degli stanziamenti per pagamenti, che è un importo assoluto, può essere finanziato per tramite del margine per le spese impreviste nell’ambito comunque del limite massimo delle risorse proprie espresso in percentuale del RNL.

    [↑](#footnote-ref-21)
22. L’UE finanzia lo sviluppo economico in numerosi paesi di tutto il mondo, ma con particolare attenzione alle esigenze dei suoi vicini immediati nel bacino mediterraneo, nell’Europa dell’Est e nei Balcani. Inoltre, ogni anno si spendono in media 500 milioni di euro in aiuti umanitari, per esempio per interventi di emergenza in caso di carestie e per soccorsi dopo terremoti. [↑](#footnote-ref-22)