

Ora l'Italia presiede il semestre comunitario

# Passo per passo tutto il mondo della Comunità Europea

La nascita della CEE nel dopoguerra • Un sogno • I padri fondatori: Spinelli, De Gasperi, Schuman e Adenauer • Il Trattato di Roma nel 1957 e il patto di Schengen • Le funzioni del Parlamento e della BCE • Il Consiglio europeo e le altre istituzioni

di Antonina Giordano

Le recenti elezioni del Parlamento europeo e l'assunzione da parte dell'Italia della presidenza del semestre europeo, ossia il coordinamento strategico delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'Unione europea, è un motivo per riconoscere il ruolo e la funzione delle istituzioni comunitarie.

Il progetto europeista che ha animato e anima l'attuale assetto dell'Unione europea (denominazione assunta con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 dopo il lungo cammino delle Comunità europee precedentemente esistenti) nasce nelle coscienze di uomini illuminati (tra gli italiani Altiero Spinelli e Alcide De Gasperi, in Francia con Maurice Schumann, in Germania con Konrad Adenauer) che, all'indomani della seconda guerra mondiale e della devastazione prodotta dalla politica di distruzione nel trentennio dal 1915 al 1945, con il loro impegno hanno dato un contributo essenziale alla ricostruzione dei Paesi distrutti e allo sviluppo della consapevolezza che la divisione tra gli Stati del vecchio continente costituiva una preclusione allo sviluppo economico e sociale.

Tale sentimento divenne un programma politico per tappe che si susseguirono in tempi olimpici. La prima tappa fu la costituzione nel 1951 della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) tra Belgio, Lussemburgo, Olanda, Francia, Italia e Repubblica Federale Tedesca, allo scopo di gestire la produzione e la commercializzazione di queste materie prime. Seguì un efficace progetto finalizzato ad eliminare immediatamente le barriere doganali (l'unione doganale nacque con il Trattato di Roma del



1957 ma ridefinita fra i paesi aderenti con il Patto di Schengen) e a creare un mercato comune – unione economica caratterizzata in parte da una moneta unica (euro), regolamentata dalla Banca Centrale Europea (BCE) e attualmente adottata da 18 dei 28 stati membri dell'UE (Unione economica monetaria o Eurozona) – che garantiscono ai loro cittadini libertà di movimento, lavoro e investimento all'interno degli stati membri. Fedeli alla premessa analizziamo di seguito le istituzioni che elaborano insieme, mediante la procedura legislativa ordinaria (“procedura di codecisione”), le politiche e le leggi che si applicano in tutta l'UE.

## Parlamento Europeo

È l'organo sopranazionale che rappresenta il popolo dell'Unione europea. Nel 1979 avvenne la prima elezione diretta, a suffragio universale, libero e segreto per un mandato di 5 anni dei rappresentanti.

**Funzionamento** - Il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi, il regolamento interno stabilisce il numero “legale” (di regola 1/3 dei

componenti). Il criterio per stabilire il numero di rappresentanti spettanti ad ogni Stato membro è un “metodo degressivamente proporzionale” rispetto al numero dei cittadini. Il numero dei parlamentari e la loro assegnazione ad ogni Stato membro è decisa dal Consiglio europeo all'unanimità, con l'approvazione del Parlamento europeo stesso.

**Composizione** - Tra i suoi membri, il Parlamento europeo nomina: il Presidente, quattro vicepresidenti e cinque questori.

È costituito da commissioni: *Permanenti* con competenza in una determinata materia e funzioni istruttorie e consultive; *Speciali* costituite per questioni specifiche (ad es.: commissione temporanea d'inchiesta, incaricate di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'UE, imputabile all'UE alle sue istituzioni o agli Stati membri).

**Funzioni** - *Potere legislativo* condiviso con il Consiglio. In origine le funzioni e i poteri del Parlamento europeo erano limitate e non aveva potere le-

giudicativo. Attualmente il potere legislativo spetta al Parlamento europeo e al Consiglio in condizione di parità, attraverso un procedimento di codecisione, che con il Trattato di Lisbona è diventato il procedimento legislativo ordinario. Inoltre, il Parlamento europeo, pur non avendo il potere di iniziativa, può chiedere alla Commissione di presentare proposte, esercitando in questo modo pressioni politiche (anche se non vincolanti).

**Potere di controllo sulla Commissione.** Il Parlamento esamina, almeno un mese prima della sessione del parlamento, la relazione annuale della Commissione sul proprio operato e il programma d'azione per l'anno successivo. Parlamento emana pareri, valutazioni e indirizzi ma gli strumenti di controllo più incisivo sono le *interrogazioni* (alle quali la Commissione è tenuta a rispondere) e la *mozione di censura* (la sua approvazione comporta le dimissioni della Commissione).

**Potere di controllo sul Consiglio.** Inizialmente non esisteva alcun rapporto tra Consiglio e Parlamento. Il Consiglio deve presentare al Parlamento una relazione semestrale e una annuale. Anche nei confronti del Consiglio, inoltre, è possibile proporre interrogazioni. Non c'è invece un rapporto di fiducia, perché i membri del Consiglio sono rappresentanti del governo degli Stati membri quindi rispondono del loro operato nei confronti solo dei parlamenti nazionali.

**Potere di controllo sul Consiglio Europeo.** Viene esercitato attraverso la stesura della Relazione dopo ogni riunione.

**Controllo su BCE.** È limitato alla Relazione annuale presentata dal presidente della BCE sull'attività del sistema europeo delle banche centrali e sulla politica monetaria dell'anno precedente.

### Consiglio Europeo

È l'organo rappresentativo dei governi degli Stati Membri. Costituito nel 1974 con l'intento di istituire una sede informale di discussione tra i Capi di Stato o di governo è divenuto l'organo che fissa gli obiettivi dell'Unione in tutti gli ambiti di attività di quest'ultima e indica la linea da seguire per la loro realizzazione. Uno status formale gli è stato conferito dal Trattato di Maastricht nel 1992, che sancisce che "il Consiglio europeo dà all'Unione l'im-

pulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali". Dal 1° dicembre 2009, a norma del trattato di Lisbona, è divenuto una delle sette istituzioni dell'Unione.

**Composizione** - È composto da: Capi di stato o di governo degli Stati membri (che possono essere assistiti da ministri), un Presidente (figura introdotta con il Trattato di Lisbona), con il compito di presiedere e animare i lavori del CE; assicurare la continuità dei lavori; adoperarsi per facilitare la coesione e il consenso all'interno del CE; 4) presentare al PE una relazione dopo ogni riunione; assicurare la rappresentanza esterna dell'UE nelle materie di politica estera e sicurezza comune (salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante); presiedere la Commissione (può essere assistito da un membro della Commissione).

**Funzioni** - 1) Dà all'UE gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non ha funzioni legislative. Al termine delle sue riunioni il Presidente del CE esprime le conclusioni e può emanare comunicati e dichiarazioni che non hanno efficacia giuridica ma politica perché possono contenere orientamenti diretti alla Commissione o al Consiglio finalizzati a promuovere le loro iniziative formali.

2) Interviene nell'azione esterna dell'UE soprattutto in materia di politica estera e sicurezza comune. Tali decisioni obbligano sia l'UE che gli Stati membri a mettere a disposizione i mezzi per realizzare gli obiettivi strategici fissati.

3) Ha potere di decidere in merito alla difesa comune dell'UE, deliberando all'unanimità. Dopo la deliberazione invia una raccomandazione agli Stati membri affinché adottino la decisione in base alle loro norme costituzionali (raccomandazione non vincolante).

4) Nomina l'Alto Rappresentante per gli affari esteri a maggioranza qualificata e con l'accordo del Presidente della Commissione.

Con il Trattato di Lisbona è stata introdotta la possibilità di impugnare davanti al Consiglio gli atti del Consiglio europeo ritenuti illegittimi, giuridicamente obbligatori e che non riguardano politica europea di sicurezza comune.

### Consiglio

Il Consiglio dell'Unione europea è l'istituzione che rappresenta i governi degli Stati membri. Noto anche come Consiglio UE, è il luogo dove i ministri provenienti da ciascun paese dell'UE si riuniscono per adottare leggi e coordinare le politiche.

**Composizione** - È composto da un rappresentante di ogni Stato membro abilitato a impegnare il governo dello stato e ad esercitare il diritto di voto.

La composizione varia in base agli argomenti posti all'ordine del giorno.

**Funzionamento** - Si riunisce su convocazione del Presidente per sua inizia-



La sede del Parlamento

tiva, o su quella di uno Stato membro o della Commissione. Le sessioni sono strutturate in due fasi: una per le deliberazioni su atti legislativi e l'altra per le attività non legislative.

Ruolo significativo è svolto dal *Comitato Permanente dei Rappresentanti* (COREPER) composto da delegati dei governi degli Stati membri con compiti preparatori ed esecutivi rispetto al lavoro del Consiglio. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i Trattati dispongano diversamente. Il sistema attuale prevede la ponderazione dei voti dei singoli Stati con dei coefficienti numerici diversi a seconda dell'importanza politica, economica e demografica di ogni Stato membro. Dal 1° novembre 2014 verrà adottato il modello di "doppia maggioranza": Tuttavia si vota a maggioranza semplice per le questioni procedurali, adozione del regolamento interno, istanze al CG contro membri della Commissione e all'unanimità per le materie di politica e sicurezza comune e per la modifica dei Trattati.

**Funzioni** - 1) funzione legislativa e di

bilancio, insieme al Parlamento europeo (codecisione); 2) definizione delle politiche e di coordinamento (con atti non legislativi, raccomandazioni, atti non vincolanti); 3) in materia di occupazione, elabora annualmente, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, dei Comitati economico e sociale, delle regioni e per l'occupazione gli orientamenti diretti agli Stati membri; 4) in materia di politica economica, assume atti di indirizzo, assistenza e consulenza (non giuridicamente vincolanti) e possiede poteri normativi, di controllo e sanzionatori (nei confronti degli Stati



Europeo di Strasburgo

membri con disavanzo eccessivo); 5) in materia di politica e sicurezza comune, ma, sulla base delle linee strategiche delineate dal Consiglio europeo, adotta decisioni per interventi operativi che vincolano gli Stati membri; 6) partecipa alla nomina dei membri di: Commissione, Comitato esecutivo BCE, Corte Conti, Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale.

### Commissione

È l'organo tipicamente sopranazionale, che opera nell'interesse generale dell'UE, in posizione di piena indipendenza. I commissari, infatti, sono scelti solo in base alla loro competenza e al loro impegno europeo: non possono né chiedere né ricevere istruzioni dagli Stati membri o da organi o da enti pubblici o privati ed è loro vietato l'esercizio di qualsiasi altra attività professionale.

**Composizione** - Fino al 1° Novembre 2014: un cittadino per ogni Stato membro. Dal 2014: il numero dei commissari sarà pari a 2/3 del numero degli Stati membri e verranno scelti in

modo da garantire una rotazione paritaria tra Stati membri.

**Funzionamento** - Si riunisce una volta a settimana e ogni qualvolta se ne presenti la necessità. In seno alla Commissione il Presidente ha un ruolo fondamentale, Egli, infatti definisce gli orientamenti della Commissione; decide l'organizzazione interna; nomina i vicepresidenti (fatta eccezione per l'Alto Rappresentante); può chiedere ai membri di rassegnare le dimissioni se viene meno il rapporto di fiducia tra presidente e commissario oppure tra commissario e Parlamento europeo.

**Funzioni** - 1) Vigila sull'applicazione dei Trattati e del diritto dell'UE, sugli Stati membri (nei confronti dei quali può proporre ricorso alla Corte di Giustizia in caso di infrazione), sulle istituzioni dell'UE (nei confronti dei quali può proporre alla CG ricorso per annullamento di atti illegittimi), e sui privati (può infliggere ammende pecuniarie). Per l'esercizio del potere di vigilanza, dispone anche di un ampio potere istruttorio diretto a raccogliere tutte le informazioni e a procedere alle necessarie verifiche, nei limiti fissati dai Trattati e dal Consiglio. 2) Dà esecuzione al bilancio e ha competenza condivisa con gli Stati membri per la riscossione delle entrate e per l'erogazione delle spese. 3) Sulla base di atti normativi di delega ha il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano gli elementi non essenziali dell'atto stesso. 4) Dà attuazione alle direttive che richiedano condizioni uniformi di esecuzione. 5) Ha la rappresentanza esterna dell'UE (eccetto che in materia di politica e sicurezza comune). Instaura relazioni diplomatiche con Stati terzi, forme di cooperazioni con le Nazioni Unite e rappresenta l'UE anche all'interno degli Stati membri. 6) Possiede potere di iniziativa legislativa. Nel potere di proposta della Commissione rientrano anche atti atipici come i "libri bianchi" (che contengono programmi d'azione o atti da adottare in un determinato settore) e i "libri verdi" (che si collocano nella fase preparatoria meno avanzata e contengono la documentazione volta a provocare un dibattito tra istituzioni europee e SM su una determinata questione). 7) Ha potere normativo primario. I Trattati possono prevedere che la Commissione adotti

atti normativi, anche se in via eccezionale. 8) Emanando Raccomandazioni nei confronti di istituzioni e soggetti privati o pubblici. 9) Delibera pareri in varie materie. Rilevante è il parere motivato della Commissione riguardo la procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro che essa reputi abbia violato i propri obblighi nei confronti della UE. 10) Pubblica ogni anno una Relazione sull'attività dell'UE, almeno un mese prima dell'apertura della sessione del Parlamento europeo.

### Altre istituzioni dell'UE

Altre istituzioni e organismi interistituzionali svolgono un ruolo fondamentale nell'UE. Ecco le loro funzioni prioritarie:

- la *Corte di Giustizia europea* (che garantisce il rispetto del diritto europeo)
- la *Corte dei Conti europea* (che verifica il finanziamento delle attività dell'UE).
- il *Servizio europeo per l'azione esterna* (EEAS): assiste l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, attualmente Catherine Ashton, che presiede il consiglio Affari esteri, guida la politica estera e di sicurezza comune e vigila sulla coerenza e il coordinamento dell'azione esterna dell'UE.
- la *Banca centrale europea*: è responsabile per la politica monetaria europea
- il *Comitato economico e sociale europeo*; rappresenta la società civile, i datori di lavoro e i lavoratori
- il *Comitato delle regioni*: rappresenta le autorità regionali e locali
- la *Banca europea per gli investimenti*: finanzia i progetti d'investimento dell'UE e sostiene le piccole e medie imprese attraverso il *Fondo europeo per gli investimenti*
- il *Mediatore europeo*: indaga sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte degli organi e delle istituzioni dell'UE
- il *Garante europeo per la protezione dei dati*: salvaguarda la riservatezza dei dati personali dei cittadini
- l'*Ufficio per le pubblicazioni*: pubblica informazioni sull'UE
- l'*Ufficio europeo di selezione del personale* seleziona il personale delle istituzioni e degli altri organi dell'UE
- la *Scuola europea di amministrazione*: offre al personale dell'UE una formazione in settori specifici. ■