

## 1. I TRATTATI DI PARIGI E DI ROMA

### 1.1 I TRATTATI DI PARIGI E DI ROMA

Nel secondo dopoguerra il problema di un riassetto pacifico del continente europeo si colloca al centro del dibattito politico di tutti gli Stati, legandosi strettamente all'idea di una qualche forma d'unità soprannazionale da perseguire sul piano politico.

L'ipotesi di un'Europa unita risponde anzitutto alla necessità di porre fine alla storica rivalità tra Francia e Germania e di evitare il riprodursi di quelle condizioni politiche, economiche e militari, che avevano spinto i popoli europei alla distruzione reciproca.

In quest'ottica si colloca la dichiarazione del 1950 del Ministro degli Esteri francese Schuman, che lancia l'idea *"di porre l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'Alta Autorità comune, in una organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Paesi europei"*.

Nell'aprile 1951 a Parigi, Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo firmano il **Trattato istitutivo della comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)**, che entra in vigore nel luglio 1952. Nasce in tal modo l'*Europa comunitaria*, subito riconosciuta come istituzione soprannazionale dotata di propria personalità giuridica a livello internazionale e come *primo passo verso una federazione europea*.

Le Istituzioni della CECA sono:

- l'**Alta Autorità**, collegio di nove membri indipendenti designati dagli Stati, cui è attribuito il potere esecutivo e quello normativo;
- il **Consiglio dei ministri**, composto dai rappresentanti degli Stati membri, organo di collegamento tra i governi nazionali e l'Alta Autorità;
- l'**Assemblea** parlamentare nominata dai Parlamenti nazionali e munita di poteri consultivi e di controllo politico;
- la **Corte di giustizia**, cui è assegnato il potere giurisdizionale.

Nei primi anni cinquanta prende vita anche il progetto di una Comunità militare europea sul modello della CECA. Infatti, dopo la richiesta americana di un riarmo della Germania, il presidente del Consiglio francese, *René Pleven*, propone la creazione di un esercito europeo in cui le varie unità nazionali siano integrate sotto un comando militare. Il trattato per l'istituzione di una **Comunità europea di difesa (CED)** viene firmato nel maggio 1952, ma non entrerà mai in vigore a causa della mancata ratifica da parte del Parlamento francese nel 1954.

Con il fallimento della CED, il graduale processo d'integrazione subisce una prima battuta d'arresto, tuttavia il dialogo tra i paesi europei continua, grazie anche all'esperienza positiva della CECA. Il cosiddetto *rilancio europeo* della metà degli anni '50, che avviene per iniziativa dell'Italia e dei Paesi del Benelux<sup>(1)</sup>, riprende sul terreno economico. Difatti, nel corso della **Conferenza di Messina**, tenutasi nel giugno 1955, i ministri degli Esteri dei sei Paesi membri della CECA decidono di far proseguire il cammino dell'integrazione europea attraverso la creazione di un'istituzione comune per lo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare e l'istituzione di un mercato comune europeo. Viene decisa, inoltre, la formazione di un Comitato intergovernativo composto di esperti e presieduto dal ministro degli Esteri belga *Paul Henri Spaak*, con l'incarico di approfondire le due questioni e mettere a punto un rapporto. Nel maggio 1956 una nuova Conferenza dei Sei si riunisce a Venezia per negoziare la trasformazione del rapporto Spaak in due distinti trattati.

Tali Trattati, firmati a **Roma**, in Campidoglio, il 25 marzo del 1957, danno vita alla **Comunità europea per l'energia atomica (CEEA/Euratom)** ed alla **Comunità economica europea (CEE)**.

Il Trattato istitutivo dell'Euratom persegue l'obiettivo di coordinare e sviluppare l'attività scientifica, tecnica e commerciale nel campo dell'energia atomica tra i Paesi membri.

Il Trattato istitutivo della CEE mira all'instaurazione di un *Mercato comune europeo (Mec)* da realizzarsi con gradualità dapprima attraverso la creazione di un'unione doganale<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> La parola *Benelux* indica sia una regione dell'Europa che comprende Belgio, Olanda e Lussemburgo, sia la relativa Unione economica tra questi Paesi siglata nel 1944 (ma operativa solo dal '58), per promuovere liberi movimenti di lavoratori, capitali, merci e servizi.

<sup>(2)</sup> L'unione doganale si compie con l'eliminazione tra gli Stati membri dei dazi doganali e con l'adozione di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi. Per il raggiungimento di tale obiettivo, il Trattato prevede tre fasi, ciascuna della durata di quattro anni.

Quanto alle Istituzioni, si procede alla creazione (sul modello della CECA) di:

- un **Consiglio dei ministri** per ciascuna Comunità, organo legislativo composto dai rappresentanti dei governi dei sei Paesi, con distinte funzioni per la CEE, l'Euratom e la CECA;
- due **Commissioni**, una di nove membri per la CEE e un'altra di cinque membri per l'Euratom (fermo restando l'Alta Autorità per la CECA), con funzioni propositive ed esecutive;
- un' **Assemblea** unica per le tre Comunità, formata da 142 parlamentari eletti dai Parlamenti nazionali, con poteri consultivi e di controllo;
- una **Corte di giustizia**, ugualmente comune, col compito di dirimere le controversie tra gli Stati membri.

I Trattati di Roma entrano in vigore il 1° gennaio 1958. Sul piano economico, le Comunità producono fin dall'inizio degli effetti positivi sulle economie nazionali, dando un forte stimolo all'espansione europea dei primi anni '60. Sul piano politico, invece, il processo di sviluppo dell'Europa unita si arresta nel giro di pochi anni, soprattutto a causa dell'opposizione svolta da *Charles De Gaulle*, assunto alla guida del governo francese nel 1958. Il generale, forte avversario di qualsiasi integrazione politica, insiste sull'idea di un'associazione europea di Stati nazionali sovrani che ama definire "*Europa delle patrie*".

All'inizio degli anni '60 la Gran Bretagna, rimasta fuori delle Comunità, opera un ripensamento sulla sua adesione e presenta la sua candidatura. La richiesta inglese viene respinta più volte dal governo francese che, in sostanza, teme di perdere il suo ruolo dominante all'interno della politica comunitaria.

## 1.2 GLI SVILUPPI STORICI DELL'INTEGRAZIONE

Nel 1967 entra in vigore il **Trattato sulla fusione degli esecutivi**, firmato a Bruxelles due anni prima. Esso stabilisce l'istituzione di un **Consiglio unico** e di una **Commissione unica** per la CECA, la CEE e l'Euratom: a partire da questo momento le tre Comunità europee, pur rimanendo distinte e conservando le diverse competenze attribuitegli dai trattati istitutivi, funzionano con organi comuni. L'obiettivo dell'instaurazione dell'unione doganale viene raggiunto nel luglio 1968, con 18 mesi di anticipo sulla data prevista: la Tariffa Doganale Comune sostituisce i diritti di dogana nazionali per gli scambi con il resto del mondo.

Dopo il ritiro di De Gaulle dal potere, il problema dell'ingresso della Gran Bretagna e degli altri Paesi candidati alla Comunità (Irlanda, Danimarca e Norvegia) si risolve presto, grazie all'atteggiamento più conciliante del nuovo Presidente francese *Georges Pompidou*.

I negoziati per l'adesione iniziano nel 1970 e nel gennaio 1972 vengono firmati i Trattati con i quattro Stati europei. Tuttavia, pochi mesi dopo, il referendum popolare indetto dal governo norvegese boccia la ratifica dell'accordo con i Sei, esprimendo parere negativo all'adesione.

Il 1° gennaio 1973 **Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca** entrano a far parte delle Comunità.

Con la crescita della struttura comunitaria ed il suo progressivo consolidamento si avverte il bisogno di rendere più democratico il processo decisionale e, per tali ragioni, viene fissata la **prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo** per la primavera del 1979.

Verso la metà degli anni '70, cadono due dittature reazionarie dell'Europa: quella portoghese e quella greca; anche la Spagna, dopo quaranta anni di regime autoritario, si avvia finalmente verso la democratizzazione. I tre Paesi fanno subito richiesta di adesione alla Comunità, che vedono come un efficace fattore di sviluppo per le loro economie così arretrate rispetto a quelle dell'Europa dei Nove. La **Grecia** entra a far parte della Comunità il 1° gennaio 1981, mentre la **Spagna** ed il **Portogallo** il 1° gennaio 1986.

Dopo il compimento dell'unione doganale, gli sforzi dei dodici Stati membri sono indirizzati alla realizzazione di un'unione economica, vale a dire di uno spazio interno in cui sia assicurata la piena libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi. La svolta in questa direzione avviene nel 1985 con la presentazione del *Libro bianco per il completamento del mercato interno*. Questo documento contiene un complesso di provvedimenti riguardanti l'abolizione di tutti gli ostacoli che si frappongono alla completa integrazione dei mercati nazionali in un unico mercato europeo. I temi al centro del programma vengono discussi da una Conferenza intergovernativa nella quale si decide anche di rilanciare il processo di integrazione politica europea.

Si giunge così alla firma, nel febbraio 1986, dell'**Atto Unico Europeo**, entrato in vigore nel luglio

1987. L'obiettivo principale del Trattato è la realizzazione, entro il 31 dicembre 1992, di un mercato unico, cioè di "uno spazio senza frontiere interne" in cui merci, persone, capitali e servizi possano circolare liberamente.

L'Atto Unico, inoltre, introduce alcune modifiche istituzionali (tra cui l'adozione della *procedura di cooperazione* tra il Consiglio ed il Parlamento, che diviene così compartecipe del processo legislativo) ed estende il campo d'azione della CEE ad aree non previste dai Trattati di Roma (come la politica dell'ambiente, la politica relativa alla ricerca e alla tecnologia, la politica sociale e regionale). Dall'entrata in vigore dell'Atto Unico fino alla fatidica data del 1° gennaio 1993, fissata per l'avvio del mercato unico, gli Stati membri procedono ad una completa armonizzazione delle loro legislazioni, al fine di eliminare tutte le barriere (fisiche, tecniche e fiscali) che ostacolano il processo di integrazione. Garantita la libera circolazione dei capitali, delle merci e dei servizi resta parzialmente irrisolta la questione relativa alla libera circolazione delle persone, l'unico settore in cui il processo di liberalizzazione rimane incompleto. L'**accordo di Schengen** firmato nel 1985 da Francia, Germania, Benelux, Spagna, Portogallo e Grecia, cui l'Italia aderisce nel 1990 e che prevede la soppressione di tutti i controlli sulle persone alle frontiere a partire dal 1° gennaio 1993 (nonché una politica comune in materia di visti e diritti d'asilo), viene dapprima rinviato e poi applicato solo a Francia, Germania e Benelux<sup>(3)</sup>.

## 2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT E L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

L'operazione del mercato unico si rivela un grande successo, tanto più importante in quanto progredisce in parallelo con un altro grande progetto: quello di una completa unione economica e monetaria. Il **Trattato di Maastricht** (noto come **Trattato sull'Unione europea** o **TUE**) viene firmato nel febbraio 1992 ed entra in vigore nel novembre 1993.

La struttura dell'Unione europea<sup>(4)</sup> può essere paragonata ad un tempio basato su tre pilastri:

- la **Comunità europea**, risultante dalle tre precedenti istituzioni (cd. **primo pilastro**);
- la **Politica estera e di sicurezza comune**, o **PESC** (cd. **secondo pilastro**);
- la **Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni**, o **CGAI** (cd. **terzo pilastro**).

Per le politiche riguardanti il primo pilastro si applica il cd. *metodo comunitario*, che marginalizza il ruolo dei governi nazionali a favore delle istituzioni europee; mentre la *collaborazione* nell'ambito degli altri due pilastri è tipicamente *intergovernativa*, poiché attribuisce tutto il potere decisionale agli Stati membri. I tre pilastri sono tenuti insieme e collegati da un "tetto" (il Preambolo) in cui sono enunciati i principi e le finalità del Trattato, da un "frontone" (le Disposizioni comuni) e da una "base" (il Quadro istituzionale e le Disposizioni finali).

La parte più innovativa del Trattato di Maastricht è sicuramente quella relativa alle modifiche apportate al Trattato CEE, a cominciare dalla sostituzione dell'espressione *Comunità economica europea* con *Comunità europea*. Il cambiamento rivela chiaramente la volontà di non limitare più l'azione della Comunità alle sole relazioni economiche, ma di estendere la collaborazione anche ad altri settori. L'Unione, infatti, amplia il suo raggio d'azione: alla protezione della salute, alla cultura, all'educazione ed alla formazione professionale, allo sviluppo delle reti transeuropee di comunicazione, all'industria ed alla protezione dei consumatori. Per legittimare e bilanciare in qualche modo l'esercizio di queste nuove funzioni, viene introdotto il *principio di sussidiarietà*, secondo il quale la Comunità, nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto qualora gli Stati membri non possano agire o quando è preferibile procedere a livello comunitario.

Per rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini viene poi istituita la *cittadinanza europea*, che è riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri.

Per quanto riguarda la struttura istituzionale, non vi sono istituzioni dell'Unione che non siano quelle della Comunità. Inoltre, alla procedura di consultazione, prevista dal Trattato di Roma, e a quella di cooperazione, instaurata dall'Atto unico, il TUE aggiunge una *procedura di codecisione* che dà al

<sup>(3)</sup> Il Governo italiano si accorda definitivamente solo nel luglio 1997: i confini aerei cadono nell'ottobre dello stesso anno, quelli terrestri nell'aprile 1998.

<sup>(4)</sup> Il TUE non dà una definizione precisa dell'Unione europea: essa non è una nuova organizzazione internazionale che si aggiunge alle tre Comunità e non le sostituisce. L'Unione, in realtà, si fonda sulle Comunità europee e sulle politiche e forme di cooperazione previste dallo stesso trattato (PESC e CGAI) che non sono gestite nell'ambito della struttura istituzionale delle Comunità esistenti.

Parlamento europeo il potere di legiferare insieme col Consiglio in determinate materie. Sempre nell'ambito delle modifiche apportate al Trattato CEE, la novità più importante introdotta dal Trattato di Maastricht consiste nell'obiettivo di procedere, attraverso tre fasi, alla realizzazione di un'**Unione economica e monetaria (UEM)** che comporti, a termine, l'introduzione di una moneta unica europea: l'*euro*.

Durante la prima fase, iniziata nel luglio 1990 e terminata nel 1993, avviene il completamento del mercato unico attraverso la totale liberalizzazione del movimento dei capitali.

La seconda fase inizia nel gennaio 1994, quando viene creato l'*Istituto Monetario Europeo* (IME), precursore della Banca Centrale Europea. Nell'arco di questo periodo, che finisce nel dicembre 1998, gli Stati membri iniziano a far convergere le loro economie attraverso il rispetto di cinque parametri stabiliti dal protocollo allegato al TUE.

Questi **criteri di convergenza**, necessari per il passaggio alla terza fase e dunque per l'accesso dei Paesi alla moneta unica, richiedono:

- basso livello del debito pubblico;
- basso livello del deficit pubblico;
- stabilità dei prezzi;
- tassi d'interesse bassi;
- stabilità monetaria.

La verifica del rispetto da parte degli Stati membri dei parametri di Maastricht viene affidata all'IME, il quale stende un rapporto che trasmette poi alla Commissione europea. Quest'ultima raccomanda all'Unione i Paesi che soddisfano tutti i requisiti di partecipazione posti dal TUE.

La scelta degli Stati che possono partecipare all'UEM viene effettuata nel maggio 1998<sup>(5)</sup> e l'IME viene sostituito dalla **Banca Centrale Europea (BCE)**.

La terza fase dell'Unione monetaria inizia il **1° gennaio 1999**, data in cui nasce ufficialmente l'**euro**, anche se la nuova moneta non sostituisce subito le valute nazionali. Da questo momento inizia un periodo di transizione che dura fino al gennaio 2002, quando la Banca Centrale Europea e le banche centrali nazionali mettono in circolazione l'euro. Dal 1° marzo 2002 la lira e le altre monete nazionali cessano di avere corso legale.

La BCE e le Banche centrali dei Paesi che hanno introdotto l'euro costituiscono una nuova entità definita **Eurosistema**.

La **BCE** costituisce il perno dell'Eurosistema, garantendo che i compiti attribuitigli siano compiuti sia attraverso le proprie attività, sia attraverso le Banche Centrali Nazionali (BCN) partecipanti. Oltre all'obiettivo fondamentale di garantire la stabilità dei prezzi, le missioni della BCE consistono nel:

- definire ed attuare la politica monetaria per la zona euro;
- effettuare le operazioni di cambio;
- detenere e gestire le riserve ufficiali dei Paesi dell'area dell'euro;
- promuovere il corretto funzionamento dei sistemi di pagamento;
- autorizzare l'emissione di banconote all'interno della zona euro.

### 3. L'ALLARGAMENTO VERSO EST E IL TRATTATO DI LISBONA

A partire dal 1990, in seguito alla fine della divisione politica e militare dell'Europa, dieci Stati appartenenti all'ex blocco comunista presentano domanda di adesione all'Unione europea (ad essi vanno aggiunte le richieste di Malta e Cipro). Il relativo processo di allargamento, complicato dal punto di vista economico e politico, procede tra numerose difficoltà fin dal 1993, quando vengono fissati alcuni criteri (cd. *criteri di Copenaghen*) per poter aderire all'Unione. Alla fine degli anni '90 si avviano finalmente i negoziati con i dodici Paesi che sono: Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Cipro.

Nel 2002, nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen, si decide di procedere alla firma definitiva dei trattati di adesione, ma dal blocco dei dodici candidati vengono esclusi Bulgaria e Romania,

<sup>(5)</sup> Il 1° gennaio 1995 gli Stati membri dell'Unione europea passano da 12 a 15; i Paesi che, pur facendo parte dell'UE, non partecipano all'UEM sono il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia: essi hanno volontariamente rifiutato di entrare nella zona Euro (cd. *Eurolandia*). Oggi, con l'Unione europea che ha raggiunto 27 membri, gli Stati che hanno adottato l'euro sono **16**: Austria, Belgio, Cipro, Francia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Spagna, Slovacchia e Slovenia.

poiché non soddisfano ancora i requisiti socio-economici prefissati.

Nell'aprile 2003 viene firmato ad Atene il Trattato di adesione con gli altri dieci Stati candidati. A partire dal **1° maggio 2004** il numero dei Paesi membri dell'Unione passa da quindici a **venticinque**, si realizza in tal modo il più importante allargamento che la storia dell'integrazione dei popoli europei abbia mai conosciuto.

Successivamente viene firmato anche il Trattato di adesione con la Romania e la Bulgaria che, dal **1° gennaio 2007**, entrano a far parte dell'Unione europea, portando il numero degli Stati membri a **27**. Per rispondere alle sfide poste dall'arrivo dei nuovi membri dell'Europa centrale e orientale, nel dicembre 2001 il Consiglio europeo convoca una Convenzione incaricata di elaborare un progetto di trattato costituzionale e di esaminare una serie di questioni essenziali per lo sviluppo del processo d'integrazione europeo.

La convenzione ultima i lavori nel giugno 2003 e la firma del **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa** avviene a **Roma**, in Campidoglio, il **29 ottobre 2004**, da parte dei venticinque Stati. In seguito si apre la fase della ratifica nei singoli Stati che, fino al maggio **2005**, va avanti in modo pressoché costante. Tuttavia, il 29 maggio dello stesso anno si tiene in Francia un referendum popolare a cui è legata la ratifica parlamentare del Trattato: la consultazione francese ottiene un esito negativo (54,8% di voti contrari alla ratifica) e un analogo risultato si ripete pochi giorni dopo in Olanda (63%).

In seguito a tali eventi il processo di riforma resta in sospeso per un periodo di 18 mesi, nel corso del quale si svolge in tutti i Paesi membri un ampio dibattito sul futuro dell'Europa.

È soltanto nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles, svoltosi nel giugno 2007, che i leader europei convergono su come far ripartire il progetto di riforma del sistema comunitario: l'idea di sostituire ai Trattati europei un unico testo di natura costituzionale viene abbandonata e si decide di procedere ad una riformulazione dei Trattati esistenti, pur accogliendo molte delle modifiche proposte nel 2004. La Conferenza intergovernativa incaricata di elaborare tali proposte prende avvio il 23 luglio 2007 ed ultima i suoi lavori il 18 ottobre: il **Trattato di riforma** che ne risulta viene firmato a **Lisbona il 13 dicembre 2007**.

Il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), attualmente in vigore, senza tuttavia sostituirli; il primo mantiene il suo titolo attuale, mentre il secondo viene denominato "**Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**" (TFUE). Ad essi vanno aggiunti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato Euratom (quest'ultimo non era stato integrato nella Costituzione europea).

Il nuovo Trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Quasi tutte le innovazioni della Costituzione sopravvivono anche nel nuovo Trattato che, anzi, ne asciuga molte ridondanze; rimane però l'eliminazione di qualsiasi riferimento esplicito alla natura costituzionale del testo (simboli, nomenclatura, struttura).

La struttura dell'Unione su tre pilastri (Comunità europee, PESC e CGAI), creata dal Trattato di Maastricht, viene superata. Nel sistema originario ogni pilastro aveva procedure proprie e propri strumenti giuridici; la soppressione della distinzione tra i tre pilastri, comporta, invece, una sostanziale armonizzazione delle procedure e degli atti giuridici dell'Unione. Procedure specifiche restano applicabili solo nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

### ***In estrema sintesi, le principali disposizioni del Trattato sono:***

- **Ruolo rafforzato del Parlamento europeo.** Il Parlamento europeo viene dotato di nuovi importanti poteri per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell'UE e gli accordi internazionali. Difatti, l'estensione della procedura di codecisione (ridenominata "procedura legislativa ordinaria") per la maggior parte degli atti legislativi europei garantisce al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio, dove sono rappresentati gli Stati membri.
- **Introduzione della cosiddetta "iniziativa dei cittadini"**. Un gruppo di almeno un milione di cittadini di un certo numero di Stati membri potrà invitare la Commissione a presentare nuove proposte.
- **Estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.** Per garantire un processo decisionale efficace ed efficiente il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio viene esteso a nuovi ambiti politici. A partire dal 2014, 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 è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

- **Semplificazione e riorganizzazione del quadro istituzionale.** Il Trattato di Lisbona: 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; stabilisce, infine, norme più chiare sulla cooperazione rafforzata e sulle disposizioni finanziarie.
- **Nuova figura di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.** Al fine di accrescere l'impatto, la coerenza e la visibilità dell'azione esterna dell'UE viene introdotta la nuova figura di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche vicepresidente della Commissione.
- **Carta dei diritti fondamentali giuridicamente vincolante.** Il Trattato di Lisbona mantiene i diritti esistenti e ne introduce di nuovi. In particolare, garantisce le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali rendendoli giuridicamente vincolanti. Il trattato contempla diritti civili, politici, economici e sociali.

Il Trattato di Lisbona, a norma dell'articolo 6, *“entra in vigore il 1° gennaio 2009, se tutti gli strumenti di ratifica sono stati depositati, altrimenti, il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procede per ultimo a tale formalità.”*

L'Ungheria è stata la prima nazione a ratificare il Trattato, il 20 dicembre 2007, a soli sette giorni dalla firma dello stesso, mentre l'ultima è stata la Repubblica Ceca il 3 novembre 2009. Dunque, il Trattato è entrato in vigore il **1° dicembre 2009**.

#### 4. LE ISTITUZIONI DELL'UE: IL PARLAMENTO EUROPEO

L'art. 13 TUE descrive la struttura interna dell'Unione europea che risulta composta dalle seguenti istituzioni:

- il **Parlamento europeo**;
- il **Consiglio europeo**;
- il **Consiglio (dell'Unione)**;
- la **Commissione europea**;
- la **Corte di giustizia dell'Unione europea**;
- la **Banca centrale europea**;
- la **Corte dei conti**.

Parlamento, Consiglio e Commissione sono affiancati da un *Comitato economico e sociale* e da un *Comitato delle Regioni* che esercitano funzioni consultive.

Il **Parlamento europeo**, composto dai *“rappresentanti dei cittadini dell'Unione”*, viene generalmente considerato un organo anomalo poiché, diversamente da quanto avviene negli ordinamenti statali, ad esso non è attribuita la funzione legislativa esclusiva.

Questa istituzione, creata nel 1957 dai Trattati di Roma e chiamata inizialmente *Assemblea*, assume la denominazione di Parlamento europeo nel 1962 e riceve una legittimazione formale con l'Atto Unico europeo.

Inizialmente, il Parlamento europeo era composto da delegati che i Parlamenti nazionali designavano fra i propri membri secondo la procedura stabilita da ogni Stato<sup>(6)</sup>.

A partire dal 1979, i membri del Parlamento sono eletti tramite *suffragio universale diretto*, per un periodo di cinque anni.

Nel 2002 vengono introdotte altre due importanti modifiche rispetto alle elezioni dei rappresentanti al Parlamento europeo: *l'obbligo di adozione del sistema elettorale proporzionale* a partire dal 2004

<sup>(6)</sup> Per diventare membro del Parlamento europeo era perciò necessario far parte di un Parlamento nazionale: si parlava, infatti, di *doppio mandato*.

e l'incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo con quella di parlamentare nazionale. Attualmente, i membri del Parlamento sono **736** (il numero dei rappresentanti italiani è 72)<sup>(7)</sup> e sono divisi in gruppi politici, non in gruppi nazionali.

Secondo quanto stabilito dal suo regolamento interno, il Parlamento si riunisce in *sessioni plenarie mensili* a Strasburgo, mentre altre tornate plenarie aggiuntive si svolgono a Bruxelles.

Il Parlamento europeo, contrariamente a quanto fa pensare il suo nome, non è l'organo legislativo delle Comunità: infatti esso partecipa al processo di formazione delle norme, ma *non è titolare esclusivo di poteri deliberativi*.

Nel corso degli anni c'è stata una significativa evoluzione del ruolo del Parlamento nel processo decisionale comunitario. Se inizialmente, infatti, il Parlamento europeo dispone di semplici **poteri consultivi**<sup>(8)</sup>, con l'Atto Unico viene introdotta la *procedura di cooperazione*, primo tentativo di inserire il Parlamento nel procedimento legislativo.

Viene altresì prevista la *procedura di parere conforme* che consente al Parlamento di esprimere la sua posizione in merito all'approvazione di determinati atti proposti dal Consiglio.

Solo col Trattato di Maastricht e coi successivi accordi il Parlamento europeo si inserisce a tutti gli effetti nel processo di formazione degli atti comunitari, soprattutto attraverso la *procedura di codecisione*. Il Trattato di Lisbona conferma questa evoluzione, rafforzando i poteri del Parlamento europeo in materia legislativa: il Parlamento, difatti, acquisisce un effettivo potere legislativo, pari a quello del Consiglio, nella quasi totalità dei dossier legislativi.

In virtù dell'art. 225 TFUE, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare proposte sulle questioni di interesse comunitario che, a suo avviso, necessitano l'adozione di specifici atti. Questo potere, la **cd. iniziativa dell'iniziativa** ha certamente un peso non indifferente, nonostante la responsabilità della proposta sia della Commissione, ed ha natura soprattutto politica. Per quanto riguarda i *poteri di controllo*, il Parlamento europeo dispone di un significativo strumento di controllo giuridico sull'operato della Commissione: la **mozione di censura**. Tale meccanismo, che deve essere approvato dai parlamentari con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi e la maggioranza dei membri, obbliga i membri della Commissione ad "*abbandonare collettivamente le loro funzioni*" (art. 234 TFUE). Questo strumento, in realtà, oltre ad essere usato in rarissime occasioni, in origine non aveva un'efficacia rilevante, perché il Parlamento non disponeva di alcun potere sulla nomina dei membri della Commissione: dunque, dopo aver ricevuto una mozione di censura, quest'ultima poteva essere riproposta inalterata nella sua composizione.

Gli ultimi Trattati hanno introdotto delle novità sostanziali in questa materia, rendendo più consistente la partecipazione del Parlamento. Questo, infatti, su proposta del Consiglio europeo, elegge il Presidente della Commissione ed è in seguito chiamato ad esprimere un voto di approvazione sul Presidente, sull'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>(9)</sup> e sugli altri commissari collettivamente considerati (art. 17, par. 7, TUE).

La Commissione, inoltre, ha l'obbligo di presentare annualmente al Parlamento europeo una *relazione generale* sull'attività svolta nell'anno precedente (art. 233 TFUE).

Un ulteriore strumento di controllo politico è dato dalle interrogazioni che ciascun parlamentare può porre alla Commissione, cui quest'ultima deve rispondere oralmente o per iscritto (art. 230 TFUE). Il Parlamento europeo, inoltre, esercita un incisivo potere di controllo nella *procedura di approvazione del bilancio comunitario*, settore che si dimostra di fondamentale importanza per la vita dell'Unione; il Trattato di Lisbona rafforza i poteri del Parlamento europeo in materia finanziaria, prevedendo che Parlamento e Consiglio decidano insieme tutte le spese.

Infine, il Trattato di Lisbona dispone che il Parlamento europeo debba esprimere un *parere conforme* su tutti gli **accordi internazionali** riguardanti materie cui si applica la procedura legislativa ordinaria (procedura di codecisione).

<sup>(7)</sup> Il Trattato di Lisbona prevede che i membri del Parlamento passino a 750 (più il Presidente), portando il numero dei rappresentanti italiani a 73. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di 6 membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di 96 seggi (art. 14 TUE).

<sup>(8)</sup> Tali poteri si traducono nell'emanazione di un parere che, oltre a non essere obbligatorio, non era neanche vincolante.

<sup>(9)</sup> Tale nuova figura, introdotta col Trattato di Lisbona, sarà brevemente esaminata nel capitolo 7 relativo alla Commissione europea.