



Il funzionamento dell'Unione Europea

Le istituzioni europee

Corso di Politiche Urbane e Territoriali

A cura della Dott.ssa Roberta Capuano

COME FUNZIONA L'UNIONE EUROPEA

- in che modo sono adottate le decisioni a livello di UE
- a chi spetta l'adozione delle decisioni



Le istituzioni europee

L'Unione europea in breve...

È costituita da **27 Stati membri** (prossimamente 28) e dai loro cittadini.

Hanno unito **le loro «sovranità»** per accrescere le proprie dimensioni e acquisire maggiore forza.

Nella pratica.....

delegano alcuni dei loro poteri decisionali a istituzioni comuni da loro stessi create, in modo che le decisioni su questioni specifiche di interesse generale possano essere prese **democraticamente a livello europeo**.



L'UE quindi si trova a metà strada tra:

- il sistema federale degli Stati Uniti e
- Il sistema di cooperazione intergovernativa non vincolante che caratterizza le Nazioni Unite.

L'Unione europea in breve...

Dall'epoca della sua creazione nel 1950 l'UE ha fatto passi avanti importanti:

- Mercato unico per beni e servizi.
- Diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio dell'Unione.
- La moneta unica, l'euro.
- È inoltre il principale fornitore di programmi di sviluppo e di aiuti umanitari a livello internazionale.

Guardando al futuro l'UE....

- si è attivata per risollevare l'Europa dall'attuale crisi economica;
- è in prima linea nella lotta contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze;
- sta aiutando i paesi vicini a prepararsi all'adesione;
- sta preparando una politica estera comune che contribuirà a diffondere i valori europei nel mondo.

L'Unione europea in breve...

L'Unione europea è un'unione di diritto

Ogni azione intrapresa si fonda sui
trattati

approvati volontariamente e democraticamente da
tutti gli Stati membri dell'UE.

I trattati sono negoziati e concordati da tutti gli Stati
membri dell'UE, e successivamente ratificati dai
parlamenti nazionali o tramite referendum.

L'Unione europea in breve...

I trattati

- fissano gli obiettivi dell'Unione europea;
- definiscono le norme per le istituzioni dell'UE;
- stabiliscono le modalità per l'adozione delle decisioni;
- descrivono le relazioni tra l'UE e i suoi Stati membri.

Sono stati modificati ogni volta che nuovi membri hanno aderito all'Unione, per riformare le istituzioni dell'Unione europea e per attribuire nuove sfere di competenza.

L'Unione europea in breve...

I trattati: nel 1950, il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, propose di integrare le industrie carbossiderurgiche dell'Europa occidentale e le sue idee vennero fissate nel trattato di Parigi dell'anno seguente: nasceva così l'antesignano dell'UE, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Da allora l'UE ha regolarmente aggiornato e integrato i trattati, per garantire un'efficace definizione delle politiche e adozione delle decisioni.

L'Unione europea in breve...

La storia dei trattati:

- *Il trattato di Parigi*, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, è stato firmato il 18 aprile 1951 a Parigi, è entrato in vigore nel 1952 ed è scaduto nel 2002.
- *I trattati di Roma*, che istituiscono, rispettivamente, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), sono stati firmati il 25 marzo 1957 a Roma e sono entrati in vigore nel 1958.
- *L'Atto unico europeo (AUE)*, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore nel 1987, ha modificato il trattato CEE e ha preparato la strada al completamento del mercato unico.
- *Il trattato sull'Unione europea (UE)*, noto come «*trattato di Maastricht*», è stato firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ed è entrato in vigore nel 1993. Questo trattato ha istituito l'Unione europea, ha potenziato il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale e ha aggiunto nuovi ambiti di cooperazione.
- *Il trattato di Amsterdam* è stato firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore nel 1999, allo scopo di modificare i precedenti trattati.
- *Il trattato di Nizza* è stato firmato il 26 febbraio 2001 ed è entrato in vigore nel 2003. Il suo scopo era semplificare il sistema istituzionale dell'UE per permettere all'Unione di continuare a operare in maniera efficace dopo l'adesione dei nuovi Stati membri nel 2004.
- *Il trattato di Lisbona*, firmato il 13 dicembre 2007, è entrato in vigore nel 2009 e si prefiggeva lo scopo di semplificare i metodi di lavoro e le norme riguardanti il voto. Con esso è stata introdotta la figura del presidente del Consiglio europeo e sono state create nuove strutture con l'intento di rendere l'UE un soggetto più incisivo sulla scena globale.

Chi prende le decisioni

Le decisioni vengono prese da diverse istituzioni dell'UE, ossia:

- il **Parlamento europeo**, che rappresenta i cittadini dell'UE ed è eletto direttamente da essi;
- il **Consiglio europeo**, che è costituito dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE;
- il **Consiglio dell'Unione europea**, che rappresenta i governi degli Stati membri dell'UE;
- la **Commissione europea**, che rappresenta gli interessi generali dell'Unione.

Chi prende le decisioni

Il Consiglio europeo definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE, senza tuttavia esercitare funzioni legislative.

La Commissione europea propone nuove leggi, che sono poi adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE.

Gli Stati membri e la Commissione provvedono poi ad attuare tali nuove leggi.

Esistono vari tipi di atti legislativi:

➤ **il regolamento** è un atto direttamente applicabile e vincolante in tutti gli Stati membri.

➤ **la direttiva** è un atto che vincola gli Stati membri, o un gruppo di Stati membri, a realizzare un determinato obiettivo. Per avere efficacia, le direttive devono essere recepite nel diritto nazionale. La direttiva indica il risultato da raggiungere e lascia a ciascuno Stato membro la facoltà di decidere in merito alla forma e ai mezzi da applicare a tal fine;

➤ **la decisione** può essere rivolta agli Stati membri, a gruppi di persone o persino a singole persone fisiche e giuridiche. Essa è obbligatoria in tutti i suoi elementi.

➤ **le raccomandazioni e i pareri** non sono vincolanti.

Come viene adottata la legislazione

La maggioranza delle leggi dell'UE è adottata mediante **«procedura legislativa ordinaria»**, in base alla quale il potere legislativo è condiviso da Parlamento e Consiglio.

La procedura è avviata dalla Commissione che, nella fase in cui prende in considerazione il lancio di una proposta d'azione, spesso invita governi, imprese organizzazioni della società civile e singoli cittadini a trasmettere pareri sull'argomento. Tali pareri sono utilizzati per redigere una proposta della Commissione, che viene poi presentata al Consiglio e al Parlamento.

Procedura legislativa ordinaria

1. Proposta della Commissione
2. Pareri dei parlamenti nazionali
3. Pareri del Comitato economico e sociale europeo e/o del Comitato delle regioni (se richiesto)

Prima lettura

4. Prima lettura da parte del Parlamento europeo. Il Parlamento adotta una posizione (emendamenti)
5. La Commissione può modificare la sua proposta
6. Prima lettura da parte del Consiglio

7. Il Consiglio approva la posizione del Parlamento. **L'atto è adottato**/8. Il Consiglio e il Parlamento non raggiungono un accordo sugli emendamenti. **Il Consiglio adotta la posizione in prima lettura.**

Seconda lettura

9. Seconda lettura da parte del Parlamento europeo. Il Parlamento approva la posizione del Consiglio in prima lettura (l'atto è adottato in tempi rapidi in seconda lettura) o propone emendamenti.
10. Parere della Commissione sugli emendamenti del Parlamento
11. Seconda lettura da parte del Consiglio.
12. Il Consiglio approva tutti gli emendamenti del Parlamento alla posizione del Consiglio in prima lettura. **L'atto è adottato**/13. Il Consiglio e il Parlamento non trovano un accordo sugli emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura.
14. È convocato un comitato di conciliazione.

15. Il comitato di conciliazione trova un accordo su un testo comune.

16. Parlamento e Consiglio approvano la proposta del comitato di conciliazione e l'atto è adottato./17. Il Parlamento e/o il Consiglio non trovano un accordo sulla proposta del comitato di conciliazione e l'atto non è adottato.

Procedure speciali

Nella **procedura di consultazione**, il Consiglio è tenuto a consultare il Parlamento sulla base di una proposta della Commissione, ma non è tenuto ad accettare il punto di vista del Parlamento. La procedura si applica soltanto in un numero ridotto di settori legislativi, come le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza.

Nella **procedura di approvazione**, il Parlamento può accettare o respingere una proposta ma non può suggerire modifiche. Questa procedura può essere usata quando la proposta riguarda la ratifica di un trattato internazionale sottoposto a negoziato. Inoltre, in un numero limitato di casi l'atto legislativo può essere adottato dal Consiglio e dalla Commissione, o dalla sola Commissione.

Esistono **organi consultivi** cui è possibile rivolgersi quando la legislazione proposta interessa un ambito di loro competenza.

Questi organi sono:

il **Comitato economico e sociale europeo**, che rappresenta gruppi della società civile quali datori di lavoro, sindacati e gruppi di interesse sociale;

il **Comitato delle regioni**, che dà voce alle autorità regionali e locali.

È possibile inoltre consultare altre istituzioni e altri organismi allorché una proposta ricade nella loro sfera d'interesse o di competenza.

Procedure speciali



Partecipazione dei cittadini

Grazie all'**iniziativa dei cittadini europei**, un milione di cittadini dell'UE provenienti da almeno un quarto degli Stati membri dell'UE possono invitare la Commissione a formulare una proposta legislativa su un particolare argomento.

La Commissione esaminerà attentamente tutte le iniziative che rientrano nell'ambito delle sue competenze e che saranno state promosse da un milione di cittadini.

Nel Parlamento viene organizzata un'udienza delle iniziative formulate.

Tali iniziative possono quindi influenzare le attività delle istituzioni dell'UE, oltre che il dibattito pubblico.

Principio della sussidiarietà:

a eccezione dei settori in cui gode di un potere esclusivo, l'Unione interviene soltanto se la sua azione sarà più efficace a livello unionale che non a livello nazionale.

I parlamenti nazionali monitorano quindi la corretta applicazione di tale principio nel corso del processo decisionale dell'UE

I trattati elencano i settori politici in cui l'UE può adottare decisioni.

Competenza esclusiva: le decisioni sono adottate a livello di UE dagli Stati membri riuniti nel Consiglio e nel Parlamento europeo.

I settori in cui l'Unione ha competenza esclusiva sono:

l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza, la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare e la politica commerciale.

Competenza concorrente: in altri settori politici le competenze decisionali sono condivise tra l'Unione e gli Stati membri (il mercato interno, l'agricoltura, l'ambiente, la protezione dei consumatori e i trasporti).

In tutti gli altri settori politici le decisioni rimangono di competenza degli Stati membri

Non esiste un'unica istituzione responsabile della politica economica generale: queste responsabilità sono condivise tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE.

Il Parlamento europeo

Ruolo: organo legislativo dell'UE eletto a suffragio universale diretto

Membri: 754 membri del Parlamento europeo

Sede: Strasburgo, Bruxelles e Lussemburgo



Nel Parlamento europeo i seggi sono distribuiti tra gli Stati membri in funzione della popolazione di ciascun paese rispetto alla popolazione dell'UE.

Nel Parlamento europeo i partiti nazionali si aggregano in raggruppamenti politici dell'UE e la maggior parte degli eurodeputati appartiene a uno di tali schieramenti.

Il Parlamento europeo

Il Parlamento ha tre funzioni principali:

- 1) condivide con il Consiglio **il potere legislativo**, ossia la facoltà di adottare leggi. Il fatto che si tratti di un organo eletto direttamente dai cittadini garantisce la legittimità democratica del diritto europeo;
- 2) esercita **il potere di controllo** democratico su tutte le istituzioni dell'UE e, in particolare, sulla Commissione; ha la facoltà di approvare o respingere la nomina del presidente della Commissione e dei commissari nonché il diritto di censurare l'azione dell'intera Commissione;
- 3) condivide con il Consiglio **il potere di bilancio** dell'UE e può pertanto modificare le spese dell'UE. Al termine della procedura di bilancio, adotta o respinge il bilancio nel suo complesso.

Il Parlamento europeo

Il Parlamento elegge il suo nuovo presidente per un mandato di due anni e mezzo. Il presidente rappresenta il Parlamento nei confronti delle altre istituzioni dell'UE e della comunità esterna ed è coadiuvato da 14 vicepresidenti.

Il presidente del Parlamento europeo, in collaborazione con il presidente del Consiglio, sottoscrive tutti gli atti legislativi successivamente alla loro adozione.

Il lavoro del Parlamento si articola in due parti principali:

la preparazione della sessione plenaria: le sessioni plenarie sono preparate dagli eurodeputati in seno alle 20 commissioni parlamentari specializzate in settori specifici dell'attività dell'UE;

la sessione plenaria stessa: le sessioni plenarie, cui partecipano tutti gli eurodeputati, si svolgono solitamente a Strasburgo (una settimana al mese); talvolta si tengono a Bruxelles alcune sessioni aggiuntive. In queste sessioni, il Parlamento esamina la legislazione proposta e vota gli emendamenti prima di giungere a una decisione sul testo complessivo. Tra gli altri punti all'ordine del giorno possono esservi «comunicazioni» del Consiglio o della Commissione o interrogazioni.

Il Consiglio europeo

Ruolo: definisce l'orientamento e le priorità politiche

Membri: capi di Stato o di governo di ciascuno Stato membro, presidente del Consiglio europeo e presidente della Commissione europea

Sede: Bruxelles

È composto dai principali esponenti politici dell'UE primi ministri e dai presidenti dei paesi membri, oltre che dal proprio presidente e dal presidente della Commissione. Il Consiglio si riunisce almeno quattro volte all'anno, 2 a semestre, per dare all'UE un orientamento politico e priorità politiche generali.

Rappresenta il più alto livello della cooperazione politica tra gli Stati membri.

Non adotta atti legislativi ma formula le sue «conclusioni», che riflettono i principali messaggi emersi nel corso dei dibattiti e fanno il punto sulle decisioni adottate, tenendo conto anche del seguito dato a tali decisioni.

Rivolgono inviti alla Commissione europea a formulare proposte.

I Consigli

Il Consiglio europeo

È costituito dai capi di Stato o di governo (ossia dai presidenti e/o primi ministri) di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, dal presidente della Commissione europea e dal proprio presidente. È il più importante organo politico dell'Unione europea, ed è per questo che le sue riunioni sono spesso chiamate «vertici».

Il Consiglio

Questa istituzione, nota anche come Consiglio dei ministri, è composta dai ministri dei governi di tutti i paesi dell'UE. Il Consiglio si riunisce regolarmente per prendere decisioni su argomenti specifici e per adottare le leggi europee.

Il Consiglio d'Europa

Non è un'istituzione dell'UE. È un'organizzazione intergovernativa volta a tutelare i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Una delle prime realizzazioni dell'istituzione, che è stata creata nel 1949, è stata l'elaborazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per consentire ai cittadini di esercitare i loro diritti ai sensi della Convenzione, il Consiglio ha istituito la Corte europea dei diritti dell'uomo. Fanno attualmente parte del Consiglio 47 paesi, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE. La sua sede è a Strasburgo, in Francia.

Il Consiglio

Ruolo: decisioni in merito alle politiche e adozione della legislazione

Membri: un ministro per ciascun paese dell'UE

Sede: Bruxelles e Lussemburgo

È un organo decisionale fondamentale dell'UE.

Svolge le sue attività nell'ambito delle riunioni, cui partecipa un ministro di ciascun governo nazionale degli Stati membri. Scopo di queste riunioni è discutere, concordare, modificare e, infine, adottare la legislazione; coordinare le politiche degli Stati membri; definire la politica estera dell'UE.

I ministri partecipano alle riunioni del Consiglio in funzione dei temi all'ordine del giorno → «**configurazione**» (sono dieci) del Consiglio.

Il Consiglio

La presidenza del Consiglio viene assunta a turno dagli Stati membri per un periodo di sei mesi.

Ciascun ministro del Consiglio è autorizzato a impegnare il proprio governo e risponde alle autorità nazionali elette. Ciò conferisce legittimità democratica alle decisioni adottate dal Consiglio.

Il Consiglio ha cinque responsabilità principali:

- 1) approvare la legislazione dell'UE, legiferando con il Parlamento europeo nella maggior parte dei settori politici;
- 2) coordinare le politiche degli Stati membri;
- 3) elaborare la politica estera e di sicurezza comune dell'UE, sulla base delle linee strategiche fissate dal Consiglio europeo;
- 4) concludere accordi internazionali tra l'UE e uno o più Stati o organizzazioni internazionali;
- 5) approvare il bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo.

Il Consiglio

Le decisioni in sede di Consiglio vengono prese per votazione. Attualmente il Consiglio decide per maggioranza qualificata, salvo i casi in cui i trattati richiedono una procedura diversa, per esempio il voto all'unanimità in materia di regime fiscale e politica estera. Nei casi in cui è sufficiente la maggioranza qualificata, il numero di voti a disposizione di uno Stato è accordato in base alla sua popolazione, benché il sistema sia stato modificato per dare maggior peso ai paesi con meno abitanti.

La Commissione europea

Ruolo: braccio esecutivo dell'UE, che propone leggi e accordi sulle politiche e promuove l'Unione

Membri: un collegio di commissari, uno per ciascuno Stato membro

Sede: Bruxelles

È l'istituzione politicamente indipendente che rappresenta e sostiene gli interessi dell'UE nel suo complesso.

In molti ambiti essa funge da motore del sistema istituzionale dell'UE: propone infatti nuove leggi, politiche e programmi d'azione ed è responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio.

Rappresenta inoltre l'Unione europea a livello internazionale, salvo che per le questioni di politica estera e sicurezza comune

La Commissione europea

Ogni cinque anni viene nominata una nuova Commissione, entro sei mesi dalle elezioni del Parlamento europeo. Questa è la procedura:

- i governi degli Stati membri propongono un nuovo presidente della Commissione, che deve essere eletto dal Parlamento europeo;
- il presidente designato, in consultazione con i governi degli Stati membri, sceglie gli altri membri della Commissione.

Il nuovo Parlamento quindi convoca tutti i membri designati per un'audizione ed elabora un parere sull'intero «collegio»; se approvata, la nuova Commissione può ufficialmente iniziare a operare a partire dal mese di gennaio successivo.

La Commissione europea

La Commissione europea assolve quattro funzioni fondamentali:

- 1) propone 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 dell'UE (insieme alla Corte di giustizia);
- 4) rappresenta l'Unione europea in tutto il mondo.

Il presidente della Commissione decide quale commissario sarà responsabile di una determinata politica e procedere eventualmente a un «rimpasto» delle competenze durante il mandato. Il presidente è altresì autorizzato a chiedere le dimissioni di un commissario. La squadra di 27 commissari (il collegio) si riunisce una volta alla settimana, di solito il mercoledì e di solito a Bruxelles. Ogni commissario espone i punti all'ordine del giorno per le politiche di sua competenza e la Commissione prende una decisione collegiale in proposito.

La Commissione europea

Il personale della Commissione è strutturato in dipartimenti chiamati «direzioni generali» (DG) e in «servizi».

Ciascuna DG si occupa di uno specifico settore politico ed è sottoposta a un direttore generale, che a sua volta rende conto direttamente a uno dei commissari.



I parlamenti nazionali

Custodi del principio della sussidiarietà

Ruolo: partecipare alle attività dell'Unione insieme alle istituzioni europee

Membri: membri dei parlamenti nazionali

Sede: tutti gli Stati membri dell'UE

La Corte di giustizia

Garante del diritto dell'UE

Ruolo: pronunciare sentenze sui casi ad essa sottoposti

Corte di giustizia: un giudice per Stato membro; otto avvocati generali

Tribunale: un giudice per Stato membro

Tribunale della funzione pubblica: sette giudici

Sede: Lussemburgo

Ha il compito di garantire che la legislazione dell'UE sia interpretata e applicata allo stesso modo in tutti i paesi dell'UE, sia cioè uguale per tutti e in ogni circostanza. A tal fine, la Corte verifica la legittimità delle azioni delle istituzioni dell'UE, garantisce che gli Stati membri adempiano ai propri obblighi e interpreta il diritto dell'UE su richiesta dei giudici nazionali.

La Corte dirime le controversie fra Stati membri, istituzioni dell'UE, imprese e cittadini

La Corte di giustizia

Si divide in due organi principali:

la Corte di giustizia, che si occupa dei rinvii pregiudiziali trasmessi dai tribunali nazionali, di taluni ricorsi di annullamento e di impugnazioni, e **il Tribunale**, che si pronuncia su tutti i ricorsi di annullamento presentati da privati cittadini e da imprese nonché su alcuni casi proposti da Stati membri.

La Corte si pronuncia sui casi ad essa sottoposti, fra i quali quattro sono le categorie più comuni:

1. **Il procedimento pregiudiziale.**
2. **Il ricorso per inadempimento.**
3. **Il ricorso di annullamento.**
4. **Il ricorso per carenza.**

La Banca centrale europea

Garante della stabilità dei prezzi

Ruolo: gestire l'euro e la politica monetaria nella zona euro

Membri: banche centrali nazionali della zona euro

Sede: Francoforte sul Meno, Germania

La Corte dei conti europea

Un contributo al miglioramento della gestione finanziaria dell'UE

Ruolo: controllare che i fondi dell'UE siano raccolti e utilizzati correttamente e contribuire a migliorare la gestione finanziaria dell'UE

Membri: un membro per ciascuno Stato membro dell'UE

Sede: Lussemburgo

Il Comitato economico e sociale europeo

Il portavoce della società civile

Ruolo: rappresentare la società civile organizzata

Membri: 344 da tutti gli Stati membri dell'UE

Sede: Bruxelles

Il Comitato delle regioni

La voce degli enti locali

Ruolo: rappresentare le autorità regionali e locali europee

Membri: 344 da tutti gli Stati membri dell'UE

Sede: Bruxelles

Il Mediatore europeo

L'esame delle denunce dei cittadini

Ruolo: individuare i casi di cattiva amministrazione

Sede: Strasburgo

Il Garante europeo della protezione dei dati

La tutela della privacy

Ruolo: proteggere i dati personali dei cittadini elaborati dalle istituzioni e dagli organismi dell'UE

Sede: Bruxelles

La Banca europea per gli investimenti

Un investimento nel futuro

Ruolo: mettere a disposizione finanziamenti di lungo termine per investire in progetti di interesse europeo

Azionisti: gli Stati membri dell'UE

Consiglio di amministrazione: uno per ogni Stato membro più la Commissione europea

Sede: Lussemburgo

Le agenzie e gli organismi dell'UE

Esistono alcune agenzie specializzate dell'Unione europea che forniscono informazioni o consulenza alle istituzioni dell'UE, agli Stati membri e ai loro cittadini. Ciascuna di queste agenzie ha uno specifico compito tecnico, scientifico o amministrativo.