

Introduzione

Numerose sono le questioni che il processo di integrazione europea è chiamato ad affrontare in questo non semplice snodo temporale.

Gli straordinari risultati raggiunti nei decenni trascorsi sono spesso oggetto di critica (anche radicale) che tende a non dare adeguata importanza ad istituti quali la cittadinanza europea, la possibilità di libero movimento all'interno dell'Unione europea (con il conseguente arricchimento anche economico), la creazione di un mercato unico e l'ampliamento delle sfere di tutela dei diritti. Di fronte al tema della "protezione dei confini", che appare capace di spingere verso l'adozione di decisioni in controtendenza rispetto ai risultati raggiunti, l'analisi dell'assetto costituzionale dell'Unione europea e dei livelli di tutela assicurati può consentire di individuare percorsi di elaborazione di strategie che possano non risolversi in "seducenti" ritorni alla sovranità nazionale.

Ma, aldilà della questione specifica relativa ai profili della immigrazione, si deve parimenti prendere atto che l'avvento delle nuove generazioni (sia fra i membri della classe politica dirigente che nell'opinione pubblica) ha ridotto (se non incrinato) la fiducia nel processo di integrazione europea, fiducia che ha caratterizzato la seconda metà del ventesimo secolo in particolare nei riguardi della classe politica che ha dato l'avvio a tale processo sviluppandolo nei decenni successivi.

Indicativo, a tale proposito, appare il "*Libro bianco sul futuro dell'Europa*" pubblicato nel 2017 dalla Commissione europea (da più commentatori indicato come "un contributo al ribasso") in cui viene delineato un panorama oscuro e preoccupante di fronte al quale la stessa Commissione europea appare incerta (anche dal punto di vista propositivo) in merito alle strade da intraprendere. All'affermazione, nell'opinione pubblica di molti Stati, di visioni critiche del processo di integrazione europea (con non infrequenti proposte di "ritorno al passato") si accompagna infatti una debolezza decisionale (o anche solo di autorevolezza) delle istituzioni europee che impedisce non solo di individuare soluzioni corali alle sfide del presente (è sufficiente leggere le conclusioni del Consiglio

europeo di Bruxelles del 28-29 giugno scorsi), ma anche di comprendere l'importanza profonda del progetto di unificazione europea quale risposta agli esiti sanguinosi del nazionalismo e dell'idolatria del principio di sovranità statale.

Al tempo stesso, appare necessario interrogarsi sulle ragioni che spingono ampi settori dell'opinione pubblica a nutrire dubbi sulla validità del processo di integrazione europea: E così, sempre a mero titolo di esempio, possono citarsi anche le conclusioni della recentissima sessione plenaria del Comitato delle Regioni (tenutosi a Bruxelles dal 3 al 5 luglio 2018) secondo cui "il deficit democratico di cui soffre l'Unione economica e monetaria può essere colmato solo dimostrando ai cittadini europei che essa difende anche il principio di progresso sociale e che le questioni dell'occupazione, della crescita dei salari e delle norme sociali non vengono relegati in secondo piano rispetto alle preoccupazioni macroeconomiche e di bilancio".

Ed anche con riguardo al tema dell'Unione economica e monetaria, il Comitato delle Regioni ha affermato che "l'integrazione del patto di bilancio nei trattati dell'Unione europea deve garantire un processo decisionale democratico e salvaguardare gli investimenti pubblici. Serve un Fondo di soccorso della zona euro per resistere alle minacce sistemiche. Il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria deve aiutare a colmare l'attuale deficit democratico dell'Uem e contribuire al rilancio degli investimenti pubblici, tuttora a livelli così bassi da destare preoccupazione" (il livello degli investimenti pubblici è infatti sceso dal 3,4% del Pil europeo nel 2008 al 2,7% del 2016").

Le riflessioni sviluppate in questo volume a scopo innanzitutto didattico e relative all'assetto istituzionale dell'Unione europea e alle forme di tutela delle libertà del singolo, cercano di mettere in luce le peculiarità dell'assetto ordinamentale europeo al fine di individuarne gli aspetti di forza e quelli deficitari nella costruzione di un sistema democratico multilivello. L'analisi dei complessi meccanismi di assunzione delle decisioni a livello europeo se conferma il c.d. deficit democratico dell'ordinamento europeo (rappresentato dal fatto che le istituzioni europee – ad eccezione del Parlamento europeo – non godono di una diretta legittimazione democratica) dimostra però anche l'elevato tasso di democraticità che gli Stati membri immettono nel circuito decisionale europeo sia dal punto di vista formale che da quello sostanziale.

Come noto, a seguito della crisi economico-finanziaria sviluppatasi inizialmente negli Stati Uniti a partire dal 2007/2008 in ragione dell'abuso dei mutui sub-prime, sono state adottate, a livello europeo, molteplici nor-

me in materia di coordinamento dei bilanci statali (Fiscal compact, Mes) ed oggi sono all'attenzione delle istituzioni europee proposte volte ad incorporare tali regole nei Trattati dell'Unione europea (fra cui la modifica del Meccanismo europeo di stabilità e l'introduzione della figura di un ministro europeo dell'economia delle finanze) anche al fine di completamento del quadro normativo europeo in materia di vigilanza bancaria e di garanzia dei depositi bancari. E se flussi migratori e unione monetaria occupano le prime pagine dei quotidiani, è necessario evidenziare che l'Unione europea sta affrontando ulteriori questioni, tutte estremamente delicate (dalla Brexit all'apertura nei confronti della Polonia della procedura prevista dall'art. 7 TUE volta alla constatazione dell'esistenza di un rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori fondamentali dell'Unione europea elencati dall'art. 2 TUE: rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto).

L'analisi di diritto costituzionale indica dunque l'esistenza, all'interno dell'ordinamento europeo, di numerosi ambiti problematici che non si lasciano ridurre alla dicotomia fra dimensione statale e dimensione federale della sovranità, ma che invece toccano tutti i nodi del costituzionalismo contemporaneo.

Francavilla al mare, 11 luglio 2018

f.p.

Capitolo Primo

L'assetto istituzionale dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Assetto istituzionale e valori dell'ordinamento europeo. – 2. Il Consiglio europeo. – 3. Il Consiglio dell'Unione europea. – 4. Il Parlamento europeo. – 5. La Commissione europea. – 6. La Corte di giustizia dell'Unione europea. – 7. La Corte dei conti. – 8. La Banca centrale europea. – 9. Il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale. – 10. Il deficit democratico delle istituzioni europee e ruolo del principio di trasparenza e del principio di responsabilità nell'ordinamento europeo. – *Nota bibliografica.*

1. Assetto istituzionale e valori dell'ordinamento europeo

Il Trattato istitutivo dell'Unione europea (all'art. 13), oltre ad elencare le istituzioni dell'Unione, specifica che il quadro istituzionale dell'ordinamento europeo “mira a promuovere” i valori dell'Unione e a “perseguirne gli obiettivi” (e a “garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni”).

Il Trattato istitutivo muove dunque dalla premessa secondo cui l'assetto istituzionale è ideato e strutturato in funzione del perseguimento dei valori su cui l'Unione viene a fondarsi. E, con riguardo specifico ai valori dell'Unione europea, sempre il Trattato (art. 2 TUE) dispone che «*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*».

Il collegamento fra assetto istituzionale e difesa e promozione dei valori fondanti l'Unione europea viene dunque a costituire lo snodo centrale intorno al quale appare doveroso costruire (e ricostruire) il “*diritto costituzionale dell'Unione europea*”, cioè la riflessione giuridica volta ad in-

dividuare i fondamentali elementi dell'ordinamento giuridico europeo relativi all'assetto dei poteri dell'Unione europea e al reticolo di garanzie a tutela dei singoli e del pluralismo previsto (o comunque operante) in siffatta strutturazione di potere.

L'esplicita connessione (*ex art. 13 TUE*) fra "quadro istituzionale" e "valori fondanti" fornisce (o dovrebbe fornire) le "linee guida" (e dunque il fondamento assiologico) in base alle quali le istituzioni europee sono chiamate ad adottare le relative decisioni. Purtroppo (come si vedrà) è piuttosto il richiamo al mercato unico e alla tutela del principio di concorrenza che spesso finisce per prevalere nelle politiche dell'Unione europea ed anche nelle decisioni della Corte di giustizia. Ma proprio di fronte a questa constatazione si rende vieppiù necessario il richiamo a quanto disposto dagli artt. 2 e 13 TUE che creano appunto un basilare collegamento fra assetto istituzionale dell'Unione e promozione e difesa dei valori fondanti l'Unione medesima.

A garanzia della effettività del rispetto dei valori fondanti dell'Unione europea, l'art. 7 TUE dispone che "Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea", il Consiglio (previa audizione dello Stato membro interessato) può constatare, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, l'esistenza di "un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE" ed il Consiglio può rivolgere allo Stato membro "raccomandazioni" (deliberate secondo la stessa procedura). Spetta invece al Consiglio europeo (deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo) constatare (dopo aver invitato lo Stato membro interessato a presentare osservazioni) "l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE". Effettuata tale constatazione, il Consiglio (deliberando a maggioranza qualificata) può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro interessato dall'applicazione dei trattati (compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio). La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'art. 7 TUE unicamente su domanda dello Stato interessato e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale. La domanda deve essere formulata entro il termine di un mese a decorrere da detta constatazione. La Corte statuisce entro il termine di un mese a decorrere dalla data della domanda.

Il Trattato istitutivo dell'Unione europea (TUE) assegna la qualifica di "istituzioni" ai seguenti organismi:

- Parlamento europeo;
- Consiglio europeo;
- Consiglio;
- Commissione europea;
- Corte di giustizia dell'Unione europea;
- Banca centrale europea;
- Corte dei conti.

Il TUE aggiunge che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni (che esercitano funzioni consultive) e precisa che ogni istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni a ciascuna conferiti dai trattati ("secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste") e che le istituzioni attuano tra loro "una leale cooperazione". Alla Corte di giustizia è assegnato il compito di garantire il rispetto delle competenze da parte di ciascuna istituzione e, più in generale, il rispetto dell'equilibrio istituzionale, secondo il principio di "leale cooperazione". A questo proposito può ricordarsi che già nel 1990 (Corte giust., 22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, n. 70/1988) la Corte di giustizia ha affermato che «Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola». (V. anche, ad es., Corte giust., 27 settembre 1988, *Grecia c. Consiglio*, n. 204/1986; Id., 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, C-65/1993).

2. Il Consiglio europeo

L'art. 15 TUE, dopo aver dichiarato che il Consiglio europeo conferisce all'Unione "gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali", specifica che lo stesso "non esercita funzioni legislative" (al riguardo v. *infra*).

E, dopo tale laconica elencazione di competenze, il TUE indica la composizione del Consiglio europeo (i capi di Stato o di governo degli Stati membri, il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione; è inoltre prevista la partecipazione ai lavori del Consiglio europeo dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la po-

litica di sicurezza; se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro ed il presidente della Commissione da un membro della Commissione), la periodicità delle riunioni dello stesso (due volte a semestre salvo riunioni straordinarie convocate dal presidente "se la situazione lo richiede") e le modalità di decisione ("Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente").

L'art. 15 TUE prevede inoltre che il Consiglio europeo elegge (a maggioranza qualificata e per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta) il proprio presidente (che non può esercitare un mandato nazionale) che può essere rimosso – sempre dal Consiglio europeo – solo in caso di impedimento o colpa grave e sempre a maggioranza qualificata. Il presidente del Consiglio europeo, che (fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, svolge un ruolo particolare proprio con riguardo alle attività del Consiglio europeo giacché "presiede ed anima" i lavori dello stesso assicurandone (in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali», v. *infra*) la preparazione e la continuità dei lavori ed adoperandosi per "facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo". Sul presidente del Consiglio europeo ricade inoltre l'onere di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo nasce nel 1974 al di fuori di ogni previsione dei Trattati come organo "politico" e continua ad essere caratterizzato da tale peculiarità anche quando troverà riconoscimento nell'Atto Unico (prima) e nel Trattato di Maastricht (dopo). Questo "codice genetico" del Consiglio europeo si riflette nelle competenze del medesimo. Infatti (come visto) il Consiglio europeo (secondo le stesse parole del Trattato) conferisce all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali ma senza esercitare funzioni legislative.

I trattati istitutivi delle Comunità europee non prevedevano affatto la possibilità di vertici dei capi di governo, ma questi cominciarono ad aver luogo già negli anni Sessanta e nel vertice di Parigi del 1974, su proposta del presidente francese Giscard d'Estaing, si convenne di "istituzionalizzare" tali incontri. Infatti nel comunicato emesso al termine di tale vertice si afferma che i capi di governo, ravvisata "la necessità di un approccio globale ai problemi interni inerenti alla costruzione dell'Europa",

hanno ritenuto “essenziale assicurare una generale continuità e coerenza nelle attività delle Comunità e nel lavoro sulla cooperazione politica” e a questo fine hanno deciso di riunirsi (“accompagnati dai loro ministri degli Esteri”), “tre volte all’anno, e ogni volta che si renderà necessario, nel Consiglio delle Comunità e nel contesto della cooperazione politica”. La generica formulazione utilizzata (che permane anche nell’attuale TUE) lascia volutamente indeterminato il ruolo e le modalità di funzionamento del Consiglio europeo che, appunto, sorge, nel 1974, come accordo politico fra i capi di governo degli Stati membri ma privo di *status* costituzionale o legale e formalmente non integrato nel quadro comunitario. I capi di governo riconoscono la necessità di un nuovo polo decisionale (chiamato ad agire su una base relativamente informale) per cercare di rendere la Comunità più efficiente sia all’interno sia sul piano internazionale.

Il riconoscimento giuridico, in senso stretto, del Consiglio europeo si avrà con l’Atto Unico europeo (trattato firmato a Lussemburgo e a L’Aja rispettivamente il 17 e il 28 febbraio del 1986) che nel Titolo I (relativo alle disposizioni comuni alle tre Comunità), all’art. 2 afferma che “Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione”. E si specifica che il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l’anno.

Nel Trattato di Maastricht al Consiglio europeo viene assegnato:

- il potere di definire “gli orientamenti politici generali” dell’Unione (art. 4 Tratt. Maastricht);
- il potere di definire «i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa» (art. 13 Tratt. Maastricht);
- il potere di adottare raccomandazioni volte a definire «gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» (art. 99 TCE);
- il compito di ricevere la relazione annuale, predisposta dalla Banca centrale europea, «sull’attività del SEBC e sulla politica monetaria dell’anno precedente e dell’anno in corso» (art. 113 TCE).

Se (come visto) oggi è nell’art. 15 TUE che si rinvergono le disposizioni principali relative alla composizione, alle competenze e alle modalità di funzionamento del Consiglio europeo, queste ultime trovano ulteriore specificazione (oggi) negli artt. 235 e 236 TFUE che prevedono la possibilità (in caso di votazione) di delega (ma ciascuno Stato membro

può ricevere delega da uno solo degli altri membri) e che pongono norme sul computo delle maggioranze. A questo proposito, dopo aver specificato che il presidente e il presidente della Commissione non partecipano al voto, l'art. 236 TFUE rinvia, con riguardo al computo della maggioranza qualificata, all'art. 16, par. 4, TUE e all'art. 238, par. 2, TFUE.

Il primo afferma che “per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta”. L'art. 238, par. 2, TFUE (*ex art.* 205, par. 1 e 2, TCE) prevede “le altre modalità” che disciplinano il voto a maggioranza qualificata e dispone che (“in deroga” a quanto previsto dall'art. 16, par. 4, TUE, “e fatte salve le disposizioni stabilite dal Protocollo sulle disposizioni transitorie”), “quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione”. L'art. 235 TFUE specifica che l'astensione di membri presenti o rappresentati non osta all'adozione delle deliberazioni del Consiglio europeo per le quali è richiesta l'unanimità. Il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del proprio regolamento interno.

Le riunioni del Consiglio europeo (alle quali può essere invitato, per essere “ascoltato”, il presidente del Parlamento europeo) sono preparate dal Consiglio «Affari generali» (*v. infra*) che ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione.

I Trattati (TUE e TFUE) conferiscono al Consiglio europeo molteplici competenze:

– in materia di nomine: spetta al Consiglio europeo (che delibera a maggioranza qualificata) il potere di proporre (“tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate”) al Parlamento europeo il nominativo del candidato alla carica di presidente della Commissione (che è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono) e, successivamente, l'elenco dei nominativi (sempre proposti al Parlamento europeo e scelti in base alle proposte presentate dagli Stati membri) indicati quali membri della Commissione. In seguito all'approvazione da parte del Parlamento europeo del-

l'intera Commissione, questa è nominata dal Consiglio europeo (che delibera a maggioranza qualificata, art. 17 TUE); spetta inoltre al Consiglio europeo (che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione) il potere di nominare l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE);

– per la definizione delle politiche in materia di politica estera e di sicurezza (artt. 21 ss. TUE) e degli “orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (art. 68 TFUE);

– nella partecipazione alla procedura di revisione (ordinaria e semplificata) dei Trattati (art. 48 TUE);

– con riguardo alla cooperazione in materia penale: spetta al Consiglio europeo la competenza a pronunciarsi nei casi in cui uno Stato membro, dichiarando che un progetto di direttiva in materia penale incide su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, chieda che la questione sia appunto sottoposta al Consiglio europeo che (previa discussione e in caso di consenso) rimette eventualmente il progetto al Consiglio (ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria) (art. 82 TFUE);

– in materia di politica economica: il Consiglio europeo ha il compito di deliberare sugli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione elaborati dal Consiglio (su raccomandazione della Commissione) e di adottare “conclusioni” (in merito appunto agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione) sulla base delle quali il Consiglio adotta una “Raccomandazione” (che definisce appunto gli indirizzi di massima) (art. 121 TFUE);

– con riguardo alle politiche dell'occupazione (art. 148 TFUE): il Consiglio europeo adotta annualmente (in base ad una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione) “conclusioni” relative alla situazione dell'occupazione nell'Unione; e sulla base di tali conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato per l'occupazione elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione;

– spetta al Consiglio europeo stabilire (con decisione da adottarsi a maggioranza qualificata) l'elenco delle formazioni del Consiglio (fatta eccezione per quelle «Affari generali» e «Affari esteri», già previste dai Trattati) e la presidenza delle formazioni medesime (eccettuata quella «Affari esteri») (art. 236 TFUE).

Il Consiglio europeo si caratterizza, fin dalla sua origine, per l'indeterminatezza delle funzioni (oltre che, inizialmente, per l'assenza di un fondamento normativo nei trattati). Pare dunque potersi dire che il Consiglio europeo è "padrone di sé stesso", nel senso che è padrone della sua agenda, della scelta degli ambiti (e dei tempi) di intervento, potendo così esercitare (ed ha di fatto esercitato) numerosi "ruoli" in quanto più importante struttura decisionale a livello politico, giacché le decisioni dello stesso sono *sempre* decisioni politiche.

Al tempo stesso va evidenziato che il Consiglio europeo può occuparsi (e si è spesso occupato) di questioni specifiche. Siffatta evoluzione del ruolo del Consiglio europeo ha determinato, quale riflesso nell'assetto istituzionale dell'Unione europea, una erosione dei poteri delle altre istituzioni (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo). Se, però, la "compressione" del ruolo del Consiglio appare tutto sommato accettabile in ragione della inesistenza di una chiara linea di demarcazione fra le due istituzioni (anche perché le responsabilità legislative permangono nel Consiglio che, in ragione del basso numero di riunioni annuali del Consiglio europeo, continua ad adottare importanti decisioni), maggiori preoccupazioni fanno sorgere i riflessi sulle altre istituzioni e in particolare sulla Commissione e sul Parlamento europeo i quali (soprattutto quest'ultimo) hanno poca influenza sull'agenda e sulle decisioni del Consiglio europeo e sono destinati a "subire" le decisioni di quest'ultimo.

3. Il Consiglio dell'Unione europea

Il *Consiglio* (o *Consiglio dell'Unione europea*, già Consiglio dell'Unione o Consiglio dei ministri, oggi più brevemente indicato come *Consiglio*) esercita ("congiuntamente al Parlamento europeo"), la funzione legislativa e la funzione di bilancio e ("alle condizioni stabilite nei trattati") le funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento.

Il *Consiglio* costituisce l'organo decisionale centrale dell'Unione europea in quanto detentore dei maggiori poteri normativi e politici dell'Unione. Con riguardo agli atti normativi (v. *infra* cap. II), il Consiglio adotta atti legislativi sulla base di proposte presentate dalla Commissione europea e decidendo insieme al Parlamento europeo (c.d. procedura di codecisione: tale procedura è utilizzata per i settori in cui l'Unione europea ha competenza esclusiva o concorrente con gli Stati membri; v. *infra*).

Il Consiglio (insieme al Parlamento europeo) adotta il bilancio dell'U-

nione europea ed è *responsabile del coordinamento delle politiche degli Stati membri* in particolare con riguardo:

- alle politiche economiche e di bilancio: dirige la *governance* economica e di bilancio nell'Unione coordinando le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri ed occupandosi anche degli aspetti riguardanti l'euro, i mercati finanziari e i movimenti di capitali;

- alle politiche relative all'occupazione: elabora orientamenti e raccomandazioni annuali destinati agli Stati membri;

- alle politiche relative ad istruzione e cultura, gioventù e sport: adotta i quadri politici ed i piani di lavoro in tali settori, che stabiliscono le priorità per la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione.

Inoltre il Consiglio definisce e attua (in base agli orientamenti stabiliti dal Consiglio europeo) *la politica estera e di sicurezza dell'Unione*. Con riguardo all'azione esterna dell'Unione, i Trattati assegnano al Consiglio il compito di assicurarne l'unità, la coerenza e l'efficacia insieme all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Al Consiglio spetta l'avvio e la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea. È infatti il Consiglio a dare alla Commissione il mandato per svolgere negoziati (a nome dell'Unione europea) per la stipula di accordi tra la stessa e Paesi terzi (o organizzazioni internazionali), al termine dei quali, sulla base di una proposta della Commissione, spetta al Consiglio decidere in merito alla conclusione dell'accordo (ottenuta anche l'approvazione del Parlamento europeo, necessaria per i settori soggetti alla codecisione, e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri).

Il Consiglio (art. 16 TUE) è composto da un rappresentante di livello ministeriale (e dunque abilitato ad impegnare il proprio governo e ad esercitare il diritto di voto) di ciascun governo di ogni Stato membro.

A seconda dell'argomento discusso, il Consiglio (che può deliberare solo se è presente la maggioranza dei membri ed in cui ogni membro del Consiglio può ricevere delega da uno solo degli altri membri) decide:

- a maggioranza semplice (voto favorevole della maggioranza degli Stati membri);

- a maggioranza qualificata (voto favorevole del 55% degli Stati membri, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione); in questo caso la minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta. questa costituisce la maggioranza richiesta in genere per le deliberazioni del Consiglio, salvo i casi in cui i trattati dispongano di-

versamente. Quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65% della popolazione di tali Stati;

– all'unanimità: il TFUE specifica che le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle relative deliberazioni.

Il Consiglio, che rimane entità giuridica unica, si riunisce in dieci diverse "formazioni", a seconda dell'argomento trattato: Affari generali, Affari esteri, Economia e finanza, Giustizia e affari interni, Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio), Trasporti, telecomunicazioni e energia, Agricoltura e pesca, Ambiente, Istruzione, gioventù, cultura e sport. Ma, proprio perché il Consiglio rimane sempre entità giuridica unica, in nessuno degli atti adottati dal Consiglio è menzionata la formazione che ha proceduto all'adozione; ed una qualsiasi delle sue dieci formazioni può adottare un atto del Consiglio anche rientrante nelle competenze di un'altra formazione.

Tra le varie formazioni del Consiglio non vi è alcuna gerarchia anche se deve riconoscersi che il Consiglio "*Affari generali*" (le cui sessioni si tengono una volta al mese e che è composto essenzialmente dai ministri degli affari europei degli Stati membri, mentre la Commissione è abitualmente rappresentata dal Commissario responsabile delle relazioni interistituzionali) svolge uno speciale ruolo di coordinamento giacché assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio ed è responsabile delle questioni istituzionali ed amministrative. Ed infatti spetta al Consiglio "*Affari generali*", fra l'altro, coordinare i preparativi per le riunioni del Consiglio europeo (assicurandone il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione), definire il quadro finanziario pluriennale dell'UE, garantire la supervisione del processo di allargamento dell'UE e dei negoziati di adesione e trattare le questioni relative all'assetto istituzionale dell'UE.

Di rilievo è anche la competenza del Consiglio "*Affari esteri*" (composto dai ministri degli esteri degli Stati membri, ma che, a seconda dell'ordine del giorno, può vedere l'intervento anche dei ministri della difesa – per le questioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune – o dei ministri dello sviluppo – per le questioni relative alla cooperazione allo sviluppo – o dei ministri del commercio – per le questioni concernenti la politica commerciale comune) che è responsabile della "azione

esterna dell'UE" (dalla politica estera e di difesa al commercio e alla cooperazione allo sviluppo, fino agli aiuti umanitari). Il Consiglio "*Affari esteri*" definisce e attua la politica estera e di sicurezza dell'UE sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo garantendo, insieme alla Commissione europea, l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'UE. Le sessioni del Consiglio "*Affari esteri*" (che si riunisce una volta al mese) sono presiedute dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ma per le questioni di politica commerciale comune, la presidenza è assegnata al rappresentante dello Stato che esercita la presidenza semestrale a rotazione del Consiglio.

Il Consiglio "*Economia e finanza*" (*Ecofin*, che si riunisce generalmente una volta al mese e che è composto dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri e alle cui sessioni partecipano anche i commissari europei competenti per materia) è responsabile della politica dell'UE in tre settori principali: politica economica, fiscalità e regolamentazione dei servizi finanziari. L'Ecofin affronta le questioni riguardanti la moneta unica e coordina le posizioni dell'UE negli organismi internazionali (G-20, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale). Sessioni specifiche dell'Ecofin concernono la preparazione del bilancio annuale dell'UE, cui partecipano i ministri del bilancio nazionali e il Commissario europeo per la programmazione finanziaria e il bilancio.

Il Consiglio "*Giustizia e affari interni*" (che si riunisce generalmente ogni due mesi e che è composto dai ministri della giustizia e degli affari interni degli Stati membri: i primi si occupano della cooperazione giudiziaria, mentre i secondi delle questioni attinenti alla sicurezza) elabora politiche comuni e di cooperazione su vari aspetti transfrontalieri (salvaguardia dei diritti fondamentali, libera circolazione dei cittadini, protezione civile, questioni relative all'asilo e all'immigrazione, indagini comuni sulla criminalità organizzata transfrontaliera, la strategia dell'UE in materia di sicurezza) al fine di realizzare uno spazio di giustizia a livello di Unione europea.

Il Consiglio "*Occupazione, politica sociale, salute e consumatori*" (*Epsco*, che generalmente si riunisce quattro volte all'anno, di cui due di norma dedicate esclusivamente all'occupazione e alla politica sociale e che è composto dai ministri responsabili dell'occupazione, degli affari sociali, della salute e della politica dei consumatori degli Stati membri e con la partecipazione anche dei competenti commissari europei) ha come obiettivo l'aumento dei livelli di occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro garantendo un livello elevato di salute umana e di protezione dei consumatori.

Il Consiglio “*Competitività*” (che si riunisce almeno quattro volte all’anno e che, a seconda dell’ordine del giorno, è composto dai ministri responsabili del commercio, dell’industria, della ricerca e dell’innovazione, dell’economia degli Stati membri, oltre alla partecipazione dei commissari europei competenti per materia) si occupa di mercato interno, industria, ricerca e innovazione, ed ha come obiettivo quello di rafforzare la competitività e aumentare la crescita nell’Unione europea.

Il Consiglio “*Trasporti, telecomunicazioni e energia*” (TTE) persegue gli obiettivi fissati dall’UE in materia di trasporti, telecomunicazioni ed energia: dalla creazione di mercati e infrastrutture moderni, competitivi ed efficienti, alla realizzazione di reti transeuropee nei settori dei trasporti, delle comunicazioni e dell’energia. La composizione e il numero di sessioni del Consiglio TTE variano in funzione degli argomenti iscritti all’ordine del giorno: i ministri dei trasporti si riuniscono di norma quattro volte all’anno; i ministri dell’energia si riuniscono tre o quattro volte all’anno; i ministri delle telecomunicazioni si riuniscono due volte all’anno (partecipano alle sessioni anche i commissari europei competenti per materia).

Il Consiglio “*Agricoltura e pesca*” (che si riunisce generalmente una volta al mese e che è composto dai ministri competenti per materia e con la partecipazione anche del Commissario europeo per l’agricoltura e lo sviluppo rurale o del Commissario europeo per gli affari marittimi e la pesca) adotta atti legislativi nei settori riguardanti la produzione alimentare, lo sviluppo rurale e la gestione della pesca.

Il Consiglio “*Ambiente*” (composto dai ministri dell’ambiente e dal Commissario per l’ambiente o dal Commissario per l’azione per il clima) è responsabile della politica ambientale dell’Unione (compresa la protezione della salute umana) e svolge circa quattro sessioni all’anno.

Il Consiglio “*Istruzione, gioventù, cultura e sport*” (si riunisce tre o quattro volte all’anno ed è composto dai ministri competenti degli Stati membri e con la partecipazione del Commissario per l’istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù), si preoccupa di fornire su tali materie (che sono di competenza degli Stati membri) un quadro di cooperazione tra gli Stati membri per lo scambio di informazioni ed esperienze.

La presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri secondo un sistema di rotazione paritaria.

Il Consiglio è assistito dal *Comitato dei rappresentanti permanenti* dei governi degli Stati membri dell’Unione europea (*Coreper*, responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio) e da oltre 150 “Gruppi” e “Co-

mitati” (definiti “*organi preparatori del Consiglio*”) all’interno dei quali possono essere distinti i Comitati istituiti dai trattati o mediante decisioni intergovernative o mediante atto del Consiglio (tali Comitati sono in genere permanenti ed hanno un proprio presidente nominato o eletto), i Comitati e gruppi istituiti dal Coreper (chiamati ad occuparsi di questioni specifiche e che sono presieduti dal delegato del Paese che detiene la presidenza semestrale di turno del Consiglio) e Comitati *ad hoc* istituiti per scopi specifici e che cessano la propria esistenza una volta assolto il compito loro assegnato.

Il Consiglio è l’organo decisionale centrale dell’assetto istituzionale dell’Unione europea ed il ruolo centrale del Consiglio assegna agli esecutivi nazionali un peso particolare anche con riguardo alle dinamiche (e alle scelte) interne ai singoli Stati, oltre a costituire un ulteriore strumento di rafforzamento dell’aspetto intergovernativo dell’Unione.

4. Il Parlamento europeo

Il *Parlamento europeo*, previsto inizialmente come una Assemblea parlamentare comune degli Stati membri delle Comunità europee, ha visto progressivamente aumentare i propri poteri legislativi, di nomina, di indirizzo, di vigilanza e di controllo politico. È attualmente composto di 751 membri eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.

L’elezione dei parlamentari europei da parte dei cittadini (non degli Stati membri, bensì) dell’Unione fa di questa istituzione il luogo di immediata e diretta rappresentanza degli stessi. Molto si è discusso sul numero dei membri del Parlamento europeo (anche in ragione degli Stati più piccoli di non avere una presenza eccessivamente piccola). Infine il TUE ha posto a 751 il numero massimo dei parlamentari con la specificazione che la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei e massima di novantasei seggi per Stato membro. Il TUE aggiunge che è rimessa ad una decisione (assunta all’unanimità) del Consiglio europeo, su iniziativa e con l’approvazione del Parlamento europeo, determinare ulteriormente, nel rispetto dei principi di cui sopra, la composizione del Parlamento europeo.

In merito al sistema elettorale, l’art. 223 TFUE rimette ad un futuro atto normativo europeo l’introduzione di un’unica disciplina elettorale (che prevede l’elezione dei membri a suffragio universale diretto, “se-

condo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”) per tutta l’Unione europea. Al Parlamento europeo è assegnata la competenza ad elaborare il relativo progetto che richiede l’unanimità del Consiglio (“secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo”) e le cui disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri “conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

Inoltre, sempre con riguardo al *sistema elettorale*, Il Parlamento europeo, in considerazione delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona con riferimento sia all’elezione della Commissione che alle relazioni tra quest’ultima e il Parlamento medesimo (considerando che la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo, ma anche con riguardo alla stabilità delle procedure legislative) ha definito “estremamente importante” provvedere alla esistenza in seno al Parlamento europeo di “maggioranze affidabili” ed ha pertanto invitato gli Stati membri a fissare nelle singole leggi elettorali “soglie minime, appropriate e proporzionate, per la ripartizione dei seggi, in modo tale da rispecchiare fedelmente le scelte dei cittadini, quali espresse nelle elezioni, pur salvaguardando efficacemente il buon funzionamento del Parlamento”.

Spetta al “regolamento interno” del Parlamento europeo (approvato a maggioranza dei membri) la disciplina relativa alla organizzazione e al funzionamento del medesimo (ivi compresa la disciplina del numero legale) e (“salvo contrarie disposizioni dei trattati”) il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei suffragi espressi (artt. 231 e 232 TFUE).

Con riguardo al *numero legale*, l’art. 168 Reg. Parl. Eur. richiede la presenza in Aula di almeno un terzo dei membri, ma pone una “presunzione di numero legale” disponendo che “Il Parlamento è sempre in numero per deliberare, per discutere il suo ordine del giorno e per approvare il processo verbale” e che le votazioni sono valide qualunque sia il numero dei deputati votanti, “a meno che il Presidente, su richiesta di almeno quaranta deputati, non constati l’assenza del numero legale”. Qualora siano presenti meno di quaranta deputati, il Presidente può constatare autonomamente l’assenza del numero legale.

Con riguardo al *computo delle maggioranze*, il regolamento distingue innanzitutto fra una “*soglia bassa*” (un ventesimo dei deputati o un gruppo politico), una “*soglia media*” (un decimo dei deputati comprendente uno o più gruppi politici o una combinazione di entrambi) ed una “*soglia alta*” (un quinto dei deputati comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi). Il Parlamento vota di norma per alzata di mano, ma il Presidente può decidere il ricor-

so al sistema di votazione elettronico. La votazione ha luogo a scrutinio segreto nel caso in cui un numero di deputati o uno o più gruppi politici pari almeno alla soglia alta ne faccia richiesta. Per le nomine, salvo alcune eccezioni, la votazione ha luogo a scrutinio segreto. Oltre ai casi espressamente previsti, la votazione per appello nominale ha luogo qualora un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa lo chiedano per iscritto. Per l'approvazione o la reiezione di un testo entrano nel calcolo dei voti espressi soltanto i voti a favore e contro, salvo i casi per i quali i Trattati prevedano una maggioranza specifica.

Dal punto di vista dell'*assetto organizzativo*, il Parlamento europeo (oltre all'*Aula*, che raccoglie tutti i membri dello stesso) è così strutturato:

– *Presidente*: eletto a maggioranza assoluta (in caso di mancato raggiungimento di tale quorum nei primi tre scrutini, si procede al ballottaggio fra i due deputati che, al terzo scrutinio, abbiano ottenuto il maggior numero di voti), a scrutinio segreto, per un periodo rinnovabile di due anni e mezzo (pari a metà legislatura); le relative candidature possono essere presentate unicamente da un gruppo politico o da un numero di deputati pari almeno alla “soglia bassa”. Il regolamento del Parlamento europeo richiede che “Nelle elezioni del Presidente, dei vicepresidenti e dei questori, congiuntamente considerati, è opportuno complessivamente tener conto di un’equa rappresentanza degli orientamenti politici come pure del genere e dell’equilibrio geografico”. Il Presidente rappresenta il Parlamento europeo e ne dirige i lavori garantendo il rispetto del regolamento; esprime il punto di vista del Parlamento europeo in apertura di ogni riunione del Consiglio europeo; rende esecutivo (con la sua firma) il bilancio dell’Unione europea approvato dal Parlamento europeo; firma, insieme al Presidente del Consiglio, tutti gli atti legislativi adottati nell’ambito della procedura legislativa ordinaria; decide in merito alla ricevibilità degli emendamenti e degli altri testi posti in votazione nonché in merito alla ricevibilità delle interrogazioni parlamentari; proclama i risultati delle votazioni; trasmette alle commissioni le comunicazioni di loro competenza; è responsabile della sicurezza e dell’inviolabilità degli edifici del Parlamento europeo;

– *gruppi politici*: i membri del Parlamento europeo si riuniscono in “gruppi politici” (ogni deputato può appartenere a un solo gruppo politico) caratterizzati da “affinità politica”: il Parlamento europeo (salva specifica contestazione) non valuta l’affinità politica dei membri di un gruppo (giacché i deputati interessati, al momento di formare un gruppo, dichiarano di avere un’affinità politica); il numero minimo per la com-

posizione di un gruppo politico è di venticinque deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri; i deputati che non aderiscono a nessun gruppo politico sono definiti “deputati non iscritti”;

– *commissioni*: la preparazione del lavoro dell’Aula avviene in “commissioni permanenti”, suddivise per materie, e la cui composizione rispecchia quella dell’Assemblea (presenza, in proporzione alla rispettiva consistenza, di tutti i gruppi politici); attualmente le commissioni permanenti sono venti (ed hanno un numero di deputati variabile da un minimo di 25 a un massimo di 73); il Parlamento europeo può istituire, per argomenti specifici, commissioni temporanee o commissioni d’inchiesta;

– la *Conferenza dei presidenti*: composta dal Presidente del Parlamento europeo e dai presidenti dei gruppi politici (partecipa alle riunioni, ma senza diritto di voto, anche un rappresentante dei “deputati non iscritti”); delibera sull’organizzazione dei lavori del Parlamento europeo e sulle questioni connesse alla programmazione legislativa (preparando il calendario e l’ordine del giorno delle sedute del Plenum); presenta proposte circa la composizione e le competenze delle commissioni e delle commissioni d’inchiesta nonché delle commissioni parlamentari miste e delle delegazioni permanenti; è competente per l’autorizzazione delle delegazioni *ad hoc* e per le questioni relative alle relazioni del Parlamento con le altre istituzioni e gli altri organi dell’Unione europea nonché con i parlamenti nazionali degli Stati membri e i Paesi terzi; presenta all’Ufficio di presidenza proposte in merito a problemi amministrativi e finanziari dei gruppi politici; è responsabile dell’organizzazione di consultazioni strutturate con la società civile europea (tali consultazioni possono comprendere l’organizzazione di dibattiti pubblici su argomenti d’interesse generale europeo); decide per consenso o (qualora non si raggiunga un consenso) per votazione ponderata in funzione della consistenza numerica di ciascun gruppo politico;

– l’*Ufficio di presidenza*: composto dal Presidente del Parlamento europeo e dai quattordici vicepresidenti (i questori sono membri dell’Ufficio di presidenza con funzioni solo consultive); è l’organo direttivo del Parlamento europeo: è competente per tutte le questioni che riguardano il funzionamento interno del Parlamento (ivi comprese le questioni relative allo svolgimento delle sedute) e svolge numerosi compiti amministrativi e di carattere finanziario ed organizzativo concernenti l’organizzazione interna del Parlamento ed i singoli deputati (è competente per l’applicazione dello Statuto dei deputati e decide riguardo agli importi delle indennità sulla base del bilancio annuale); disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute; stabilisce il progetto preliminare

di stato di previsione del bilancio del Parlamento europeo (ivi comprese le somme da stanziare in favore dei partiti politici rappresentati in seno al Parlamento europeo); fissa le modalità di applicazione del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni a livello europeo; ha la competenza per le decisioni organizzative ed amministrative relative al personale (nomina il Segretario generale e stabilisce l'organigramma e l'organizzazione del Segretariato generale); adotta le direttive per i questori e può chiedere che essi svolgano determinati compiti;

– *Collegio dei questori*: è responsabile dei compiti amministrativi e finanziari concernenti direttamente i deputati e le loro condizioni di lavoro; si procede all'elezione dei questori (dopo l'elezione del Presidente e dei quattordici vicepresidenti) mediante scrutinio segreto maggioritario in tre turni;

– *Conferenza dei presidenti di commissione*: composta dai presidenti di tutte le commissioni permanenti e temporanee; può presentare alla Conferenza dei presidenti proposte in merito ai lavori delle commissioni e alla fissazione dell'ordine del giorno; può formulare raccomandazioni alla Conferenza dei presidenti in caso di conflitto di competenza fra commissioni permanenti; può essere destinataria di delega di mansioni da parte dell'Ufficio di presidenza e della Conferenza dei presidenti;

– *Delegazioni*: sono costituite per le relazioni e lo scambio di informazioni con i parlamenti dei Paesi terzi e possono essere di varia tipologia (le delegazioni alle commissioni parlamentari miste, le delegazioni alle commissioni di cooperazione parlamentare, le delegazioni interparlamentari e le delegazioni alle assemblee parlamentari multilaterali);

– *Conferenza dei presidenti di delegazione*: è composta dai presidenti di tutte le delegazioni interparlamentari permanenti; esamina le questioni concernenti il corretto funzionamento delle delegazioni interparlamentari e delle delegazioni alle commissioni parlamentari miste; elabora un progetto di calendario annuale degli incontri interparlamentari e delle riunioni delle commissioni parlamentari miste; può presentare alla Conferenza dei presidenti proposte in merito ai lavori delle delegazioni; può essere destinataria di delega di mansioni da parte dell'Ufficio di presidenza e della Conferenza dei presidenti;

– *Intergruppi*: sono raggruppamenti non ufficiali di deputati appartenenti a gruppi politici diversi e a commissioni parlamentari differenti allo scopo di procedere a scambi di opinioni informali su tematiche particolari o per promuovere contatti fra deputati e la società civile; gli intergruppi non sono organi del Parlamento e le loro attività sono disci-

plinate da una regolamentazione interna (adottata dalla Conferenza dei presidenti), che definisce le condizioni per la costituzione degli intergruppi all'inizio di ogni legislatura e il loro *modus operandi*, dovendo gli stessi agire in modo trasparente e che non dia adito a confusione con le attività ufficiali del Parlamento europeo.

Con riguardo alle *prerogative parlamentari*, la disciplina dello *status* del deputato europeo è contenuta, oltre che nelle disposizioni dei Trattati, nello "Statuto dei deputati al Parlamento europeo" e nel Regolamento del Parlamento europeo (Reg. Parl. eur.). Lo Statuto afferma che i deputati "sono liberi e indipendenti" e che "non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo" (disponendo la nullità di qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato o sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura) ed anche l'art. 2 Reg. Parl. eur. afferma che i deputati esercitano il loro mandato liberamente e in modo indipendente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo.

Con riguardo alla *verifica dei poteri* (cioè al controllo sui requisiti di eleggibilità, sull'assenza di cause di incompatibilità e a pronunciarsi su eventuali contestazioni relative alla validità del mandato di uno dei suoi membri), l'art. 3 Reg. Parl. eur. assegna al Parlamento europeo la competenza in materia e nel caso in cui le autorità competenti degli Stati membri avviino una procedura suscettibile di portare ad una dichiarazione di decadenza del mandato di un deputato, il Presidente chiede loro di essere regolarmente informato sullo stato della procedura e deferisce la questione alla commissione competente (su proposta della quale il Parlamento europeo sarà chiamato a pronunciarsi).

Con riguardo ai *privilegi* e alle *immunità* riconosciute ai parlamentari europei, l'art. 5 Reg. Parl. eur. dispone che i deputati beneficino dei privilegi e delle immunità previsti dal Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, specificando che il Parlamento, nell'esercizio dei relativi poteri, "opera al fine di mantenere la propria integrità di assemblea legislativa democratica e di garantire l'indipendenza dei suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni" giacché l'immunità parlamentare "*non è un privilegio personale del deputato ma una garanzia di indipendenza del Parlamento in quanto istituzione e dei suoi membri*". L'immunità è dunque funzionale ad assicurare ad ogni deputato il diritto di partecipare attivamente ai lavori del Parlamento europeo ai fini appunto dell'esercizio delle funzioni parlamentari. La revoca dell'immunità può essere disposta solo dallo stesso Parlamento europeo (che può

intervenire anche a difesa delle immunità del singolo parlamentare quando minacciate da uno Stato membro).

Ogni parlamentare deve rispettare un “*codice di condotta*” (allegato al regolamento) contenente norme di disciplina del comportamento dei deputati che deve essere improntato “al rispetto reciproco” e deve basarsi “sui valori e i principi definiti nei trattati” e salvaguardare la “dignità del Parlamento” (e così i deputati devono astenersi dall'utilizzare un linguaggio o dal tenere un comportamento diffamatorio, razzista o xenofobo e dall'esporre striscioni). Inoltre i parlamentari devono rispettare norme di trasparenza (e di comportamento) relative ai propri interessi finanziari e, a questo fine, sono chiamati ad incontrare “esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza” (registro previsto dall'Accordo del 16 aprile 2014 tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea).

Diverse sono le *procedure* mediante le quali il Parlamento europeo adotta i propri atti.

Con riguardo alla *iniziativa legislativa*, i Trattati assegnano alla Commissione tale competenza, ma il Parlamento europeo dispone di un proprio diritto di iniziativa legislativa giacché può chiedere alla Commissione di presentare una proposta (c.d. “*procedura di iniziativa*”). Infatti il Parlamento europeo, a maggioranza dei membri e sulla base di una relazione di una propria commissione, può chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta legislativa (art. 225 TFUE), anche ponendo un termine per la presentazione della medesima (permanendo sulla Commissione la possibilità di elaborare o meno la proposta legislativa richiesta dal Parlamento). Più in generale, nell'ambito del potere di iniziativa che i trattati attribuiscono al Parlamento europeo, le commissioni parlamentari possono elaborare una relazione su un tema di loro competenza e presentare al riguardo una proposta di risoluzione al Parlamento (artt. 17 e 225 TFUE; artt. 37, 46 e 52 reg., allegato XIII Reg. Parl. eur.).

Con riguardo all'*adozione di atti legislativi* (in cui il Parlamento europeo può avere ruoli differenti in ragione della procedura prevista) sono previste varie ipotesi:

– la *procedura legislativa ordinaria*: si applica in numerosi ambiti (es: *governance* economica, immigrazione, energia, trasporti, ambiente, protezione dei consumatori, ecc.) e richiede che l'atto venga approvato sia

dal Parlamento europeo che dal Consiglio (c.d. procedura di co-decisione). La grande maggioranza degli atti normativi europei è oggi adottata con tale procedura che, introdotta con il trattato di Maastricht (1992), è stata oggetto di ampliamento con il trattato di Amsterdam (1999) e che con il trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) è stata ridenominata "*procedura legislativa ordinaria*", diventando la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'Unione europea;

– la *procedura di consultazione*: in questa procedura (art. 289 TFUE e artt. 47-49 Reg. Parl. eur.) il Parlamento europeo esprime un parere sull'atto normativo proposto dal Consiglio; il parere può essere di approvazione o di rigetto della proposta legislativa o contenente anche emendamenti ed il Consiglio è giuridicamente obbligato ad acquisire tale parere (non potendo deliberare prima di averlo ricevuto) ma può discostarsi dal contenuto del parere medesimo. Il trattato di Roma (1957) attribuiva al Parlamento, nell'ambito del processo legislativo, un ruolo meramente consultivo (giacché il procedimento legislativo assegnava alla Commissione il potere di iniziativa di atti adottati dal Consiglio); i trattati successivi (a partire dall'Atto unico europeo del 1986 e poi con i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona) hanno progressivamente ampliato il ruolo del Parlamento, sicché quella di consultazione è oggi una procedura legislativa speciale (o addirittura una procedura non legislativa: la consultazione del Parlamento è obbligatoria, in quanto procedura non legislativa, in caso di adozione di accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune), utilizzata in un numero limitato di settori (ad es., le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza);

– la *procedura di approvazione*: c.d. "procedura del parere conforme" (artt. 14, 19, 49 e 50 TFUE; artt. 311, 312 e 352 TFUE; artt. 79-83, 99 e 108 Reg. Parl. eur.) è stata introdotta nel 1986 dall'Atto unico europeo (allora per due soli settori: gli accordi di associazione e gli accordi di adesione all'Unione europea) ed i successivi trattati ne hanno ampliato l'ambito di applicazione. È utilizzata (in quanto procedura legislativa) in sede di adozione di nuovi atti legislativi sulla lotta alla discriminazione e fornisce al Parlamento europeo un diritto di veto in caso di applicazione della base giuridica generale sussidiaria (*ex* art. 352 TFUE). In quanto procedura non legislativa, si applica alla ratifica di taluni accordi negoziati dall'Unione europea o, in particolare, in caso di grave violazione dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 7 TUE, per l'adesione di nuovi Stati membri o per le modalità di uscita dall'Unione europea.

Inoltre esistono altre procedure utilizzate in ambiti specifici. E così, ad esempio, il Parlamento europeo partecipa alle decisioni relative all'adempiimento, da parte degli Stati membri con deroga, degli obblighi relativi alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, esprimendo parere (votando in blocco sulle raccomandazioni, senza possibilità di presentare emendamenti) al Consiglio chiamato a decidere (su proposta della Commissione) quali siano gli Stati membri con deroga a soddisfare le condizioni necessarie all'adozione della moneta unica (art. 140 TFUE; v. anche, ad esempio, le procedure relative al dialogo sociale, artt. 154-155 TFUE).

Procedimento particolare è quello denominato di “*codificazione ufficiale*” (o di “*codificazione*”) volto a raccogliere in una versione “consolidata” (comprendente appunto tutte le modifiche apportate successivamente ad un atto normativo senza modificarlo ulteriormente) uno specifico atto normativo oggetto di modifica da parte di atti successivi (al fine appunto di rendere più leggibili i testi legislativi più frequentemente soggetti a modifiche). La procedura di codificazione abroga gli atti oggetto di codificazione e li sostituisce con un atto unico (la c.d. “versione consolidata”). La “proposta di codificazione” è avanzata dalla Commissione ed è esaminata dalla “commissione giuridica” del Parlamento europeo; qualora non vi siano modifiche sostanziali, si applica la procedura semplificata di adozione di una relazione (*ex art. 46 Reg. Parl. eur.*) ed il Parlamento delibera con votazione unica, senza emendamenti o discussione.

Il Parlamento europeo svolge inoltre una *funzione di controllo nei confronti di atti della Commissione* (artt. 140, 154, 155 TFUE; artt. 100-106 Reg. Parl. eur.) quando questa adotta atti delegati o misure di attuazione della legislazione esistente. Nei casi in cui un atto legislativo delega alla Commissione il potere di integrare o modificare determinati elementi non essenziali di un atto legislativo, la Commissione deve trasmettere il “progetto di atto delegato” al Parlamento, che lo esamina nella commissione competente la quale può presentare all'Aula una proposta di risoluzione (eventualmente contenente proposte di modifica in base alle disposizioni dell'atto legislativo). Nei confronti di proposte di provvedimenti trasmesse dalla Commissione, il Parlamento europeo (su proposta della commissione competente) può approvare una risoluzione contraria (ad esempio nei casi in cui rileva che il progetto di misura di attuazione vada oltre i poteri di attuazione previsti nello strumento di base, o qualora ritenga il progetto non compatibile con l'obiettivo o con il contenuto dello strumento di base o in contrasto con il principio di sus-

sidiarietà o di proporzionalità) e può chiedere alla Commissione di ritirare o modificare il progetto di misura (o anche di presentare una proposta nell'ambito della procedura legislativa).

Il Parlamento europeo partecipa anche al *processo di programmazione annuale e pluriennale* dell'Unione. Tale processo è avviato dalla Commissione (ed in cui si prevede già, nella fase dell'iniziativa, una partecipazione del Parlamento) e sul "programma di lavoro" della Commissione il Parlamento adotta una risoluzione chiedendo al Consiglio di esprimere un parere sul programma di lavoro della Commissione e sulla risoluzione del Parlamento. La procedura è dunque volta al raggiungimento di un accordo sulla programmazione dell'Unione da parte delle tre istituzioni (Commissione, Parlamento e Consiglio).

Con riguardo alla *procedura di bilancio*, il Parlamento europeo condivide con il Consiglio il potere di decisione sul bilancio annuale dell'Unione europea, che deve rispettare i massimali di spesa annuali stabiliti dal *Quadro finanziario pluriennale* (negoziato ogni sette anni). La relativa procedura assegna innanzitutto alla Commissione il compito di preparare il "progetto di bilancio" da sottoporre (entro il 1° settembre) al Parlamento e al Consiglio. Quest'ultimo adotta la propria "posizione" (c.d. *posizione del Consiglio*) sul progetto di bilancio e la comunica (entro il successivo 1° ottobre) al Parlamento europeo ove il progetto di bilancio è esaminato dalle commissioni parlamentari che trasmettono i rispettivi pareri alla commissione per i bilanci, che è competente per preparare la "*posizione del Parlamento*". Il Parlamento dispone di quarantadue giorni per approvare la "posizione del Consiglio" o per modificarla deliberando a maggioranza assoluta. Se il Parlamento approva la posizione del Consiglio o non delibera, il bilancio si considera adottato. In caso di approvazione di emendamenti, il testo emendato è trasmesso al Consiglio ed il Presidente del Parlamento convoca il "comitato di conciliazione" (che però non si riunisce qualora, entro dieci giorni dalla trasmissione, il Consiglio comunichi al Parlamento di approvare tutti gli emendamenti), composto di un pari numero di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento ed avente il compito di giungere (entro ventuno giorni dalla convocazione) ad un "*Accordo su un progetto comune*". Se il comitato di conciliazione giunge a un "Accordo su un progetto comune", il Parlamento e il Consiglio dispongono ciascuno di quattordici giorni per approvare il "progetto comune". Se il comitato di conciliazione non giunge a un "Accordo su un progetto comune" o se il Parlamento respinge il "progetto comune", la Commissione presenta un nuovo progetto di bilancio; se invece è il Consiglio a respingere il "progetto comune", il Parlamento

può comunque decidere di adottarlo. Quando la procedura è conclusa, il Presidente del Parlamento firma il bilancio e constata che il bilancio è definitivamente adottato.

Il Parlamento europeo dispone di diversi *poteri di controllo* nei confronti delle altre istituzioni, fra cui *in primis* vanno ricordati il controllo sull'utilizzo delle risorse dell'Unione e sulla corretta esecuzione delle discipline normative europee.

Con riguardo al *controllo di bilancio*, il Parlamento esercita un controllo (innanzitutto sulla Commissione in quanto competente all'esecuzione del bilancio, ma anche nei confronti delle altre istituzioni in quanto responsabili dei rispettivi bilanci) sulla corretta gestione dei fondi europei. Il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, decide se concedere il "discarico" (cioè l'approvazione definitiva dell'esecuzione del bilancio per un determinato esercizio finanziario). Il Parlamento adotta la propria decisione dopo che la sua commissione per il controllo dei bilanci ha esaminato i conti e la relazione di attività presentati dalla Commissione, oltre alla relazione annuale della Corte dei conti (e alle risposte della Commissione a eventuali domande dei deputati). Il Parlamento può formulare raccomandazioni alla Commissione sull'esecuzione del bilancio. La procedura termina (come detto) con la concessione, il rinvio o il rifiuto del discarico. Il Parlamento procede in maniera analoga per approvare i conti delle altre istituzioni europee (incluso il proprio bilancio).

Il Parlamento europeo svolge un controllo specifico nei confronti della Commissione (v. *infra*, par. 5) con riguardo sia al procedimento di nomina dei membri, che all'azione della stessa. Il Parlamento europeo infatti può votare una mozione di censura nei confronti della Commissione che comporta per quest'ultima l'obbligo delle dimissioni; ma, oltre a questo estremo rimedio, la Commissione è tenuta a presentare periodiche "relazioni" al Parlamento (la relazione annuale sulle attività dell'Unione europea; la relazione sull'esecuzione del bilancio; una volta all'anno il Presidente della Commissione pronuncia in Aula un discorso sullo stato dell'Unione) e la Commissione è tenuta a rispondere alle interrogazioni orali o scritte dei deputati europei.

Il potere di controllo politico del Parlamento europeo può esprimersi attraverso molteplici modalità. Su richiesta di una minoranza qualificata (un quarto dei membri), il Parlamento europeo può istituire una *Commissione 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 giuri-

sdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria"). Con il deposito della propria relazione la commissione temporanea d'inchiesta cessa la sua esistenza. Le modalità per l'esercizio del potere di inchiesta sono disciplinate mediante regolamento (adottato secondo una procedura legislativa speciale) del Parlamento previa approvazione del Consiglio e della Commissione.

Nella funzione di controllo del Parlamento europeo rientra il potere dello stesso di presentare *interrogazioni* alla Commissione che risponde oralmente o per iscritto. Anche il Consiglio europeo e il Consiglio sono ascoltati dal Parlamento europeo (secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio europeo e da quello del Consiglio).

Nella funzione di controllo svolto dal Parlamento europeo sull'operato della Commissione va collocato il potere di esaminare la *Relazione generale annuale* che la Commissione deve annualmente presentare al Parlamento europeo indicando gli obiettivi raggiunti e realizzati dall'Unione europea e le misure adottate.

Lo strumento di maggiore forza assegnato dai Trattati al Parlamento europeo è rappresentato indubbiamente dalla possibilità di approvare una *mozione di censura nei confronti della Commissione* (art. 234 TFUE). Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico. La mozione per essere approvata richiede il raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei voti espressi e della maggioranza dei membri del Parlamento europeo. In tale caso i membri della Commissione si dimettono collettivamente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione.

Con riguardo al significato di tale controllo nel quadro del rapporto fra istituzioni, è da evidenziare che tale potere di censura del Parlamento europeo (allora Assemblea) era previsto già nei Trattati istitutivi. In tal modo i "fondatori" delle Comunità dimostrarono di essere pienamente consapevoli delle dinamiche di fondo che inevitabilmente si sarebbero sviluppate fra le istituzioni comunitarie ed in cui la Commissione (istituzione incaricata di vigilare sul rispetto dei Trattati e della normativa comunitaria) si sarebbe facilmente venuta a trovare in contrasto con i governi degli Stati membri (e con l'istituzione nella quale questi ultimi trovano diretta rappresentanza, e cioè il Consiglio, depositario – allora esclusivo – del potere normativo e comunque dei maggiori poteri nell'ordinamento europeo). L'assegnazione al Consiglio di un potere di control-

lo nei confronti della Commissione avrebbe fortemente indebolito il ruolo ed i poteri di quest'ultima, sicché il controllo sulla Commissione (che, a sua volta, non può non essere previsto pena il rischio di un potere "incontrollato") non poteva che ricadere sulla Assemblea (poi Parlamento europeo). E questo "modellino" istituzionale ha trovato piena consacrazione con l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo, dopo ogni elezione, elegge, per la durata della legislatura, il *Mediatore europeo* (il cui mandato è rinnovabile), avente la funzione di ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione (o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro) riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione (salvo la Corte di giustizia nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali). Il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore sono stabilite dal Parlamento europeo mediante regolamento (secondo una procedura legislativa speciale) previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio.

Il Mediatore (di propria iniziativa o in base alle denunce presentategli direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo) procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Il Mediatore europeo, dopo aver svolto l'attività istruttoria relativa ad ogni denuncia, riferisce al Parlamento europeo. Il Mediatore, qualora constati un caso di cattiva amministrazione, ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicare le proprie considerazioni. Il Mediatore infine trasmette una relazione al Parlamento europeo e all'organismo interessato. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine. Ogni anno il Mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle proprie indagini.

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri, una *petizione* al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo concerne direttamente.

In merito al potere legislativo, una volta riconosciuto che oggi il Parlamento europeo è senz'altro chiamato a "partecipare" al processo di formazione degli atti legislativi europei, va parimenti ricordato che con-

cretamente tale ruolo continua ad essere caratterizzato da un'intrinseca "debolezza" discendente da una pluralità di ragioni (v. *infra*).

Più significativo si rivela invece il ruolo di controllo svolto dal Parlamento europeo nei confronti della Commissione: dal voto di approvazione della Commissione alla mozione di censura della stessa, dall'esame della relazione annuale alla possibilità di istituire commissioni di inchiesta, dall'approvazione del bilancio (riguardo al quale il Parlamento europeo gode di importanti poteri) all'esame dei conti e del rendiconto finanziario, dalla nomina del Mediatore alla presentazione di interrogazioni nei confronti della Commissione e del Consiglio.

Dal punto di vista della funzione di controllo deve evidenziarsi l'assenza nell'assetto istituzionale europeo della possibilità per il Parlamento europeo di strumento efficaci nei confronti del Consiglio europeo e del Consiglio. La "debolezza" del Parlamento nei confronti delle altre istituzioni politiche europee (e che da sempre viene ritenuta ragione del *deficit* democratico del sistema europeo) discende dall'origine stessa delle Comunità e dalla persistente volontà dei governi degli Stati membri di privilegiare, rafforzandola, nella formazione delle decisioni, la componente intergovernativa, con conseguenziale "sofferenza" delle componenti comunitarie (oggi, europee), di cui il Parlamento europeo costituisce sicuramente l'espressione maggiore.

Un ulteriore aspetto da rimarcare è quello relativo alla difficoltà di definizione di meccanismi di funzionamento del principio di responsabilità anche nei confronti dei membri del Parlamento europeo. L'assenza di veri "partiti politici a livello europeo" (come indicati nel TUE) rende particolarmente ardua la capacità di funzionamento, a tale livello, del principio democratico e, del resto, lo stesso TUE, assegna ai partiti "a livello europeo" il compito di contribuire «a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini». La "distanza" esistente tra cittadini europei e Parlamento europeo costituisce un ulteriore fattore di debolezza di quest'ultimo in quanto indebolisce ogni richiesta di rafforzamento dello stesso.

Nell'evoluzione dell'ordinamento europeo il passaggio costituito dall'introduzione dell'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo rappresenta senz'altro un momento importante se non decisivo. La rappresentatività di cui il Parlamento europeo viene a godere costituisce infatti, dal punto di vista della teoria democratica, un rafforzamento dell'ordinamento europeo che però, per non restare un mero *slogan*, necessita dell'attribuzione allo stesso di adeguati poteri di decisione legislativa e di poteri di controllo e di indirizzo politico.

La previsione di un Parlamento eletto a suffragio universale rappresenta un carattere originale dell'ordinamento giuridico europeo sia dal punto di vista del diritto internazionale (e che porta argomentazioni a sostegno dell'orientamento dottrinale secondo cui l'ordinamento europeo, pur derivando da quello internazionale, ha progressivamente assunto caratteri autonomi ed indipendenti rispetto sia all'ordinamento internazionale che a quello degli Stati membri), sia dal punto di vista di ciascun ordinamento interno. Ogni singolo Stato è infatti chiamato a misurarsi con un ordinamento (quello europeo) che può vantare anche una diretta legittimazione democratica che, da un lato, scavalca le stesse rappresentanze di ciascuno Stato membro e, dall'altro lato, tende alla (o quanto meno gode di una potenzialità di) contrapposizione rispetto alla legittimazione dei parlamenti dei singoli Stati. Il riconoscimento all'ordinamento europeo di un carattere autonomo comporta in misura ancora maggiore la necessità di una garanzia di democraticità di tale ordinamento e dunque, dal punto di vista della dottrina costituzionalistica, la necessità di riflettere sul ruolo e sul significato da riconoscere alla rappresentanza politica nell'ordinamento europeo.

L'elezione diretta assegna al Parlamento europeo una indiscutibile carica di rappresentatività politica, che nella logica democratica dovrebbe farne il, o comunque un, protagonista dell'ordinamento europeo. Lo stesso Parlamento europeo si è dimostrato subito cosciente della propria rappresentatività e, fin dagli inizi degli anni Ottanta, ha approvato numerose risoluzioni tendenti a richiedere l'aumento dei propri poteri, specialmente in materia di risorse proprie e di bilancio. La legittimazione democratica ha così determinato nello stesso Parlamento europeo una maggiore consapevolezza del proprio ruolo nelle dinamiche decisionali europee e nel rapporto con le altre istituzioni europee.

Quest'ordine di considerazioni spinge a riflettere sul ruolo dei partiti politici nella realtà europea e sul problema della organizzazione a livello europeo dei partiti politici. Infatti, se l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo ha spinto i partiti politici dei diversi Stati membri a prevedere momenti di collegamento, giungendo a forme di aggregazione di livello europeo, cui il Trattato di Maastricht ha dato una prima consacrazione (riconoscendo esplicitamente l'art. 138A di tale Trattato il ruolo di fattore di integrazione del partito politico a livello europeo; ed oggi l'art. 10, par. 4, TUE afferma che "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione"), è anche generalmente riconosciuto

che all'interno di ciascun gruppo del Parlamento europeo la nazionalità continua ad essere un fattore di divisione.

Il Parlamento europeo ha assunto numerose iniziative volte a rivendicare maggiori spazi – di indirizzo, legislativi e di controllo – nei confronti delle altre istituzioni europee e destinate anche a svolgere un ruolo propulsivo all'interno dell'ordinamento europeo.

Da ultimo può citarsi l'azione del Parlamento europeo con riguardo alla Brexit (v. *infra* cap. IV), ma emblematica si rivela l'elaborazione, da parte del primo Parlamento europeo eletto direttamente dal corpo elettorale, del progetto di Trattato sull'Unione europea (approvato nel 1983), nel quale il potere legislativo veniva distribuito, nella logica della co-decisione legislativa, tra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri (ristrutturato e ridenominato Consiglio dell'Unione). Alcuni contenuti di quel progetto si rinvengono nell'Atto Unico Europeo e, ancor di più, nel Trattato di Maastricht (ed oggi nel Trattato di Lisbona).

Gli sviluppi istituzionali dell'Unione europea ed il rafforzamento del processo di integrazione europea pongono in misura sempre maggiore il problema del controllo democratico delle politiche europee e dunque di una maggiore attribuzione di poteri al Parlamento europeo in quanto unico organo caratterizzato da una diretta investitura popolare.

È stato da tempo riconosciuto che «il primo problema costituzionale» dell'Unione europea è quello di assicurare «adeguati canali rappresentativi o partecipativi a livello europeo alle componenti nazionali». Secondo questa prospettiva il problema della «doppia legittimità dell'Unione europea» (la legittimazione statutale e la legittimazione democratica) si pone come principale questione di diritto costituzionale (anche maggiore di quella relativa alla questione delle progressive limitazioni di sovranità degli Stati membri) sicché quello della «parlamentarizzazione» dell'Unione europea, nel senso di una «adeguata sistemazione del controllo democratico» del Parlamento europeo sul governo dell'Unione, costituisce un tema che richiede una risposta adeguata. E tale risposta potrebbe giungere dando vita ad un «sistema parlamentare europeo» basato su una «comunicazione» tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. In tale ricostruzione il Parlamento europeo viene ad essere «un elemento parziale del potere parlamentare europeo complessivo» (Manzella).

Questa ricostruzione, volta a coinvolgere i parlamenti degli Stati membri nelle dinamiche della forma di governo dell'Unione europea cerca di proporre una soluzione (che non sia rimessa interamente nelle mani degli esecutivi statali) alle questioni che ruotano attorno ai rapporti fra ordinamento europeo e ordinamenti statuali. I parlamenti nazionali rivен-

dicano un controllo sull'operato in sede europea dei propri governi (che tendono a sfuggire con riguardo alle decisioni assunte a livello europeo al potere di indirizzo del parlamento statale) e siffatta rivendicazione trova un'ulteriore importante giustificazione proprio nell'assenza, in sede europea, di un adeguato controllo di tipo parlamentare.

In un discorso di ambito più generale, è stato sottolineato che «nel costituzionalismo contemporaneo, l'incontro fra la tradizione liberale ed il principio democratico non si configura secondo un modello assolutamente uniforme», ed infatti tale "incontro" ha dato luogo ad equilibri istituzionali differenti «fra l'aspetto procedurale della democrazia ed un'istanza di democrazia intesa come condizione sociale effettiva» (Ridola). Proiettando queste considerazioni sull'argomento in oggetto, può dirsi che l'affermazione del principio democratico nell'ordinamento europeo ha senz'altro impresso una spinta evolutiva ai preesistenti equilibri istituzionali, ma sono rimaste purtroppo inevase numerose istanze democratiche di effettiva condizione sociale, ed i risultati non si rivelano pienamente soddisfacenti nemmeno dal punto di vista degli aspetti procedurali.

Per usare un'espressione di Dahl può affermarsi che quello fra efficienza dell'ordinamento ed effettività della cittadinanza è indubbiamente un fondamentale dilemma della democrazia in generale e, in particolare, degli Stati democratici contemporanei. Ma sembra pienamente condivisibile il principio per cui "l'impegno nei confronti dei valori democratici" "obbliga" a "valutare il rapporto costi-benefici" tra i termini di tale dilemma facendo gravare sui sostenitori dell'efficienza (che non può certo limitarsi ad una apodittica affermazione) «l'onere di provare che i relativi compromessi rafforzano i valori della maggioranza dei cittadini» (Dahl).

Il problema di fondo quindi è rappresentato dalla necessità di una ulteriore evoluzione dei poteri del Parlamento europeo nei confronti dell'esecutivo europeo e della c.d. tecnocrazia europea. Naturalmente una semplice estensione dei poteri del Parlamento europeo può rivelarsi insufficiente, perché è necessario che a tale estensione si accompagni una crescita concreta del reale peso politico del Parlamento europeo, cosicché esso possa effettivamente diventare la sede nella quale l'Unione europea elabora ed assume le proprie decisioni. Ed è in tale prospettiva che emerge l'importanza della rappresentanza politica, intesa appunto non solo come istituto di legittimazione del potere (e dunque ragione di ampliamento della competenze del Parlamento europeo), ma anche come effettivo ed efficiente canale di comunicazione fra le istanze del corpo elettorale e le decisioni assunte in sede istituzionale.

Peculiare significato assume il *rapporto del Parlamento europeo con i parlamenti nazionali*. In seguito alle modifiche introdotte con il trattato di Lisbona i parlamenti nazionali possono esaminare i progetti normativi dell'Unione europea, partecipare alla revisione dei trattati e possono prendere parte alla valutazione delle politiche dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre il trattato di Lisbona ha rimesso ad accordi fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali la definizione dell'organizzazione e della promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione europea. Ed il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni (nel 2009 e nel 2014) che trattano specificamente dello sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Tale cooperazione si sviluppa a diversi livelli. In particolare va ricordato che le commissioni competenti per gli affari dell'Unione europea dei parlamenti nazionali e i deputati al Parlamento europeo si riuniscono regolarmente in seno alla *Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea* (COSAC).

5. La Commissione europea

La *Commissione europea* riveste un ruolo peculiare all'interno dell'assetto istituzionale europeo. Secondo il TUE essa "promuove l'interesse generale dell'Unione" (art. 17 TUE) e dispone di poteri di iniziativa, istruttori, esecutivi, di controllo, nonché poteri legislativi su delega del Consiglio. Il TUE specifica che la Commissione è dotata di ogni potere di iniziativa che si riveli "appropriato" al fine di promuovere l'interesse generale dell'Unione. Tutte le responsabilità (e non solo quelle esecutive e di controllo) della Commissione si collegano strettamente con il compito generale assegnato alla stessa di vigilare sull'applicazione e sul rispetto dei trattati e del diritto dell'Unione europea nonché sul rispetto delle misure adottate da ogni istituzione europea in virtù dei trattati.

La Commissione cumula dunque poteri di vigilanza, ma anche di iniziativa che, a loro volta, incidono non poco sui contenuti delle concrete decisioni (anche normative) dell'Unione europea e, più in generale, sulle dinamiche dei rapporti fra le istituzioni europee.

In merito al *potere di iniziativa*, il TUE specifica (con riguardo al potere legislativo) che un atto legislativo dell'Unione può essere adottato "solo su proposta della Commissione" (salvo che i trattati non dispongano diversamente), mentre i restanti atti sono adottati su proposta della Commissione laddove i trattati prevedano tale competenza.