

# L'UNIONE EUROPEA

## 1. Caratteri generali

L'Unione europea (Ue) è un'organizzazione sovranazionale di cui fanno parte attualmente 28 stati membri, essa ha il potere di emanare proprie leggi immediatamente ed automaticamente efficaci in tutti gli stati membri, comportando una notevole limitazione della sovranità degli stati aderenti.

## 2. Le tappe dell'integrazione europea

Alla fine della seconda guerra mondiale gli Stati Uniti d'America e l'ex Unione sovietica erano i protagonisti dell'equilibrio internazionale, mentre i paesi dell'Europa si trovavano divisi in due blocchi contrapposti sotto l'influenza delle due superpotenze.

Questa situazione di debolezza e di dipendenza spinse i paesi europei appartenenti al blocco occidentale verso una politica di collaborazione reciproca. Nel 1951 sei paesi (Italia, Francia, Repubblica federale di Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) crearono la prima organizzazione comune, la Comunità del Carbone e dell'acciaio (Ceca). Nel 1957 con il Trattato di Roma diedero vita alla Cee, Comunità economica europea. La sua finalità fondamentale fu quella di creare un mercato comune tra gli stati membri e di assicurare la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone.

Per oltre 20 anni la Comunità europea è rimasta limitata ai 6 paesi che l'avevano fondata; dal 1970 circa è stato avviato un processo di espansione che ha coinvolto tutti i paesi dell'Europa occidentale. Dopo il crollo del comunismo e la dissoluzione dell'Unione sovietica l'espansione si è estesa anche ai paesi dell'Europa orientale, fino ad arrivare ad includere 28 paesi membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria.

Attualmente sono in corso i negoziati con altri 5 paesi ( Islanda, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia) che hanno presentato domanda di adesione.

Gli stati aderenti alla Comunità europea hanno concluso 5 importanti trattati che hanno modificato profondamente il trattato istitutivo del 1957. Essi sono: 1986 il trattato di Lussemburgo, il quale ha disposto la creazione del mercato unico a partire dal 1 gennaio 1993; 1992 il trattato di Maastricht, il quale ha istituito l'Unione europea ed ha fissato le tappe per l'adozione della moneta unica (euro); 1997 e 2001 i trattati di Amsterdam e di Nizza, i quali hanno ampliato le competenze dell'Unione europea e ne hanno modificato l'organizzazione; 2007 il trattato di Lisbona.

### **3. La Costituzione dell'Unione europea**

L'Unione europea non ha una vera e propria Costituzione, ma si basa su tre testi normativi:

- Il trattato dell'Unione europea, il quale contiene le norme fondamentali sull'organizzazione dell'Ue;
- Il trattato sul funzionamento dell'Unione, il quale contiene le funzioni dell'Ue;
- La Carta dei diritti fondamentali, contiene i diritti fondamentali dei cittadini europei.

Questi tre testi sono trattati internazionali e possono essere modificati soltanto da un nuovo trattato internazionale sottoscritto da tutti gli stati aderenti.

### **4. L'organizzazione**

I principali organi dell'Ue sono il parlamento europeo, il consiglio europeo, il consiglio dell'Ue, la commissione e la corte di giustizia.

#### **Parlamento europeo**

Il parlamento europeo è formato da 766 deputati, eletti a suffragio universale ogni 5 anni, dai cittadini di tutti i paesi dell'Ue. Ha sede a Strasburgo in Francia. Ogni paese elegge i propri deputati secondo modalità diverse stabilite

da ciascun stato membro. All'interno del parlamento europeo i deputati non sono divisi per nazione, ma per gruppi politici formati dai partiti di ispirazione analoga a quella degli stati che compongono l'UE.

Il parlamento europeo svolge le seguenti funzioni:

- Condivide con il consiglio il potere legislativo;
- Approva il bilancio dell'UE;
- Svolge una funzione di controllo sul potere esecutivo: approva la commissione una volta che essa è stata designata dai governi nazionali, e può darle la sfiducia costringendola alle dimissioni.

### **Il consiglio europeo**

Il consiglio europeo è formato dai capi di stato (tipo la Francia, la quale è una repubblica presidenziale) o di governo degli stati membri, dal suo presidente, nonché dal presidente della commissione. Di regola si riuniscono a Bruxelles due volte ogni semestre, su convocazione del presidente. Nel consiglio europeo ogni paese è rappresentato ai massimi livelli.

Il consiglio europeo elegge un presidente il cui mandato dura due anni e mezzo ed è rinnovabile una sola volta, durante il mandato nel suo paese non può ricoprire alcun incarico pubblico. Oltre a presiedere i lavori del consiglio europeo e a favorirne la coesione, il presidente rappresenta l'UE all'esterno per le materie relative alla politica estera e di sicurezza.

Le riunioni del consiglio europeo, nel linguaggio giornalistico dette "vertici europei", definiscono periodicamente gli orientamenti politici generali, affrontano le questioni più complesse, cercano di trovare una soluzione in caso di conflitto tra gli stati membri. Inoltre, il consiglio europeo propone al parlamento il nome del presidente della commissione e, con il suo consenso, indica i membri della commissione stessa che devono poi essere approvati dal parlamento.

Il consiglio europeo non ha potere legislativo, questo spetta al consiglio dell'UE e al parlamento. La sua funzione consiste nel fornire gli orientamenti politici generali dell'Unione. Il consiglio europeo è importante perché gli indirizzi che scaturiscono da questo orientano l'attività di tutti gli altri organi dell'Unione.

### **Il consiglio dell'Unione europea**

Il consiglio dell'Unione europea, detto anche consiglio, rappresenta i governi dei 28 stati membri ed esercita il potere legislativo congiuntamente con il parlamento europeo. Esso è formato dai ministri dei governi degli stati membri, non ci sono membri fissi, in quanto ciascun paese è rappresentato dal ministro che ha competenza relativa alle questioni che sono di volta in volta in discussione. Le possibili configurazioni del consiglio sono:

- Affari generali; - Affari esteri; - Economia e finanza (ECOFIN); - Giustizia ed affari interni (GAI); - Trasporti, telecomunicazioni ed energia; - Agricoltura e pesca; - Ambiente; - Istruzione, gioventù, cultura e sport; - Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori; - Competitività.

La presidenza del consiglio è tenuta a rotazione per un periodo di 6 mesi da ciascun paese. Attualmente il consiglio prende le sue decisioni con le votazioni a maggioranza qualificata (ossia superiore al 50%) e non più all'unanimità; quest'ultima è richiesta soltanto per questioni particolarmente importanti indicate esplicitamente nel trattato istitutivo.

Quando è prevista la maggioranza qualificata una proposta è approvata se, all'interno del consiglio, riceve il voto favorevole di almeno 15 stati membri e se essi rappresentano almeno il 65% della popolazione totale dell'UE.

## **La commissione**

La commissione formula le proposte di legge e dirige gli apparati amministrativi dell'Unione; dispone cioè del potere esecutivo.

La commissione è un organismo permanente formato da 28 membri, uno per ogni paese:

- Il presidente della commissione
- Il ministro degli esteri dell'UE che assume anche l'incarico di vicepresidente della commissione
- 26 commissari

Ogni membro della commissione è proposto da uno stato membro ed è scelto tra le persone che abbiano dimostrato il loro impegno per l'Europa e che offrano garanzie di indipendenza.

Dopo l'elezione del parlamento si forma la commissione, tenendo conto dei risultati elettorali. Il consiglio europeo designa un candidato alla presidenza della commissione, e quest'ultimo deve essere approvato dal parlamento, il quale può anche rifiutare l'approvazione e dare la possibilità al consiglio europeo di scegliere un altro candidato.

Successivamente il consiglio europeo, d'accordo con il presidente, designa i commissari ed il ministro degli esteri, i quali devono essere approvati sempre dal parlamento.

L'attività della commissione è posta sotto il controllo del parlamento che può darle la sfiducia e costringerla alle dimissioni. La commissione resta in carica per 5 anni, ossia fino alle successive elezioni del parlamento.

I commissari agiscono collegialmente per realizzare gli interessi dell'Unione europea nel suo complesso e non per gli interessi dei propri paesi, infatti essi non appartengono e non dipendono dai propri governi. Ogni commissario si

occupa di un determinato settore di attività ed il presidente attribuisce ad ogni commissario la responsabilità relativa ad uno specifico settore politico.

La commissione svolge le seguenti funzioni:

- Ha il potere di iniziativa legislativa, ossia formula le proposte di regolamento o di direttiva da sottoporre al parlamento ed al consiglio;
- Gestisce il bilancio dell'UE e attribuisce i finanziamenti;
- Cura l'attuazione delle politiche europee;
- Vigila sul rispetto del trattato istitutivo da parte degli stati membri; quando constata che si è verificata un'infrazione può ricorrere alla corte di giustizia contro lo stato inadempiente;
- È portavoce dell'UE; negozia accordi internazionali con altri stati del mondo per conto dell'UE

Alle dipendenze della commissione c'è un apparato burocratico composto da circa 20.000 eurocrati o burocrati europei suddivisi in 40 direzioni generali e numerose agenzie. La commissione ha sede a Bruxelles in Belgio.

### **La corte di giustizia**

La corte di giustizia ha il potere giudiziario, essa ha sede a Lussemburgo ed è formata da 28 giudici, uno per ogni stato membro, designati di comune accordo dai governi. I giudici restano in carica per 6 anni.

Le principali funzioni della corte consistono nel:

- Giudicare gli stati membri nel caso essi non applicano correttamente il trattato istitutivo dell'UE. Il ricorso contro uno stato membro può essere proposto dalla commissione o da un altro stato. Le sentenze della corte possono ordinare allo stato inadempiente di provvedere ad adeguare la propria legislatura al diritto comunitario;

- Pronunciarsi sulla corretta interpretazione del diritto comunitario. Se nel corso di un processo in uno stato membro vengono sollevati dubbi sull'interpretazione di una norma europea, il giudice rinvia la questione alla corte di giustizia, la quale ha l'ultima parola sull'interpretazione del diritto comunitario.

## 5. Le leggi europee

L'Unione europea può emanare due tipi di leggi:

- **I regolamenti** sono atti normativi dotati di portata generale, si applicano automaticamente in tutti gli stati membri ed hanno efficacia diretta ed immediata. Sono quindi obbligatori per tutti i cittadini dell'UE ed entrano a far parte dell'ordinamento giuridico di ciascun paese membro senza bisogno che essi vengano recepiti da una legge nazionale. Nelle materie di competenza dell'UE i regolamenti prevalgono sulle leggi interne dei singoli stati membri
- **Le direttive** sono atti normativi che vincolano gli stati. Esse fissano i risultati da raggiungere, ma lasciano agli stati la scelta delle forme e dei mezzi da adottare per la realizzazione di un determinato obiettivo. Sono atti legislativi indirizzati agli stati e non direttamente ai cittadini. Gli stati sono tenuti a emanare proprie leggi che si adeguano al contenuto delle direttive. Lo strumento della direttiva viene usato principalmente per realizzare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Se uno stato non provvede ad adeguare la propria legislazione a una direttiva nel termine da essa stabilito, può essere condannato per inadempimento dalla corte di giustizia.

### **Il procedimento legislativo**

Il procedimento legislativo si mette in moto solo su iniziativa della commissione europea che predispose un testo di regolamento o direttiva e lo trasmette al parlamento e al consiglio.

In base alla materia trattata dalla proposta di legge vi sono due diverse procedure:

- **la procedura legislativa ordinaria** si applica quasi a tutte le materia. Il parlamento e il consiglio sono posti in una condizione di parità: la legge deve essere approvata prima dal parlamento e poi dal consiglio a maggioranza qualificata con lo stesso testo. Se c'è disaccordo tra parlamento e consiglio, interviene un comitato di conciliazione, formato da due organi, che cerca di concordare un testo che sia accettabile da entrambe le parti. Se una delle due istituzioni non adotta la proposta. La legge non è approvata.
- **La procedure legislativa speciale** si applica a materie delicate, come la politica estera, la politica di sicurezza e di difesa dell'UE. Qui il consiglio assume una posizione di preminenza sul parlamento. In tali casi è spesso previsto che il consiglio deliberi all'unanimità.

Una volta approvati dal consiglio, i regolamenti e le direttive sono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee. (anche la Gazzetta ufficiale italiana riporta il testo in appositi fascicoli periodici)

## 6. Le competenze

L'UE ha competenza esclusiva per quelle materie completamente europeizzate e sottratte alla decisione degli stati nazionali, e sono:

- Le dogane
- Le regole per la concorrenza
- la politica monetaria per gli stati che hanno adottato l'euro
- la politica commerciale comune.

Essa ha invece competenza concorrente, nel senso che possono essere regolate sia a livello europeo che a livello nazionale. Qualora decida l'UE prevale su decisioni nazionali. Le materie sono tante, come l'agricoltura, l'ambiente, la protezione dei consumatori ecc..



Le materie che restano di competenza dei singoli stati, ma sulle quali l'UE può svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli stati membri, sono la salute, l'industria, il turismo, la cultura, l'istruzione, lo sport, la protezione civile.

## **7. Le politiche europee**

Le politiche comuni sviluppate dall'Ue nei settori di sua competenza e secondo i fini stabiliti nel Trattato sono molto numerose. Alcune di queste sono: il mercato unico, la politica agricola, l'unione monetaria, la politica di coesione e la politica estera, difesa e giustizia.

**Il mercato unico.** L'Ue creò un grande mercato unico in Europa: “senza frontiere interne, nel quale assicura la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali”. Cosa vuol dire? Abolizione dei controlli fisici ed abolizione delle barriere legali che tendevano ad ostacolare la libera circolazione di persone e merci tra paesi europei. Es. Il riconoscimento dei titoli di studio.

Il Trattato di Schengen prevedeva la progressiva eliminazione di controlli alle frontiere comuni e l'introduzione di un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi. Lo spazio Schengen è stato firmato da 22 membri dell'Ue e 4 stati non aderenti all'Ue. Ne rimangono fuori Gran Bretagna, Romania e Cipro, per entrare in questi paesi anche i cittadini europei sono soggetti a controlli.

**La politica agricola.** Essa si prefigge di garantire gli approvvigionamenti e di correggere gli squilibri presenti nelle agricolture dei singoli paesi. Il suo strumento principale è il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), mediante il quale la Comunità provvede a ritirare le eccedenze di prodotti agricoli, pagandone il prezzo agli agricoltori ed evitando un eccessivo ribasso dei prezzi.

**L'unione monetaria.** L'obiettivo più ambizioso dell'Ue era quello di sostituire la moneta nazionale con l'EURO, una moneta comune a tutti gli stati membri.

Il processo è iniziato nel 1992 fino a quando il 1 marzo 2002 l'euro ha sostituito completamente la moneta nazionale. È stato istituito, inoltre, un nuovo organo, chiamato Banca Centrale europea, con sede a Francoforte, cui compete l'emissione dell'euro ed il controllo sulla sua circolazione. Gli stati che aderiscono all'unione monetaria si sono assunti l'impegno di rispettare alcuni parametri economici, contenuti nel patto di stabilità, per evitare che la moneta unica possa essere minacciata dall'instabilità.

**La politica di coesione.** La politica di coesione economica e sociale comprende le misure dirette a correggere gli squilibri che esistono tra le diverse regioni europee e favorire lo sviluppo delle regioni più povere, la riconversione delle aree industriali in declino, la crescita del numero dei posti di lavoro ecc... Tale politica ha assunto un'importanza sempre più rilevante. Nel periodo 2014-2020 l'Ue finanzia i progetti che sono stati elaborati dalle singole regioni e la cui realizzazione rientra in uno dei tre obiettivi indicati nella programmazione, e sono:

- Convergenza-solidarietà tra le regioni, cioè miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione delle regioni in ritardo di sviluppo. (in Italia sono: campania, calabria, puglia e sicilia);
- Competitività regionale ed occupazione, cioè rafforzamento della competitività, dell'occupazione e dell'attrattività di tutte le regioni d'Europa che non rientrano nell'obiettivo di convergenza;
- Cooperazione territoriale europea, cioè incentivazione della cooperazione transfrontaliera sia tra stati che tra regioni.

L'Ue ha destinato il 47% del proprio bilancio ai fondi strutturali che servono a finanziare tali interventi.

**Politica estera, difesa e giustizia.** Fino a qualche tempo fa ogni stato agiva per proprio conto e l'Europa anche su gravi problemi internazionali non riusciva e non riesce ad esprimere una posizione unica, perché i singoli paesi sono molto

restii a rinunciare alla sovranità nazionale sulla politica estera, difesa e giustizia. Per affrontare questo problema, è stata introdotta una speciale procedura di cooperazione con lo scopo di facilitare il raggiungimento di una posizione comune tra gli stati membri su due tipi di questioni:

- Politica estera e sicurezza (compresa l'integrazione delle forze armate)
- Giustizia e affari interni ( libero movimento delle persone, lotta contro il terrorismo e criminalità organizzata, ecc)

In questi due settori è richiesta per lo più l'adozione della procedura legislativa speciale che prevede che il consiglio deliberi all'unanimità.