



COMPENDIO DI
DIRITTO
de**ll'UNIONE**
EUROPEA

**Aspetti istituzionali
e politiche dell'Unione**

XIX EDIZIONE

A cura di
Simonetta Gerli

2019

EDIZIONI GIURIDICHE
SIMONE[®]
dal 1968

Gruppo Editoriale **Simone**

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

Vietata la riproduzione anche parziale

Tutti i diritti di sfruttamento economico dell'opera appartengono alla Simone S.r.l.
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)

Di particolare interesse per i lettori di questo volume segnaliamo:

- 47** • Diritto dell'Unione europea
- 47/5** • Schemi e schede di diritto dell'Unione europea
- 47/6** • Le politiche dell'Unione europea
- 47/11** • La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
- 516/1** • Codice breve dell'Unione europea
- E11/A** • Codice dell'Unione europea esplicito
- OP13** • Codice dell'Unione europea operativo TUE e TFUE commentati articolo per articolo

*Il catalogo aggiornato è consultabile sul sito: www.simone.it
ove è anche possibile scaricare alcune pagine saggio dei testi pubblicati*

L'elaborazione del testo, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze

Finito di stampare nel mese di aprile 2019
da «CBL Grafiche s.r.l.» - Napoli
per conto della SIMONE S.r.l. - Via F. Russo, 33/D - 80123 - Napoli

Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno

PREMESSA

Il *Compendio di Diritto dell'Unione Europea* è caratterizzato da un'esposizione chiara e sintetica delle tematiche concernenti gli aspetti istituzionali e le politiche dell'Unione.

Nelle **prime due parti** del testo sono esposte *l'evoluzione storica, la natura giuridica dell'Unione e il suo quadro istituzionale*; nella **terza e quarta parte** sono delineati *il sistema delle fonti e i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione e gli ordinamenti degli Stati membri* (con particolare riguardo alla questione dell'adattamento del diritto italiano alla normativa europea). Nell'**ultima parte** sono ricostruite, attraverso concetti chiave, le politiche interne ed esterne dell'Unione.

Il volume viene pubblicato in un momento particolarmente caotico per il Regno Unito, che precede il periodo delle elezioni europee nei vari Stati membri, dal 23 al 26 maggio. Questo Paese, dopo l'ennesima bocciatura dell'*Accordo di recesso*, da parte del Parlamento inglese, sta tentando di trovare un piano di uscita dall'Unione. Pertanto, al Vertice straordinario del Consiglio europeo, tenutosi il 10 aprile, è stata concessa una proroga del termine, di cui all'art. 50 par. 3 del Trattato, al 31 ottobre 2019, per consentire al Regno Unito di ratificare tale Accordo.

Tra le altre novità di cui questa XIX edizione tiene conto, si segnala, in particolare, la decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, relativa alla distribuzione dei rappresentanti in seno al Parlamento europeo, durante la legislatura 2019-2024, il regolamento (UE) 2018/1725 del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e il regolamento 2018/1727 del 14 novembre 2018 sull'istituzione della nuova unità Eurojust.

Per le sue caratteristiche, il Compendio costituisce, quindi, un utile supporto per la preparazione di esami e concorsi e per l'aggiornamento professionale.

Parte prima
Storia dell'integrazione europea

Capitolo 1 - I Trattati istitutivi e le prime tappe delle Comunità europee

1. La nascita dell'Europa unita	Pag.	7
2. Il Trattato istitutivo della CECA.....	»	8
A) La dichiarazione Schuman	»	8
B) La nascita della CECA e la sua estinzione.....	»	9
3. L'istituzione della CEE e della CEEA (EURATOM).....	»	10
4. Il periodo transitorio (1958-1969)	»	12
A) L'avvio del periodo transitorio.....	»	12
B) La crisi del 1965, la politica della sedia vuota e il compromesso di Lussemburgo	»	12
C) La fusione degli esecutivi	»	13
D) La nuova politica finanziaria e la Corte dei conti.....	»	13
5. L'adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca	»	13
6. L'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo.....	»	13
7. L'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo	»	14
Questionario	»	14

Capitolo 2 - Dalle Comunità europee all'Unione europea

1. Cenni introduttivi.....	»	16
2. Il Libro bianco e l'Atto Unico europeo.....	»	16
3. Il mercato unico europeo.....	»	17
4. Il Trattato di Maastricht	»	18
A) Generalità.....	»	18
B) I tre pilastri.....	»	18
5. L'adesione della Finlandia, dell'Austria e della Svezia: l'Europa a 15	»	19
6. Il Trattato di Amsterdam	»	19
7. Il Trattato di Nizza.....	»	20
8. L'unione monetaria e l'introduzione dell'euro	»	21
9. Il Trattato di Lisbona	»	22
10. L'adesione di nuovi Stati membri e il referendum del Regno Unito	»	25
11. La crisi dell'Unione europea e la Dichiarazione di Roma	»	26
Questionario	»	29

Parte **seconda**

La struttura istituzionale dell'Unione europea

Capitolo 1 - Il sistema Unione europea

1. L'Unione europea dopo Lisbona.....	Pag.	33
A) La natura giuridica.....	»	33
B) I valori e gli obiettivi.....	»	35
C) I principi democratici.....	»	36
D) La cittadinanza europea.....	»	37
E) Il ruolo dei Parlamenti nazionali.....	»	39
2. L'assetto istituzionale dell'Unione europea.....	»	40
A) Nozioni introduttive.....	»	40
B) La trasparenza delle istituzioni.....	»	42
C) Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni.....	»	43
3. L'adesione all'Unione e il diritto di recesso.....	»	45
A) Introduzione.....	»	45
B) Il procedimento di adesione.....	»	45
C) Le condizioni dell'adesione.....	»	46
D) Le prospettive di adesione all'Unione europea.....	»	47
E) Il recesso dall'Unione.....	»	49
F) Le varie tappe del recesso del Regno Unito.....	»	50
Questionario.....	»	51

Capitolo 2 - Il Parlamento europeo

1. Introduzione.....	»	53
2. Composizione.....	»	53
A) Generalità.....	»	53
B) L'elezione a suffragio universale.....	»	55
3. Organizzazione e funzionamento.....	»	57
A) Il regolamento interno.....	»	57
B) L'organizzazione e lo svolgimento dei lavori.....	»	57
C) Gli organi del Parlamento europeo: l'Ufficio di Presidenza ..	»	58
D) Le procedure di voto.....	»	59
4. Le funzioni.....	»	59
A) Generalità.....	»	59
B) La funzione legislativa e di bilancio.....	»	59
C) Le funzioni di controllo.....	»	61
5. Parlamento europeo e parlamenti nazionali.....	»	63
Questionario.....	»	64

Capitolo 3 - Il Consiglio europeo

1. Introduzione.....	Pag.	65
2. Composizione, competenze e funzionamento	»	65
A) Composizione.....	»	65
B) Competenze e funzionamento	»	66
3. Il Presidente del Consiglio europeo.....	»	66
4. Gli atti	»	67
Questionario	»	67

Capitolo 4 - Il Consiglio (dei ministri)

1. Introduzione.....	»	68
2. Composizione.....	»	68
A) Formazioni del Consiglio.....	»	68
B) La Presidenza del Consiglio.....	»	69
3. Le funzioni del Consiglio	»	70
4. Il funzionamento	»	70
A) Generalità.....	»	70
B) Il Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER)	»	71
5. Sistemi di votazione del Consiglio.....	»	72
A) Generalità.....	»	72
B) Votazione a maggioranza qualificata	»	72
C) La minoranza di blocco	»	74
D) Votazione all'unanimità	»	74
E) Votazione a maggioranza semplice	»	74
Questionario	»	75

Capitolo 5 - La Commissione europea

1. Nozioni introduttive.....	»	76
2. Composizione, <i>status</i> dei membri della Commissione e nomina	»	76
A) Composizione.....	»	76
B) <i>Status</i> dei membri della Commissione	»	77
C) Nomina.....	»	78
3. Il Presidente della Commissione europea.....	»	79
4. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.....	»	79
5. Il funzionamento	»	80
6. Attribuzioni e poteri.....	»	81
A) Generalità.....	»	81

B) La funzione di proposta (o di iniziativa legislativa)	Pag.	81
C) La funzione esecutiva	»	81
D) La funzione di controllo	»	83
E) La funzione di rappresentanza	»	84
Questionario	»	84
 Capitolo 6 - La Corte di giustizia dell'Unione europea		
1. Introduzione.....	»	85
2. La Corte di giustizia.....	»	86
A) Composizione e funzionamento.....	»	86
B) Il procedimento.....	»	87
C) Le competenze.....	»	89
3. Il Tribunale.....	»	90
A) Generalità.....	»	90
B) Composizione e funzionamento.....	»	91
C) Competenze.....	»	92
D) Procedura.....	»	92
4. I tribunali specializzati	»	93
Questionario	»	94
 Capitolo 7 - La Banca centrale europea		
1. Introduzione.....	»	95
2. Gli organi decisionali	»	96
3. Le funzioni	»	97
4. La responsabilità della Banca per il proprio operato	»	98
Questionario	»	99
 Capitolo 8 - La Corte dei conti		
1. La composizione e l'organizzazione.....	»	100
2. Le competenze	»	100
3. L'estensione del potere d'ispezione della Corte	»	101
Questionario	»	101
 Capitolo 9 - Gli organi consultivi, la BEI e le agenzie		
1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE)	»	103
2. Il Comitato europeo delle regioni (CdR)	»	104
A) Composizione.....	»	104
B) Organizzazione	»	104
C) Competenze	»	105

3. Gli altri comitati consultivi	Pag. 105
4. La Banca europea per gli investimenti (BEI)	» 106
5. Le agenzie europee.....	» 107
6. Gli organi di vigilanza finanziaria.....	» 109
Questionario	» 110

Parte terza

La legislazione dell'Unione

Capitolo 1 - Le fonti dell'ordinamento dell'Unione europea

1. Le fonti del diritto dell'Unione	» 113
A) Diritto originario e diritto derivato.....	» 113
B) La gerarchia degli atti.....	» 114
2. L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...	» 114
3. I Trattati istitutivi e i trattati di modifica.....	» 116
4. I principi generali del diritto.....	» 118
A) Introduzione.....	» 118
B) La tutela dei diritti umani nei trattati istitutivi delle Comunità europee e la sua evoluzione giurisprudenziale	» 120
C) I diritti umani nel Trattato vigente	» 122
5. Il quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali	» 126
6. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....	» 126
A) Elaborazione del testo.....	» 126
B) I contenuti della Carta	» 126
7. Il procedimento di revisione dei trattati.....	» 127
A) Cenni introduttivi.....	» 127
B) Procedura di revisione ordinaria	» 127
C) Procedura di revisione semplificata	» 128
Questionario	» 129

Capitolo 2 - Il diritto derivato

1. Introduzione.....	» 131
2. Gli atti giuridici dell'Unione	» 131
3. Forma ed entrata in vigore degli atti: principi comuni.....	» 132
4. I regolamenti.....	» 133
A) Caratteristiche	» 133
B) Forma ed entrata in vigore	» 134

5. Le direttive	Pag.	134
A) Introduzione.....	»	134
B) Entrata in vigore e attuazione	»	135
6. Le decisioni	»	136
7. Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri.....	»	137
8. Gli atti atipici	»	138
9. La qualità redazionale della legislazione dell'Unione	»	139
A) Il miglioramento della qualità redazionale	»	139
B) Semplificazione, codificazione, rifusione e consolidazione ..	»	140
Questionario	»	141

Capitolo 3 - Le procedure di adozione degli atti

1. La ripartizione dei compiti tra le istituzioni dell'Unione	»	142
2. L'iniziativa	»	142
A) Generalità.....	»	142
B) La proposta della Commissione	»	144
3. La procedura legislativa ordinaria	»	145
A) Generalità.....	»	145
B) Le quattro fasi.....	»	145
4. Le procedure legislative speciali	»	146
A) Generalità.....	»	146
B) La consultazione	»	147
C) La procedura di approvazione (ex procedura di parere conforme).....	»	148
5. La procedura di approvazione del bilancio.....	»	148
A) Il bilancio dell'Unione	»	148
B) Le risorse proprie	»	150
C) Principi fondamentali del bilancio	»	150
D) Le spese dell'Unione europea.....	»	151
E) Il progetto preliminare di bilancio	»	152
F) La prima fase nella procedura di approvazione	»	153
G) Il comitato di conciliazione.....	»	153
H) Fase di seconda lettura.....	»	154
I) Il regime dei dodicesimi provvisori	»	154
Questionario	»	155

Parte quarta

Unione europea e Stati membri

Capitolo 1 - Il quadro delle competenze

1. Nozioni fondamentali.....	Pag. 159
2. Le varie competenze dell'Unione europea.....	» 160
3. Il principio di sussidiarietà e di proporzionalità.....	» 161
A) Generalità.....	» 161
B) Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.....	» 163
4. La clausola di flessibilità.....	» 164
5. La cooperazione rafforzata.....	» 164
A) Le cooperazioni rafforzate nei trattati comunitari.....	» 164
B) La disciplina generale sulla cooperazione rafforzata.....	» 165
C) La cooperazione rafforzata nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.....	» 167
D) La cooperazione strutturata permanente.....	» 167
Questionario.....	» 168

Capitolo 2 - La funzione giudiziaria della Corte di giustizia dell'Unione

1. Introduzione.....	» 169
2. La giurisdizione avente ad oggetto il comportamento degli Stati: il ricorso per inadempimento o infrazione.....	» 169
A) Introduzione.....	» 169
B) La procedura promossa dalla Commissione e dallo Stato membro.....	» 170
C) La sentenza della Corte: fase contenziosa.....	» 172
D) La prosecuzione del giudizio.....	» 173
3. La giurisdizione avente ad oggetto il comportamento delle istituzioni: il ricorso di annullamento e il ricorso per carenza ...	» 174
A) Introduzione.....	» 174
B) Il controllo sulla legittimità degli atti e il ricorso di annullamento.....	» 175
C) I vizi degli atti.....	» 177
D) Il ricorso per carenza.....	» 178
4. Le controversie in materia di responsabilità extracontrattuale ..	» 179
5. Le residue competenze della Corte in materia contenziosa.....	» 180
A) Le controversie tra Stati membri.....	» 180
B) Le controversie tra l'Unione ed i suoi agenti.....	» 180

C) Le controversie relative alla BEI.....	Pag. 181
D) Le controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni dell'Unione europea	» 181
E) La competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria.....	» 182
6. La competenza pregiudiziale interpretativa e di validità.....	» 183
A) Nozione	» 183
B) Deroghe all'obbligo di rinvio pregiudiziale.....	» 185
C) Nozione di organo giurisdizionale	» 187
D) Gli effetti delle sentenze.....	» 187
7. La funzione consultiva della Corte	» 188
Questionario	» 189

Capitolo 3 - Rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto degli Stati membri

1. Introduzione.....	» 190
2. La diretta efficacia del diritto dell'Unione.....	» 191
A) Nozione	» 191
B) La diretta efficacia dei trattati	» 192
C) La diretta efficacia delle direttive.....	» 193
D) La diretta efficacia delle decisioni	» 196
3. Il primato del diritto dell'Unione europea.....	» 197
Questionario	» 198

Capitolo 4 - L'adattamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento dell'Unione europea

1. Introduzione.....	» 199
2. Costituzione italiana e ordinamento dell'Unione europea	» 200
3. Le limitazioni di sovranità previste dall'articolo 11 della Costituzione.....	» 201
4. Orientamenti giurisprudenziali: Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione.....	» 202
A) Introduzione.....	» 202
B) Le prime sentenze della Corte costituzionale	» 202
C) L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale	» 202
D) Il superamento del contrasto.....	» 204
E) Il giudizio di legittimità nel ricorso in via principale.....	» 205
5. La L. cost. 3/2001 e il rispetto dei vincoli europei.....	» 207
Questionario	» 208

Capitolo 5 - L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto derivato dell'Unione

1. L'obbligo di leale collaborazione.....	Pag.	210
2. L'adattamento al diritto dell'Unione nell'esperienza italiana.....	»	210
3. Il CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei)	»	212
4. La fase ascendente del diritto dell'Unione europea	»	213
A) La partecipazione del Parlamento italiano alla definizione della politica europea e al processo di formazione degli atti ..	»	213
B) La riserva di esame parlamentare e regionale	»	214
C) Le relazioni annuali e la relazione trimestrale	»	214
D) La partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive	»	215
5. La fase discendente del diritto dell'UE	»	216
A) Introduzione.....	»	216
B) Procedure per l'esercizio di delega	»	217
C) Recepimento di atti con leggi diverse dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea.....	»	217
6. Adattamento al diritto derivato.....	»	218
A) I regolamenti.....	»	218
B) Le decisioni	»	218
C) Le direttive.....	»	218
D) Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ...	»	219
Questionario	»	220

Capitolo 6 - Il ruolo delle Regioni nell'adattamento al diritto UE

1. Le limitazioni di sovranità imposte dall'ordinamento dell'Unione ..	»	221
2. I principi della L. cost. 3/2001	»	222
3. La fase ascendente: le Regioni e la formazione degli atti dell'Unione.....	»	223
A) La legge 234/2012	»	223
B) L'intesa con il Governo e la riserva di esame.....	»	225
4. La fase discendente: le Regioni e l'attuazione del diritto dell'Unione.....	»	225
5. Il potere sostitutivo e il diritto di rivalsa dello Stato.....	»	226
A) Il potere sostitutivo (art. 41 L. 234/2012).....	»	226
B) Il diritto di rivalsa (art. 43, L. 234/2012).....	»	226
6. Il ricorso alla Corte di Giustizia su richiesta delle Regioni.....	»	227
Questionario	»	229

Capitolo 7 - La responsabilità dello Stato per le violazioni delle norme europee

1. L'adempimento degli obblighi dell'Unione e la leale cooperazione	Pag. 230
A) L'adempimento degli obblighi dell'Unione	» 230
B) L'obbligo di leale cooperazione	» 231
C) La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di responsabilità degli Stati membri.....	» 231
2. Il procedimento di infrazione e la procedura di rinvio pregiudiziale	» 232
3. La responsabilità dello Stato membro e l'obbligo del risarcimento del danno.....	» 233
A) Il risarcimento del danno per inadempimento dello Stato prima del caso Francovich	» 233
B) La sentenza Francovich	» 233
C) Gli sviluppi successivi: sentenze Brasserie du Pêcheur e Factortame e British Telecommunications.....	» 235
D) L'apposizione di un termine per la richiesta di risarcimento ..	» 235
E) Responsabilità dello Stato e ripartizione delle competenze a livello nazionale	» 236
F) Responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario	» 236
Questionario	» 239

Parte quinta

Le politiche interne ed esterne dell'Unione

Capitolo 1 - Il mercato interno e le quattro libertà

1. Il mercato interno.....	» 243
2. La libera circolazione delle merci	» 244
A) Introduzione.....	» 244
B) La realizzazione dell'unione doganale	» 244
C) La tariffa doganale comune	» 245
D) La cooperazione doganale	» 246
E) Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente	» 246
F) Monopoli pubblici a carattere commerciale	» 249
G) Il divieto di ostacoli di natura fiscale	» 249
3. La libera circolazione delle persone	» 249
A) Introduzione.....	» 249
B) La libera circolazione dei lavoratori subordinati	» 250

C) La libera circolazione dei lavoratori autonomi: la libertà di stabilimento	Pag. 252
D) La disciplina relativa al diritto di libera circolazione e soggiorno	» 254
4. La libera circolazione dei servizi.....	» 257
5. Il riconoscimento dei diplomi	» 259
6. La libera circolazione dei capitali.....	» 260
Questionario	» 261

Capitolo 2 - Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

1. Considerazioni introduttive	» 263
2. Le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.....	» 264
A) La politica dei controlli alle frontiere	» 264
B) La politica relativa all'asilo.....	» 265
C) La politica dell'immigrazione	» 266
3. Cooperazione giudiziaria in materia civile	» 267
A) Obiettivi	» 267
B) Procedure decisionali.....	» 267
4. Cooperazione giudiziaria in materia penale	» 268
A) Generalità.....	» 268
B) Obiettivi (art. 82 TFUE)	» 268
C) Il ravvicinamento delle legislazioni	» 269
D) L'Eurojust.....	» 270
E) La Procura europea	» 270
F) La Rete giudiziaria europea	» 271
5. Cooperazione di polizia	» 272
A) Introduzione.....	» 272
B) Il ruolo dell'EUROPOL.....	» 272
6. Il ruolo della Corte di giustizia	» 273
Questionario	» 273

Capitolo 3 - La politica della concorrenza

1. Le regole della concorrenza nel mercato interno	» 274
2. Il divieto di intese recanti pregiudizio alla concorrenza	» 275
A) Nozione	» 275
B) Le diverse tipologie di intese	» 276
C) L'applicabilità del divieto.....	» 277
3. Il divieto di abuso di posizione dominante	» 279
A) Nozione	» 279

B) L'accertamento della detenzione di una posizione dominante	Pag. 280
4. Le procedure di applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE	» 281
A) L'attività del Consiglio.....	» 281
B) Il potere di vigilanza della Commissione	» 282
5. La disciplina europea delle imprese pubbliche e le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale	» 285
A) Finalità della disciplina e nozione di impresa pubblica.....	» 285
B) Le imprese di gestione dei servizi di interesse economico generale	» 286
6. La disciplina degli aiuti di Stato	» 287
A) Introduzione.....	» 287
B) Il vantaggio economico	» 287
C) L'incidenza o pregiudizio agli scambi	» 288
D) La selettività o specificità.....	» 289
E) Trasferimento di risorse pubbliche	» 289
F) Aiuti compatibili e aiuti che possono essere considerati compatibili	» 289
G) Il controllo sugli aiuti esistenti.....	» 290
H) Il controllo sugli aiuti modificativi o di nuova istituzione	» 291
Questionario	» 293

Capitolo 4 - Le altre politiche interne

1. La politica agricola e della pesca	» 294
2. La politica dei trasporti	» 297
A) I principi della politica dei trasporti	» 297
B) Le reti transeuropee	» 298
3. La politica economica e monetaria.....	» 298
A) Considerazioni generali.....	» 298
B) La politica economica e il controllo delle finanze pubbliche ...	» 300
C) Il Patto di stabilità e crescita.....	» 302
D) Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)	» 302
E) Il <i>Fiscal Compact</i>	» 304
F) La politica monetaria	» 305
4. La politica sociale	» 308
5. L'occupazione.....	» 310
6. La politica di coesione economica, sociale e territoriale	» 312
A) Finalità.....	» 312
B) Gli strumenti per l'attuazione.....	» 313
C) La disciplina UE sulla politica di coesione.....	» 313

7. La politica di ricerca, sviluppo tecnologico e dello spazio	Pag. 315
8. La politica dell'ambiente	» 316
9. La tutela dei consumatori	» 317
Questionario	» 318

Capitolo 5 - La politica estera, di sicurezza e di difesa

1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale	» 319
A) Evoluzione dell'azione esterna dell'Unione	» 319
B) Ambiti e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione europea ..	» 320
2. La politica estera e di sicurezza comune (PESC)	» 321
A) Finalità e ruoli istituzionali	» 321
B) L'Alto rappresentante per la PESC	» 323
C) Le procedure decisionali	» 324
3. La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).....	» 325
A) Generalità.....	» 325
B) La clausola di mutua assistenza	» 327
C) Gli organi principali.....	» 327
Questionario	» 328

Capitolo 6 - Settori dell'azione esterna dell'Unione

1. Gli accordi internazionali	» 329
A) La competenza esterna dell'Unione	» 329
B) Il procedimento di conclusione degli accordi.....	» 330
C) Il ruolo del Parlamento europeo	» 332
D) Il parere della Corte di giustizia e le modifiche dei trattati...	» 333
E) Rango degli accordi internazionali	» 333
2. Gli accordi commerciali e la politica commerciale comune	» 333
3. La cooperazione	» 334
A) Cooperazione allo sviluppo	» 334
B) Accordi di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi	» 335
C) Aiuto umanitario	» 335
D) La politica europea di vicinato (PEV)	» 336
E) Le relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazio- nali.....	» 336
4. La clausola di solidarietà	» 336
Questionario	» 337

Parte **seconda** | La struttura istituzionale dell'Unione Europea

Capitolo 2 | Il Parlamento europeo

Sommario | 1. Introduzione. - 2. Composizione. - 3. Organizzazione e funzionamento. - 4. Le funzioni. - 5. Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

1. Introduzione

Il Parlamento europeo è l'**istituzione composta dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione** che esercita insieme al Consiglio la **funzione legislativa** e la **funzione di bilancio**.

Designata in origine come *Assemblea*, la stessa tenne la sua prima riunione nel Palazzo d'Europa a Strasburgo, il 19 marzo 1958.

L'attuale denominazione di *Parlamento europeo* fu definitivamente adottata il 30 marzo 1962 e la legittimazione formale è avvenuta con l'art. 3 dell'**Atto unico europeo**.

2. Composizione

A) Generalità

L'art. 14 del TUE, prevedendo che il Parlamento europeo è composto da rappresentanti di cittadini di Stati membri, sottolinea la rappresentatività del cittadino europeo, che può eleggere ed essere eletto in tutti gli Stati.

Il numero dei parlamentari non può essere superiore a 750 più il presidente e la distribuzione degli stessi non è stabilita dal Trattato, ma da un atto, adottato dal Consiglio europeo all'unanimità (su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo), che risponde al principio della proporzionalità degressiva, fissata dall'art. 14 par. 2 TUE e al rispetto delle soglie ivi previste.

Con la decisione del Consiglio europeo, approvata il 28 giugno 2013, (**n. 2013/312/UE**), infatti, sono stati stabiliti i criteri della composizione del Parlamento UE per la legislatura 2014-2019, ribadendo nel contempo il numero di 751 rappresentanti seduti in seno a tale istituzione.

I membri del Parlamento sono stati, dunque, ripartiti secondo la tabella che segue.

RAPPRESENTANTI DEGLI STATI MEMBRI AL PARLAMENTO EUROPEO (2014-2019)			
Germania	96	Austria	18
Francia	74	Bulgaria	17
Italia	73	Danimarca	13
Regno Unito	73	Slovacchia	13

Segue

Spagna	54	Finlandia	13
Polonia	51	Irlanda	11
Romania	32	Croazia	11
Paesi Bassi	26	Lituania	11
Belgio	21	Lettonia	8
Repubblica ceca	21	Slovenia	8
Grecia	21	Estonia	6
Ungheria	21	Cipro	6
Portogallo	21	Lussemburgo	6
Svezia	20	Malta	6
		Totale	751

In base ai trattati istitutivi, i membri del Parlamento europeo erano designati dai singoli Parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite da ciascuno Stato membro. Per entrare a far parte del Parlamento europeo era necessario essere membri di un Parlamento nazionale.

Si parlava infatti di «**doppio mandato**»; la ripartizione dei seggi tra gli Stati era stata attuata sulla base del loro diverso peso politico e demografico, pur essendo stata garantita un'adeguata rappresentatività degli Stati minori.

Se il recesso del Regno Unito dall'Unione sarà divenuto giuridicamente efficace, il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo, eletti tra il 23 e il 26 maggio 2019, in ciascuno Stato membro, è 705: cioè quello stabilito al paragrafo 1 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018:

RAPPRESENTANTI DEGLI STATI MEMBRI AL PARLAMENTO EUROPEO (2019-2024)	
Belgio	21
Bulgaria	17
Repubblica ceca	21
Danimarca	14
Germania	96
Estonia	7
Irlanda	13
Grecia	21
Spagna	59
Francia	79
Croazia	12
Italia	76
Cipro	6
Lettonia	8

Segue

Lituania	11
Lussemburgo	6
Ungheria	21
Malta	6
Paesi Bassi	29
Austria	19
Polonia	52
Portogallo	21
Romania	33
Slovenia	8
Slovacchia	14
Finlandia	14
Svezia	21
Totale	705

Nel caso in cui il Regno Unito sia ancora Stato membro, sarà ancora valida la decisione n. 2013/312/UE.

B) L'elezione a suffragio universale

A partire dal giugno 1979, sulla base della *decisione del Consiglio 76/787* del 20 settembre 1976, i membri del Parlamento europeo vengono eletti in ogni Stato membro a *suffragio universale diretto* per un periodo di cinque anni; essi *non* possono essere vincolati da *istruzioni* né sottostare a *mandato imperativo* da parte del Paese di appartenenza. Una volta in carica, i deputati possono organizzarsi in *gruppi politici* (non gruppi nazionali) definiti «a livello europeo»; ciò costituisce un importante fattore per l'integrazione, contribuendo a formare una coscienza europea e un comune senso di appartenenza all'Unione.

Con la decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002, n. 2002/773/CE, Euratom (*GUCE 21-10-2002, L 283*) e e da ultimo con la decisione 2018/994 del 13 luglio 2018 sono state apportate alcune sostanziali modifiche all'atto relativo alle elezioni dei rappresentanti al Parlamento europeo.

Esse introducono alcune innovazioni di fondamentale importanza rispetto all'atto del 1976:

- l'obbligo di adozione del **sistema elettorale proporzionale** a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile;
- l'**incompatibilità** tra la carica di parlamentare europeo e quella di parlamentare nazionale;
- la **trasparenza del processo elettorale**, la possibilità del **voto anticipato**, per **corrispondenza, elettronico** e via internet.

Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, che non può essere superiore al 5%. In particolare, negli Stati dove si utilizza lo scrutinio di

lista e laddove le circoscrizioni elettorali comprendono più di 35 seggi, si prevede una soglia minima che non può essere inferiore al 2% né superiore al 5% dei voti espressi. Qualora le disposizioni nazionali prevedano un termine per la presentazione delle candidature, tale termine è di almeno tre settimane prima. Gli Stati membri, inoltre, possono adottare le misure necessarie per permettere ai propri cittadini residenti in paesi terzi di votare e candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo, designando un'autorità di contatto responsabile dello scambio di dati concernenti gli elettori e i candidati.

In **Italia** la **procedura elettorale** è attualmente regolata dalla L. 24 gennaio 1979, n. 18 (più volte modificata). Si prevede l'introduzione di una soglia di sbarramento al 4% così come previsto in altri Stati membri dell'UE. In **particolare nell'ultima riforma (L. 22 aprile 2014, n. 65)** ciascun elettore può esprimere fino a tre preferenze e nel caso di dette tre preferenze queste devono riguardare candidati di sesso diverso pena l'annullamento della seconda e terza preferenza. Inoltre, il territorio italiano viene suddiviso in tre circoscrizioni ai soli fini delle candidature essendo il riparto dei seggi effettuato nel collegio unico nazionale.

Si noti che la legge del 1979 ha introdotto, per la prima volta, la possibilità per i cittadini italiani, *residenti in altri paesi* dell'Unione, di votare nei paesi di residenza recandosi presso i seggi elettorali costituiti presso i Consolati italiani.

Per quanto riguarda l'**incompatibilità tra le cariche** di membro del Parlamento europeo e membro dell'organo legislativo nazionale, con la decisione del Consiglio del 2002 del 2002 si pone un freno alla prassi che era andata diffondendosi in alcuni Paesi, dove diversi esponenti di spicco dei partiti politici venivano eletti in entrambe le istituzioni, conservando le due cariche. Inoltre con la previsione di tale incompatibilità si è voluta affermare l'importanza del ruolo del Parlamento europeo, soprattutto alla luce dell'ampliamento delle sue competenze, e quindi la continuità che richiede lo svolgimento del mandato di parlamentare a livello europeo.

Le *ipotesi di incompatibilità* sono previste dall'art. 7 dell'Atto del 1976, così come modificato dalla *decisione del Consiglio 772/2002*, recepita in Italia con L. 78/2004. Secondo quanto disposto da tale provvedimento la **carica di membro** del Parlamento europeo è **incompatibile** con quella di:

- *membro del governo di uno Stato membro;*
- *membro della Commissione europea;*
- *giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia o del Tribunale;*
- *membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea;*
- *membro della Corte dei conti;*
- *mediatore dell'Unione;*
- *membro del Comitato economico e sociale;*
- *membro del Comitato delle regioni* (ipotesi introdotta dal Trattato di Amsterdam);
- *membro dei comitati ed organismi creati in virtù o in applicazione dei trattati*, per provvedere all'amministrazione di fondi dell'Unione o all'espletamento di un comitato permanente e diretto di gestione amministrativa;
- *membro del consiglio d'amministrazione, del comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti;*
- *funzionario o agente*, in attività di servizio, *delle istituzioni dell'Unione o degli organismi specializzati* che vi si ricollegano o della Banca centrale europea.

L'atto del 1976 aveva previsto la possibilità, per ogni Stato membro, di fissare anche le incompatibilità applicabili sul piano nazionale.

Sulla base di questa disposizione, l'art. 6 della L. 24 gennaio 1979, n. 18 (nel testo modificato dalla L. 90/2004) stabilisce che la carica di rappresentante dell'Italia al Parlamento europeo è incompatibile con quella di *Presidente di giunta regionale*, di *Assessore regionale*, di *Consigliere regionale*, di *Presidente di Provincia* e di *Sindaco di Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*.

Le **elezioni per il Parlamento europeo** si svolgono alla scadenza del mandato del Parlamento, quasi contemporaneamente in tutti gli Stati membri, in un giorno scelto da ciascuno Stato e nell'ambito di un unico periodo, che va dal giovedì alla domenica successiva.

3. Organizzazione e funzionamento

A) Il regolamento interno

Nella sua prima seduta del 19 marzo 1958 il Parlamento europeo adottò **provvisoriamente il regolamento interno dell'Assemblea comune della CECA**; in seguito, la prima versione completa fu adottata nella seduta del 23 giugno dello stesso anno. Il regolamento interno è **stato adottato poi nel mese di luglio 2004 e il testo**, attualmente in vigore, è stato adottato l'11 aprile 2018 (VIII legislatura).

Struttura del regolamento

Il ponderoso testo è formato da 231 articoli, a cui vanno aggiunti 7 allegati, e disciplina tutti gli aspetti dell'attività dell'istituzione: lo status dei deputati, lo svolgimento dei lavori, l'organizzazione interna, le relazioni con le altre istituzioni, le fasi delle varie procedure legislative, l'esercizio dei poteri di controllo etc.

Per le **modifiche** al regolamento si applica la procedura prevista dall'**art. 227** dello stesso atto, vale a dire la presentazione della proposta di modifica anche da parte di un singolo deputato, il suo esame nella Commissione parlamentare competente e la successiva votazione in aula (a maggioranza che compongono il Parlamento).

B) L'organizzazione e lo svolgimento dei lavori

Secondo quanto stabilito dall'art. 145 del suo regolamento interno **lo svolgimento dei lavori** del Parlamento europeo si articola in:

- **legislature**, vale a dire il periodo di durata effettiva del mandato dei parlamentari europei (5 anni);
- **sessioni**, che hanno una durata annuale;
- **tornate**, vale a dire le singole riunioni del Parlamento, che di norma si tengono ogni mese e si ripartiscono in singoli giorni di seduta;
- **sedute**, ovvero le riunioni quotidiane dell'istituzione. Le sedute che si tengono nel corso di una stessa giornata sono considerate come una sola seduta.

Un'altra riunione di diritto è quella prevista dall'art. 11, par. 2, dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale. In questo caso si tratta della prima riunione dell'istituzione dopo la sua elezione, che deve

avvenire il primo martedì successivo alla scadenza del termine di un mese dalla fine delle operazioni elettorali (art. 146 del reg. interno).

I lavori del Parlamento europeo devono essere resi pubblici. Secondo quanto previsto dagli articoli 192-195 del Regolamento interno, vanno pubblicati:

- il **processo verbale della seduta**, vale a dire la sommaria ricostruzione delle decisioni adottate e i nomi degli oratori. È approvato dal Parlamento nella seduta successiva e pubblicato nella GU dell'Unione europea entro il termine di un mese (art. 192).
- i **testi approvati** dal Parlamento sono pubblicati immediatamente dopo la votazione. Essi sono presentati al Parlamento, unitamente al processo verbale della rispettiva seduta e sono conservati negli archivi del Parlamento. I testi approvati sono oggetto di una messa a punto giuridico-linguistica, dopo la quale il Presidente e il Segretario generale appongono la firma in calce ai testi approvati, che sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (art. 193);
- il **resoconto integrale della seduta**, vale a dire la ricostruzione completa delle discussioni e degli interventi dei deputati. Viene pubblicato in allegato alla GU dell'Unione europea (art. 194);
- la **registrazione audiovisiva** delle discussioni: dopo ogni seduta, è prodotta e resa immediatamente accessibile su Internet una registrazione audiovisiva delle discussioni, comprendente le audioregistrazioni provenienti da tutte le cabine di interpretazione (art. 195).

Va rilevato che la maggior parte dei lavori parlamentari viene svolta all'interno delle *Commissioni specializzate*, suddivise a loro volta in *sottocommissioni*.

C) Gli organi del Parlamento europeo: l'Ufficio di Presidenza

La struttura interna del Parlamento europeo è costituita dall'*ufficio di presidenza*, dalla *conferenza dei presidenti*, dai *questori*, dalla *conferenza dei presidenti di commissione* e dalla *conferenza dei presidenti di delegazione*.

L'**ufficio di presidenza** è composto, oltre che dal Presidente, da quattordici vicepresidenti in carica per due anni e mezzo. I questori sono membri dell'ufficio e svolgono funzioni consultive e sono incaricati di compiti amministrativi e finanziari riguardanti direttamente i deputati.

Il Presidente è eletto per due anni e mezzo dal Parlamento a maggioranza assoluta dei voti espressi, nei primi tre turni; al quarto turno si procede al ballottaggio tra i due candidati, più votati al terzo scrutinio (artt. 14 e 16 regolamento interno). In caso di parità viene eletto il candidato più anziano.

Quali funzioni esercita il Presidente del Parlamento europeo?

Il **Presidente** esercita le seguenti funzioni (art. 22 regolamento interno):

- dirige l'insieme dei lavori del Parlamento e dei suoi organi; esercita poteri disciplinari per assicurare il buono svolgimento delle deliberazioni e delle discussioni;
- apre, sospende e toglie le sedute; decide in merito alla ricevibilità degli emendamenti in merito alle interrogazioni al Consiglio e alla Commissione e alla conformità delle relazioni con il regolamento;
- può prendere la parola in una discussione solo per esporre lo stato della questione e richiamare alla medesima;
- nelle relazioni internazionali, nelle cerimonie, negli atti giudiziari, amministrativi o finanziari il Parlamento è rappresentato dal suo Presidente che può delegare tale potere.

All'Ufficio di presidenza sono attribuiti i seguenti compiti:

- *adotta decisioni di carattere finanziario, organizzativo e amministrativo* relative ai deputati, all'organizzazione interna del Parlamento, al suo Segretariato e ai suoi organi;
- *disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute*;
- *organizza la segreteria del gruppo dei non iscritti*, nonché la loro posizione e le loro prerogative parlamentari;
- *nomina il Segretario generale* e stabilisce l'organigramma del segretariato generale;
- *adotta le direttive per i questori*;
- *è competente ad autorizzare le riunioni di commissione* al di fuori dei luoghi abituali di lavoro, le audizioni e i viaggi di studio e informazione effettuati dai relatori.
- *stabilisce il progetto preliminare dello stato di previsione* del Parlamento.

D) Le procedure di voto

Le deliberazioni del Parlamento europeo, salvo diversa disposizione dei trattati, sono adottate a **maggioranza dei suffragi espressi** (art. 231 TFUE).

Gli artt. 178 e ss. del regolamento interno prevedono **differenti modalità di votazione**:

- **per alzata di mano**. Rappresenta la procedura ordinaria di votazione, che viene abbandonata nel caso in cui il risultato è incerto;
- **per appello nominale**. Ha luogo quando si deve votare sulla base di una relazione. Anche su richiesta di un numero di deputati o di un gruppo politico;
- **a scrutinio segreto**. Come è prassi nei parlamenti nazionali anche per il Parlamento europeo è una procedura che si applica principalmente per le nomine. Può comunque essere esplicitamente richiesta da un gruppo politico o un numero di deputati pari alla soglia alta;
- **elettronica**. Può essere utilizzata in qualunque momento su decisione del Presidente in sostituzione di tutte le tipologie di votazioni prima esaminate. In realtà il Parlamento adotta sempre questa procedura (salvo i casi in cui sia obbligatorio votare diversamente), anche per il notevole risparmio sui tempi che offre.

Il **quorum** per la validità delle sedute è alquanto basso, essendo sufficiente la presenza di un terzo dei deputati che compongono il Parlamento, così come la validità di una votazione non può essere contestata se è presente un numero di deputati inferiore, a meno che non sia stata, previamente, richiesta la verifica del numero legale.

4. Le funzioni

A) Generalità

Come precedentemente accennato il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, **la funzione legislativa e la funzione di bilancio**. Esercita **le funzioni di controllo politico e consultive** alle condizioni stabilite dai trattati; **elegge** il presidente della Commissione.

B) La funzione legislativa e di bilancio

La **funzione legislativa** è condivisa con il Consiglio nel procedimento di formazione degli atti dell'Unione. Tale funzione viene esercitata attraverso due tipi di procedure: *la procedura legislativa ordinaria* e *le procedure legislative speciali*.

La *procedura legislativa ordinaria*, nell'ambito della quale il Parlamento e il Consiglio sono posti sullo stesso piano adottando in modo congiunto l'atto, ricalca per lo più la procedura di codecisione e **viene applicata nella maggior parte dei settori di intervento** dell'Unione.

La procedura di codecisione (in cui il Parlamento è colegislatore con il Consiglio) è stata introdotta con il Trattato di Maastricht e progressivamente estesa ad altri settori. Con i successivi accordi di Amsterdam e Nizza e infine con il Trattato di Lisbona diventa la procedura ordinaria di approvazione degli atti legislativi dell'Unione europea ed è denominata **procedura legislativa ordinaria**.

Nelle *procedure legislative speciali*, utilizzate, invece, in un numero ridotto di settori, si configura l'adozione dell'atto, in rari casi, da parte del Parlamento con la partecipazione del Consiglio ma più frequentemente da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento. La partecipazione del Parlamento consiste nell'attivare ora la funzione consultiva (approvando, respingendo l'atto o proponendo emendamenti) ora il parere conforme (approvando o respingendo senza emendamenti una proposta legislativa). Ai sensi dell'art. 225 TFUE il Parlamento europeo, inoltre, a maggioranza dei suoi membri, può chiedere alla Commissione di esercitare il suo potere di proposta sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto (la cd. **iniziativa dell'iniziativa**). Se la Commissione non presenta la proposta, ne deve comunicare le motivazioni al Parlamento. Si tratta di un potere non irrilevante, reso effettivo dalla mozione di censura che il Parlamento può adottare nei confronti della Commissione.

Anche in passato il Parlamento poteva sollecitare l'istituzione competente (la Commissione) ad attivare i suoi poteri di proposta. Tuttavia questa sollecitazione faceva sorgere un obbligo puramente morale che la Commissione era libera di disattendere.

Con la cd. **funzione di bilancio**, il Parlamento UE detiene la titolarità della firma per l'adozione finale del documento contabile dell'Unione. Tale funzione, in pratica, consiste sia nell'approvazione del quadro finanziario pluriennale che nella definizione, delle spese da iscriversi nel bilancio dell'Unione, eliminando in tal modo la distinzione che c'era tra spese obbligatorie e non, e dove solo per le spese non obbligatorie il Parlamento esercitava un generico potere di controllo.

I poteri del Parlamento: tre fasi

Nella **prima fase** il Parlamento disponeva di **meri poteri consultivi**. Questi poteri, tuttavia, avevano una portata più formale che sostanziale: essi si traducevano nell'**emanazione di un parere**, che oltre a non essere sempre obbligatorio (lo era solo nei casi previsti dai trattati) **non era mai vincolante**.

Con l'Atto Unico (seconda fase) si è registrato una **certa evoluzione**, dovuta anche e soprattutto al tentativo di recupero di una legittimazione democratica della Comunità.

Con questo accordo venne introdotta una **procedura di cooperazione** che prevede una sorta di consultazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento. Si trattava di un primo tentativo di inserire quest'ultimo nel procedimento legislativo, anche se la sua partecipazione rimaneva comunque circoscritta rispetto a quella delle altre istituzioni.

Venne introdotta anche la **procedura di parere conforme**, che preclude al Consiglio di deliberare qualora non si adegui al parere del Parlamento. L'innovazione era tuttavia marginale dal momento che, oltre a rallentare il procedimento normativo, era circoscritta al campo degli accordi di adesione e di associazione alla Comunità.

Con il Trattato di Maastricht e con i successivi Trattati di Amsterdam e Nizza per concludere con il Trattato di Lisbona si è arrivati a disegnare un ruolo determinante al Parlamento europeo in materia legislativa: senza attribuirgli la titolarità esclusiva del potere normativo, oggi condiviso con il Consiglio, (come dovrebbe essere per ogni organo assembleare rappresentativo della volontà popolare), è stato inserito a pieno titolo nel procedimento di formazione degli atti dell'Unione. Ci si riferisce alla **procedura di codecisione**, che con il Trattato di Lisbona ha assunto il nome di procedura **legislativa ordinaria** e che vede sullo stesso piano Consiglio e Parlamento.

C) Le funzioni di controllo

a) *Il controllo sulle istituzioni*

Il controllo è esercitato nei confronti della **Commissione**, attraverso l'**elezione** del suo **presidente**, a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento (artt. 14 e 17 TUE) e attraverso il voto di approvazione sul Presidente, sull'Alto rappresentante per gli affari esteri e sugli altri commissari collettivamente considerati.

Nei riguardi poi della Commissione ma anche del **Consiglio**, il Parlamento intraprende le interrogazioni e procede all'esame della relazione generale che gli è sottoposta dalla stessa Commissione (artt. 230 e 233 TFUE) sull'attività svolta, nell'anno precedente. Un'altra istituzione, nella cui nomina interviene il Parlamento, è la **Corte dei Conti**. La procedura si svolge, infatti, con la decisione del Consiglio (dei ministri), sulla base del parere del Parlamento, emesso dopo l'audizione dei candidati posti di fronte ad una commissione parlamentare (art. 286 TFUE).

Per quanto concerne il **Consiglio europeo**, a conclusione di ogni vertice, tale istituzione riferisce al Parlamento europeo dei risultati, con la presentazione di una relazione (art. 15 TUE).

Inoltre, il Parlamento può chiedere alla **Corte di giustizia** di avviare un'azione contro la Commissione o il Consiglio, nel caso in cui abbiano agito in modo difforme da quanto prescritto nella legislazione dell'UE.

Tuttavia il controllo per eccellenza è diretto, in modo particolare, sull'operato della **Commissione**. Non si tratta di un controllo in senso stretto, bensì di una sorta di influenza che ne condiziona il suo lavoro, un controllo politico.

Nei suoi confronti, il Parlamento dispone di un effettivo strumento *giuridico*: la **mozione di censura**. Tale meccanismo riecheggia la mozione di sfiducia nei confronti del Governo adottata negli ordinamenti nazionali, in quanto una volta approvata dai parlamentari, obbliga i membri della Commissione a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni.

Questo strumento aveva in origine scarso rilievo pratico, in quanto il Parlamento non disponeva di alcun potere di nomina dei membri della Commissione; questa istituzione, dopo aver ricevuto una mozione di censura, poteva essere riproposta inalterata nella sua composizione.

b) *Controllo sull'apparato amministrativo*

Nell'ambito della macchina organizzativa dell'UE, si configurano una serie di attribuzioni che spettano al Parlamento europeo per salvaguardare i diritti dei membri dell'Unione, gli Stati, le persone fisiche e le persone giuridiche. Si tratta di una forma

di tutela che mira ad assicurare l'effettiva e corretta applicazione del diritto europeo nei confronti dei suoi destinatari.

Tali funzioni riguardano la possibilità per il Parlamento:

- di costituire una **Commissione d'inchiesta**;
- di nominare un **Mediatore**;
- di ricevere **petizioni** su materie di interesse europeo.

La Commissione d'inchiesta è contemplata all'art. 226 TFUE, che ne fissa le modalità di nomina e i poteri. È il Parlamento europeo, su richiesta di un quarto dei suoi membri, che costituisce una **Commissione temporanea di inchiesta** incaricata di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione. Redatta la relazione sui fatti oggetto di indagine, la Commissione si scioglie e tale relazione deve essere, poi, depositata entro il termine fissato al momento della sua costituzione o, al più tardi, entro un anno sempre a partire dalla data di costituzione della stessa Commissione e, in ogni caso, a fine legislatura. Tali termini, però, possono essere prorogati dal Parlamento.

Previsto dall'art. 228 TFUE, **il Mediatore** è eletto dal Parlamento europeo, dopo ogni elezione, per la durata della legislatura e dispone di un mandato rinnovabile; l'organo è abilitato a 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 i casi di cattiva amministrazione, il *modus operandi* delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, ad eccezione della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

La nozione di *cattiva amministrazione* è estremamente controversa. Sull'argomento è intervenuto più volte lo stesso Mediatore che, su sollecitazione del Parlamento europeo, il 6 settembre 2001, ha adottato una risoluzione con la quale è stato approvato un codice di buona condotta amministrativa (che consta di 27 articoli), che le istituzioni e gli organi dell'Unione devono rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico. In tale documento è anche contenuta la definizione di cattiva amministrazione, così come proposta dal Mediatore nella sua relazione per il 1997: «*si parla di cattiva amministrazione quando un'istituzione omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima*». Tale definizione è stata approvata dal Parlamento europeo.

Il grado d'indipendenza di quest'organo è garantito dal fatto che esso non accetta istruzioni da parte di alcun governo, istituzione, organo o organismo per la durata della sua funzione e dalla previsione tassativa di incompatibilità con qualsiasi altra attività professionale, remunerata o meno. La rimozione del Mediatore avviene ad opera della Corte di giustizia che, su richiesta del Parlamento, può dichiararlo dimissionario nel caso in cui non risponda più ai requisiti di indipendenza prescritti o abbia commesso una colpa grave.

Di propria iniziativa ovvero sulla base delle denunce presentategli direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, il Mediatore compie le indagini necessarie e, qualora constati un caso di cattiva amministrazione, ne investe l'autorità interessata che, entro tre mesi, dovrà pronunciarsi con un parere.

Secondo quanto stabilito dallo statuto del Mediatore (dec. n. 94/262/CECA, CE, Euratom, modificata), le denunce presentate devono soddisfare una serie di requisiti indispensabili:

- nella denuncia devono essere identificati l'oggetto e l'autore della denuncia;
- la denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente e deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati;
- se la denuncia ha ad oggetto i rapporti di lavoro tra le istituzioni e organi dell'Unione e i loro dipendenti, devono essere esaurite le possibilità interne di domanda o di ricorso amministrativo.

Il Mediatore trasmette una *relazione al Parlamento europeo* ed all'istituzione interessata, mentre la persona che ha sporto denuncia viene informata dei risultati delle indagini; inoltre il Mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione annuale sui risultati delle indagini.

Contemplato agli artt. 24, comma 2° e 227 TFUE, il **diritto di petizione** può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e si estende a tutte le materie di interesse dell'Unione. Può contenere un reclamo o un'osservazione relativa all'applicazione della normativa dell'Unione oppure un invito rivolto al Parlamento per pronunciarsi su una determinata questione.

Legittimati attivi sono i cittadini dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la propria sede in uno degli Stati membri: il diritto può essere esercitato sia a titolo individuale, sia a titolo collettivo.

Una volta ricevuta la petizione, il Parlamento la trasmette ad una Commissione specializzata, la **Commissione per le petizioni**, che ha il compito di valutare la pertinenza della richiesta. In caso positivo, dichiarata ricevibile la richiesta, si passa all'esame del merito e quindi alla decisione sulle misure da adottare. Della decisione finale verranno informati, con debita motivazione, gli autori delle petizioni.

5. Parlamento europeo e parlamenti nazionali

Una delle novità di rilievo che emerge dal nuovo Trattato, come abbiamo precedentemente accennato, è il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Ruolo decisamente rafforzato, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (spesso definito il «Trattato di parlamenti»), e a cui fa riferimento sia l'art. 12 del Trattato sull'Unione europea (TUE), sia il Protocollo allegato ai due Trattati, TUE e TFUE. Tale protocollo riprende per lo più le precedenti dichiarazioni (n. 13 e n. 14), contenute nell'Atto finale allegato al Trattato di Maastricht e formalizzate in un secondo tempo con un unico Protocollo ad hoc adottato ad Amsterdam. Seguendo le indicazioni, contenute all'articolo 12, lett. f) del TUE, si legge che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione, partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo, cooperazione definita più compiutamente negli articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 allegato ai due Trattati.

Tali articoli, infatti, contenuti nel Titolo II dedicato alla cooperazione interparlamentare, prevedono che la stessa debba svolgersi in maniera efficace e regolare in seno al meccanismo istituzionale dell'Europa. La **Conferenza degli organi parlamentari specia-**

lizzati per gli affari dell'Unione istituita a tale scopo, oltre a sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili, incoraggia lo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e organizza le conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare modo per discutere argomenti di politica estera e sicurezza comune, compresa la difesa comune. Tale conferenza ricalca, in linea di massima, la Conferenza delle Commissioni per gli affari comunitari COSAC (acronimo di Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari) a cui il Protocollo di Amsterdam aveva dedicato una certa attenzione attribuendo per la prima volta a tale organismo uno specifico (seppure marginale) ruolo nell'ambito dell'allora assetto comunitario.

La **Conferenza delle Commissioni per gli affari comunitari (COSAC)**, composta di rappresentanti delle commissioni competenti per gli affari europei dei Parlamenti nazionali e di membri del Parlamento europeo, è stata istituita nel corso di una riunione tenutasi a Parigi nel novembre del 1989 ed era disciplinata da un regolamento il cui attuale testo, adottato nel corso della riunione di Atene del 5-6 maggio 2003 e in vigore dal 1° ottobre 2003, dettava una disciplina specifica e completa sulle procedure e le modalità delle riunioni.

Questionario

1. Qual è la **composizione, a partire dalle elezioni di maggio 2014, del Parlamento europeo?** (par. 2)
2. Quali sono le ipotesi di **incompatibilità** con la carica di deputato al Parlamento europeo? (par. 2)
3. Quali sono le **procedure di voto** in seno all'Assemblea? (par. 3)
4. Come si articolano i **lavori** del Parlamento europeo e quali sono i suoi **organi interni?** (par. 3)
5. Quali sono le **funzioni** del Parlamento europeo? (par. 4)
6. Che cosa si intende con l'espressione **mozione di censura?** (par. 4)
7. Come viene eletto il **Mediatore europeo** e quali sono le sue funzioni? (par. 4)
8. Qual è il rapporto tra **Parlamento europeo e Parlamenti nazionali?** (par. 5)