

***Un nuovo slancio per la
democrazia europea e l'unicità
del sistema democratico
dell'Unione***

Le istituzioni, gli organismi e il sistema
politico dell'Unione europea

6 priorità

- Green Deal
- Europa digitale
- Economia al servizio delle persone
- Europa più forte nel mondo
- Promuovere il nostro stile di vita
- Un nuovo slancio per la democrazia europea

“Per portare a compimento le azioni previste nel presente programma di lavoro sarà necessario uno **sforzo di squadra** tra le istituzioni. Come indicato negli orientamenti politici, la Commissione è fortemente impegnata nella costruzione di una relazione speciale con il Parlamento europeo e, in questo ambito, è a favore di un diritto d'iniziativa per il Parlamento”

(Programma di lavoro 2020 della Commissione)



Il quadro istituzionale «*annotato*» dell'Unione europea

Art. 13 (1) TUE

«L'Unione dispone di un quadro istituzionale (**unico**) che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni».

Le Istituzioni dell'UE:

- il Parlamento europeo,
- il Consiglio europeo,
- il Consiglio,
- la Commissione,
- la Corte di giustizia dell'Unione europea,
- [la Banca centrale europea],
- [la Corte dei conti]

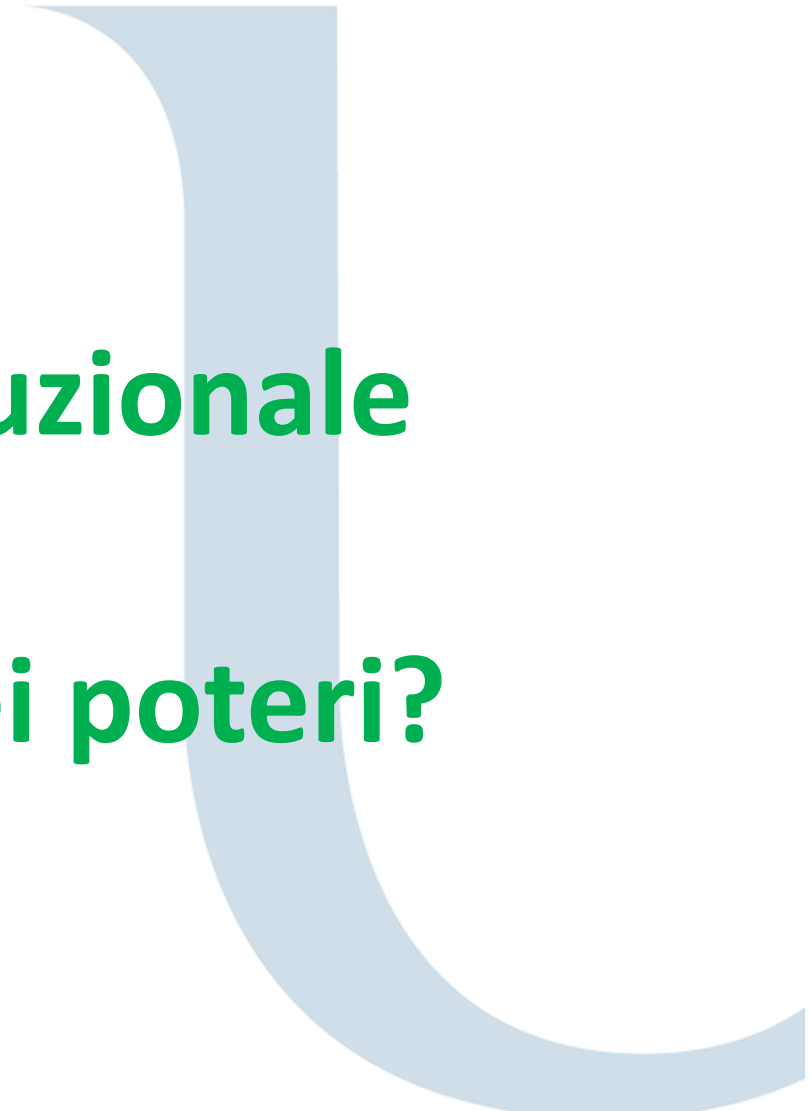
Art. 13 (4) TUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive» ← **non sono Istituzioni**

Art. 13 (2) TUE

«Ciascuna istituzione agisce **nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati**, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una **leale cooperazione**»

Dunque,

- le Istituzioni operano **nei limiti delle attribuzioni loro assegnate** e secondo le procedure previste dai trattati
 - le Istituzioni **rispettano le competenze delle altre Istituzioni**
 - Attuano tra loro **una leale cooperazione**
- In sostanza, le Istituzioni agiscono nell'ambito di un **equilibrio istituzionale**



Equilibrio istituzionale
=
Separazione dei poteri?

No...

- una funzione, più Istituzioni:
→ la funzione normativa
- una Istituzione, più funzioni:
→ il Consiglio

La **leale cooperazione** tra Istituzioni contribuisce a **stemperare l'assenza di separazione dei poteri** nel quadro istituzionale dell'UE e alle disfunzioni da provocate da tale assenza (es, paralisi decisionali)

Il Parlamento europeo

- **705 (704 + 1) membri**
- I parlamentari europei **rappresentano i cittadini dell'Unione**
- il loro numero non è proporzionale al numero di cittadini dello Stato di provenienza
 - riparto dei seggi: **foto**

- gli europarlamentari sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto per **5 anni** di mandato
- Non c'è una procedura elettorale unica, ma ...
... leggi nazionali di tipo **proporzionale**
 - ✓ liste transnazionali come ulteriore strumento di trasparenza nelle elezioni europee (***Priorità della Commissione 2019-24***)
- ogni cittadino UE ha diritto di elettorato attivo e passivo nel Paese di residenza

Art 14 TUE

«Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la **funzione legislativa** e la **funzione di bilancio**. Esercita **funzioni di controllo politico e consultive** alle condizioni stabilite dai trattati. **Elegge** il presidente della Commissione»

✓ ▪ la Commissione è favorevole ad attribuire il potere di iniziativa al Parlamento (***Programma di lavoro 2020 della Commissione***)

Il Consiglio europeo

- presente nell'ordinamento dell'UE dal 1986
- nel **Trattato di Lisbona** è un'Istituzione dell'UE

Composizione

Capi di Stato o di governo degli Stati membri

Presidente del Consiglio europeo

Presidente della Commissione

- L'Alto Rappresentante PESC partecipa ai lavori
- Il Presidente del PE può essere invitato alle sedute per essere ascoltato

→ è l'organo politico **di più alto livello**

Art. 15 (1) TUE

- Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e a definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali, anche in ambito PESC
- esercita funzioni di indirizzo politico (ma non funzioni legislative)
 - le **decisioni** che adotta hanno contenuto strategico e di indicazione gli obiettivi (la «strada da seguire» nel processo di integrazione europea)

- Il Consiglio europeo si riunisce **2 volte a semestre**, fatta salva la possibilità di sedute straordinarie
- Di norma si pronuncia per *consensus*, salvo che i trattati dispongano diversamente
- É prevista la possibilità di dare **1 sola delega di voto**. Ad esempio, l'Italia può votare anche su delega della Francia ma non può votare su delega della Francia e di Malta
- Votano solo gli Stati, non le altre figure istituzionali partecipanti

Il Presidente del Consiglio europeo

art. 15 TUE

Eletto a maggioranza qualificata per un mandato di 2 anni e $\frac{1}{2}$, rinnovabile 1 volta.

Non può esercitare un mandato nazionale.

- **presiede** e **anima** i lavori del Consiglio europeo
- **assicura** la preparazione e la continuità dei lavori
- **si adopera** per facilitare la coesione e il consenso nel Consiglio europeo
- **presenta** al PE una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo
- **assicura**, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'UE per alcuni aspetti della PESC

Il Consiglio

È l'organo che raccoglie gli Stati membri dell'UE, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale (Ministri, Sottosegretari oppure anche alti funzionari)

→ è un organo di Stati

La sua composizione è variabile *ratione materiae* (cd. formazioni):

- Affari generali
- Affari esteri
- Economia e finanza
- Giustizia e affari interni (GAI)
- Occupazione, politica sociale, salute e consumatori
- Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio)
- Trasporti, telecomunicazioni ed energia
- Agricoltura e pesca
- Ambiente
- Istruzione, gioventù, cultura e sport

questo elenco è stato adottato dal Consiglio europeo con decisione presa a maggioranza qualificata ad eccezione de "Affari generali" e "Affari esteri", che devono esserci necessariamente

Il Consiglio "Affari generali":

assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio, prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione

Il Consiglio "Affari esteri":

elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione

Le formazioni del Consiglio sono rette dalla Presidenza semestrale (a turno), tranne la formazione “Affari esteri”, che è presieduta dall'Alto rappresentante PESC

Le presidenze semestrali: **atto**

- Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la **funzione legislativa** e la **funzione di bilancio**. Esercita **funzioni di definizione delle politiche** (→ es. poteri di indirizzo in materia di politica economica)
- Il Consiglio è il ***dominus* della procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'UE**
- L'elencazione delle funzioni del Consiglio è comunque rimessa alle **singole norme TUE e TFUE**, che indicheranno la materia, il tipo di atto, la procedura e il tipo di maggioranza

Di norma il Consiglio vota a **maggioranza qualificata** (regola generale), salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente (→ maggioranza semplice, unanimità).

La votazione a maggioranza qualificata segue un **metodo complesso** ...

- Necessario almeno il **55%** degli Stati membri **a favore**
- in pratica: 15 paesi su 27
- gli Stati membri a favore rappresentano almeno il **65% della popolazione totale dell'UE**

La Commissione

- Organo di **individui**
- agisce nell'interesse dell'Unione: i Commissari sono **indipendenti** e **non ricevono istruzioni dai governi** del loro Paese o degli altri Stati membri
- L'incarico è esclusivo, incompatibile con altre attività professionali e dura 5 anni
- Questa Istituzione è connotata dai caratteri della **indipendenza** e della **competenza**
- è composta da **1 commissario per Stato membro: 1** Presidente + l'Alto rappresentante PESC (vicepresidente di diritto) + restanti commissari

Procedura di nomina

- Il Presidente è eletto dal PE su proposta del Consiglio europeo
 - ✓ ▪ rilancio del metodo dello ***Spitzenkandidaten (Priorità della Commissione 2019-24)***
- Il Consiglio, in accordo col neoeletto Presidente della Commissione, propone al PE una lista di candidati commissari → colloquio al PE, nelle commissioni competenti. La lista viene approvata dal PE.
- Presidente, Alto Rappresentante e commissari si presentano in PE **insieme** per discutere il programma relativo al mandato da svolgere. Ricevono l'approvazione del PE **come collegio**.
- Nomina formale da parte del Consiglio europeo.

Funzioni

Promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine → iniziativa sugli atti

Art. 17 (2) TUE

“Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato **solo su proposta della Commissione**, salvo che i trattati non dispongano diversamente” ✓ ▪

Segue

Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati, **sotto il controllo della Corte di giustizia dell'UE**

- verso le altre Istituzioni
- verso gli Stati
- verso i privati

Segue

- Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi
- Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione
- Può essere delegata ad adottare atti in una determinata materia o ambito (es., concorrenza)
- Partecipa alla rappresentanza esterna dell'UE

La Corte di giustizia dell'UE

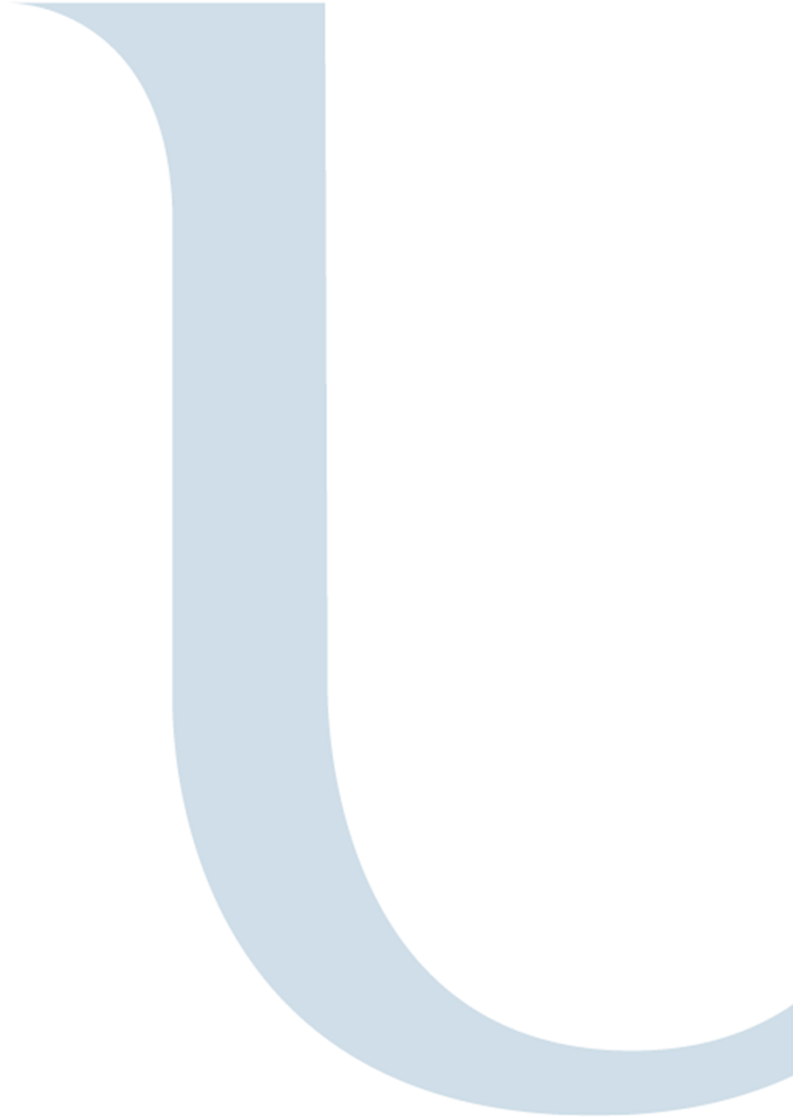
Per **Corte di giustizia dell'UE** si intende un **sistema giudiziario** composto da (a) Corte di giustizia, (b) Tribunale e (c) tribunali specializzati

l'Istituzione è **unitaria**
→ i suoi livelli sono diversi

Art 19 TUE

«La Corte assicura il rispetto del diritto **nell'interpretazione** e **nell'applicazione** dei trattati»

In definitiva,



Funzione legislativa → Consiglio, PE

Funzione esecutiva → Commissione,
Stati membri, Consiglio («alcuni casi»,
PESC)

Funzione giudiziaria → Corte di
giustizia

Focus sulla funzione legislativa

L'adozione degli atti legislativi dell'UE avviene con due procedure,

Ordinaria:

Consiglio e Parlamento “codecidono”

Speciali:

Consiglio decide con la **partecipazione del Parlamento** (es, deve esprimersi con un parere sull'atto da adottare)

Ordinaria o speciale che sia, nella procedura legislativa

Iniziativa:

sempre la Commissione ✓ ▪ *infra*

Consultazione:

organi vari, es. il Comitato delle
regioni

L'**iniziativa** sull'adozione degli atti legislativi appartiene alla Commissione (**regola generale**), che la esercita discrezionalmente

✓ ▪ «we should give a stronger role to the voice of the people, the European Parliament, in initiating legislation: I support a right of initiative for the European Parliament»

(Priorità della Commissione 2019-24)

Inizialmente era una prerogativa **assoluta** della Commissione, successivamente è stata *smussata*:

- richiesta di esercitarla dal Consiglio
- richiesta di esercitarla dal PE
 - ✓ ▪ «When Parliament, acting by a majority of its members, adopts resolutions requesting that the Commission submit legislative proposals (art. 225 TFUE), I commit to responding with a legislative act» (***Priorità della Commissione 2019-24***)
- iniziativa popolare (1 milione di cittadini)

È comunque la Commissione a **esercitare l'iniziativa**

Se sollecitata a farlo, **non sorge un obbligo** per la Commissione, ma deve **motivare** la ragione per cui non esercita il potere di iniziativa

✓ ▪ «When Parliament, acting by a majority of its members, adopts resolutions requesting that the Commission submit legislative proposals (art. 225 TFUE), I commit to responding with a legislative act» **(Priorità della Commissione 2019-24)**

Se un atto è adottato in spregio alla procedura prevista per la sua adozione, anche rispetto all'iniziativa,

→ è **illegittimo**

→ Corte di giustizia può **annullarlo**

Altre azioni della Commissione per il rilancio della democrazia europea

Conferenza sul futuro dell'Europa (2020-2022)

La Commissione propone di avviare la conferenza il **9 maggio 2020 (Festa dell'Europa)** per due anni

- partecipazione popolare
- attese proposte dalla Conferenza ...

... “I am ready to follow up on what is agreed, including by legislative action if appropriate. I am also open to Treaty change» ***(Priorità della Commissione 2019-24)***

Segue: Conferenza sul futuro dell'Europa

... «Le reti dell'UE presenti nelle regioni, e in particolare le reti Europe Direct, possono contribuire a promuovere e organizzare incontri a livello regionale»

(Comunicazione sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, 22 gennaio 2020)

“LEGIFERARE MEGLIO”

[Commissione Junker]

- Maggiore trasparenza nel processo legislativo
- Maggiore considerazione della ricaduta della legislazione:
«Questa Commissione è determinata a progettare e attuare politiche che producano risultati tangibili sul campo e a rendere la vita più facile a cittadini e imprese» **(pagina web «Legiferare meglio» della Commissione)**

Riesame delle proposte pendenti (pre-dicembre 2019)

La Commissione, sentiti il Parlamento e il Consiglio, ha valutato se mantenerle, modificarle o ritirarle in base:

- ✓ all'allineamento con le priorità 2019-2024
- ✓ alla possibile loro attuazione con successo
- ✓ alla loro prossima ragionevole adozione

Esito: **32** proposte ritirate

Infine,

Difesa dei diritti e dello Stato di diritto

- Prima relazione annuale sullo Stato di diritto
- Nuova strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali

Strategia per la parità di genere: violenza di genere, indipendenza economica e accesso al mercato del lavoro (previste proposte sulla trasparenza retributiva)

Parità di trattamento a favore di categorie vulnerabili (Rom, LGBTI)

**Ciò detto,
a *nostro* avviso,**

le azioni previste sono
sufficienti a dare un nuovo (e
reale) slancio alla democrazia
europea?



Università
per Stranieri
di Siena

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

L ATENEIO INTERNAZIONALE
Università per Stranieri di Siena

corso di diritto dell'UE
paladini@unistrasi.it

DECISIONE (UE) 2016/1316 DEL CONSIGLIO**del 26 luglio 2016****che modifica la decisione 2009/908/UE che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la decisione 2009/881/UE del Consiglio europeo, del 1° dicembre 2009, sull'esercizio della presidenza del Consiglio ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 4,

considerando quanto segue:

- (1) Con la decisione 2009/908/UE ⁽²⁾ il Consiglio ha fissato l'ordine dell'esercizio della presidenza del Consiglio per gli Stati membri dell'Unione europea nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 30 giugno 2020 e ha ivi stabilito la suddivisione di tale ordine delle presidenze in gruppi di tre Stati membri.
- (2) Il 1° luglio 2013 la Croazia ha aderito all'Unione europea.
- (3) Uno Stato membro, sebbene non sia ancora pervenuta la notifica del governo a norma dell'articolo 50 TUE, ha reso pubblica l'intenzione di recedere dall'Unione. L'ordine delle presidenze del Consiglio dovrebbe essere modificato per tener conto di questa situazione, fatti salvi i diritti e gli obblighi di detto Stato membro.
- (4) Il Consiglio dovrebbe stabilire l'ordine dell'esercizio della presidenza del Consiglio per il prossimo futuro. Tale ordine dovrebbe essere fissato secondo i criteri stabiliti dai trattati e dalla decisione 2009/881/UE del Consiglio europeo. La decisione 2009/908/UE dovrebbe essere modificata di conseguenza,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione 2009/908/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio è così modificata:

1) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«*Articolo 1*

L'ordine in cui gli Stati membri sono chiamati a esercitare la presidenza del Consiglio nel periodo compreso tra il 1° luglio 2017 e il 31 dicembre 2030 nonché la suddivisione di tale ordine delle presidenze in gruppi di tre Stati membri figurano nell'allegato I della presente decisione.»;

2) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«*Articolo 3*

Il Consiglio, anteriormente al 31 dicembre 2029, decide l'ordine in cui gli Stati membri saranno chiamati a esercitare la presidenza del Consiglio a partire dal 1° gennaio 2031.»;

3) il testo dell'allegato I della decisione 2009/908/UE del Consiglio è sostituito dal testo di cui all'allegato della presente decisione.

⁽¹⁾ GUL 315 del 2.12.2009, pag. 50.

⁽²⁾ Decisione 2009/908/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio (GU L 322 del 9.12.2009, pag. 28).

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Essa si applica a decorrere dal 1° luglio 2017.

È pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il 26 luglio 2016

Per il Consiglio

Il presidente

M. LAJČÁK

ALLEGATO

«ALLEGATO I

Progetto di tabella delle presidenze del Consiglio (*)

Paesi Bassi (**)	gennaio-giugno	2016
Slovacchia (**)	luglio-dicembre	2016
Malta (**)	gennaio-giugno	2017
Estonia	luglio-dicembre	2017
Bulgaria	gennaio-giugno	2018
Austria	luglio-dicembre	2018
Romania	gennaio-giugno	2019
Finlandia	luglio-dicembre	2019
Croazia	gennaio-giugno	2020
Germania	luglio-dicembre	2020
Portogallo	gennaio-giugno	2021
Slovenia	luglio-dicembre	2021
Francia	gennaio-giugno	2022
Repubblica ceca	luglio-dicembre	2022
Svezia	gennaio-giugno	2023
Spagna	luglio-dicembre	2023
Belgio	gennaio-giugno	2024
Ungheria	luglio-dicembre	2024
Polonia	gennaio-giugno	2025
Danimarca	luglio-dicembre	2025
Cipro	gennaio-giugno	2026
Irlanda	luglio-dicembre	2026
Lituania	gennaio-giugno	2027
Grecia	luglio-dicembre	2027
Italia	gennaio-giugno	2028
Lettonia	luglio-dicembre	2028
Lussemburgo	gennaio-giugno	2029
Paesi Bassi	luglio-dicembre	2029
Slovacchia	gennaio-giugno	2030
Malta	luglio-dicembre	2030

(*) Fatti salvi i diritti e gli obblighi del Regno Unito in quanto Stato membro.

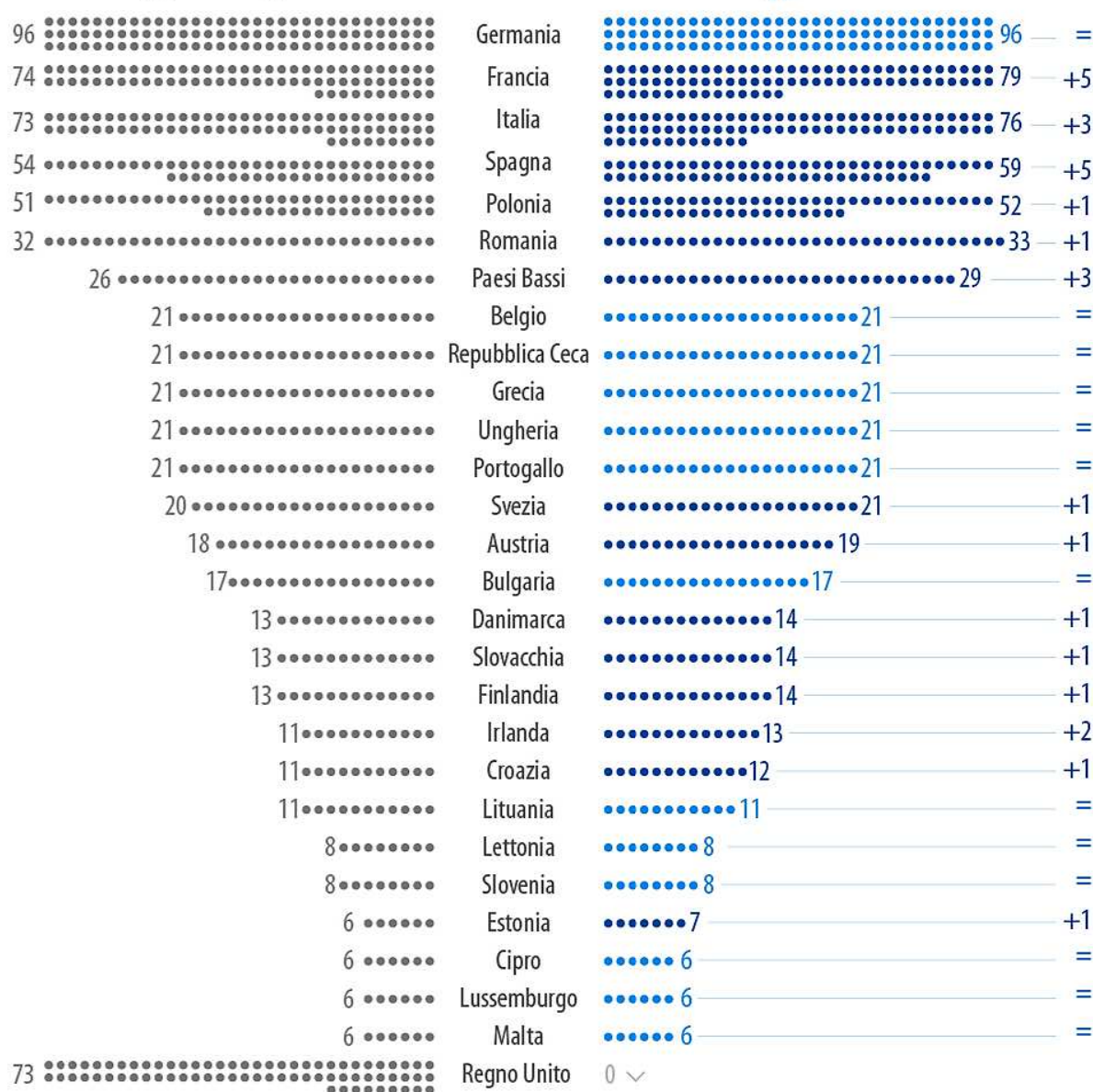
(**) L'attuale trio è incluso nel presente allegato a titolo informativo.».

Distribuzione dei seggi al Parlamento europeo

Il numero dei seggi per paese è stato aggiornato in seguito al ritiro del Regno Unito dall'UE alla fine di gennaio 2020

Numero di seggi fino a gennaio 2020

Numero di seggi da febbraio 2020



751 Totale **705**