

Economia europea e politiche comunitarie per lo sviluppo regionale, risposte di Benza Berio Simeonov Garibaldi

6. Le iniziative di unificazione europea e le varie organizzazioni create a tale scopo. Il ruolo dell'ONU. Il Piano Marshall.

Simeon: Al termine del secondo conflitto mondiale l'obiettivo di tutti era di evitare la terza guerra mondiale. Il mondo era diviso dalle due grandi potenze (URSS e USA) e l'Europa era un continente esausto a livello economico.

Vi furono tre importanti conferenze tra USA, URSS e Gran Bretagna:

1. conferenza di Teheran del 1943 tra Stalin, Roosevelt e Churchill
2. conferenza di Yalta del 1945 tra Stalin, Roosevelt e Churchill
3. conferenza di Potsdam con Stalin, Truman e Churchill

queste tre conferenze decidono le delimitazioni delle aree di influenza a livello europeo.

Un primo significativo risultato nella volontà di risorgere è la decisione, nel 1944, di creare l'unione doganale del BeNeLux.

Nel 1945 vi fu la nascita dell'ONU.

Lo statuto dell'ONU viene approvato da 51 Paesi il 26 giugno 1945 con la conferenza di San Francisco ed entra in vigore il 24 ottobre. Tra i 51 paesi non sono presenti Italia e Germania in quanto considerati non affidabili (l'Italia entra nel 1955 e la Germania nel 1973). A livello europeo nasce il Consiglio d'Europa, con lo scopo di favorire l'unione politica ed economica tra i 10 Stati fondatori. Era ancora un'istituzione inter-governativa (le decisioni dovevano essere prese all'unanimità) e con obiettivi troppo vaghi. Ha elaborato:

SCOPI DELL'ONU:

- mantenimento della pace e della sicurezza internazionale
- sviluppo della comunicazione tra i popoli sulla base dell'uguaglianza e della libertà di autodeterminazione
- cooperazione internazionale sul piano economico, culturale e sociale
- promozione dei fondamentali diritti di libertà di tutti gli uomini senza distinzione di razza, di lingua, di sesso, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali.

ORGANI PRINCIPALI:

- Assemblea generale: organo deliberativo supremo composto dai rappresentanti legittimi dei singoli Stati. L'assemblea propone raccomandazioni, assunte con la maggioranza dei 2/3, che non sono però obbligatorie per i governi nazionali
- Consiglio di sicurezza: è composto da 5 membri permanenti (Russia, Gran Bretagna, Francia, USA, Cina) e di 10 non permanenti (ogni anno vengono eletti 5 membri che durano in carica 2 anni). I Paesi aderenti all'ONU ma non membri possono partecipare alle discussioni del consiglio di sicurezza ma non possono votare. Il consiglio di sicurezza è l'organo esecutivo e la maggioranza è di 9 membri su 15 ma tra i 9 membri devono risultare i 5 permanenti in quanto hanno potere di veto.
- Consiglio di amministrazione fiduciaria: organo di vigilanza
- Commissione economica d'Europa
- Segretariato generale (il segretario generale è Ban-Ki-Moon, coreano)

Nel 1947 ci fu la prima cooperazione a livello europeo con la commissione economica: a causa dei dissidi tra est ed ovest essa rappresentò un salotto di discussione dei problemi comuni.

Nel 1946 Winston Churchill tenne un discorso all'università di Zurigo: "dovremmo costruire qualcosa del tipo di un'organizzazione degli Stati Uniti d'Europa. Non è possibile il risorgere dell'Europa senza una Francia e una Germania forti. La Gran Bretagna, il commonwealth britannico l'America e l'Unione sovietica dovrebbero essere amici e promotori dell'Europa. Bisogna lasciarsi alle spalle gli orrori del passato e guardare al futuro".

Il 5 giugno 1947 vi è stato il discorso del segretario di Stato americano Marshall che esponendo un piano per la ricostruzione europea disse: "ditemi di cosa e quanto avete bisogno". La risposta europea non si fece attendere ad esclusione di Spagna, URSS e paesi dell'est.

Nel luglio del 1947 partì il piano Marshall, con questa dichiarazione: "la situazione mondiale è davvero seria, il problema è di enorme difficoltà, la situazione visibile è meno seria di quella alla struttura europea, i bisogni europei sono molto più grandi della necessità di pagare dell'Europa che rischia un deterioramento economico molto importante. Ogni governo che operi per bloccare la ripresa di altre nazioni non potrà aspettarsi aiuti da noi, la nostra politica non è contro un Paese o ideologie ma contro la fame e la miseria. Allora ci devono essere degli accordi tra gli stati europei circa le loro necessità. Non sarebbe appropriato per il governo americano intraprendesse un programma unilaterale per mettere l'Europa ai suoi piedi. Il ruolo degli USA sta nel redigere una bozza di programma europeo nel sostenere tale programma che deve essere condiviso da un ingente numero di Paesi europei. I cittadini americani devono capire la natura del problema".

Il piano Marshall aveva anche come obiettivo la limitazione dell'ideologia russa, puntando allo sviluppo dei Paesi europei che avevano obiettivi democratici.

Nel 1947 16 Paesi europei formularono le loro richieste creando il comitato per la cooperazione economica europea.

Nell'aprile del 1948 ci fu la firma dell'atto di cooperazione economica da parte di Truman e partirono quindi gli aiuti all'Europa. Con il piano Marshall cominciò il fenomeno della guerra fredda.

Nel marzo 1948 GB, Francia e Benelux sottoscrissero il trattato di Bruxelles come accordo di mutua assistenza in caso di attacco militare all'Europa (in riferimento all'URSS).

Nel giugno 1948 viene attuato il blocco di Berlino da parte dell'Unione Sovietica. Berlino era divisa in tre parti dopo la guerra: USA + GB, URSS, Francia. Il tentativo sovietico fu quello di invitare GB, USA e Francia ad abbandonare Berlino. Questo tentativo fu inutile perché ci fu il più massiccio ponte aereo e gli abitanti stettero molto meglio di prima. Nel maggio del 1949 ci fu la nascita della Repubblica Federale Tedesca con cancelliere Adamer e, ad ottobre, nacque la repubblica democratica tedesca.

Nell'aprile 1949 ci fu l'ampliamento del trattato di Bruxelles (dove tutt'oggi si trova la sede NATO) a 5 nuovi Paesi + 2 oltre atlantici: è la creazione della NATO (North Atlantic Treaty Organisation: Trattato per l'organizzazione Nord-Atlantico: GB, Francia, Benelux, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Italia, USA e Canada), per la difesa militare.

Attualmente i paesi appartenenti alla NATO sono 26. si sono aggiunti Grecia (52), Turchia (52), Germania (55), Spagna (82), Polonia (99), Repubblica Ceca (99) e nel 2004 Ungheria, Bulgaria, Estonia, Cechia, Lituania, Romania, Slovacchia E Slovenia.

Nadia: A pochi anni dalla fine della 2a guerra mondiale gli Stati cooperavano in un modo che sarebbe stato inconcepibile prima della guerra (per evitare una terza guerra mondiale).

A livello internazionale nel 1945 nacque l'ONU con lo scopo di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, incentivare la cooperazione economica, sociale e culturale tra di essi e promuovere i diritti fondamentali dell'uomo. I paesi fondatori sono 51. L'Italia entrerà nel 1955 (Germania e Italia non entrano subito in quanto considerate pericolose; la Francia non voleva la Germania). A livello europeo nel '49 nasce il Consiglio d'Europa, con lo scopo di favorire l'unione politica ed economica tra i 10 Stati fondatori. Era però ancora un'organizzazione intergovernativa (le decisioni dovevano essere prese all'unanimità) e con obiettivi troppo vaghi. Il Consiglio ha elaborato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel '50, che porta alla nascita della Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo. Con lo scopo di preservare l'Europa occidentale dal comunismo e per rilanciare l'economia europea gli Stati Uniti offrirono ai Paesi dell'Europa occidentale un supporto economico attraverso il "Piano Marshall" a condizione che raggiungessero una maggiore cooperazione economica fra di loro.

Nel '49 nasce così l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) con lo scopo di gestire gli aiuti americani, scoraggiare le barriere economiche fra gli Stati membri ed incoraggiare politiche economiche comuni. Anche l'OECE è però un'organizzazione intergovernativa.

Diventò OCSE nel 1961 (organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Aperta anche ai Paesi extraeuropei. Oltre al supporto economico gli Stati Uniti offrivano anche un supporto militare con l'istituzione della NATO (1949) che prevedeva la protezione militare in caso di attacco a ciascuno Stato membro. La NATO amplia il Trattato di Bruxelles che era stato firmato nel '48 da Francia, GB e Benelux (accordo di mutua assistenza in caso di attacco militare) ad altri Paesi tra cui l'Italia e gli USA e il Canada.

7. Le motivazioni della divisione dell'Europa Occidentale nella prefigurazione di un'Unione Europea.

Alla fine degli anni '40 e inizio '50 la maggior parte degli Stati si dimostravano disponibili ad associarsi in organizzazioni intergovernative, che non imponevano loro obblighi eccessivi né una rinuncia allo loro sovranità nazionale in determinati ambiti (es.: Consiglio d'Europa, Organizzazione europea per la cooperazione economica). Non tutti si dimostrano favorevoli ad associarsi in organizzazioni, che avevano carattere sovranazionale come la CECA, CEE, EURATOM, che infatti furono costituite inizialmente da un numero ristretto di Stati. Il progetto della CED addirittura decadde per l'opposizione della Francia alla rinuncia del suo potere nell'esercito nazionale. Soprattutto il Regno Unito non era disposto ad accettare la perdita di sovranità che l'integrazione comportava, infatti non prese parte alla nascita della CEE ed in alternativa entrò nell'EFTA (area di libero scambio europea).

8. Le motivazioni a favore del perseguimento della costruzione della Comunità. Il problema della Ruhr, il piano Schuman e la CECA

Alla fine degli anni '40 l'Europa continentale era preoccupata del pericolo costituito dall'URSS che voleva imporre il proprio potere, ma anche del riarmo della Germania. Si voleva che l'economia della Germania ripartisse, ma senza rischi per la pace europea. La Germania disponeva del bacino della Ruhr, ricco di carbone e minerali del ferro. Il ministro degli esteri francese Schuman, con l'aiuto del commissario francese per la modernizzazione Moneret, elaborò il "Piano Schuman" che prevedeva di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune alta autorità. La solidarietà di produzione avrebbe reso impossibile una nuova guerra tra Francia e Germania (per fare in modo che non si scatenasse un nuovo conflitto fra le due).

Nel 1951, a Parigi, viene firmato il Trattato che istituisce la CECA (comunità europea del carbone e dell'acciaio). I Paesi fondatori sono Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo. L'obiettivo della Comunità è la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio, attraverso l'abolizione di barriere interne e l'armonizzazione della politica commerciale estera. La CECA è la prima organizzazione che presenta caratteristiche sovranazionali, può cioè assumere decisioni anche se non approvate all'unanimità. Nei suoi primi anni di attività venne considerata un successo economico: i dazi vennero aboliti, vi fu una assistenza alla ristrutturazione delle industrie, la produzione e gli scambi tra Paesi aumentarono.

9. Il tentativo della CED, il Congresso di Messina e la genesi della CEE: il Trattato di Roma.

Nel 1951 gli stessi Stati che istituirono la CECA avevano raggiunto un accordo per formare un esercito europeo: la CED (comunità europea di difesa), con la partecipazione straordinaria della Germania, ma il trattato non venne mai ratificato. La sinistra francese infatti era contraria al riarmo della Germania, mentre la destra non voleva un'influenza da parte di quest'ultima nell'esercito nazionale della Comunità. Nel 1954 nasce l'UEO (organismo intergovernativo a

carattere difensivo, composto dai 7 Paesi dell'Europa occidentale (compresa la Germania, alla quale fu concesso il riarmo). Nel giugno del 1955 i ministri degli esteri dei 6 Paesi della CECA si incontrarono a Messina per discutere alcune proposte riguardanti una maggiore integrazione economica attraverso la creazione di un mercato comune. Venne creato un comitato intergovernativo, il comitato Spack (prese il nome dal ministro che lo guidava), che portò alla firma dei 2 trattati di Roma istitutori della CEE e della CEEA (o EURATOM). La prima aveva come obiettivo la creazione:

- di un mercato comune (senza restrizione agli scambi interni e con una tariffa esterna comune);
- libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali;

che consenta un innalzamento del tenore di vita della popolazione. Il trattato accenna inoltre ad una politica agricola, sociale e dei trasporti. La CEEA aveva invece come obiettivo la creazione di un mercato comune nucleare, la promozione della ricerca e la diffusione delle informazioni. Venne stabilito una durata di 50 anni (come la CECA). CECA, CEE e EURATOM erano composte da 4 istituzioni principali: Commissione, Consiglio dei Ministri, Assemblea parlamentare e Corte di Giustizia. Le ultime 2 sono in comune per tutte le Comunità. Nel 1967 il Trattato di fusione (da Bruxelles '65) ha previsto anche l'accorpamento della Commissione e del Consiglio (le Autorità della CECA furono agglomerate all'interno della Commissione).

11. Le principali aree di integrazione a livello mondiale.

EFTA (European Free Trade Agreement): costituito nel 1960 da Svizzera, Austria, Svezia, Norvegia, Danimarca, Regno Unito, Portogallo. Le caratteristiche di questo accordo sono la libera circolazione di prodotti industriali e agricoli. Attualmente composto da: Liechtenstein, Svizzera, Norvegia e Islanda.

NAFTA (North America Free Trade Agreement): creata nel 1994 da Stati Uniti, Canada, Messico. Nel 1988 si era già costituita un'area di libero scambio tra USA e Canada. Sicuramente la più importante area di libero scambio al mondo.

CAN (Comunità andina): composta nel 1969 da Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia e Perù. È un'unione doganale perché per l'80% dei prodotti vi è una tariffa esterna comune.

MERCOSUR (Mercato comune del Sud America): costituito nel 1991 da Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e dal 2006 Venezuela. È un'unione doganale, non un mercato comune.

CARICOM (Caribbean Community and Common Market): create nel 1973, con l'obiettivo di trasformare il CARIFTA in un'area di libero scambio.

ALCA (area di libero scambio fra le Americhe): non è un'area di libero scambio, ma di tariffe preferenziali.

ASEAN (Association of South-East Asian Nations): composto nel 1967 da 10 stati non è un'area di libero scambio, le tariffe sono ridotte per alcuni prodotti.

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation): formato nel 1989 da 21 Paesi legati all'oceano Pacifico, con l'obiettivo di ridurre le tariffe. Nel 1994 l'obiettivo è divenuto (entro il 2010) la creazione di un'area di libero scambio tra i Paesi industrializzati, per i Paesi in via di sviluppo non prima del 2020.

13. Prime realizzazioni comunitarie ed alterne vicende nel corso degli anni '60. Costituzione EFTA

Nel 1961: Regno Unito, Danimarca e Irlanda chiedono l'apertura dei negoziati di adesione alla CEE.

Nel 1963 il presidente francese De Gaulle si dice contrario all'adesione del Regno Unito, in quanto considera che possa rallentare il processo di integrazione.

Nel 1965 la Commissione propose di estendere i casi di deliberazione qualificata del Consiglio e di estendere i poteri dell'Assemblea parlamentare, ma anche in questo caso c'è l'opposizione della Francia (si ritira dalle istituzioni).

Nel 1966 viene firmato il compromesso del Lussemburgo che risolve la situazione stabilendo che le decisioni più importanti (riguardano gli interessi vitali di uno stato) devono essere prese all'unanimità.

Nel 1967 entra in vigore il Trattato di fusione che istituisce un Consiglio e una Commissione unica tra le Comunità. Sempre nello stesso anno Regno Unito, Danimarca e Irlanda ripresentano nuovamente domanda di adesione, ma la Francia continua ad opporsi.

Nel 1968 diventa presidente francese Pompidou che dichiara di non opporsi all'ingresso del Regno Unito. I capi di stato si riuniscono all'Aia dove si accordano su:

- istituzione di un'unione economica e monetaria entro il 1980;
- lo sviluppo nella cooperazione di una politica estera;
- rafforzamento delle istituzioni;
- 1° allargamento.

Nel 1970 i finanziamenti della comunità sono costituiti dai contributi statali, ma non da risorse proprie della comunità.

14. Il primo ampliamento e i principali eventi degli anni '70. Crisi energetiche e nascita dello SME.

Nel 1971 il presidente statunitense Nixon dichiara l'inconvertibilità del dollaro in oro, compromettendo il sistema di Bretton Woods. Si passa ad un sistema a cambi variabili che non favorisce il commercio. La CEE istituisce il serpente monetario con lo scopo di creare dei tetti massimi di oscillazione fra le valute degli Stati membri (in realtà la motivazione era non far morire il piano Werner, che prevedeva in 10 anni l'UEM).

Il 1° gennaio 1973 Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda entrarono a far parte della CEE; la Norvegia ritirò invece la sua candidatura, in quanto un referendum popolare interno l'aveva bocciata. Nello stesso anno scoppia una guerra tra Israele e l'Egitto, sia gli USA che alcuni Paesi occidentali esprimono sostegno a Israele. Questo comporta che i Paesi dell'OPEC prevedono un embargo con la conseguenza che, nel giro di poche settimane, il prezzo del petrolio andò dai 3\$ al barile fino a 12\$ (4 volte tanto). La prima crisi petrolifera ebbe conseguenze negative sia a livello occupazionale, sia a livello di crescita in tutti i Paesi. Per fronteggiare la crisi si decide di formalizzare gli incontri tra i capi di Stato e

di governo istituendo il Consiglio Europeo e di istituire il fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Nel 1979 si registra un nuovo shock petrolifero legato nuovamente ad una guerra tra Iraq e Iran il prezzo del greggio salì da 40\$ a 50\$ al barile. Nel 1979 entra in vigore il sistema monetario europeo (SME) che sostituisce il vecchio serpente monetario. Si basa sull'ECU (unità di conto Europea) un paniere di monete, che fluttuavano entro il 2.25% (6% per la lira, a causa dell'elevato tasso di inflazione) attorno alla parità nei tassi di cambio bilaterali con altri paesi membri (il numero dei Paesi era 9).

15. Secondo e terzo ampliamento. L'Atto unico europeo. Il 4° ampliamento.

2°. La **Grecia**, al momento della nascita della CEE, aveva un'economia sottosviluppata, basata prevalentemente sull'agricoltura che non le consentì di aderire subito alla CEE, ma solo nel **1981**. Era il Paese più povero dell'UE a 15.

3°. La **Spagna** e il **Portogallo** furono governati da dittature fino alla metà degli anni '70, quindi l'adesione alla CEE le venne concessa nel **1986**.

Nel 1986 9 Stati firmano l'Atto unico europeo (**AUE**) a Lussemburgo che, oltre a modificare il TCE, prevedeva:

- il completamento del mercato interno entro il 1992.
- L'introduzione di nuovi settori politici nel Trattato CEE tra i quali l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la coesione economica e sociale.
- L'istituzione della procedura di cooperazione che aumentava il potere del Parlamento all'interno del processo legislativo, e quella di parere conforme che richiedeva l'assenso del PE per l'adesione di nuovi Stati membri e per la stipulazione di accordi di associazione tra la Comunità e Paesi terzi.
- Le disposizioni per l'istituzione del Tribunale di 1° grado.
- L'estensione dell'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata.
- La cooperazione in politica estera e di sicurezza riceve base giuridica.

4°. Il quarto ampliamento si ha nel **1995** quando entrano a far parte dell'UE **Austria, Svezia e Finlandia**, che prima facevano parte dell'EFTA.

16. Problematiche connesse all'ampliamento dell'Unione nel 2004-2007

Con il crollo dei regimi comunisti e la conquista dell'indipendenza da parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale, questi incominciarono a nutrire la speranza di diventare membri dell'UE.

Nel 1993 il vertice del Consiglio europeo di Copenaghen stabilì le condizioni che tali Stati avrebbero dovuto soddisfare per poter entrare nell'UE (tra i quali il rispetto dei diritti umani e un'economia di mercato funzionante).

Nel 2004 8 degli Stati dell'Europa centro-orientale che avevano fatto domande di adesione tra il 1994 e il 1996 entrarono nell'UE. La **Romania** e la **Bulgaria** sarebbero entrate nel **2007**.

Sia Cipro sia Malta presentarono domanda di adesione nel 1990. Per quanto riguarda Malta i negoziati per l'adesione si interruppero nel 1996 perché salì al potere un governo che si dimostrò non interessato a far parte dell'UE, ma nel 1998 un ulteriore cambio di governo fece riavviare le trattative. Per quanto riguarda Cipro, il problema era costituito dal fatto che l'isola era occupata nella sua parte settentrionale dal governo turco-cipriota e il governo greco-cipriota pretendeva di gestire i negoziati di adesione per conto dell'intera isola, mentre il governo turco-cipriota era contrario. Nel vertice di Copenaghen del 2002 stabilì che **Cipro e Malta** sarebbero entrate nell'UE **nel 2004**. L'intera isola di Cipro è entrata legalmente nell'UE, ma la parte turca è di fatto esclusa.

17 e 23. Il Trattato sull'UE (TUE) firmato a Maastricht. Il Trattato di Amsterdam. Le disposizioni sulla cittadinanza dell'unione.

Il Trattato di **Maastricht '92** (Paesi Bassi)

Il Trattato crea una nuova organizzazione, l'UE, basata su 3 pilastri:

- 1) le comunità europee;
- 2) la politica estera e di sicurezza comune (PESC);
- 3) la giustizia e affari interni (GAI).

Per quanto riguarda la Comunità Europea, i loro Trattati sono stati oggetto di revisioni, in particolare la CEE viene ridenominata CE e vengono introdotti nel suo Trattato il principio di sussidiarietà, che prevede l'azione della Comunità solo nei casi in cui gli obiettivi non possano essere raggiunti dall'azione degli Stati membri (le politiche devono essere decise dal livello di governo più vicino possibile ai cittadini) e la cittadinanza europea.

L'art. 17 del TUE prevede che sia cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

I cittadini sono soggetti ai diritti e ai doveri previsti dal Trattato:

- diritto di circolare e soggiornare liberamente (senza controlli alle frontiere) nel territorio degli Stati membri, fatte salve alcune limitazioni previste dal trattato;
- ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, ha diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato in cui risiede, nonché alle elezioni del PE;
- ogni cittadino dell'Unione gode, in un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, delle tutele da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro;
- ogni cittadino dell'unione ha diritto di petizione dinanzi al PE, può rivolgersi al mediatore e può scrivere alle istituzioni dell'Unione.

Ulteriori revisioni al Trattato CEE furono:

- ampliamento dei casi in cui il Consiglio poteva decidere a maggioranza qualificata;
- istituzione della procedura di codecisione;
- istituzione del CDR (Comitato Delle Regioni);
- fissazione di un calendario per la realizzazione dell'UEM (Unione economica e monetaria) che prevedeva la fissazione dei tassi di cambio che avrebbe portato all'introduzione della moneta unica e l'istituzione della BCE. In base all'UEM gli Stati membri dovevano coordinare le loro politiche economiche;
- introduzione di nuove politiche quali: l'istruzione, la salute, la protezione dei consumatori.

Per quanto riguarda la PESC, il Trattato prevede che gli Stati membri realizzeranno una politica estera e di sicurezza comune definendo all'unanimità posizioni comuni. Per quanto riguarda il GAI, il Trattato dà un elenco dei 9 settori di interesse comune nei quali il Consiglio poteva adottare posizioni comuni e promuovere forme di cooperazione.

Il Trattato di Amsterdam

Nel TUE veniva specificato che nel 1996 si sarebbe dovuta convocare un'altra CIG (conferenza inter-governativa) per esaminare eventuali modifiche al Trattato. La conclusione della CIG e quindi l'accordo sulle modifiche si ebbe nel 1997 ad Amsterdam. Il Trattato di Amsterdam era caratterizzato da 6 sezioni:

- 1) Libertà, sicurezza e giustizia: modifica il TUE dando maggiore enfasi ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che sono alla base dell'UE. Prevede che alcune politiche del GAI passino alla CE, quali visti, diritto d'asilo e immigrazione per rifugiati e profughi e cooperazione giudiziaria nel settore civile. Il GAI cambia quindi denominazione in "Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale". L'acquis di Schengen (Lussemburgo) veniva allegato in un protocollo al TUE e TCE.
- 2) L'UE e i suoi cittadini: viene aggiunto al TCE un nuovo titolo sull'occupazione; la politica sociale viene incorporata nel TCE; viene allegato un protocollo che definisce i primi tipi di sussidiarietà e proporzionalità; viene ribadita l'importanza delle politiche nel settore dell'ambiente, della salute e della protezione dei consumatori; vengono stabilite disposizioni per migliorare la chiarezza e la trasparenza nelle procedure decisionali dell'UE.
- 3) Efficace e coerente politica estera: gli obiettivi rimangono gli stessi, ma vengono rafforzati i meccanismi operativi e gestionali. I principali strumenti politici PESC sono: definizione di principi e direttive generali PESC, strategie comuni, azioni congiunte e rafforzamento della cooperazione tra Stati membri.
- 4) Le istituzioni dell'UE: questa sezione si occupa delle procedure di decisione e del funzionamento delle istituzioni dell'UE. La procedura di cooperazione viene praticamente abbandonata, viene estesa la procedura di codecisione e al suo interno rafforzata la posizione del PE. Viene ampliato il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata. Molte questioni istituzionali importanti come la dimensione della Commissione e le regole di voto del Consiglio (ponderazione dei voti e soglie per raggiungere la maggioranza nelle votazioni a maggioranza qualificata) dopo l'allargamento furono rinviate ad una CIG che si stabilì sarebbe stata convocata un anno prima che si superassero i 20 Stati membri.
- 5) Cooperazione rafforzata e flessibilità: il Trattato di Amsterdam consente di stabilire collaborazioni più strette a quegli Stati che lo desiderino, purché siano la maggioranza. Tali collaborazioni erano autorizzate dal Consiglio, ma ciascun membro poteva opporsi.
- 6) Semplificazione e consolidazione dei Trattati: un numero di articoli superflui venivano abrogati dai Trattati che istituivano le 3 Comunità europee.

N.B.: Il Trattato di Amsterdam non riuscì quindi ad adattare le istituzioni comunitarie in vista dell'allargamento.

18 & 22. Il Trattato di Nizza. Le modifiche e le sue priorità; struttura, obiettivi e campi d'azione.

I negoziati per l'allargamento a +6 Paesi sarebbero iniziati nel '98: i capi di Governo decisero di convocare una CIG all'inizio del 2000 e di concluderla entro la fine dell'anno. L'obiettivo della CIG fu la modifica delle istituzioni di previsione dell'allargamento:

- Si decise che a partire dal 2005 il Collegio della Commissione sarebbe stato composto da un cittadino per ciascun Stato membro e che al raggiungimento di 27 Stati membri si sarebbe dovuta stabilire la dimensione esatta e un sistema di rotazione delle nomine.
- Si decise che dal 2005 la ponderazione dei voti sarebbe cambiata, si sarebbe alzata la soglia per il raggiungimento della maggioranza qualificata progressivamente a 73,9% con l'ingresso degli Stati. Si prevedeva la possibilità per ciascun Stato membro di richiedere che la maggioranza qualificata corrispondesse almeno al 62% della popolazione UE. La maggioranza qualificata doveva inoltre essere costruita dalla maggioranza degli Stati.
- Si estese l'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata.
- Il Trattato di Nizza fissa un tetto di 732 membri per il PE a decorrere dal 2009 (ad Amsterdam erano max 700).
- Per alleggerire il lavoro della Corte fu ampliata la gamma di casi da sottoporre al Tribunale di primo grado e per consentire al Tribunale di assumere le nuove responsabilità il Consiglio poteva istituire camere giurisdizionali che si occupavano di casi che fino ad allora erano di competenza del Tribunale.

Per quanto riguarda la procedura decisionale:

- La cooperazione rafforzata (nata ad Amsterdam) potrebbe essere richiesta da un minimo di 8 Stati (che dopo l'allargamento avrebbero costituito meno della metà degli Stati) e si eliminava la possibilità per un singolo Stato membro di porre il proprio veto su di essa.
- Fu estesa la procedura di codecisione.

37. La coesione economica e sociale nel Trattato di Nizza.

Art.159: Il voto a maggioranza qualificata è stato inserito nel terzo comma di questo articolo e la procedura di codecisione con il Parlamento è applicabile alle misure supplementari giudicate necessarie nel quadro della politica di coesione al di fuori dei Fondi strutturali. Vedi domanda → 32 (codecisione) e 22 (Trattato di Nizza)

19. Dalla Convenzione alla firma del Trattato costituzionale. L'interruzione del processo di ratifica.

La carta dei diritti fondamentali dell'UE

Il Consiglio europeo affermò che i diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione dovevano essere raccolti in una Carta per essere resi più manifesti. Nel vertice di Nizza si sarebbe poi integrata la carta nei Trattati. Per la redazione della Carta fu incaricato un organo denominato Convenzione. A causa della resistenza opposta dal governo britannico la Carta non fu inserita nel Trattato di Nizza. Venne però integrata nei Trattati attraverso il Trattato costituzionale che però non venne mai ratificato. Il Trattato di Lisbona gli conferisce valore giuridico pur non inserendola nei Trattati.

Il Trattato costituzionale

Essendosi resi conto dei limiti del Trattato di Nizza (che si limitava a riformare le istituzioni in vista dell'allargamento), i capi di Stato e di Governo decisero di convocare un'altra CIG nel 2004. Per facilitare i lavori della CIG venne istituita una convenzione sul futuro dell'Europa, con il compito di stabilire una migliore divisione e definizione delle competenze comunitarie, semplificare gli strumenti dell'UE, aumentare la democrazia e l'efficienza, semplificare e riorganizzare i Trattati. Il documento finale elaborato dalla Convenzione era un progetto di Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa. La CIG che si aprì nel 2003 si basò principalmente su tale progetto di Trattato e si arrivò alla conclusione che:

- **N.B.:** I Trattati esistenti dell'UE (TUE e TCE) sono sostituiti da un co-Trattato, è abolita la struttura a 3 pilastri, la carta dei diritti fondamentali è inserita nel Trattato.
- È estesa la procedura di codecisione.
- Fino al 2014 il Collegio dei commissari continuerà ad essere composto da un commissario per Stato membro, successivamente verrà composto da 2/3 degli Stati membri selezionati in base ad un sistema di rotazione.
- Dal 2009, la soglia per raggiungere la maggioranza qualificata è costituita dal 55% degli Stati membri, rappresentanti il 65% della popolazione (si abbandona il sistema di ponderazione dei voti, che era il sistema di doppia maggioranza).
- Il Consiglio di affari esteri è presieduto dal ministro degli affari esteri dell'UE.
- Prevede che il PE passi da 732 a 750 membri (mai entrato in vigore).
- Si rinforza il ruolo dei parlamenti nazionali.

Il Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa fu firmato nell'Ottobre 2004. Quasi la metà degli Stati fecero ricorso al referendum per la ratifica del Trattato. In Francia e Olanda ebbe esito negativo. Nel 2007 il Consiglio europeo convocò una nuova CIG per l'elaborazione di un Trattato più tradizionale del TC, che però conservasse alcune delle innovazioni introdotte nel TC: mantiene il rafforzamento del ruolo dei parlamentari nazionali, le soglie per la doppia maggioranza qualificata entreranno in vigore dal 2014. Il Trattato fu firmato a Lisbona nel dicembre 2007. Nel referendum del 2008 gli irlandesi si opposero al Trattato.

20. La CIG-2007 e il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007. Il processo di ratifica.

- Il TCE viene ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'UE" (TFUE).
- La Carta dei diritti fondamentali non è incorporata nel Trattato, ma le viene attribuito lo stesso valore giuridico.
- Estende l'ambito di applicazione della procedura di codecisione (come Trattato Costituzionale) e la nomina "procedura legislativa".
- Il Trattato costituzionale prevede che dal 2014 il Collegio dei commissari sia composto da 2/3 degli Stati.
- Il presidente del Consiglio europeo verrà eletto per un mandato di 2 anni e mezzo.
- Estende l'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata come il TC.
- Il Consiglio degli affari esteri è presieduto dal "Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza" (nel TC "ministro degli affari esteri dell'UE"): nominato dal Consiglio europeo ha il compito di amministrare la PESC.
- Come nel TC, il ruolo dei parlamentari nazionali è rafforzato nel seguente modo:
 - La Commissione è tenuta a riconsiderare una proposta ritenuta non rispettosa del principio di sussidiarietà da parte di un terzo dei parlamentari nazionali.
 - Tutti i parlamentari nazionali possono porre il proprio veto sulla decisione del Consiglio europeo di cambiare la procedura decisionale del Consiglio dall'unanimità alla maggioranza qualificata.
 - I cittadini hanno il diritto di invitare la Commissione a proporre un progetto legislativo attraverso la raccolta di un milione di firme in un numero significativo di Stati membri.

21. Le principali novità, i caratteri e le peculiarità del Trattato di Lisbona. 38. Strategia di Lisbona.

Nel Marzo del 2000 si tiene a Lisbona un Consiglio europeo straordinario dedicato ai temi economici e sociali. L'obiettivo che deriva da questo Consiglio è che l'UE diventa, nell'arco di 10 anni, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, realizzando una crescita sostenibile che crei nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La c.d. "strategia di Lisbona" mira, dunque, a realizzare una società basata sulla conoscenza incoraggiando la ricerca, sviluppando le tecnologie dell'informazione e creando un clima favorevole per l'innovazione, attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà di fornire servizi e la liberalizzazione dei mercati del trasporto e dell'energia. Vengono stabiliti degli obiettivi settoriali. La logica è che gli Stati agiranno all'unisono. Dopo 4 anni si rileva che i risultati della strategia di Lisbona sono modesti e nel 2005 il Consiglio europeo riformula gli obiettivi per i 5 anni successivi, focalizzandosi su crescita e occupazione, per far dell'Europa un posto più attraente per investire e lavorare, favorire la conoscenza e l'occupazione, creare migliori e più numerosi posti di lavoro. Il consiglio fornisce delle nuove linee guida sulla base delle quali gli Stati membri devono redigere un piano triennale nazionale di riforme e ogni anno devono presentare alla Commissione un rapporto sull'implementazione dei programmi di riforma. La Commissione presenta nel 2005 il "programma comunitario di Lisbona", contenente le azioni che devono essere intraprese a livello comunitario per raggiungere gli obiettivi di crescita e occupazione, a supporto dei programmi di riforma nazionali. Molte finalità della politica regionale sono coincidenti con le finalità della strategia di Lisbona, ad es.: la crescita economica. Le risorse della politica di coesione possono essere utilizzate per raggiungere obiettivo della strategia di Lisbona. Gli Stati devono indicare nel piano nazionale le risorse della politica di coesione utilizzate a supporto della strategia di Lisbona. Questa è volta a migliorare le politiche nei settori di R&S, competitività, innovazione, creazione del mercato unico dei servizi, occupazione e formazione. Il PE, il Consiglio e la Commissione definiscono le "prospettive finanziarie" che fissano l'ammontare totale delle spese per un periodo di più anni e il massimale disponibile per ogni anno e per ogni rubrica di bilancio.

38. Coesione e "strategia di Lisbona": elementi di rilievo, evoluzione, aspetti critici

L'Unione stabilisce un nuovo obiettivo: "diventare l'economia basata sulla conoscenza competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Data l'ampiezza degli obiettivi, la strategia interviene in aree di esclusiva pertinenza degli Stati. È quindi, necessario introdurre un nuovo strumento: il "metodo di coordinamento aperto", che è un processo che inizia con la formulazione di una serie di linee guida a cui fa seguito l'individuazione di vari indicatori per preparare i piani nazionali. I risultati sono modesti, inferiori di gran lunga a quelli attesi, perché:

1. La strategia è troppo ampia.
2. È mancata (soprattutto) l'assunzione di responsabilità dei Governi nazionali.
3. Non c'è stata coerenza tra gli strumenti e le finalità di Lisbona.
4. Gli Stati sono in ritardo nella trasposizione delle direttive.

Il rilancio della strategia passa soprattutto da un miglioramento della *governance* a livello comunitario e nazionale. Si crea un "pacchetto di *guidelines* integrato", che tratta aspetti macroeconomici, microeconomici e occupazionali. Sulla base di queste linee guida, gli Stati membri devono redigere un piano triennale di riforme. La Commissione analizza un "progress report" annuale. Il Consiglio di Bruxelles del 2005 adotta questo pacchetto per il periodo 2005-2008. La Commissione invita gli Stati ad inserire una sezione in cui illustrare l'utilizzo delle risorse della politica di coesione a supporto della strategia di Lisbona. I fondi strutturali rappresentano lo strumento più importante.

24. L'incorporazione degli accordi di Schengen nel contesto dei trattati.

Si può definire Schengen come una cooperazione rafforzata all'interno dell'Unione europea. L'accordo fu firmato a Schengen il 14 giugno 1985 fra il Belgio, la Francia, la Germania, il Lussemburgo e i Paesi Bassi con il quale si intendeva eliminare progressivamente i controlli alle frontiere comuni e introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di Paesi terzi. La Convenzione di Schengen completa l'accordo e definisce le condizioni di applicazione e le garanzie inerenti all'attuazione della libera circolazione, firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque Stati membri e successivamente entrata in vigore solo nel 1995.

Gli obiettivi dell'accordo erano:

- abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen; rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen;
- collaborazione delle forze di polizia e possibilità per esse di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini (per esempio durante gli inseguimenti di malviviti);
- coordinamento degli stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale (per esempio mafia, traffico d'armi, droga, immigrazione clandestina);
- integrazione delle banche dati delle forze di polizia (il Sistema di informazione Schengen, detto anche SIS).

Sia l'accordo sia la Convenzione di Schengen con tutte le regole adottate sulla base dei due testi e gli accordi connessi formano "l'acquis di Schengen". Dal 1999, l'acquis di Schengen è integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.

Gli accordi di Schengen sono stati estesi nel tempo agli altri Stati membri: l'Italia ha firmato gli accordi nel 1990, la Spagna e il Portogallo nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995 e la Finlandia, la Svezia e la Danimarca (attraverso un adattamento dello statuto particolare) nel 1996. L'Irlanda e il Regno Unito partecipano, dal canto loro, solo parzialmente all'acquis di Schengen, in quanto sono stati mantenuti i controlli alle loro frontiere.

Per quanto riguarda l'eliminazione dei controlli alle frontiere degli Stati dell'UE che hanno aderito all'acquis di Schengen devono attendere la decisione del Consiglio dell'Unione europea. Anche 2 Paesi terzi, l'Islanda e la Norvegia, fanno parte dello spazio di Schengen dal 1996. La loro partecipazione al processo decisionale è tuttavia limitata. La Svizzera è entrata nello spazio di Schengen nel 2008.

25. Diritto di petizione e funzioni del mediatore. Commissioni temporanee di inchiesta.

Art.193 TCE: Commissioni temporanee d'inchiesta. Il PE su richiesta di 1/4 dei suoi membri, può costituire una Commissione temporanea d'inchiesta, incaricata di esaminare le denunce di infrazione o cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario, tranne quando i fatti siano oggetti di una procura finanziaria.

Art.194 TCE: Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risiede o abbia sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione, una petizione al PE su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che le concerne direttamente (= art. 17 Maastricht).

Art. 195 TCE: Il PE nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce dei cittadini dell'UE o qualsiasi persona fisica o giuridica che risiede o abbia la sede sociale in uno Stato membro, riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo le azioni della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Il mediatore procede alle indagini, tranne quando i fatti formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione la comunica all'istituzione interessata che ha 3 mesi per comunicargli il suo parere. Successivamente il mediatore trasmette una relazione: al PE e all'Istituzione interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata dei risultati dell'indagine. Il mandato del mediatore viene rilasciato dal PE (che fissa attraverso lo statuto l'esercizio delle sue funzioni), dura 5 anni (pari alla legislatura dell'PE) ed è rinnovabile. Il mediatore non può essere rimosso dall'incarico da parte del Parlamento, che può solo presentare un ricorso alla Corte di giustizia con cui chiede di rendere dimissionario il mediatore, ma spetta appunto alla sola Corte decidere. Esempi di materie in cui può agire il mediatore: irregolarità amministrative, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, mancanza di risposta, rifiuto di accesso all'informazione, ritardo ingiustificato.

26. Il ruolo del Consiglio europeo

Nel 1974 a Parigi fu deciso di creare il Consiglio europeo. La ragione principale fu che la comunità non rispondeva adeguatamente o con sufficiente rapidità a sfide nuove sempre più complesse. Per cercare di rendere la comunità più efficiente, sia all'interno sia sul piano internazionale, si decise di creare un organismo che riunisse i capi di governo su una base relativamente informale, per scambiarsi idee, promuovere la reciproca comprensione politica, imprimere una direzione agli sviluppi politici e sbloccare situazioni giunte a un punto morto. Il Consiglio europeo doveva quindi essere parte di un approccio "non ufficiale" all'integrazione, parallelo a quello "ufficiale" fondato sui Trattati. Nel 1986, il Consiglio europeo ha ricevuto riconoscimento giuridico per la prima volta nell'AUE, anche se soltanto in 2 brevi paragrafi che si limitavano a chiarirne la composizione e a ridurre il numero degli incontri da 3 a 2. Nel Trattato di Maastricht, amplificando l'AUE, venivano riconosciute al Consiglio la responsabilità di definire gli orientamenti politici dell'UE, poteri decisionali relativamente all'UEM e importanti poteri in ambito PESC. Il Trattato di Amsterdam conferma le disposizioni di Maastricht in ambito UEM, rafforzando invece la posizione del Consiglio in ambito PESC. Il Trattato di Nizza prevede che sia il Consiglio europeo a indicare il nominativo per la posizione alla carica di presidente della Commissione. Il crescente riconoscimento del Consiglio europeo si è interrotto, tuttavia, prima che gli fosse conferito il riconoscimento di istituzione comunitaria in piena regola, infatti esso non compare nella lista delle istituzioni all'art. 5 del TUE, a fianco del PE, del Consiglio dei ministri, della Commissione, della Corte di giustizia e dei conti. Il Trattato di Lisbona prevede che il presidente del Consiglio europeo venga eletto dal Consiglio a maggioranza qualificata per un mandato di 2 anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. La funzione di presidente permanente del Consiglio è incompatibile con mandati nazionali.

Composizione

Come specificato dall'art. 4 del TUE, ci sono 2 livelli di partecipanti al Consiglio europeo:

- I capi di Stato o di Governo degli Stati membri e il presidente della Commissione.
- I ministri degli esteri e un altro membro della Commissione che sono presenti per fornire assistenza.

In anni recenti, con la crescita di importanza dell'UEM, anche i ministri dell'ECOFIN sono presenti ai vertici europei. Questi ultimi tengono di norma almeno un incontro parallelo per discutere questioni che ricadono all'interno della loro sfera di competenza. Oltre ai 56 membri (27 capi di Stato o di Governo, Presidente Commissione e Consiglio Europeo) formali del Consiglio europeo, solo un numero ristretto di persone è ammesso alle riunioni formali:

- il Segretario generale e il vice-segretario del Consiglio dei ministri;
- l'Alto rappresentante per la PESC;
- il segretario generale della Commissione;
- alti funzionari della presidenza del Consiglio, del segretario del Consiglio e della Commissione;
- gli interpreti.

A differenza del Consiglio dei ministri, i partecipanti alle sessioni del Consiglio europeo non sono fisicamente accompagnati da gruppi di funzionari nazionali. Non partecipano i membri del PE.

Organizzazione

Per quanto riguarda numero, sede e durata, è previsto:

- 1) il Consiglio europeo deve riunirsi almeno 2 volte all'anno sotto la presidenza del capo di Stato o di Governo dello Stato che esercita la presidenza del Consiglio. Il vertice di Siviglia del 2002 specifica che il Consiglio europeo si sarebbe riunito di regola 4 volte l'anno: 2 volte durante ciascuna presidenza.
- 2) Sede: fino al 2001, i due vertici annuali erano tenuti nel Paese detentore della Presidenza di turno. La CIG del 2000, tuttavia, allegò una dichiarazione al Trattato di Nizza che stabiliva che a decorrere dal 2002 una riunione del Consiglio europeo si terrà a Bruxelles. La dichiarazione riguarda solo i vertici di fine mandato. Le presidenze sono libere di organizzare altri vertici se lo desiderano.
- 3) Durata: per i vertici di fine mandato è di 2 gg., il primo giorno non accompagnato dai ministri.

Svolgimento dei lavori

Lo schema abituale delle riunioni del Consiglio europeo è il seguente:

- Si può iniziare con una sessione riservata ai capi di Stato e Governo e al Presidente della Commissione.
- Sulla base dell'agenda si tiene una seduta plenaria. A partire dal 1987, questa sessione ha incluso un discorso del presidente del PE.
- I pranzi di lavoro possono offrire l'occasione per discutere informazioni e incontri bilaterali.
- Nel pomeriggio generalmente si tiene un'altra seduta plenaria, benché talvolta i capi di Governo e i ministri degli esteri tengano 2 riunioni separate.
- Alla sera, stessa occasione informale di fronte al caminetto.
- Un'altra seduta plenaria si tiene al mattino e al pomeriggio del secondo giorno.
- Il vertice termina generalmente con la pubblicazione di una dichiarazione.
- Vengono organizzate conferenze stampa per i giornalisti.

L'evoluzione dell'UE

Le più importanti voci che appaiono solo occasionalmente nell'agenda del Consiglio europeo sono:

- Riforme costituzionali e istituzionali:
 - I vertici prendono tutte le decisioni chiave relative alle nuove adesioni;
 - si occupano di una serie di specifiche questioni istituzionali e talvolta assumono iniziative in varie materie (es: l'agenzia europea per le sostanze chimiche, ESC).
 - Il Consiglio europeo prende decisioni importanti relative ad alcune nomine nell'ambito dell'UE: sul designato alla presidenza della Commissione, sulla nomina dell'Alto rappresentante per la PESC e del presidente della BCE.
 - Il Consiglio europeo prende decisioni verso la costituzionalizzazione dell'integrazione europea.
- Allargamento dell'UE: il Consiglio ha da tempo rilasciato dichiarazioni su aspetti importanti di politica internazionale ed è coinvolto direttamente nel processo di allargamento.
- UEM:
 - I vertici hanno esaminato la situazione economica e sociale generale dell'UE e le questioni relative alla crescita economica, l'inflazione, il tasso di cambio e la disoccupazione.
 - Il Consiglio europeo è la sede in cui vengono messi a punto gli aspetti principali e il calendario UEM, dal momento che l'UEM richiede convergenza tra politiche nazionali.
- Il monitoraggio dei progressi nella creazione del MUE (Mercato Unico europeo).
- La definizione di principi quadro (sulla sussidiarietà a partire dagli anni '90).
- La decisione sui parametri comunitari in materia di entrate ed uscite.

Il Consiglio europeo e il sistema dell'UE

La creazione e lo sviluppo del Consiglio europeo hanno avuto riflessi sul ruolo e sul funzionamento delle altre istituzioni europee:

- La Commissione ha visto un'ulteriore erosione del suo monopolio dell'iniziativa legislativa, tuttavia come parziale compensazione essa è stata ammessa a partecipare alla discussione politica con i leader nazionali e talvolta ha avuto la possibilità di presentare documenti.
- Il Consiglio dei ministri ha ceduto potere al Consiglio europeo, infatti una delle funzioni del Consiglio europeo è di agire da centro decisionale di ultima istanza del Consiglio dei ministri, da sede designata a risolvere quelle questioni su cui i ministri sono in disaccordo. Non bisogna tuttavia esagerare la portata della perdita di potere, anzitutto perché non esiste un rigido rapporto gerarchico tra i due organi, inoltre perché non esiste una linea di demarcazione tra le responsabilità delle due istituzioni.
- Il PE è stato abbondantemente aggirato dal Consiglio europeo e si ritiene abbia subito una perdita netta di potere. È vero che il Presidente del Consiglio europeo presenta una relazione orale su ciascun vertice alla successiva seduta del PE e che il Presidente del PE tiene un discorso nella seduta di apertura degli incontri al vertice (così da informare i leader nazionali sulle opinioni del PE). Tuttavia, molto più importante è il contributo pressoché inesistente del PE alle decisioni dell'ordine del giorno e alle decisioni del Consiglio europeo e la tendenza del Consiglio dei ministri di considerare gli strumenti legislativi che derivano dal Consiglio europeo non negoziabili in sede di dibattito col PE.

27. La Commissione (ha sede nel Berlaymont building di Bruxelles)

Nella struttura amministrativa dell'UE la Commissione è l'organo a cui i Trattati hanno assegnato **poteri** propositivi e deliberativi **più ampi** (almeno **in teoria**). Il suo ruolo esecutivo è fortemente limitato dal fatto che gli organismi governativi degli Stati membri detengono la maggior parte delle responsabilità amministrative ordinarie dell'UE.

Il Collegio dei commissari

Al vertice si trovano i singoli **commissari**, ciascuno incaricato di **un** particolare **settore** politico, che si riunisce collettivamente nel Consiglio dei commissari. **Originariamente erano 9**, ma in seguito agli ampliamenti il loro numero è salito a **27**. Tuttavia, per evitare che le dimensioni divenissero eccessive, il vertice di Nizza ha deciso che dal Gennaio 2005 tutti gli Stati avrebbero avuto un solo commissario.

Dal 2014 (Lisbona), la dimensione del collegio sarebbe stata equivalente ai 2/3 del numero degli Stati (a rotazione).

Procedura di nomina

Prima del collegio, le **commissioni** erano nominate ogni 4 anni, oggi **5 rinnovabili**, di comune accordo dai governi degli Stati. Il Trattato di Maastricht modificò questa procedura: gli Stati membri avevano ora l'**obbligo di consultare il PE sul candidato alla presidenza** e il designato dal collegio l'obbligo di presentarsi al PE per il voto di fiducia, allineando la durata del mandato del PE e della Commissione. Il Trattato di Nizza modificò ulteriormente la procedura, specificando che le **decisioni nel Consiglio europeo sulla nomina del presidente dei commissari sarebbero state prese da allora in poi con voto a maggioranza qualificata** piuttosto che all'unanimità. Se il Trattato di Lisbona entrerà in vigore, si prevede che il Consiglio europeo dovrà tenere in considerazione i risultati delle elezioni europee nella designazione del candidato alla presidenza della Commissione.

Imparzialità e indipendenza

I **commissari** non dovrebbero essere considerati dei rappresentanti nazionali, anzi **dovrebbero** "nel generale interesse della Comunità, **esercitare le loro funzioni in piena indipendenza**". Si richiede ai commissari di "non sollecitare né ricevere istruzioni da alcun Governo o da un altro organismo" (**art. 213 TCE**). Sebbene i commissari siano nominati formalmente dal Consiglio con l'approvazione del presidente designato e del PE, in realtà essi sono scelti dai loro governi. Sarebbe **poco realistico** aspettarsi che assumendo la carica, essi prendano le distanze dai loro legami di lealtà politica e sviluppino un esclusivo interesse europeo.

Il Presidente (5 anni rinnovabile: Maastricht la allinea al PE; dal 2004 al 2014: Barroso)

- È il più illustre e noto dei commissari.
- È il principale **rappresentante** della Commissione nei rapporti **con istituzioni dell'UE e con organi esterni**.
- Deve imprimere una direzione all'azione dei suoi colleghi commissari.
- **Assegna i portafogli ai commissari.**
- **Può costringere alle dimissioni i singoli commissari.**
- È direttamente responsabile dei più importanti servizi amministrativi della Commissione.
- **Può assumere specifiche responsabilità in determinati settori.**

I portafogli

Tutti i commissari, ad eccezione del presidente, ricevono un portafoglio. I più importanti sono fissi (il bilancio, la concorrenza e l'ambiente), altri di natura meno specifica possono variare o perfino essere creati dal Presidente. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la volontà del Presidente risultava il fattore più importante, ma egli non poteva assegnare le cariche semplicemente secondo le proprie preferenze. Era soggetto a pesanti pressioni da parte dei propri commissari e talvolta anche da parte dei Governi. Successivamente, l'entrata in vigore del Trattato di **Amsterdam assegna al presidente un ampio margine di discrezionalità nella distribuzione dei compiti** all'interno del Collegio e gli consente di re-distribuire tali compiti durante la sua permanenza in carica (art. 217 T. **Nizza**).

I gabinetti

Ad assisterli nell'adempimento dei loro compiti, **i commissari hanno i loro gabinetti personali**. Si tratta di piccoli gruppi di **6 membri** più il personale di supporto (introdotti da Prodi). I gabinetti devono includere almeno **3 nazionalità diverse** e il capo di gabinetto doveva preferibilmente essere di una nazionalità diversa da quella del commissario, per avere un carattere maggiormente multinazionale. I gabinetti svolgono numerosi **compiti**:

- **Raccogliono informazioni** e cercano di mantenere il loro commissario informato sugli sviluppi nell'ambito e al di fuori del suo settore politico.
- **Intrattengono rapporti con le altre parti della Commissione** (per questioni di routine).
- Il gabinetto del Presidente svolge un ruolo centrale: mediare i diversi pareri e interessi che esistono tra i commissari e nella commissione nel suo insieme, così da garantire una maggior trasparenza ed efficienza etc.

L'apparato burocratico

Gli impiegati della Commissione sono in maggioranza assunti a tempo indeterminato a seguito di concorsi pubblici, tuttavia i principi meritocratici devono far i conti con una politica che mira ad assicurare un bilanciamento delle nazionalità a livello di personale.

I vantaggi principali sono:

- Il personale usufruisce di un'ampia gamma di esperienze e conoscenze, proveniente da tutti gli Stati.
- La fiducia dei Governi (delle amministrazioni nazionali) è rafforzata dal fatto che i loro connazionali collaborano alla preparazione e all'amministrazione delle politiche.

Gli svantaggi sono (collegati anche alla non reale indipendenza, art. 213 TCE, dei commissari):

- I funzionari di grado più elevato possono trovarsi **carenti sul** piano della **dedizione** alla causa comunitaria.
- L'assegnazione degli incarichi più prestigiosi **non** avviene secondo dei criteri **meritocratici**.
- Ci sono diversi stili decisionali nella commissione che riflettono le **differenze tra Paesi**.

Organizzazione

La Commissione è divisa in unità organizzative. Tali unità ammontano ad un totale di 41 nel 2008. La maggior parte prende il titolo di "direzioni generali". La DG differisce loro per dimensioni e organizzazione interna, può variare da 200 a 500 funzionari, suddivisi in 4-6 direzioni. La **struttura gerarchica** interna della Commissione è:

- Tutte le **questioni vengono incanalate** attraverso le riunioni settimanali del **Collegio dei commissari**. In queste riunioni le decisioni vengono prese all'unanimità, se possibile, a maggioranza se necessario.
- Negli specifici settori politici, **il commissario che detiene il portafoglio ha la maggiore responsabilità**.
- I vertici della DG sono formalmente **i direttori generali**, che **rispondono al commissario** competente.

Meccanismi decisionali

La struttura gerarchica produce un percorso attraverso cui le proposte si fanno strada nella commissione:

- **Un primo progetto viene redatto nella DG** a un livello decisionale medio. Viene sollecitata l'assistenza esterna di vari consulenti (accademici, funzionari etc.).
- Il progetto comincia il suo percorso attraverso le gerarchie superiori della DG e **attraverso i gabinetti** dei commissari, fino a **raggiungere il collegio** dei commissari.
- **Il Collegio dei commissari può accettarlo, respingerlo o rinviarlo** alla DG perché lo rielabori o rimandi la propria decisione.

Un'altra procedura è la c.d. **procedura scritta: le proposte che non sollevano controversie vengono trasmesse a tutti i commissari e ufficialmente adottate** se nessuno di loro avanza obiezioni entro un termine specifico, generalmente 7 gg.

Responsabilità e poteri

I poteri della Commissione possono essere raggruppati in 6 categorie principali:

- 1) **proposta** e sviluppo **di** politiche e **leggi**;
- 2) **funzioni esecutive**;
- 3) **tutela dell'ordinamento giuridico**;
- 4) rappresentanza e **negoziazione estera**;
- 5) **mediazione** e conciliazione;
- 6) promozione dell'interesse generale.

L'art. 211 TCE afferma che la Commissione ha la responsabilità di proporre misure suscettibili di promuovere lo sviluppo dell'UE. La Commissione **ha anche poteri propositivi** e di iniziativa **in base ai pilastri 2 e 3** del Trattato sull'UE, ma essi sono condivisi con gli Stati membri. **La Commissione, come collegio, perderà i propri poteri** di proposta **nel settore della PESC**, in quanto è previsto che tale potere venga **trasferito all'alto rappresentante** per gli affari esteri e la politica di sicurezza (come previsto dal Trattato di **Lisbona**). In aggiunta ai suoi poteri formali, è previsto che la Commissione partecipi da protagonista alla formulazione e allo sviluppo delle politiche.

Procedura di proposta e sviluppo di atti legislativi

La Commissione ha un ruolo importante per lo sviluppo di progetti politici, ma (N.B.) **il ruolo più importante è quello di predisporre e redigere proposte legislative. Le altre due istituzioni che partecipano al processo legislativo sono il Consiglio e il Parlamento europeo.**

Entrambe possono richiedere alla Commissione di presentare proposte, ma non possono presentare o redigere essi stessi la proposta legislativa, ruolo che spetta solo alla Commissione, appunto. Dopo che la proposta legislativa è stata formalmente presentata, la Commissione continua a mantenere una notevole misura di controllo su di essa, dato che difficilmente il Consiglio o il PE possono emendarla senza il suo consenso.

La rete dei comitati consultivi

I comitati consultivi sono di due tipi:

- 1) **Comitato di esperti** composto da funzionari nazionali, esperti e specialisti di vario genere. Anche se **nominati dai Governi nazionali**, i membri di tali comitati devono svolgere la loro attività su una base assai informale.
- 2) **Comitati consultivi**, composti da rappresentanti di interessi **settoriali**, organizzati e finanziati dalla Commissione, senza riferimento ai Governi nazionali. I loro membri sono nominati dalla Commissione sulla base di designazione di organizzazioni rappresentative attive a livello comunitario (es: UNICE: unione della **confederazione europea dell'industria e dei datori di lavoro**; CES: confederazione europea dei **sindacati**).

La maggior parte dei comitati consultivi sono presieduti e assistiti dalla Commissione. Alcuni, invece, si servono dei servizi del Consiglio e sono tecnicamente comitati del Consiglio, ma la Commissione ha diritto allo status di osservatore al loro interno. In generale **i comitati di esperti nazionali godono di una posizione migliore** di quella dei comitati consultivi, perché:

- I Comitati di esperti **possono spingersi oltre la semplice offerta di consigli** di carattere tecnico alla Commissione.
- **La consultazione** della Commissione **con i comitati di esperti** nella procedura di una proposta legislativa **è generalmente obbligatoria**, mentre quella con i comitati consultivi è opzionale.

Funzioni esecutive

La Commissione è fortemente coinvolta nella gestione, supervisione ed esecuzione delle politiche dell'UE.

Ha i seguenti poteri normativi:

- (N.B.) La Commissione emetteva in passato almeno 4000 strumenti legislativi l'anno sotto forma di direttive e regolamenti. Tuttavia, questa cifra si è ridotta in anni recenti, dato che gran parte del programma sul mercato unico europeo è ormai completato e la Commissione è consapevole che il principio di sussidiarietà (da Maastricht) implica il ricorso alla produzione legislativa solo quando strettamente necessario.
- La maggior parte della legislazione della Commissione si limita a completare nei dettagli o a formulare decisioni che discendono automaticamente dall'attività del Consiglio o del PE. La proporzione maggiore della legislazione della Commissione è costituita da regolamenti relativi ai prezzi e a misura di sostegno della PAC.

Amministrazione delle finanze comunitarie

La voce "entrate" del bilancio UE è soggetta a rigidi vincoli. La Commissione ha il compito di sorvegliare e riscuotere tale gettito. La Commissione ha due compiti:

- 1) Assicurarsi che all'interno di determinate categorie di entrate vengano applicate le aliquote corrette.
- 2) Assicurarsi che i Governi nazionali (che agiscono in veste di esattori per l'UE) effettuino a quest'ultima i corretti versamenti.

Per quanto riguarda la voce "uscite", le disposizioni amministrative variano a seconda del tipo di spesa in questione. La Commissione deve operare sempre entro i limiti approvati dal bilancio annuale. Due sono tra le varie voci di spesa le più importanti perché assorbono circa l'80% delle uscite di bilancio e sono:

- 1) La spesa legata alla PAC, che assorbe circa il 45% del bilancio annuale: il FEAOG (fondo europeo agricolo di garanzia) e il FEASR (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).
- 2) La spesa legata alla politica di coesione: assorbe il restante 35% e mira a ridurre le disparità economico-sociali.

La politica di coesione si fonda sul sistema a gradini, in cui i ruoli e le responsabilità variano nei differenti livelli. Le linee guida strategiche sono stabilite dal Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione. Le decisioni generali sui programmi sono elaborate congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri. Le decisioni esecutive sono monitorate dalla Commissione, ma sono implementate mediante dispositivi istituzionali degli Stati membri, che coinvolgono autorità nazionali, regionali e locali. La capacità della Commissione di amministrare le finanze dell'UE è indebolita dal fatto che il Consiglio e il PE (in particolare il primo) controllano il tetto delle entrate e prendono le decisioni quadro sulla spesa. Tutto quel che la Commissione ha potuto fare è stato presentare il proprio parere sugli interventi necessari.

Sorveglianza sul campo delle politiche

Il ruolo della Commissione è quello di sorvegliare e supervisionare l'esecuzione delle politiche comunitarie. Tuttavia, il grosso dell'applicazione pratica è affidato agli enti preposti dagli Stati membri, inoltre la Commissione cerca di sorvegliare gli enti nazionali e i modi in cui essi adempiono ai loro doveri. Le difficoltà della Commissione sono:

- 1) Non disporre generalmente di risorse sufficienti per effettuare i controlli.
- 2) Anche quando gli Stati sono disposti a cooperare, gli Enti nazionali non sono sempre in grado di applicare le politiche nel modo in cui quest'ultima vorrebbe.
- 3) Gli Enti nazionali non desiderano sempre vedere applicata la legislazione comunitaria.

Procedure relative ai poteri esecutivi della Commissione (N.B.)

- 1) Procedura consultiva: la Commissione sottopone al Comitato un progetto. Esso esprime un parere, se necessario procedendo a un voto a maggioranza semplice.
- 2) Procedura di gestione: quando le misure proposte dalla Commissione non sono conformi al parere del Comitato di gestione, la Commissione deve trasmetterle al Consiglio che, entro 3 mesi, può adottare una decisione diversa a maggioranza qualificata.
- 3) Procedura di regolamentazione: quando le misure proposte dalla Commissione non sono conformi al parere del Comitato di regolamentazione, o in assenza di parere, la Commissione deve trasmetterle al Consiglio e, per informazione, al PE. Il Consiglio può:
 - a. essere d'accordo con la proposta, a maggioranza qualificata;
 - b. non pronunciarsi e lasciare decidere la Commissione;
 - c. opporsi (a maggioranza qualificata) e presentare proposte o modifiche.

Se il PE ritiene che il progetto vada oltre le competenze della Commissione, quest'ultima deve riesaminarlo.

- 4) Procedura di salvaguardia: non viene creato nessun Comitato. La Commissione deve comunicare agli Stati membri ogni decisione relativa alle misure di salvaguardia.

Tutela dell'ordinamento giuridico

La Commissione ha il ruolo di garantire il rispetto dei Trattati e delle leggi dell'UE. Può venire informata di presunte irregolarità in diversi modi:

- Mancata o scorretta trasposizione di una direttiva.
- Autonotifica: gli Stati sono obbligati a notificare alla Commissione tutti i progetti di normative e standard nazionali relativi alle specifiche tecniche, cosicché la Commissione possa accertare che non costituiscano barriere agli scambi commerciali.
- Mediante denuncia di singoli, imprese, organizzazioni o Stati che ritengono che i loro interessi siano stati lesi.

Prima di avviare qualsiasi azione formale contro uno Stato, questo deve venire informato dalla Commissione della sua presunta violazione. Se la violazione è confermata e continua, viene avviato un ricorso per inadempimento (art. 226 TCE) presso la Corte di Giustizia.

Rappresentante e negoziazione esterna

La Commissione ha un ruolo centrale nello stabilire e condurre le relazioni esterne commerciali dell'UE.

La Commissione rappresenta l'UE presso importanti organizzazioni internazionali. Le tre più importanti sono: l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OCSE (org.coop.sviluppo eco.).

La Commissione ha responsabilità nei cfr. delle domande di adesione all'UE. Dopo aver ricevuto una domanda di adesione, il Consiglio chiede normalmente alla Commissione di effettuare un'indagine dettagliata e di sottoporle un parere. La Commissione è anche pienamente associata alle attività condotte in base al pilastro 2 (PESC) del TUE.

28. Il Consiglio dei ministri (detto anche Consiglio dell'UE: si occupa dei pilastri 2 e 3: PESC, GAI)

Il Consiglio dei ministri è la principale sede di incontro dei Governi nazionali. Le funzioni possono essere classificate in vari modi: legislativa, esecutiva, di indirizzo e di discussione. È composto da 345 membri (riunioni a Bruxelles).

L'attività legislativa

La principale responsabilità è quella di prendere decisioni politiche e misure legislative. Tra le decisioni più importanti, ci sono la politica europea di sicurezza comune e di difesa (PESC e PESD), cioè il pilastro 2. La crescita dell'importanza del settore GAI scaturisce, invece, dall'intensificazione della minaccia terroristica e dalle questioni legate all'allargamento comunitario (soprattutto in materia di circolazione delle persone). Il consiglio può agire sulla base di proposte che gli vengono presentate dalla Commissione. A seguito delle riforme dei Trattati il PE è diventato un attore molto importante nel processo legislativo. In futuro dovrà diventare co-legislatore insieme con il Consiglio (sempre per i Trattati). L'art. 208 del TCE prevede che il Consiglio possa chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni al fine del raggiungimento degli obiettivi comuni. Oltre all'art. 208, il ruolo propositivo del Consiglio prevede di adottare opinioni, risoluzioni, decisioni e raccomandazioni. Sono molti gli organi interni al Consiglio da cui possono partire delle proposte.

La funzione esecutiva (N.B.)

La Commissione è la principale istituzione comunitaria responsabile per l'implementazione delle politiche e delle normative comunitarie. Per alcune funzioni del pilastro 1, la Commissione è obbligata a collaborare e sottoporre al vaglio dei comitati di comitologia, composti da funzionari governativi. Questi comitati conferiscono a quest'ultimo poteri esecutivi indiretti, per via della loro composizione interna e poteri esecutivi diretti. I pilastri 2 e 3 prevedono un'attività esecutiva di maggiore entità da parte del Consiglio, per velocizzare l'attuazione delle politiche.

La mediazione

Il Consiglio possiede importanti responsabilità nel settore della mediazione e della ricerca del consenso, nei settori:

- Tra i diversi interessi nazionali nel Consiglio.
- Tra il Consiglio e la Commissione.
- Tra Consiglio e PE.
- Tra Consiglio e interessi non istituzionali.

Il Consiglio ha acquisito potere nel corso degli anni. Il modo più evidente in cui ha acquisito potere è stato allargando l'ambito dei suoi interessi politici.

Composizione: i ministri

Se dal punto di vista giuridico esiste un solo Consiglio dei ministri, in pratica ne esiste più di uno, nel senso che il Consiglio si riunisce in differenti formazioni o configurazioni a seconda della materia da discutere. Le varie composizioni del Consiglio:

- Il Consiglio affari generali e relazioni esterne (CAGRE) è composto dai ministri degli esteri ed ha il mandato più ampio. Tratta questioni relative alla politica e al commercio esteri. Ha avuto una responsabilità in materia di coordinamento politico.
- Il CAGRE avrebbe dovuto dedicarsi alla preparazione del Consiglio europeo e all'azione esterna dell'UE (per la PESC e la PESD). Per consentire al CAGRE di affrontare queste due sfere di attività, il Trattato di Lisbona ha previsto di creare un Consiglio di affari esteri presieduto dall'Alto rappresentante in via permanente (non vige più la regola della rotazione): a rotazione non si riuscivano a perseguire gli obiettivi.
- L'ECOFIN (Il Consiglio dei ministri economici e finanziari): gode di un ampio mandato, soprattutto riguardo lo sviluppo dell'UEM. I suoi incontri sono preceduti da incontro dell'Eurogruppo che riunisce i ministri delle economie degli Stati membri.

Oltre al CAGRE e all'ECOFIN le questioni possono essere discusse dai ministri dell'agricoltura, trasporti, ambiente.

I rappresentanti nazionali che partecipano alle riunioni ministeriali differiscono in 2 tipi:

- 1) Carica ricoperta dal rappresentante governativo: i partecipanti alle riunioni del Consiglio sono ministri di livello equiparabile, ma possono verificarsi circostanze in cui le delegazioni siano guidate da rappresentanti di livello diverso.
- 2) Responsabilità settoriale: dubbi possono sorgere perché le questioni in agenda sconfinano da specifici ambiti politici o perché gli Stati membri organizzano i loro dicasteri in modo diverso, quindi può verificarsi la provenienza di ministri provenienti da ministeri diversi, con responsabilità e interessi diversi.

Il Comitato dei rappresentanti permanenti

Ciascuno Stato ha una delegazione nazionale che funge in un certo senso da ambasciata presso l'UE. Il più importante è il Comitato dei rappresentanti permanenti detto **COREPER**. È stato istituito a Parigi e i ministri già nel '53 avevano istituito un Comitato di coordinamento di alti funzionari e, in base al Trattato di Roma, il Consiglio fu autorizzato a creare un comitato analogo sulla base del proprio. In effetti ci sono 2 COREPER:

COREPER 1: è formato dalle delegazioni nazionali, capitanate da vice-rappresentanti permanenti. Lavora principalmente per i Consigli, non supportati dal COREPER 2 e si occupa di questioni di natura tecnica.

Il COREPER 2 è il più importante ed è composto da rappresentanti permanenti più lo staff di supporto, con natura politica. Dato il suo livello, lavora principalmente per il CAGRE il Consiglio ECOFIN e il GAI.

Il segretario generale

Il principale supporto amministrativo è fornito dal segretario generale. (N.B.) A capo dell'istituzione si trova il segretario generale del Consiglio che svolgeva (non più da Lisbona) anche le funzioni di Alto rappresentante dell'UE per la PESC. La sede del segretario è a Bruxelles. La maggior responsabilità è quella di far funzionare la macchina del Consiglio dal livello ministeriale a quello dei gruppi di lavoro. Nell'esercitare molte delle proprie responsabilità, il segretario opera in stretto contatto con i rappresentanti dello Stato che detiene la presidenza di turno.

La presidenza

Essa ruota tra gli Stati con scadenza semestrale. Il sistema di rotazione utilizzato seguiva in passato l'ordine alfabetico, mentre oggi si organizza secondo raggruppamenti di 3 Stati. I principali compiti della presidenza sono:

- Organizzare e presiedere tutte le riunioni del Consiglio dal livello ministeriali in giù.
- Promuovere e consolidare il consenso intorno alle iniziative.
- Assicurare una continuità e coerenza dell'attività decisionale.
- Rappresentare il Consiglio nei rapporti con organismi esterni.

La procedura di voto

I Trattati prevedono 4 procedure di voto (N.B.):

- 1) **Unanime**: nel caso di adozione di una nuova politica o di una modifica di un settore esistente. Le riforme dei Trattati a partire dall'AUE hanno ridotto considerevolmente le circostanze in cui si richiede il voto unanime, ora limitato alle decisioni sulla **PESC**, sulla **GAI** e materie molto importanti, rientranti nel **pilastro 1** (questioni costituzionali e finanziarie).
- 2) **A maggioranza qualificata** (procedura più comune allo scopo di velocizzare, c.d. sistema di voto ponderato): vale ora per la maggior parte delle decisioni destinate all'adozione di misure legislative nel pilastro 1. Le caratteristiche chiave delle disposizioni sul voto a maggioranza qualificata ci sono:
 - a. Un aumento dei differenziali nel voto ponderato degli Stati (2/3 + 62%, Nizza).
 - b. Un leggero aumento nella soglia richiesta per la maggioranza qualificata dal 71,3% pre-Nizza al 73,9% (dopo l'entrata di Bulgaria e Romania). La maggioranza qualificata è divenuta di 255 su 345.
- 3) **A doppia maggioranza** (dalla CIG del 2004): in base alle disposizioni del Trattato di Lisbona, il sistema di voti ponderati (introdotto a Nizza) dovrebbe essere abolito lasciando in vigore un sistema di voto a doppia maggioranza. Tuttavia, le dimensioni delle maggioranze crescerebbero fino al 55% degli Stati membri. Una maggioranza dovrebbe includere almeno 15 Stati, mentre una minoranza di blocco dovrebbe includerne almeno 4 (91 voti). Quando il Consiglio, però, non delibera sulla base di una proposta della Commissione o del Ministro degli affari esteri dell'UE, la maggioranza qualificata deve essere costituita da almeno il 72% dei membri del Consiglio e almeno il 65% della popolazione.
- 4) **A maggioranza semplice**: tutti gli Stati hanno un voto ciascuno. È usato soprattutto a scopi procedurali per le tariffe, anti-dumping, nell'ambito della politica commerciale comune.

Fino alla metà degli anni '80 le proposte non venivano generalmente sottoposte a voto nel Consiglio. La ragione di questa consuetudine risiedeva nel "Compromesso di Lussemburgo" del '66, un accordo tra gli Stati in base al quale ogni Stato aveva il diritto di porre il proprio veto su questioni che incidevano su interessi nazionali vitali. Nonostante oggi si faccia maggior ricorso al voto a maggioranza, gli Stati membri continuano a prendere decisioni all'unanimità. Vi sono, infatti, buone ragioni per farlo: il funzionamento e lo sviluppo dell'UE traggono vantaggio da procedure politiche consensuali. È difficile che le autorità nazionali affrontino con molto entusiasmo il necessario compito di trasporre le direttive UE nella legislazione nazionale, se tali direttive vengono percepite con ostilità, o se sono imposte a seguito di un voto a maggioranza in Consiglio.

28.2 Le cooperazioni rafforzate

Articolo 43 TUE

Gli Stati che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata possono far ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dal presente trattato e dal TCE, purché la cooperazione:

- a) sia diretta a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione e della Comunità, a proteggere e servire i loro interessi e a rafforzare il loro processo d'integrazione;
- b) rispetti i suddetti trattati, nonché il quadro istituzionale unico dell'Unione;
- c) rispetti l'acquis comunitario e le misure adottate a norma delle altre disposizioni dei suddetti trattati;

- d) rimanga nei limiti delle competenze dell'Unione o della Comunità e non riguardi i settori che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità
- e) non rechi pregiudizio al mercato interno;
- f) non costituisca un ostacolo o una discriminazione per gli scambi tra gli Stati o provochi distorsioni della concorrenza;
- g) riunisca almeno 8 Stati membri;
- h) rispetti le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano;
- i) lasci impregiudicate le disposizioni del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen;
- j) sia aperta a tutti gli Stati membri, conformemente all'articolo 43 B.

Articolo 43 A

Le cooperazioni rafforzate possono essere instaurate solo in ultima istanza, qualora sia stato stabilito dal Consiglio che gli obiettivi non possono essere conseguiti, entro un termine ragionevole, applicando le disposizioni dei Trattati.

Articolo 43 B

Al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri. La partecipazione ad una cooperazione rafforzata resta possibile in qualsiasi momento ai sensi degli articoli 27 E e 40 B del presente trattato e dell'articolo 11 A del trattato che istituisce la Comunità europea, fatto salvo il rispetto della decisione di base e delle decisioni adottate in tale ambito. La Commissione e gli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata si adoperano per promuovere la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri.

Articolo 44

1. Ai fini dell'adozione degli atti e delle decisioni necessari per l'attuazione di una cooperazione rafforzata di cui all'articolo 43, si applicano le pertinenti disposizioni istituzionali del presente trattato e del trattato che istituisce la Comunità europea. Tuttavia, benché tutti i membri del Consiglio possano partecipare alle deliberazioni, solo quelli che rappresentano Stati membri partecipanti a detta cooperazione prendono parte all'adozione delle decisioni. Per maggioranza qualificata si intende una proporzione di voti ponderati e una proporzione del numero dei membri del Consiglio interessati pari a quelle previste all'articolo 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea e all'articolo 23, paragrafo 2, secondo e terzo comma, del presente trattato per quanto riguarda una cooperazione rafforzata stabilita sulla base dell'articolo 27 C. L'unanimità è costituita unicamente dai membri del Consiglio interessati. Tali atti e decisioni non rientrano nell'acquis dell'Unione.

2. Gli Stati membri applicano, per quanto li riguarda, gli atti e le decisioni adottati per l'attuazione della cooperazione rafforzata cui partecipano. Tali atti e decisioni vincolano solo gli Stati membri partecipanti e sono, se del caso, direttamente applicabili solo in detti Stati. Gli Stati membri che non partecipano a tale cooperazione non ne ostacolano l'attuazione da parte degli Stati membri che vi partecipano.

Articolo 44 A

Le spese derivanti dall'attuazione di una cooperazione rafforzata, diverse dalle spese amministrative che devono sostenere le istituzioni, sono a carico degli Stati membri partecipanti, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità di tutti i suoi membri previa consultazione del Parlamento europeo, decida altrimenti.

Esempio di cooperazione rafforzata

8 paesi	voti	popolazione (in milioni)
Austria	10	8,3
Svezia	10	9,0
Danimarca	7	5,4
Slovacchia	7	5,4
Estonia	4	1,4
Lussemburgo	4	0,5
Slovenia	4	2,0
Lettonia	4	2,3
	<hr/> 50	<hr/> 34,3

- ☆ Decisione unanime 50/50 (è unanime anche in caso di astensioni).
È richiesta l'unanimità ad esempio per l'adozione di un'aliquota IVA unificata.
- ☆ Maggioranza semplice 26/50 (es. luogo d'incontro).
- ☆ Maggioranza qualificata (es. periodo transitorio):
 1. $50 \times 0,739 = 37$
 2. di almeno 5 stati
 3. $34,3 \times 0,62 = 21,266$.

29. Il Parlamento europeo. 31. Il processo e le procedure di adozione degli atti UE: parere conforme, parere consultivo e procedura di cooperazione (ex art. 252). 32. Procedura di codecisione (ex art. 251) e il ruolo del comitato di conciliazione. NOTA BENE: TUTTO DA STUDIARE.

Il PE è nato nel '62 ed è stato considerato un'istituzione debole. Tra le funzioni che assume ci sono: la procedura legislativa, la procedura di bilancio e il controllo e la supervisione dell'esecutivo. Oggi ha 736 membri.

Il PE e la legislazione UE:

Prende parte alle discussioni con la Commissione pre-propositiva (es.: sottoporre una proposta). Il PE può formalmente adottare le proprie iniziative in materia di proposte legislative. (N.B.) Il PE è in grado di influenzare in maniera indiretta il programma legislativo annuale della Commissione (opera di persuasione), inoltre deve essere consultato sui provvedimenti legislativi più importanti, significativi e delicati dell'UE. Ci sono 4 possibili procedure a cui la legislazione può essere sottoposta (dall'AUE, firmato a Lussemburgo nell'86 da 9 Stati):

1) *Procedura di consultazione*

Consente al PE di esprimere un parere sulle proposte legislative presentate dalla Commissione al Consiglio. Una volta emesso tale parere, il Consiglio può prendere qualunque decisione preferisca anche se il parere si rivela negativo. Se il Consiglio si muove prima senza attendere l'opinione del PE, l'atto sarà considerato illegale dalla Corte di Giustizia. I trattati obbligano il PE a fornire il proprio parere e alcune sentenze della Corte hanno fatto appello al dovere di cooperazione tra le istituzioni. La procedura standard regolata dall'art. 250 TCE afferma: "fintanto che il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto comunitario". Se la Commissione si lascia persuadere a modificare una proposta così da incorporarvi i punti di vista del PE, le prospettive che tali punti diventino parte del testo approvato in ultima istanza dal Consiglio sono decisamente migliori. Il PE cerca di fare opera di persuasione sulla Commissione, normalmente tale persuasione si risolve nel votare sugli emendamenti alla proposta, ma non sulla risoluzione che costituisce formalmente il parere finale. Se la Commissione accetta gli emendamenti, il PE vota sulla risoluzione legislativa e questi vengono incorporati nella proposta. Se la Commissione non accetta, o li accetta solo in parte, il PE può giudicare la posizione della Commissione insoddisfacente e, di conseguenza, rallentare il progresso della proposta rinviandola alla competente commissione parlamentare per ulteriori considerazioni. La procedura di consultazione è limitata all'agricoltura e alle questioni relative alla GAI che rientrano nel TCE.

2) *Procedura di cooperazione* (istituita dall'AUE, 1986, quasi "abbandonata" da Amsterdam, 1997)

Mentre in base alla procedura di consultazione, il Consiglio può prendere la decisione finale dopo che il PE ha espresso il suo parere, in base alla procedura di cooperazione è prevista una seconda lettura. Alla prima il Consiglio si limita ad adottare una posizione comune che deve essere trasmessa al PE. Nel trasmettergliela, il Consiglio è obbligato a fornire le motivazioni della posizione comune, incluse le eventuali ragioni del rifiuto degli emendamenti del PE. Se il PE non è soddisfatto può modificare o respingere la posizione comune in seconda lettura, con voto a maggioranza dei suoi membri. Tale voto non ha valore di veto ma, poiché riveste un notevole peso politico, può essere battuto soltanto dal Consiglio con un voto unanime. La procedura di cooperazione è limitata a 4 settori dell'UEM.

3) *Procedura di codecisione* (N.B.: istituita da Maastricht, '92, Amsterdam '97 sposta qui alcuni settori, ampliata da Nizza 2001 + Lisbona 2007, che incorpora il TC 2004 e la ridefinisce "procedura legislativa"):

Questa procedura è simile a quella di cooperazione fino al punto in cui il PE rende nota la sua posizione al termine della seconda lettura, con la differenza che, a seguito di una modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam, se il Consiglio e il PE raggiungono un accordo sulla proposta alla prima lettura, questa può essere adottata. (Art. 294 TFUE) Il Parlamento interviene attivamente nel processo legislativo, non limitandosi a fornire pareri, ma potendo modificare il testo sottoposto all'esame degli organi legislativi dalla Commissione (N.B.: potenziale diritto di veto). In origine era un'eccezione, oggi (dopo Lisbona) è la regola. La procedura è la seguente:

- a. La Commissione presenta una proposta al Consiglio e al PE. Il PE elabora una posizione sul progetto e la trasmette al Consiglio; se il Consiglio approva, l'atto è adottato. Diversamente, il Consiglio adotta una sua posizione e la comunica al PE in modo esauriente.
- b. Il Parlamento ha, entro un termine di 3 mesi, 3 possibilità di azione (approva, respinge o emenda):
 - i. se il PE approva la posizione del Consiglio o non esprime parere entro il termine stabilito, l'atto in questione si considera adottato;
 - ii. se il PE, a maggioranza assoluta, respinge la posizione, l'atto si considera non adottato;
 - iii. se il PE, a maggioranza assoluta, propone emendamenti, il testo emendato viene comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti. In quest'ultimo caso, entro 3 mesi:
 1. o il Consiglio, a maggioranza qualificata (o all'unanimità, se c'è il parere contrario della Commissione), approva gli emendamenti e l'atto si considera adottato ed è sottoscritto dai Presidenti di PE e Consiglio;
 2. o il Consiglio informa il PE che non approva gli emendamenti, entro 6 settimane viene convocato il Comitato di conciliazione, formato da tanti membri del PE quanti sono gli Stati (27) e dai membri del Consiglio, con la partecipazione della Commissione, entro 6 settimane elabora un progetto e lo trasmette al PE e al Consiglio. Qualora non si giunga ad un accordo, l'atto non è adottato.
- c. Parlamento e Consiglio sono dunque chiamati a pronunciarsi sul progetto comune entro 6 settimane:
 - i. se il PE approva a maggioranza dei votanti, ed il Consiglio a maggioranza qualificata, l'atto è adottato;
 - ii. se il progetto viene respinto, o almeno uno dei due organi non si pronuncia, l'atto non è adottato.

4) Procedura di parere conforme

In base a questa procedura il PE deve approvare le proposte dopo una sola lettura e senza possibilità di emendamenti. In alcuni casi, il parere conforme richiede la maggioranza assoluta dei membri del PE. Anche questa procedura fornisce un potere di veto al Parlamento. Il tipo di procedura dipende dall'art. o dagli artt. del Trattato su cui si basa la proposta. È nell'interesse del PE che l'ambito di applicazione della procedura di codecisione (in cui il suo potere è maggiore) sia il più ampio possibile e che quello della procedura di consultazione (dove ha meno potere) sia il più ristretto possibile. Amsterdam ha favorito il PE promuovendo alcuni settori politici da una procedura all'altra. La promozione è continuata a Nizza e infine con il TC (le estensioni del TC arrivano da Lisbona). Il PE non deve essere consultato (non si applica nessuna procedura) per le misure legislative (nello svolgimento della sua attività esecutiva) adottate dalla Commissione in quanto di natura tecnica e tali da richiedere decisioni rapide. La procedura di parere conforme non viene utilizzata per la legislazione normale, ma riservata ad accordi internazionali (es.: allargamenti dell'UE, fondi strutturali etc.).

Le debolezze del PE

- Non ha pieni poteri legislativi e il suo ruolo legislativo è notevolmente circoscritto, infatti il Consiglio può decidere di astenersi da qualsiasi azione su proposte legislative che non approva.
- Il Consiglio, a maggioranza qualificata (prima ancora che il PE abbia emesso il suo parere) può adottare una posizione comune "in linea di principio o in attesa dell'opinione del PE". Questo genera una situazione nella quale il PE non è presente nello stadio iniziale della formazione legislativa.
- Il PE non viene consultato su tutta la legislazione del Consiglio, infatti, su gran parte degli accordi esterni che il Consiglio conclude con Paesi terzi per conto dell'UE, il PE non ha diritto di essere consultato (quindi non influisce sulla PESC).

(N.B.) I 2 casi in cui deve essere consultato sono:

- Art. 49 TUE: Adesione di nuovi Stati membri.
- Art. 300 TUE: alcuni tipi di accordi, quali associazione, cooperazione e accordi con importanti implicazioni di bilancio.

Il Parlamento e il bilancio UE

Il PE gode di notevoli poteri in relazione al bilancio UE, in particolare se ne riconoscono 3:

- 1) Il diritto di proporre modifiche alla spesa obbligatoria, soprattutto nel settore agricoltura, che rappresenta più dei 2/5 del bilancio totale. Le modifiche che comportano aumenti della spesa totale richiedono l'appoggio a maggioranza qualificata del Consiglio per essere approvate.
- 2) Il diritto di proporre emendamenti alla spesa non obbligatoria nel rispetto dei massimali stabiliti dalle prospettive finanziarie.
- 3) In base all'art. 272 del TCE, il PE, a maggioranza dei suoi membri e 2/3 dei voti, può, se esistono ragioni importanti, respingere l'intero progetto di bilancio e chiedere che gli venga presentato un nuovo progetto.

Procedura di approvazione del bilancio (N.B.)

Ogni anno viene adottato il bilancio annuale secondo la seguente procedura: la Commissione presenta il progetto preliminare di bilancio al Consiglio, il quale stabilisce il progetto di bilancio che passa al PE, il quale può approvare o apportare cambiamenti. Per le spese obbligatorie presenta delle proposte di modifica, per quelle non obbligatorie propone emendamenti. Il Consiglio effettua una seconda lettura per le spese non obbligatorie. Il Consiglio ha anch'esso diritto di emendamento. Il progetto torna al PE, che ha l'ultima parola per le spese obbligatorie. Se le modifiche comportano un aumento degli stanziamenti, devono essere approvate a maggioranza qualificata.

Nel 1988 ci sono stati alcuni sviluppi che hanno accresciuto l'influenza del PE in materia di bilancio, infatti il PE insieme alla Commissione e al Consiglio dei ministri sottoscrissero un "accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio", che impegnava tutte e 3 le istituzioni a concordare le prospettive finanziarie. Il PE ha tratto 2 principali benefici da questo accordo:

- 1) La sua influenza sulla spesa obbligatoria, molto limitata in passato, veniva potenzialmente aumentata: da allora in poi l'approvazione del PE sarebbe divenuta necessaria per ogni innalzamento del tetto di spesa.
- 2) Il fatto che il Consiglio acconsentisse a concordare le prospettive finanziarie col PE, conferiva a quest'ultimo un elemento di influenza sulle politiche di bilancio.

Controllo e supervisione dell'esecutivo

Essi sono spesso ostacolati dagli esecutivi stessi, che non vedono di buon occhio la prospettiva di essere sottoposti a controlli e cercano di proteggersi dietro ogni possibile difesa costituzionale, istituzionale e partitica. Gli stessi parlamentari non dispongono generalmente delle informazioni indispensabili, delle conoscenze specializzate e delle risorse necessarie per poter sorvegliare l'attività dell'esecutivo. È in relazione a queste carenze che la Commissione decide di utilizzare agenzie esterne, che operano a diversi livelli amministrativi. Esse sono spesso riluttanti ad aprire i loro libri contabili o ad adottare un atteggiamento di collaborazione nei cfr. degli inquirenti del PE e certo non ci si aspetta che i ministri nazionali si lascino torchiare dal PE sulla loro competenza ed onestà. La scarsa definizione dei ruoli della Commissione, del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo genera difficoltà e confusioni, infatti il Consiglio dei ministri ed europeo svolgono a tutti gli effetti funzioni esecutive e ciò indebolisce il PE, dato che il PE sul piano costituzionale non è tanto forte nei cfr. del Consiglio dei ministri quanto nei cfr. della Commissione.

Il PE e la Commissione

Il PE può utilizzare diversi poteri e canali nei cfr. della Commissione:

- 1) Il designato alla Presidenza della Commissione deve essere approvato dal PE (dopo esser stato designato dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata).
- 2) Il Presidente e gli altri membri della Commissione sono soggetti collettivamente ad un voto di approvazione da parte del PE. Questo potere gli è stato accordato da Maastricht. Il voto di fiducia non può essere accordato ai singoli commissari, ma all'intero Collegio.
- 3) Il PE ha la facoltà di fare dimettere la Commissione, ma non i singoli commissari presentando una mozione di sfiducia a maggioranza dei 2/3 dei votanti.
- 4) Il PE "in seduta pubblica procede all'esame della relazione generale annuale, sottoposta dalla Commissione".
- 5) In base all'art. 275 TCE, "ogni anno la Commissione sottopone al Consiglio e al PE i conti dell'esercizio concernenti le operazioni di bilancio". Inoltre, essa comunica un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo della Comunità. Talvolta, i poteri di approvazione del bilancio del PE possono portare a contrasti con la Commissione.
- 6) Le commissioni permanenti del Parlamento hanno mandati sufficientemente ampi da permettere loro di cercare di esercitare la funzione di sorveglianza.
- 7) Il Trattato di Maastricht ha conferito al PE il potere di costituire una Commissione temporanea di inchiesta (vedi domanda 25), incaricata di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario, salvo quando i fatti siano dinanzi a una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria (art. 193 TCE).
- 8) È possibile che il Parlamento rivolga interrogazioni alla Commissione.

Il PE e il Consiglio dei ministri

Le capacità di controllo del PE nei cfr. del Consiglio dei ministri sono inferiori a quelle esercitate nei cfr. della Commissione. Le ragioni sono 3:

- 1) il ruolo del Consiglio è il luogo di incontro degli Stati membri. Rendendolo in tutto o nelle sue parti responsabile verso il PE equivarrebbe a introdurre una misura di sovra-nazionalità nell'UE, che è inaccettabile per la maggior parte dei Governi. L'opinione dominante è che i membri del Consiglio debbano rispondere principalmente ai loro Parlamenti nazionali.
- 2) Nei cfr. di certi settori politici chiave (PESC, GAI, UEM), i poteri del PE sono deboli, perché queste decisioni devono essere prese rapidamente e in segreto, inoltre alcuni Stati desiderano che la procedura decisionale sia quella intergovernativa. Al PE non rimane altro che essere consultato e informato.
- 3) La natura stessa del Consiglio con la sua composizione perennemente mutevole (Presidenza a rotazione) rende la continuità delle sue relazioni col PE alquanto difficile.

Il PE e il Consiglio europeo

Il PE è quasi del tutto privo di qualsiasi potere di supervisione sul Consiglio europeo. Ciò si deve al fatto che quest'ultimo è un'istituzione intergovernativa che si pone in larga misura al di fuori della cornice giuridica del TCE. Inoltre, si riunisce solo per pochi giorni all'anno e la maggior parte dei suoi membri più importanti sono capi di Governo che non hanno alcun desiderio di rispondere ai membri del PE, ma sono esonerati dal farlo, dal momento che è nel corso delle riunioni del Consiglio europeo che vengono prese le decisioni finali sul contenuto dei Trattati.

Il Trattato di Maastricht prevede che solo in 2 circostanze il Consiglio europeo entri in contatto regolare col PE:

- 1) Nella seduta di apertura dei vertici del Consiglio europeo, quando il presidente del PE tiene un discorso per informare i partecipanti circa le opinioni del Parlamento sui problemi attuali.
- 2) Quando il Presidente del Consiglio europeo presenta una relazione di inizio e di fine mandato e risponde a interrogazioni di fronte al PE riunito in seduta plenaria.

Se, come previsto dal Trattato di Lisbona, si dovesse giungere a una presidenza del Consiglio Europeo stabile, potrebbero aumentare le occasioni di incontro.

Partiti nazionali

La maggior parte dei candidati al PE sono scelti dai partiti nazionali. Ciò significa che gli europarlamentari riflettono gli interessi dei partiti nazionali. Le campagne per le elezioni europee sono essenzialmente campagne elettorali nazionali condotte da partiti nazionali. Nello stesso PE esistono delegazioni nazionali all'interno dei gruppi politici.

Composizione:

- Doppio mandato: dopo il 1979, il 30% degli europarlamentari era anche membro del loro Parlamento nazionale. I doppi mandati hanno il vantaggio di rafforzare i legami tra PE e Parlamento nazionale, ma lo svantaggio di ridurre l'ammontare di energia e tempo da dedicare a ciascun incarico. Una decisione del Consiglio nel 2000 ha abolito il doppio mandato a partire dalle elezioni del PE nel 2004.
- Continuità: gli europarlamentari più efficienti tendono a essere quelli che col tempo hanno maturato esperienza negli affari europei. L'assenza di continuità nella composizione del PE rappresentò un problema dopo le prime elezioni nel '79. Da allora la situazione è cambiata e attualmente quasi tutti i parlamentari finiscono il loro mandato, diminuendo la rotazione e dando una maggior continuità al PE.
- Competenza ed esperienza: è un'opinione diffusa che gli europarlamentari non abbiano lo stesso prestigio e peso politico delle loro controparti nazionali.

Organizzazione e funzionamento

Il lavoro del PE si svolge in 3 sedi dislocate in 3 diversi Paesi: le sedute plenarie si tengono a Strasburgo, le altre sedute a Bruxelles. La metà degli addetti del segretario del PE ha i propri uffici in Lussemburgo e l'altra metà a Bruxelles. Se il PE avesse una sola sede è probabile che la sua efficienza, trasparenza e influenza aumenterebbero.

Organizzazione del lavoro permanente

Il PE gode di una indipendenza nell'organizzazione del proprio lavoro. Una ragione di questa indipendenza è il contesto istituzionale in cui opera il PE:

- L'esecutivo dell'UE non ha bisogno di preoccuparsi di controllare il lavoro del PE nella stessa misura in cui i Governi nazionali controllano i loro legislativi.
- La mancanza di una chiara e coerente identificazione di genere positivo o negativo tra PE e esecutivo dell'UE.
- Il PE è autorizzato ad adottare un proprio regolamento.

Elezioni (Simeon)

Era formato da 785 membri (il numero dipende dalla dimensione della popolazione: c'è comunque un limite verso il basso, infatti devono essere rappresentati almeno 6 partiti. Questo porta a una sovra-rappresentazione degli Stati piccoli e ad una sottorappresentazione degli Stati grandi, non rimane la proporzione. L'Italia ha 78 seggi). Nella legislatura 2009-2014 i membri diventeranno 736, come previsto dal Trattato di Nizza (nel Giugno 2009, quando ci sono state le ultime elezioni, il Trattato di Lisbona, che ne prevede 751, non era ancora in vigore). Dal 1979 l'elezione avviene a suffragio diretto (di tutti i cittadini europei) per un periodo di 5 anni. Il mandato del presidente è di 2 anni e mezzo rinnovabile (dal luglio 2009 è il polacco Jerzy Buzek). Lo affiancano 14 vicepresidenti. Un gruppo politico per sussistere deve essere formato da almeno 19 membri provenienti almeno da 6 stati (1/5 degli stati membri). Devono essere rappresentati almeno 6 partiti per Stato. Attualmente vi sono 20 commissioni parlamentari permanenti specializzate in determinati settori, e 35 delegazioni. La conferenza dei presidenti è composta dal presidente del parlamento europeo e dai presidenti dei gruppi politici. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente del parlamento europeo, dai 14 vicepresidenti e da 5 questori. I questori sono responsabili delle questioni amministrative e finanziarie che riguardano i deputati. Ad oggi il parlamento è composto da 9 partiti.

2004 = 732
2007 = 782
2009 = 736 (Nizza)
2014 = 751 (Lisbona)

Le Commissioni del PE

Tutti i membri delle commissioni sono eletti sulla base di proposte avanzate al Parlamento nella conferenza dei presidenti e finalizzate ad assicurare un'equa rappresentanza degli Stati e delle politiche. Le commissioni sono di 2 tipi:

- **Permanenti**: l'assegnazione avviene all'inizio e a metà di ogni quinquennio. Sono composte da 40-60 membri e assolvono vari compiti: promuovere relazioni di propria iniziativa, discutere sviluppi legislativi con il Presidente in carica del Consiglio dei ministri ed esaminare le proposte legislative della Commissione.
- **Ad hoc**: vengono convocate per problemi particolari, in base alle necessità.

La procedura standard è composta di 6 fasi:

- 1) Ogni proposta è deferita alla Commissione competente.
- 2) La responsabilità della stesura della relazione è affidata ad un relatore. I relatori sono designati a conclusione di negoziati tra i gruppi politici.
- 3) Un primo progetto di rapporto viene elaborato dalla Commissione. Essi sono normalmente articolati in 4 parti principali: emendamenti alla proposta, progetto di risoluzione legislativa, dichiarazione esplicativa e, se ve ne sono, allegati comprendenti pareri di altre commissioni.
- 4) Il relatore funge da principale portavoce della Commissione quando il rapporto viene presentato all'Assemblea in seduta plenaria.
- 5) Nei casi in cui viene richiesta la procedura di cooperazione o quella di codecisione, essi esaminano una proposta e presentano le loro raccomandazioni all'assemblea.
- 6) Le commissioni che si sono occupate di proposte nella fase di prima e di seconda lettura non sono direttamente coinvolte nei lavori del comitato di conciliazione. Tuttavia, la delegazione del PE in tale comitato include sempre il Presidente e il relatore della commissione competente.

Seduta plenaria

Vi sono generalmente 12 sedute plenarie all'anno. Esse si tengono a Strasburgo e durano dal lunedì al giovedì (4 gg.). In aggiunta alle sedute plenarie, si tengono da 4 a 6 mini-sedute plenarie a Bruxelles. L'agenda delle sedute viene messa a punto dal Presidente e dalla Conferenza dei Presidenti in consultazione con il segretario del PE. Le sedute plenarie sono caratterizzate da 3 elementi fissi:

- 1) L'attività di base consiste nell'esame dei rapporti delle commissioni.
- 2) Viene riservato del tempo alla discussione di questioni specifiche urgenti.
- 3) Un'ora e mezza viene riservata per le interrogazioni alla Commissione e un'altra ora e mezza per le interrogazioni al Consiglio.

30. Il Comitato Economico e sociale. Il comitato delle Regioni.

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)

Nel TCE (Roma, '58) venne istituito un organo consultivo composto da rappresentanti degli interessi socio-economici. 4 erano le ragioni fondamentali alla base di questa decisione:

- 1) 5 dei 6 Stati fondatori avevano organi analoghi nei loro sistemi nazionali.
- 2) La natura essenzialmente economica della Comunità.

- 3) L'assemblea (come allora veniva chiamato il PE) non era ritenuta la sede adatta per opinioni settoriali.
- 4) Il quadro del TCE era basato sul modello del Trattato di Parigi, che aveva già istituito un organo socio-economico: la CECA.

Composizione

Dal 1° Gennaio 2007 il CESE conta 344 membri. Francia, Italia, Germania e Regno Unito hanno le delegazioni più ampie con 24 membri cad. I membri del Comitato sono proposti dai Governi e nominati dal Consiglio dei ministri (voto a maggioranza qualificata a partire dalla ratifica del Trattato di Nizza). Il mandato dura 4 anni ed è rinnovabile. I membri sono suddivisi in 3 gruppi:

- 1) Datori di lavoro.
- 2) Lavoratori dipendenti.
- 3) Interessi vari (es: PMI, libere professioni, gruppi associati al mondo degli interessi agricoli).

Tutti i membri sono nominati a titolo personale e non come delegati di organizzazioni.

Organizzazione

Il Comitato elegge un presidente, due vicepresidenti e un ufficio di presidenza tra i suoi membri, ciascuno con un mandato di 2 anni. Il ruolo di presidente viene assegnato a rotazione a un membro dei 3 gruppi, con la condizione che chi non occupa la presidenza può candidare un rappresentante nei 2 posti di vicepresidente. L'ufficio conta 37 membri: il presidente, 2 vice e 34 membri provenienti dai 3 gruppi in egual proporzione. La responsabilità principale del presidente è di rappresentare il CESE nelle relazioni con le altre istituzioni comunitarie. Le riunioni plenarie si tengono a Bruxelles, generalmente 9 o 10 volte all'anno per 2 gg.

Funzioni del CESE:

- Pubblica rapporti informativi.
- Stabilisce collegamenti tra organismi e gruppi internazionali.
- Promuove e organizza interessi settoriali mediante meeting e congressi.
- Intrattiene contatti con la Commissione e occasionalmente con i membri del Consiglio.
- Emette pareri su:
 - Deferimento obbligatorio. Sulla base dell'art. 262 TCE e dell'art. 170 dell'EURATOM, "Il Consiglio o la Commissione sono tenuti a consultare il Comitato" su: agricoltura, libertà di movimento dei lavoratori, questioni di mercato interno, coesione economica e sociale, FSE, FESR.
 - Consultazione facoltativa: può essere consultato se il Consiglio o la Commissione lo desiderano.
 - Iniziative proprie. Solo consultative.

Il Comitato delle regioni

Il CDR è stato istituito con il Trattato di Maastricht. I fattori principali di questo sviluppo sono:

- Differenze di ricchezza e reddito tra Stati membri e loro regioni.
- Dall'istituzione nel 1975 del FESR i gruppi regionali e locali hanno l'obiettivo di attirare fondi.
- Le opportunità finanziarie offerte dal FESR e il desiderio di indipendenza dai Governi nazionali hanno spinto anche le regioni a comunicare direttamente con gli organi di Bruxelles.

Composizione, organizzazione, funzioni e poteri

Dal Trattato di Nizza, i membri sono nominati per 4 anni, rinnovabili dal Consiglio dei ministri, deliberando a maggioranza qualificata. Il TCE dichiara che il Comitato dovrà essere costituito da "rappresentanti della collettività regionale e locale" (art. 263). I Paesi che hanno una struttura regionale hanno assegnato almeno metà dei loro seggi a rappresentanti regionali, mentre i Paesi più centralizzati hanno inviato rappresentanti di autorità e consigli locali. La struttura organizzativa del CDR ricalca quella del CESE. Il lavoro del Comitato è pianificato dal suo ufficio di presidenza di 60 membri, formato da un presidente, un primo vice-presidente e altri 27 vice-presidenti (1 per Stato) e altri 27 membri più i presidenti dei 4 gruppi politici. I componenti dell'ufficio di presidenza sono eletti per 2 anni. Gran parte del lavoro è svolto da 6 Commissioni che riferiscono nel corso delle sedute plenarie al CDR che si tengono normalmente 5 volte all'anno. Le funzioni e i poteri del CDR sono di natura consultiva (art. 265 TCE). Il Trattato di Maastricht prevedeva la consultazione del Comitato in materia di educazione, formazione professionale e gioventù, coesione economica e sociale, inclusi i fondi strutturali e comunitari. Il Trattato di Amsterdam ha aggiunto la politica dei trasporti, l'allargamento dell'UE, la lotta all'esclusione sociale, l'ambiente e la cooperazione transfrontaliera.

33. La Corte di Giustizia, il tribunale di 1° grado e il giudice unico. Normativa comunitaria e diritto interno.

La Corte di Giustizia ha sede in Lussemburgo. È costituita da 27 giudici, 1 per Stato. Ogni giudice è designato per un periodo di 6 anni rinnovabile e per garantire la continuità la rotazione dei membri è scaglionata in cicli di 3 anni. I giudici vengono designati di comune accordo dai Governi degli Stati membri. Ogni Stato ha la facoltà di designare un solo candidato che viene automaticamente accettato. Nella pratica, questa accettazione automatica ha portato alla selezione di candidati probabilmente non sempre preparati e idonei a ricoprire la carica. I giudici della Corte eleggono un loro membro alla carica di presidente per un periodo di 3 anni. La funzione del presidente è di dirigere l'attività della Corte, assegnando i vari casi e nominando i giudici relatori. Il presidente ha anche il potere di ordinare la sospensione delle misure della Comunità e di ordinare le misure *ad interim* che ritiene appropriate. I giudici sono assistiti da 8 avvocati generali. Il compito dell'avvocato generale è di "preservare pubblicamente con assoluta imparzialità e in piena indipendenza conclusioni motivate sulle cause che richiedono il suo intervento" (art. 222 TCE). In linea di principio, gli avvocati generali sono nominati sulle stesse basi e con gli stessi criteri previsti dai Trattati per i giudici.

Oltre ai giudici e agli avvocati generali, ciascuno dei quali è assistito da 2 segretari giudici, la Corte dispone di uno staff di circa 1200 funzionari permanenti e 400 con contratto temporaneo. Il numero crescente di ricorsi presentati alla Corte ha reso impraticabile il trattamento di ogni caso in seduta plenaria. Una questione viene deferita a una camera di 3 giudici se è basata su fatti relativamente incontrovertibili, se non solleva questioni di principio sostanziali, o se le circostanze sono contemplate dalla giurisprudenza esistente.

La procedura

Essa prevede sia interventi scritti sia orali. I ricorsi presentati alla Corte seguono a grandi linee una procedura in 4 fasi:

- 1) Vengono raccolte la documentazione e le prove pertinenti (in casi complicati come l'esistenza di cartelli).
- 2) Viene tenuta (non sempre) un'udienza pubblica, nel corso della quale si espongono i punti essenziali.
- 3) Alcune settimane dopo, l'avvocato generale presenta il proprio parere alla Corte in seduta pubblica.
- 4) Agendo sulla base del parere dell'avvocato generale e su quella di una relazione redatta dal giudice relatore, la Corte prepara la sua decisione. Le deliberazioni sono segrete e prese con voto a maggioranza.

Esistono 3 problemi legati alle procedure della Corte:

- Vi è un lungo intervallo tra la presentazione dei casi alla Corte e la decisione finale (in media 23 mesi).
- Le spese legali rendono il ricorso alla Corte piuttosto oneroso.
- In certe occasioni la Corte produce sentenze prolisse e confuse.

Il tribunale di primo grado

Con l'AUE nell'88, il Consiglio è stato autorizzato a istituire, su richiesta della Corte, un tribunale di primo grado, costituito da un giudice per ciascun Stato membro. Il tribunale di primo grado non dispone di avvocati generali. Qualora la funzione di avvocato generale si renda necessaria, il compito viene svolto da uno dei giudici. Originariamente la sua giurisdizione era limitata a 3 settori specifici:

- Vertenze tra Comunità e suo personale (da Nizza si pronuncia in prima istanza).
- Azioni intentate contro la Commissione sulla base del Trattato CECA.
- Aspetti sulle norme in materia di concorrenza.

Nel 1993 il Consiglio dei ministri decide di concedere al tribunale giurisdizione su tutte le azioni con l'esclusione dei casi di anti-dumping (dumping: vendita su un mercato estero ad un prezzo inferiore a quello di mercato o di produzione). Per alleggerire il carico di lavoro della Corte di Giustizia sono state formulate 2 riforme a Nizza:

- I casi da sottoporre al tribunale avrebbero incluso un maggior numero di ricorsi diretti e alcuni tipi di pronunce in via pre-giudiziale.
- Vengono autorizzati dei collegi giudiziari specializzati con l'incarico di pronunciarsi in prima istanza su alcuni tipi di casi (es: controversie riguardanti il personale della Comunità).

Il principale ruolo della Corte è di pronunciarsi su casi importanti per l'ordine giuridico dell'UE, mentre il tribunale ha l'incarico di affrontare tutte le vertenze considerate generalmente di routine. La Corte è competente nei casi di mancato rispetto degli obblighi comunitari da parte degli Stati, nella maggior parte delle domande di pronuncia pre-giudiziale e negli appelli contro le decisioni del tribunale in materia di ricorsi diretti.

Tipi di ricorso

- Artt. 226 e 227 TCE: ricorso per inadempimento, sulla base degli, può essere proposto dalla Commissione o da altri Stati membri. La Commissione deve dare allo Stato la possibilità di sottoporre le sue osservazioni e, in seguito, esprimere un parere motivato. Solo nel caso in cui questa procedura non produca un adeguamento al diritto dell'UE, la questione può essere deferita alla Corte di Giustizia. Il Trattato di Maastricht ha accordato alla Corte, per la prima volta, il potere di imporre sanzioni agli Stati. Se la Corte constata che lo Stato ha davvero mancato di applicare una sua sentenza, può imporre il pagamento di un indennizzo o di una sanzione.
- Art. 230 TCE: ricorso per annullamento di un atto legislativo da parte di un'istituzione comunitaria. La Corte non può procedere di propria iniziativa, ma solo quando i casi le vengono sottoposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione (a partire da Nizza) o da un privato. L'azione della Corte può essere richiesta, *ex art 231*, "in competenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, o per sviamento di potere". Se un ricorso legale ha adeguato fondamento, la Corte ha il potere di dichiarare nullo l'atto in questione.
- Art. 232: ricorso per carenza: azioni legali davanti alla Corte contro le istituzioni per carenza di azione. Se PE, Consiglio o Commissione non agiscono in una materia prevista dai trattati, gli Stati, le altre istituzioni e, in alcuni casi, persone fisiche o giuridiche possono far un ricorso per carenza (inerzia illegale delle istituzioni).
- Art. 234: Domanda di pronuncia pregiudiziale: i rinvii in via pregiudiziale non implicano sentenze delle Corti su determinati casi, ma richiedono interpretazioni di punti del diritto comunitario in modo da consentire ai tribunali nazionali di pronunciare sentenze sulle vertenze loro sottoposte. L'art. 234 stabilisce che i tribunali nazionali possono chiedere alla Corte una pronuncia pregiudiziale nei casi in cui sorgano quesiti circa l'interpretazione dei Trattati o la validità degli atti delle istituzioni della Comunità. Una volta che la richiesta è stata presentata, la Corte è obbligata a rispondere, ma lo può far solo su quesiti che le sono stati sottoposti e non può pronunciarsi sul merito dell'azione legale.
- Art. 235: ricorso per responsabilità. La Corte ha la giurisdizione esclusiva per decidere se la Comunità è tenuta a risarcire i danni. La Comunità può essere citata in giudizio per aver commesso illegalità.

34. Genesi ed evoluzione della politica regionale comunitaria.

35. La riforma dei fondi strutturali del 1988: principi e obiettivi

Fino a metà degli anni '70, la CEE non si è occupata della politica regionale, in quanto i 6 Stati fondatori erano abbastanza omogenei dal punto di vista economico e si riteneva che le disparità venissero automaticamente ridotte attraverso l'istituzione del mercato comune e l'allineamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il Trattato prevede, come strumenti per diminuire le disparità regionali, il FSE, la Banca Europea degli investimenti e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Con il primo ampliamento ('73: UK, Dan, Irl) della CEE nasce la volontà degli Stati di costituire il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) finanziato con risorse proprie della Comunità, dato che si riteneva che le disparità esistenti non avrebbero permesso un'ulteriore integrazione tra gli Stati. Nella seconda metà degli anni '80, si va diffondendo l'idea che la creazione del mercato comune avrebbe ulteriormente ampliato le disparità tra le regioni ricche e quelle meno sviluppate e che quindi fosse necessaria una riforma e un potenziamento dei fondi strutturali. Questa riforma ha origine nell'Atto Unico Europeo (1986: entra in vigore nel luglio '87, modificando il Trattato di Roma), che introduce nel Trattato un titolo (V) sulla coesione economica e sociale e prevede una riforma dei principali strumenti di politica regionale.

Giugno 1987: la Commissione presenta il "Pacchetto Delors" (riforma per la concretizzazione dell'AUE) che prevede:

- il rafforzamento delle politiche regionali: il raddoppiamento delle risorse destinate ai 3 fondi.
- la riforma della PAC;
- la riforma del bilancio comunitario: introduzione di nuove entrate legate al PIL dei singoli Stati, per dotare la Comunità di risorse proprie.

Atto Unico Europeo e la riforma dei fondi strutturali '88: principi e obiettivi (identici per il periodo 2000-2006)

Nel 1988 vengono approvati i regolamenti che disciplinano il funzionamento dei 3 Fondi. La riforma stabilisce 4 principi guida per l'azione dei fondi strutturali:

- 1) **Concentrazione**: gli interventi si concentrano su 5 obiettivi prioritari. La Commissione distingue:
 - a. concentrazione geografica: interessa gli obiettivi (progresso e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo), riconversione delle zone industriali in declino (sviluppo delle aree rurali);
 - b. concentrazione funzionale: lotta alla disoccupazione di lunga durata, promozione dell'occupazione giovanile e adeguamento delle strutture agricole di tipo orizzontale (all'interno dell'UE).
- 2) **Programmazione**: definisce strategie pluriennali di sviluppo identificando nella fase programmatica gli obiettivi intermedi e finali, consentendo di attuare successivamente monitoraggio e valutazione degli stessi.
- 3) **Partenariato**: si realizza in senso verticale, fra la Commissione Europea e i vari organismi degli Stati nazionali, ma anche in senso orizzontale, fra autorità politiche e forze economico-sociali.
- 4) **Addizionalità (N.B.)**: evita la sostituzione delle risorse nazionali con quelle europee e prevede un impegno finanziario dello Stato nelle materie e nei territori in cui intervengono i fondi.

Il quadro che si delinea nella seconda metà degli anni '80 appare favorevole per una riforma dei fondi strutturali, volta a cogliere l'opportunità di integrazione europea e di completare il mercato interno. Si pone però anche l'accento sui rischi di un aggravamento degli squilibri regionali nel corso del processo di integrazione e sul bisogno di adeguare misure per accelerare lo sviluppo dei Paesi deboli. Gli squilibri possono essere stilizzati attraverso un modello centro-periferia (Krugman, '91). Il modello si caratterizza per l'esistenza di due gruppi di regioni, quelle "centrali" (ricche) e quelle periferiche (in via di sviluppo). Senza una forte politica regionale, che riduca tali differenze, l'azione di economie di scala può favorire la concentrazione delle attività nelle aree a maggior livello di sviluppo. È questa la logica economica alla base della decisione di potenziare i fondi. Il fondamento giuridico della riforma si ritrova nell'Atto Unico Europeo (AUE), sottoscritto nel 1986 ed entrato in vigore nel Luglio '87, che introduce una coesione economica e sociale.

Le origini della seconda riforma dei fondi strutturali si hanno nel Trattato di Maastricht (N.B.), che fornisce le basi per un'ulteriore riforma e per l'istituzione del fondo di coesione destinato agli Stati membri il cui PIL pro-capite è inferiore al 90% della media dell'UE (all'epoca Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo). Il TUE prevede la creazione del Comitato delle Regioni. Sulla base del TUE la Commissione presenta una proposta di prospettive finanziarie di bilancio per il periodo 1994-1999 (pacchetto Delors 2, del '92) che prevede aumenti delle risorse destinate ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione e un aumento dell'area geografica interessata.

La nuova normativa prevede inoltre che, in applicazione del principio di sussidiarietà, la Commissione si concentri nella definizione di strategie e orientamenti e nella sorveglianza e riduca la propria partecipazione nella fase di attuazione (elaborazione programmi) nella quale dovranno invece partecipare maggiormente le autorità regionali e locali. Con l'ingresso dell'Austria, Svezia e Finlandia viene istituito un nuovo obiettivo destinato a promuovere lo sviluppo nelle aree NUTS 2 con meno di 8 abitanti/Km².

Anche il Trattato di Amsterdam (1997) preannuncia un'ulteriore riforma della politica strutturale. In attuazione di quanto previsto dal Trattato, la Commissione presenta un documento intitolato Agenda 2000, che contiene le proposte che porteranno nel 1999 alla modifica della politica di coesione, ribadendo che la coesione economica e sociale rimane una priorità politica dell'Unione, soprattutto in previsione dell'allargamento a Paesi con livelli di sviluppo differenti. Agenda 2000 contiene la previsione di bilancio per il periodo 2000-2006. Gli obiettivi vengono ridotti da 7 a 3 (2 di carattere regionale e 1 orizzontale) e viene ridotta la popolazione ammessa a beneficiare degli aiuti strutturali (con un periodo di sostegno transitorio). Per quanto riguarda il funzionamento dei Fondi strutturali, si amplia l'autonomia decisionale degli Stati membri, limitando i poteri della Commissione nella fase di programmazione.

L'accordo su Agenda 2000 viene raggiunto nel 1999, durante il vertice di Berlino. Per la prima volta, le risorse destinate alla politica di coesione diminuiscono (all'interno del periodo di programmazione per UE15). Nel periodo di programmazione 2000-2006 i Fondi strutturali vengono impiegati per 3 obiettivi:

1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (riguarda le regioni il cui PIL pro-capite misurato a livello territoriale NUTS 2 è inferiore al 75% della media comunitaria);
2. sostenere la riconversione economica e sociale nelle zone che presentano difficoltà strutturali dovute a: trasformazione di settori dell'industria o dei servizi, declino delle attività tradizionali nelle zone rurali, degrado urbano, difficoltà nel settore della pesca;
3. modernizzare i sistemi di formazione e collocamento e incrementare l'occupazione. Questo obiettivo riguarda l'intera Unione ad eccezione delle Regioni che rientrano nell'obiettivo 1.

Tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali sono proposti dalle autorità competenti dei Paesi membri e vengono attuati dallo Stato e dalle regioni che individuano azioni e progetti necessari per attuare il programma.

Una parte dei fondi strutturali è destinata a finanziare le iniziative comunitarie che sono programmi specifici elaborati dalla Commissione. Nel 2000-2006 sono 4:

- Interreg III: per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale;
- Urban II: per la promozione dello sviluppo di strategie per il risanamento di centri urbani e quartieri degradati;
- Leader +: per la promozione di azioni per lo sviluppo rurale;
- Equale: per eliminare le cause delle disuguaglianze e delle discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro.

Il Fondo di coesione finanzia i progetti in materia ambientale e di infrastrutture di trasporto trans-europee (negli Stati membri il cui PIL pro-capite è inferiore al 90% della media comunitaria: Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda), non finanzia quindi programmi come i fondi strutturali, ma progetti o fasi di progetti.

I finanziamenti si concentrano nelle regioni obiettivo 1 (69,7% del totale dei Fondi strutturali).

36. Classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)

Il regolamento CE (1059/2003), proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio e dal Parlamento, istituisce la nomenclatura comune delle unità territoriali per la statistica, che attribuisce una terminologia uniforme a territori uniformi al fine della distribuzione delle risorse finanziarie dei fondi strutturali. L'articolo 2 prevede che ogni Stato membro sia suddiviso in unità territoriali di livelli NUTS 1, ognuna delle quali è suddivisa in unità territoriali di livello NUTS 2, quindi NUTS 3. Il primo criterio di individuazione delle unità territoriali è costituito dalle unità amministrative, intendendo per unità amministrativa una zona geografica assoggettata ad un'unica autorità amministrativa. In base alla dimensione media di una determinata classe di unità amministrative, si stabilisce in quale livello NUTS sia classificata:

- 1) Da 3 a 7 milioni di abitanti
- 2) Da 800K a 3 milioni
- 3) Da 150K a 800K

Se la popolazione di uno Stato è inferiore al limite minimo, l'intero Stato è considerato una NUTS. Se non esistono unità amministrative che rientrano in un livello NUTS potranno essere aggregate unità di dimensione inferiore. Esempio: Italia NUTS 1: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole. NUTS 2: Regioni, NUTS 3 Province.

39. Le prospettive finanziarie di Agenda 2000. Il Copenhagen package.

Nel gennaio 1995, il Presidente Jacques Santer ha fissato per la Commissione europea due obiettivi: il rafforzamento dell'Unione e i preparativi per l'ampliamento. Il 16 luglio 1997, dopo che l'accordo sul Trattato di Amsterdam aveva finalmente spianato la strada, egli ha presentato al Parlamento europeo Agenda 2000, la strategia dettagliata della Commissione per il rafforzamento e l'ampliamento dell'Unione. Agenda 2000 rappresenta una strategia destinata a rafforzare la crescita, la competitività e l'occupazione, a modernizzare le politiche chiave e a estendere, mediante l'ampliamento, i confini orientali dell'Unione. Contiene, inoltre, come richiesto dal Consiglio di Madrid del '95, la valutazione dei Paesi candidati all'allargamento. Viene ribadito che la coesione economica e sociale deve rimanere una priorità ancora più impellente nella prospettiva delle nuove adesioni. In linea con questa politica, il 18 Marzo '98, la Commissione presenta proposte che riguardano: regolamenti agricoli, fondi strutturali e il Fondo di coesione, nonché gli strumenti di pre-adesione. Agenda 2000 contiene il budget di bilancio del 2000-2006. Viene fissato, con un'importante decisione, un tetto ai trasferimenti dei fondi strutturali e di coesione al 4% del PIL, per evitare problemi di eccessivo assorbimento delle risorse. Si suggerisce di semplificare le modalità di gestione, decentrare le mansioni esecutive e ripartire le responsabilità, assicurando maggiore autonomia agli Stati, limitando il campo di codecisione della Commissione e prevedendo vincoli più stringenti di efficienza. Per quanto riguarda l'ampliamento, la Commissione si basa sui criteri fissati a Copenaghen nel '93, che permettono di iniziare i negoziati con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia. Si ha un altro Consiglio europeo a Copenaghen nel dicembre 2002, con la promessa alla Turchia di autorizzare l'apertura dei negoziati di adesione durante il vertice del 2004 e la Turchia si vide concedere un'autorizzazione condizionata. L'accordo con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia viene raggiunto nel '99 (2 anni dopo) a Berlino. Le novità introdotte riguardano solo gli aspetti finanziari, le nuove prospettive sono stabilite per una durata di 7 anni. Quando è stata presentata Agenda 2000 si immaginava un ampliamento dell'Unione (nel 2002) a 6 Stati membri. Nel 2002, invece, si decise l'ingresso di 10 Paesi nel 2004, quindi si dovettero apportare delle modifiche alle prospettive finanziarie che tenessero conto di questo maggior ampliamento. Queste modifiche presero il nome di "Copenhagen package", in quanto stabilite nel vertice di Copenaghen. Esso prevede che le risorse da

destinare ai 10 Stati membri si concentrino sulle politiche di coesione. Le risorse destinate alla politica di coesione per i 10 Stati sono più del doppio di quelle che vengono destinate al settore agricolo. Complessivamente, però, le risorse destinate all'agricoltura continuano ad essere superiori a quelle per le politiche strutturali, considerando l'intera Unione. Le categorie di spesa sono: agricoltura, azioni strutturali, politiche interne, azioni esterne e amministrazione. Nel periodo 2000-2006, le risorse destinate alla coesione per l'UE a 15 diminuiscono progressivamente.

40. Evoluzione e attuali peculiarità del bilancio della Comunità

La politica di coesione dovrebbe esser coerente con le politiche settoriali e viceversa, cioè rafforzare la competitività delle regioni deboli. Per questo è di fondamentale importanza la complementarietà tra le politiche comunitarie, anche se questo non sempre si verifica. Il finanziamento delle politiche comunitarie è definito all'interno di una programmazione pluriennale. La Commissione, il PE e il Consiglio concludono un accordo vincolante che comprende la definizione delle c.d. "prospettive finanziarie", che costituiscono l'inquadramento delle spese comunitarie su più anni e fissano il massimale disponibile all'1,24% del RNL comunitario. Le spese agricole rappresentano circa il 45% del totale.

Le azioni per la coesione poco meno del 35%. Il finanziamento del bilancio comunitario è fondato sul c.d. regime delle "risorse proprie": la Comunità dovrebbe finanziarsi solo con risorse derivanti dalla propria attività. Esse sono di 3 tipi:

1. Tradizionali: dazi doganali, prelievi agricoli e imposte sullo zucchero (≈ 15%).
2. IVA (≈ 15% del totale).
3. Nel 1988 viene introdotta nel quadro del 1° "pacchetto Delors" un contributo degli Stati calcolato sul loro RNL, giungendo a coprire circa il 69% della spesa (+ 1% contributi vari).

Gli Stati possono calcolare i c.d. "saldi netti". Ne deriva che il dibattito sulle politiche comunitarie è inficiato, nell'ambito del Consiglio, da considerazioni di mera convenienza nazionale. Come risultato di complesse vicende storiche, i contributi sono pesantemente sbilanciati a sfavore della Germania. Il Regno Unito si trovò a sostenere un ampio squilibrio negativo verso il bilancio comunitario, dovuto sostanzialmente al fatto che esso percepiva introiti ridotti dalla PAC, mentre versava un notevole contributo essendo la sua quota IVA molto elevata. La Thatcher riuscì a ottenere al Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 un meccanismo di correzione. La ripartizione geografica della spesa per le diverse politiche non è affatto omogenea. Qualsiasi modifica non muta soltanto la spesa, ma anche la sua distribuzione per Stato. Gli Stati hanno interesse ad incrementare gli stanziamenti per le politiche che li favoriscono, poiché per loro la spesa comunitaria ha un costo marginale pari a zero. Il bilancio comunitario è uno strumento per la coesione, infatti ha un effetto redistributivo tramite i fondi strutturali. I Paesi meno prosperi risultano beneficiari netti.

41. Articolazioni delle entrate e delle spese

Bilancio comunitario

Il bilancio dell'UE ammonta nel 2000 a poco più di € 90 miliardi (e nel 2011, € 142,6 miliardi): una dimensione limitata rispetto al PIL europeo. Il massimale delle risorse proprie dell'Unione è pari solo all'1,27% del PIL. Gli stanziamenti per le spese agricole rappresentano circa il 45% del totale. La coesione regionale rappresenta il 35%, la parte restante è legata ad altre politiche interne ed esterne dell'UE.

Entrate e spese

C'è stata un'evoluzione delle spese comunitarie dal 1958 al 2001. Dal 1986 è cresciuta l'incidenza delle azioni di coesione, mentre si è ridotto il peso della PAC, anche se è rimasta una voce principale. Negli ultimi anni le risorse PIL sono cresciute a discapito delle altre. I contributi sono legati per il 65% a 4 Paesi: Germania, Italia, Francia, Regno Unito. La ripartizione non è omogenea. La politica di bilancio dell'Unione non si configura come un sistema di stanziamento fiscale automatico, ma è il risultato di una negoziazione tra Governo e UE. I contributi nazionali sono stabiliti in anticipo. Il bilancio comunitario è uno strumento importante per la coesione eco-sociale in Europa perché ha un effetto redistributivo significativo e crescente nel tempo. Poiché i contributi sono proporzionali alla capacità finanziaria degli Stati membri, gli obiettivi redistributivi vengono perseguiti attraverso la spesa, principalmente attraverso i fondi strutturali. Nelle prospettive per Europa 2020, le spese saranno principalmente destinate alla ripresa economica, alla crescita, all'occupazione e, circa un 40% ai fondi (soprattutto) strutturali e di coesione.

42. Articolazione finanziaria e territoriale dei fondi strutturali (= Agenda 2000, domande 35 e 36)

La politica regionale comunitaria per gli anni dal 2000 al 2006 opera come per il periodo '88 (domanda 34): concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità.

I principali strumenti sono: FESR (sviluppo regionale), FSE (sociale), FEAOG (agricolo di orientamento e garanzia), SFOP (strumento finanziario orientamento pesca). Nel periodo 2000-2006 gli interventi dei fondi si concentrano su 3 obiettivi:

1. Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo: costituisce la priorità politica, in quanto queste aree devono fronteggiare problemi a livello di investimenti insufficienti, scarsa dotazione di infrastrutture, tassi di disoccupazione superiori alla media, carenza di servizi. Le regioni ammesse sono quelle in cui il PIL pro-capite, misurato sulla base del pari potere d'acquisto e a livello territoriale NUTS 2 è inferiore al 75% della media comunitaria (Grecia, mezzogiorno, alcune regioni di Spagna e Portogallo, Germania dell'Est, Irlanda e alcune aree di Inghilterra e Austria). Inoltre, oltre a queste, sono incluse aree a bassissima densità di popolazione (meno di 8 abitanti per Km, Svezia e Finlandia).
2. La finalità del secondo obiettivo è sostenere la riconversione economica e sociale nelle zone che presentano difficoltà strutturali dovute a trasformazioni di settori industriali o dei servizi in declino (attività tradizionale) nelle zone rurali, degrado urbano, difficoltà nel settore della pesca.

La Commissione individua 4 tipi di zone (tutte **NUTS 3**):

- **Aree industriali in declino** a livello territoriale; devono soddisfare i seguenti criteri:
 - Tasso di disoccupazione superiore alla media;
 - Tasso di occupazione nel settore industriale superiore alla media;
 - Flessione dell'occupazione nel settore industriale.
 - Zone **rurali**:
 - Densità di popolazione inferiore a 100 abitanti per Km²;
 - Elevato numero di lavoratori agricoli;
 - Tasso di disoccupazione superiore alla media;
 - Popolazione in calo.
 - Zone **urbane** che soddisfano anche solo uno dei seguenti criteri:
 - Tasso di disoccupazione di lunga durata superiore alla media;
 - Elevato livello di povertà;
 - Forte degrado ambientale ed elevato tasso di criminalità;
 - Basso livello di istruzione.
 - Zone dipendenti dalla **pesca**.
3. **Il terzo obiettivo** è modernizzare i sistemi di formazione e collocamento e **augmentare l'occupazione** (giovani senza lavoro, disoccupati di lunga durata e lavoratori a bassa qualifica). Questo obiettivo riguarda l'intera Unione, ad esclusione delle regioni ad obiettivo 1.

Per dare contenuto a questi obiettivi la Commissione individua alcune **linee direttrici** per i programmi di sviluppo regionale, che definiscono 3 priorità:

- L'importanza delle infrastrutture (**trasporto**), interventi sull'**ambiente** (smaltimento rifiuti), sistemi di comunicazione basati su Internet, interventi per energia e **R&S**.
- **Coerenza tra** la strategia dei piani d'azione nazionali (**PAN**), previsti dalla strategia europea per l'occupazione e gli interventi co-finanziati dal fondo sociale europeo (**FSE**).
- **Sviluppo urbano e rurale**.

I fondi strutturali non vengono utilizzati per finanziare singoli progetti (che, come abbiamo visto nella domanda 34, sono finanziati dal fondo di coesione) **proposti dalla Commissione, bensì programmi di sviluppo dotati di un proprio bilancio**. Tutti i programmi cofinanziati dai fondi **sono proposti dalle autorità competenti dei Paesi e, una volta adottati dalla Commissione, vengono attuati da Stato o Regioni**. I fondi non garantiscono mai una copertura totale delle spese, ma richiedono un **co-finanziamento regionale o nazionale**. La dotazione finanziaria dei fondi nel periodo 2000-2006 è di 213 miliardi di euro, 195 sono destinati ai fondi strutturali e 18 al fondo di coesione. Al fine di migliorare l'efficacia, vi è una concentrazione finanziaria nelle regioni di obiettivo 1. A queste aree è destinato il 69,7% degli stanziamenti dei fondi strutturali, compreso il 4,3% per il sostegno transitorio. All'obiettivi 2 e 3 è destinato l'11,5 e il 12,3%, mentre lo 0,5% va al programma specifico a sostegno della pesca.

43. Aiuti concessi dagli Stati e mercato comune: compatibilità in relazione agli aspetti coesivi.

Aiuti di Stato per la concorrenza

È importante stabilire quanto la politica degli aiuti sia compatibile con gli aiuti comunitari: **gli aiuti di Stato potrebbero portare ad una concorrenza imperfetta**.

Articolo 87 (TCE)

1. **Salvo deroghe** contemplate dal presente trattato, **sono incompatibili** con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, **gli aiuti** concessi dagli Stati sotto qualsiasi forma **che**, favorendo talune imprese o talune produzioni, **falsino** o minaccino di falsare **la concorrenza**.

2. **Sono compatibili** con il mercato comune:

- a) gli **aiuti** a carattere sociale concessi **ai singoli consumatori**, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle **calamità naturali** oppure da altri eventi eccezionali,
- c) **gli aiuti concessi all'economia** di determinate regioni **della Repubblica federale di Germania** che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono **necessari a compensare** gli svantaggi provocati da tale **divisione**.

3. **Possono considerarsi compatibili** con il mercato comune:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il **tenore di vita** sia anormalmente **basso**, oppure si abbia una grave forma di **sottoccupazione**,
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante **progetto di comune interesse europeo** oppure a porre rimedio a un grave **turbamento dell'economia di uno Stato membro**,
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,
- d) gli aiuti destinati a promuovere la **cultura** e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune,
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Articolo 88 TCE

1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.

Trattato che istituisce la Comunità europea

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato possono adire direttamente la Corte di Giustizia, in deroga agli articoli 226 e 227.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 o ai regolamenti di cui all'articolo 89, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

Linee guida 2007-2013 per gli aiuti regionali

La commissione europea ha adottato nuove linee guida per indicare i comportamenti per concedere gli aiuti di stato che sono volti a promuovere le regioni più povere attraverso sia investimenti diretti sia la riduzione delle tasse. Le linee guida indicano i livelli massimo concessi di questo tipo di aiuti. In linea con la politica di coesione e con le richieste del consiglio europeo per minori e migliori aiuti di stato, le nuove linee guida hanno riqualificato gli aiuti regionali a favore delle regioni più povere dell'unione allargata.

A riguardo delle linee guida di agenda 2000: il 52,2% dell'UE a 25 ricadeva in zone eleggibili per gli aiuti di Stato regionali con il 34,2% che risiedevano in regioni considerate svantaggiate sulla base dell'UE a 25 ed erano quindi eleggibili in base all'art. 87 (3a), ad ottenere i più alti livelli di aiuti e il 18% che vivono in regioni relativamente meno svantaggiate e che quindi possono ottenere gli aiuti in misura più bassa in base all'art. 87 (3c). gli aiuti erano circa il 40-50% per le regioni più svantaggiate e il 10-20% per le altre.

Con le nuove linee guida la popolazione beneficiaria degli aiuti di Stato è fissata al 43,1% dell'UE a 25 Stati.

44. La politica regionale e l'ampliamento dell'Unione.

Nel preambolo dei Trattati di Roma già si leggeva che gli Stati membri sono ansiosi di rafforzare la coesione e di aumentare lo sviluppo armonioso eliminando le differenze tra le regioni, anche se non vi erano riferimenti a politiche specifiche per attuare queste volontà. Era già stata costituita la BEI, con lo scopo di agevolare specifici territori (ha ad esempio aiutato molto il mezzogiorno con la possibilità di creazione di infrastrutture). L'azione era soprattutto lasciata agli stati membri. Gli aiuti destinati alla promozione dello sviluppo delle aree meno sviluppate erano al di là degli aiuti statati quindi gli aiuti comunitari non andavano contro le regole sulla concorrenza. Quando si giunse alla comunità i 6 Paesi presenti non presentavano squilibri regionali di grande importanza, unica eccezione era rappresentata dall'Italia meridionale, ma non era comunque così grave da portare ad assumere posizioni comuni quindi si decise di delegare alla BEI (banca europea per gli investimenti) e ai governi nazionali. L'obiettivo fondamentale era la creazione di un mercato comune: si riteneva che tale creazione avrebbe eliminato le differenziazioni, attraverso la creazione di nuove possibilità per le aree meno sviluppate. Inizialmente non vi sono veri e propri interventi da parte della comunità anche se la Commissione per prima fa intendere di volersene occupare. Nel Trattato si trovano: la BEI, il FEAOG e il FSE.

La prima ha inciso in modo decisivo, infatti, nell'arco temporale di circa 30 anni (dal '58 all'87) il 75% dei prestiti e delle garanzie concesse riguardava progetti di sviluppo per aree depresse. Una spinta verso le politiche regionali mirate è data dal 1° allargamento con l'entrata di GB e Irlanda nel 1973. Entrambi i paesi presentavano ampie zone sottosviluppate. Il punto di partenza fu il fatto che, non essendo Paesi agricoli (anche se si trattava di paesi sviluppati come la Gran Bretagna) presentavano un saldo commerciale negativo, infatti il 75% del bilancio veniva utilizzato per finanziare l'agricoltura. Per cercare di ovviare a questo scompenso si decise di inventare un'altra fonte di uscita rappresentata dal FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale). È una compensazione che è andata a vantaggio in particolare di GB, Irlanda e in parte anche dell'Italia. Con l'andar del tempo ci si rese conto che facilitare la coesione e l'equilibrio economico avrebbe comportato un vantaggio economico per tutti.

Il FESR entra in funzione nel 1975. Aveva una dotazione iniziale minima ma con il tempo aumenta di 10 volte (dal '75 all'87). Infatti la sua componente nel bilancio passa dal 4,8 al 9,1%.

Nel 1978 sono poste in essere delle azioni volte a favorire lo sviluppo di zone rurali o di aree in recessione mediante l'organizzazione congiunta, coordinata e programmata di: fondi CEE, fondi CECA e prestiti BEI. Altro momento di particolare risalto è dato dal 3° ampliamento nel 1985 con l'adozione dei programmi integrati mediterranei per la tutela di particolari produzioni: sono paesi che presentano uno sviluppo relativamente sotto la media della comunità.

I programmi integrati mediterranei vengono creati per l'entrata di Spagna e Grecia e si estenderanno a Italia e Francia. Nella seconda metà degli anni '80, con la predisposizione dell'Atto unico europeo (AUE), si comincia ad affrontare con un impegno maggiore la tematica regionale e ambientale (in particolare Spinelli, autore del manifesto di Ventotene: manifesto del federalismo europeo). Il risultato che si riesce ad ottenere fa progredire l'integrazione (in quanto si iniziano a comprendere i rischi della non integrazione).

La struttura teorica che si collocava al di sotto di questa azione era molto solida. L'esistenza di economie di scala sia di tipo statico sia di tipo dinamico poteva non svolgere un ruolo integrativo (es.: aggregazioni territoriali per poter sfruttare le economie di scala, presenza di Regioni periferiche). Diventa sempre maggiore la diffusione di questi rischi. Attraverso l'AUE si crea il titolo V "coesione economica e sociale". Ecco che, dopo quasi 30 anni, si ha un chiaro riferimento alla coesione nei Trattati, come elemento determinante per lo sviluppo del mercato unico.

L'intenzione predominante era quella di dare coordinamento ai vari fondi, attraverso l'introduzione di un ampio monitoraggio e di un sistema di valutazione (sia ex ante che ex post). Si stabilisce un periodo di programmazione che riguarda il periodo 1989-1993. Nell'ambito di questa programmazione avviene un significativo aumento degli stanziamenti che raddoppiano in termini reali. In ambito di bilancio gli stanziamenti passano dal 18% al 29%.

La popolazione interessata è circa il 43,5% del totale, essa avrebbe potuto avere accesso agli stanziamenti.

I beneficiari, nel corso del quinquennio, accrebbero nel momento della caduta del muro di Berlino.

Gli strumenti di intervento si divisero in aiuto:

- alle infrastrutture;
- alla popolazione;
- all'investimento.

Nei primi anni '90, le disparità sono ancora molto elevate nonostante l'applicazione della riforma dell'88 e in alcuni casi la situazione è addirittura peggiorata. La soluzione proposta dalla commissione per cercare di risolvere questi problemi è di aumentare ulteriormente i finanziamenti. Si decide di operare secondo 3 assi:

- incremento risorse per intervenire nelle regioni meno sviluppate;
- aumentare l'integrazione nelle aree regionali con le altre politiche comunitarie;
- attraverso una migliore pianificazione territoriale.

Sulla base di queste premesse si giunge ad una seconda riforma dei fondi strutturali, che trova manifestazione nel trattato di Maastricht. Vengono introdotti nuovi articoli nell'ambito del titolo V.

Il trattato di Maastricht è importante anche perché introduce il Fondo di Coesione. Esso è indirizzato agli Stati membri. La logica è quella di indurre una nuova spinta, è indirizzato agli Stati il cui Pil procapite è inferiore al 90% della media comunitaria. L'obiettivo è di creare un ambiente più favorevole all'integrazione attraverso:

- la creazione di reti logistiche;
- una miglior efficienza della concorrenza;
- velocizzare l'approvvigionamento delle zone "periferiche".

Un altro elemento importante di natura regionale che emerge da Maastricht è la creazione del Comitato delle Regioni, atto a controllare il rispetto delle esigenze regionali e coesive.

Il secondo periodo di natura finanziaria per i fondi strutturali è il periodo 94-99. le prospettive finanziarie vengono approvate nel 1993 e anche questa volta si tende a accentuare la componente strutturale.

I 3 settori considerati meritevoli dell'aumento di risorse sono: politica regionale, politica industriale e aiuti esterni. Nella realtà la politica industriale non è stata quasi per nulla messa in atto. Più della metà dell'aumento complessivo viene dato per la politica regionale. L'incidenza sul bilancio arriva al 36% del totale nel 1999 e vi è un aumento anche per quanto riguarda il saggio di copertura geografico della popolazione (dal 43,5% al 49,8%). Incomincia ad applicarsi il principio di sussidiarietà, questo comporta un ad una enfattizzazione del ruolo delle regioni. Dal punto di vista quantitativo la ripartizione dei fondi strutturali passa da un totale (1989-1993) di 62 miliardi, più 5.2 miliardi per iniziative comunitarie, ad un totale (1994-1999) di 138 miliardi più 14 miliardi per le iniziative. Quest'ultime servono per indirizzare gli Stati e le Regioni verso settori particolari. La strutturazione degli obiettivi dei 2 archi temporali sono sostanzialmente uguali. Le differenze sono: una maggiore partecipazione delle aree sub-nazionali e un nuovo ampliamento. Riguardo a Svezia e Finlandia si decide di farli beneficiare dei Fondi strutturali, in quanto hanno una densità di popolazione assai limitata e territori disagiati. L'obiettivo 6 viene creato per sviluppare le zone NUTS 2.

Prima che il periodo 1994-1999 termini vi è un nuovo ritocco ai trattati (Amsterdam) con particolare attenzione agli aspetti occupazionali ed agli aspetti strutturali della Comunità visto l'ampliamento che ci sarà a breve.

Il trattato di Amsterdam precede la terza fase dell'unione economica e monetaria. La bassa mobilità del lavoro e l'alta mobilità del capitale portano al rischio che le regioni ricche diventino ancora più ricche. L'unione monetaria bloccò il meccanismo della svalutazione per favorire l'occupazione (meccanismo sbagliato ma molto utilizzato per riuscire a seguire il mercato), che poteva compensare, almeno nel breve periodo, gli shock asimmetrici. Neppure 1 mese dopo la firma del trattato di Amsterdam la commissione presenta il documento denominato "agenda 2000" che porterà ad un ritocco significativo delle politiche di coesione. Agenda 2000 in vista dell'adesione di nuovi paesi con un saggio di sviluppo molto inferiore alla media comunitaria dice che la coesione deve essere la priorità. Ramo importante di agenda 2000 sono i regolamenti che riguardano i fondi strutturali, fondo di coesione e strumenti di preadesione. Essa contiene previsioni di bilancio per un arco temporale di 7 anni (2000-2006). Gli effetti e i pagamenti si spingeranno fino al 2008.

45. Prospettive finanziarie 2007-2013 (Consiglio Europeo di Lisbona 2000: conoscenza + Goteborg 2001: ambiente). Nel 2004 la Commissione presenta le prospettive finanziarie per il 2007-2013. È previsto un aumento del 35% delle risorse rispetto al periodo precedente. Per quanto riguarda la politica di coesione, vengono aumentate le risorse destinate ai nuovi stati membri e ridotte quelle destinate ai 15 Stati UE prima dell'ampliamento. L'aumento delle risorse del bilancio comunitario peggiora i saldi netti (negativi) dei Paesi che contribuiscono di più al bilancio. Viene proposto un meccanismo generalizzato di correzione: se il saldo negativo netto supera il 0,35% del Pil di uno Stato, esso ha diritto ad una compensazione per 2/3 della parte eccedente, comunque non superiore a € 7,5 miliardi. La Commissione fissa un tetto di 1,24% del reddito lordo nazionale comunitario per quanto riguarda le spese di bilancio. Francia, Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Svezia e Austria sono a favore di un contenimento delle spese entro l'1% del Pil. Tra queste Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svezia vogliono una razionalizzazione della politica regionale per i 15 Stati, che comporterebbe alla riduzione delle risorse destinate alla coesione, in quanto per i 15 dovrebbero essere utilizzate risorse nazionali. Francia e Regno Unito sono inoltre contrari al meccanismo generalizzato di compensazione previsto dalla Commissione. Quest'ultimo non voleva una riduzione della sua compensazione. A dicembre 2005, sotto la presidenza britannica viene trovato un accordo all'interno del Consiglio e nel maggio 2006 si attua l'accordo interistituzionale che prevede uno stanziamento totale di 864 Miliardi di € a fronte dei 1025 miliardi proposti dalla Commissione. 308 miliardi vengono stanziati a favore della coesione. All'interno delle prospettive finanziarie 2007-2013 ci sono 5 rubriche (rappresentanti le categorie di spesa), tra cui le più importanti riguardano:

1. crescita sostenibile comprensiva delle spese relative a **competitività** e **coesione**, articolata in 3 obiettivi (N.B.):
 - **convergenza**: è l'obiettivo a cui sono destinate le maggiori risorse (81.5%), si occupa: delle regioni in ritardo di sviluppo, il cui Pil pro-capite è al di sotto del 75% di quello medio comunitario UE a 25 Stati. Le regioni che riescono ad avere un Pil pro-capite superiore al 75% della media UE a 25 (senza Bulgaria e Romania), ma inferiore al 75% del Pil pro-capite medio UE a 15 Stati ricevono un aiuto solo provvisorio (*phasing-out*). Gli Stati membri relativamente meno ricchi che hanno un reddito nazionale lordo (misurato in termini di potere d'acquisto) inferiore al 90% della media UE a 25 Stati hanno il diritto di usufruire delle risorse;
 - **competitività regionale e occupazione**: può contare sul 16% delle risorse, è destinato alle regioni con il Pil pro capite superiore al 75% di quello medio dell'UE a 15, ma che nel periodo di programmazione 2000-2006 appartenevano all'obiettivo 1 (ricevono un sostegno transitorio). È inoltre destinato a tutte le regioni che non sono comprese nell'obiettivo convergenza, né nelle regioni che sostengono un aiuto transitorio;
 - **cooperazione territoriale europea**: in questo obiettivo sono ammesse tutte le regioni dell'UE. Ha il compito di sostenere le iniziative di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.
2. conservazione e gestione delle **risorse naturali**, comprende la **PAC**, lo sviluppo rurale e la politica sulla **pesca**;
3. **libertà**, sicurezza e giustizia comprende attività volte a rafforzare i diritti fondamentali, la lotta contro il **terrorismo** e la criminalità organizzata, l'immigrazione e la cooperazione giuridica;
4. **cittadinanza** riunisce attività che promuovono la cultura europea, proteggono la **sanità** pubblica e costruiscono la solidarietà in seno all'UE;
5. l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo.

Coesione Europea e fondi strutturali 2007-2013

A partire dal 1958, vennero istituiti il FSE, il FEAOG e, nel 1975, il FESR. L'AUE del 1986 parla di una politica di coesione, infine Maastricht ha inserito la politica di coesione tra gli obiettivi fondamentali. Dopo i Consigli Europei di Lisbona e di Goteborg, la politica di coesione si è concentrata su crescita, competitività e ambiente. Per il periodo 2007-2013, alla politica di coesione è stato dedicato il 35,7% dell'intero bilancio dell'UE: oltre 347 miliardi di €, di cui 278 destinati ai fondi strutturali e 70 al fondo di coesione. La strategia di Lisbona, definita nel Consiglio Europeo del 2000, aveva fallito. È stata rilanciata attraverso un partenariato per la crescita e l'occupazione. Nell'ambito di questa nuova versione, alla politica di coesione è stato affidato un ruolo importante.

I fondi strutturali e il fondo di coesione sono i principali strumenti finanziari della politica regionale.

I fondi strutturali sono 2:

1. **FESR**: finanzia principalmente la realizzazione di **infrastrutture** e investimenti nelle **imprese**.
2. **FSE**: favorisce l'inserimento professionale dei **disoccupati** e delle categorie sociali più **deboli**.

Il fondo di coesione, istituito nel 1994, è finalizzato ad accelerare la **convergenza economica e sociale nei Paesi con un PIL medio pro-capite inferiore al 90%** della media comunitaria. Gli aiuti previsti nell'ambito del fondo sono soggetti ad alcune condizioni: se lo Stato ha un deficit pubblico superiore al 3% del PIL, non verrà approvato alcun progetto.

(N.B.) I fondi possono esser impiegati solo se rispondono ad alcuni **principi**:

1. **Complementarità**: alle priorità nazionali e conformi ai Trattati.
2. **Partenariato**: collaborazione con le autorità regionali e locali e le organizzazioni a tutela dell'ambiente.
3. **Sussidiarietà**: l'Unione interviene solo laddove non sia sufficiente l'intervento nazionale o locale (non c'è più la programmazione).
4. **Gestione condivisa**: Stati e Commissione condividono la responsabilità del controllo e utilizzo dei fondi.
5. **Addizionalità**: i fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica nazionale.
6. **Pari opportunità**: uomo-donna.
7. **Sviluppo sostenibile**: tutela ambientale.

47. L'edificazione dell'UEM prevista dal Trattato di Maastricht e dai successivi accordi comunitari

All'inizio degli anni '90 sono presenti forti disparità sia in termini di reddito sia di occupazione. La convergenza economica rappresenta una sfida notevole al completamento del mercato interno e a un'unione economica e monetaria. La sua creazione può determinare le condizioni per una redistribuzione dei redditi favorendo il livellamento dei rendimenti fra centro e periferia. L'esigenza di rafforzare le politiche strutturali negli anni '90 deriva dalla necessità di affrontare i problemi dell'Europa centro-orientale, di migliorare le relazioni con i Paesi del Mediterraneo e con quelli in via di sviluppo. Inoltre, è necessario coordinare politiche comunitarie in ambiti come quello ambientale, dei trasporti e dell'approvvigionamento energetico. Questo bisogno è riconosciuto dalla Commissione che suggerisce 3 politiche:

1. L'incremento delle risorse nelle regioni più deboli.
2. Una migliore integrazione della dimensione regionale nelle politiche comuni.
3. L'introduzione della pianificazione territoriale a livello europeo.

Ad Amsterdam il 17 Giugno '97 i capi di Stato firmano un nuovo Trattato per l'Europa. Tra i vari punti discussi si prevede la creazione della moneta unica e le probabili ripercussioni dell'Unione sulle disparità regionali. Il timore è che il nuovo scenario possa inizialmente indebolire ulteriormente le regioni più deboli, rendendo ancora più necessarie le politiche di coesione, per diversi motivi. In primo luogo, l'unione monetaria, la convergenza dei tassi di inflazione e la scomparsa del rischio di cambio facilitano i movimenti dei capitali, ma non hanno effetto sulla mobilità del lavoro. Dato che la localizzazione degli investimenti dipende dalle condizioni strutturali delle regioni (es.: condizioni fiscali, costo del lavoro, infrastrutture), un'alta mobilità può rafforzare quelle già più forti. In secondo luogo, l'Unione monetaria, eliminando la possibilità di usare la leva del cambio, riduce la capacità di adattamento degli Stati a shock asimmetrici esterni. Questo può mettere in difficoltà le regioni in ritardo di sviluppo, in quanto le regioni avanzate sono meno vulnerabili ai processi di aggiustamento (avendo una struttura più ampia e diversificata). La scarsa mobilità del lavoro comporta una reazione più lenta agli shock esterni. I meccanismi di aggiustamento senza adeguate politiche di coesione portano a una più alta disoccupazione e salari più bassi. L'Unione monetaria può destabilizzare lo sviluppo e l'integrazione all'interno dell'Europa.

48. La nascita dell'Euro. Il patto di stabilità e crescita (N.B.)

Aspetti monetari: abbiamo rilevato l'importanza dell'unione economica e monetaria nell'ambito della coesione. Essa sarebbe da collocarsi a metà strada tra l'unione economica e l'unione politica. Elementi caratterizzanti positivi:

1. Esistenza di cambi fissi e poi di una moneta comune. È un beneficio nel senso che si ha la certezza del valore.
2. L'allocazione dei fattori produttivi sarà ottimale nella valutazione del loro migliore impiego: infatti avendo certezza del valore si allocheranno le risorse capendo realmente dove vengono maggiormente remunerate.
3. Con la moneta unica si eliminano i costi di conversione.
4. Può diventare una valuta di riferimento a livello internazionale (es.: si pensi al \$ nel gold exchange standards).
5. Viene meno l'obbligo di mantenere beni statali bloccati (es.: working balance), quindi come riserva per l'esigenza degli importatori. Infatti non occorre più detenere franchi, marchi, ecc.

Fenomeni negativi:

☆ Si perde la possibilità di manovra (svalutazione) sulla propria moneta per aiutare l'occupazione, sebbene tale manovra possa portare all'inflazione.

☆ In teoria, i Paesi piccoli devono rinunciare a proprie decisioni: nella realtà l'unione economica e monetaria aumenta i poteri dei più piccoli, infatti la banca del Lussemburgo è considerata in egual misura rispetto alla banca tedesca.

L'Europa monetaria comunitaria (quadro sintetico di riferimento)

Il Fondo monetario internazionale (FMI), creato insieme alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) a Bretton Woods nel 1944, istituisce un sistema di cambi fissi detti "gold exchange standard": la parità aurea è fissata a 35\$ per 1 oncia di oro (i Paesi partecipanti devono dichiarare la propria parità). I tassi di cambio corrispondevano ai rapporti fra le parità con uno scarto massimo consentito del ±1%.

L'Unione europea dei pagamenti, fondata nel 1950, crea un sistema multilaterale di compensazione e mutuo credito tra i Paesi OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica per la gestione dei fondi Marshall).

L'accordo monetario europeo (AME) entra in vigore dal 1958 e regola i saldi in oro o valute convertibili.

Nasce la UC (unità di conto) della quale viene dichiarata la parità aurea nella CEE.

I tassi di cambio dei Paesi CEE possono oscillare attorno alla parità centrale di ±0,75%.

Nel 1970, assistiamo ad un tentativo, con il piano Werner, di giungere nella CEE (nel 1980) ad un'unione economica e monetaria. Ma il tentativo fallisce perché il sistema del gold exchange standard crolla, di fatto, nell'agosto del 1971, con la dichiarazione di Nixon dell'inconvertibilità del dollaro.

Il diritto speciale di prelievo (DSP), moneta di conto internazionale, creato dal FMI nel 1969 mantiene, seppur formalmente, la preesistente parità aurea del dollaro (35 DSP per oncia), ereditandone parzialmente il ruolo.

Paniere di 6 monete: in ambito europeo, nel dicembre 1971, inizia l'esperimento che mostrerà alterne vicende e variabilità di partecipazione del serpente monetario europeo, che si propone di limitare le fasce di oscillazione tra i tassi di cambio delle valute partecipanti (±2,25%) e del loro insieme nei riguardi del dollaro (±4,5%). La £ = 6%.

Anche l'UC, come il DSP, nel marzo del 1975, cessa di dichiarare una parità aurea e si trasforma in una moneta composita, assumendo un valore iniziale pari all'ultimo valore del DSP rilevato il 28/6/1974 formalmente agganciato all'oro (≈1,2\$). Dall'UC, il 21 aprile 1975, viene così a nascere l'UCE (unità di conto europea applicata dal 1/1/78),

basata su un paniere formato dalle monete degli allora 9 Stati membri presenti con una ponderazione basata su 3 parametri: 1) PNL, 2) commercio estero, 3) sostegno monetario a breve termine.

Un importante passo successivo è la nascita, il 13 marzo 1979, dello SME (sistema monetario europeo), che assume l'UCE, con il suo paniere, trasformandola in ECU (europea currency unit), stabilendo una revisione quinquennale dei componenti del paniere. Tali revisioni di fatto avvennero nel 1984, contemporaneamente all'inclusione della dracma greca, e nel 1989, insieme all'inclusione di peseta spagnola e dell'escudo portoghese.

Il trattato di Maastricht (TUE), entrato in vigore il 1/11/93, crea l'unione europea con l'obiettivo prioritario di giungere all'unione economica e monetaria (UEM).

Il paniere dell'ECU è congelato e il 1/1/94 viene creato l'istituto monetario europeo (IME) che sostituisce il comitato dei governatori delle banche centrali. La sua funzione principale è di preparare le basi del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e della BCE (entrati in funzione nel maggio 1998).

All'inizio del maggio 1998 il Consiglio europeo sceglie i "Paesi in", ossia quelli in condizione di giungere all'adozione di una moneta unica, in quanto rispettosi dei c.d. "parametri di Maastricht" e non utilizzanti "optin-out" concessi dal TUE. Gli 11 Paesi ammessi erano: GE, FR, IT, OL, BE, LU, IRL, SPA, PO, AU, FIN.

Sono preannunciati i tassi di cambio irrevocabili per la determinazione definitiva dei tassi di cambio ECU-EURO.

Il passaggio alla 3° fase dell'UEM avviene il 1/1/99. Da una moneta di conto, l'ECU, si passa all'EURO (nome scelto dal consiglio europeo di Madrid nel 1995) ossia una moneta inizialmente scritturale, ma subito utilizzabile come strumento per tutte le transazioni senza contanti.

Dal 1° gennaio 2001 anche la Grecia è accolta, con la dracma, nell'UEM, portando così a 12 il numero dei Paesi in cui l'EURO diventerà, il 1° gennaio 2002, moneta legale circolante.

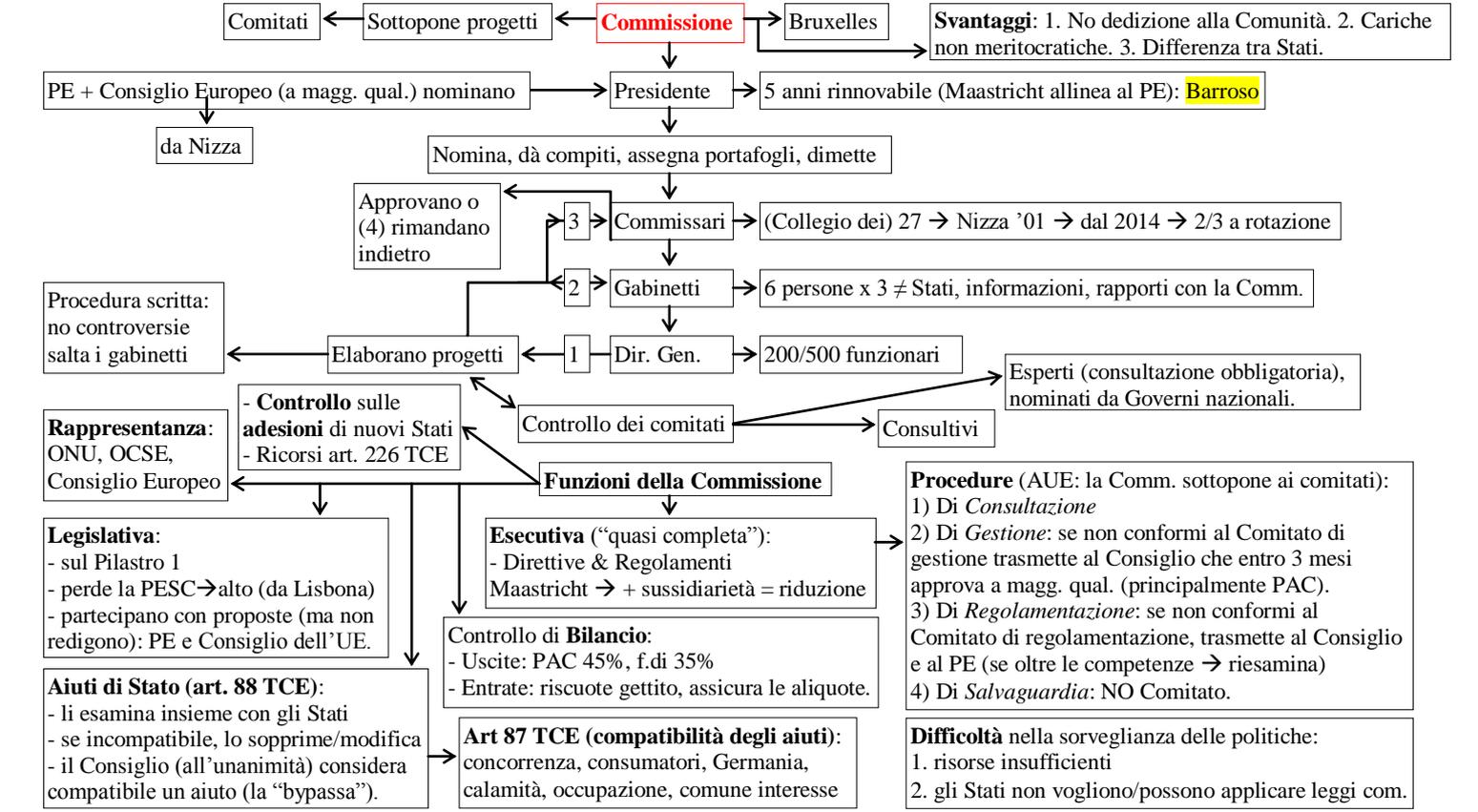
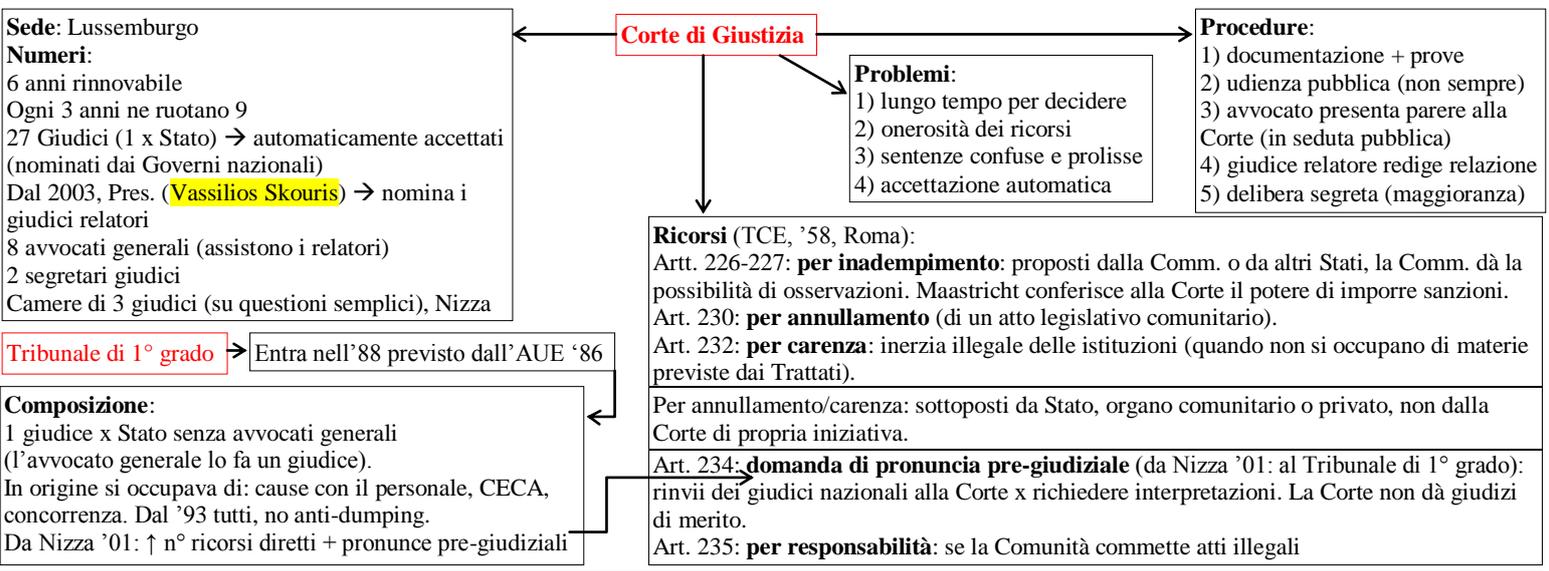
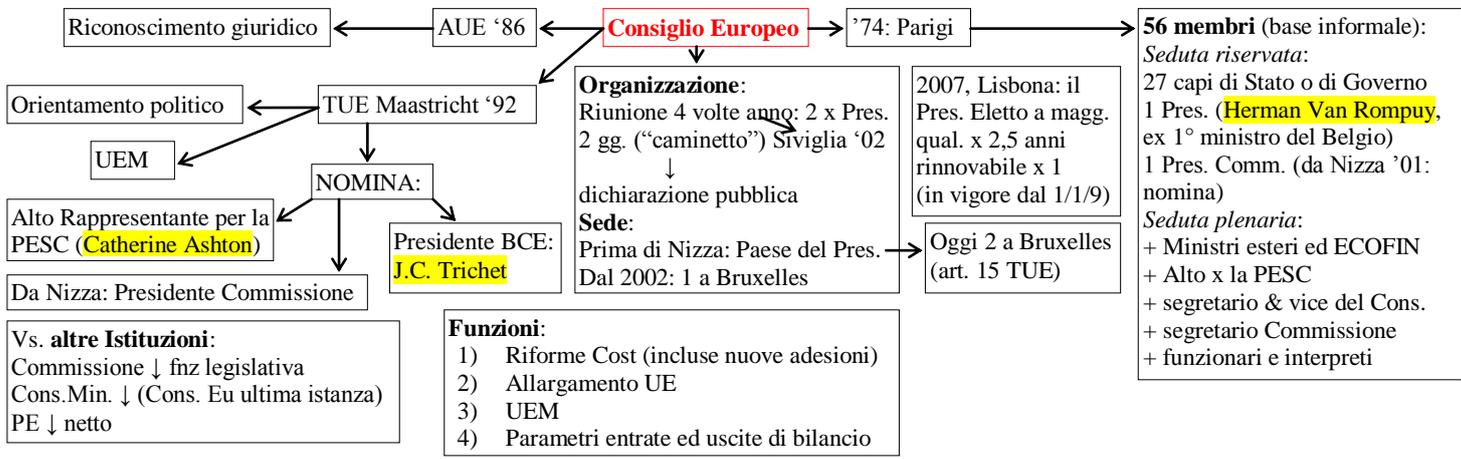
La moneta nazionale perderà immediatamente la possibilità di essere moneta scritturale, e potrà circolare accanto all'EURO per un tempo massimo di 2 mesi (fino al 28 febbraio 2002).

Il patto di stabilità e di crescita (PSC) rientra nel contesto della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) che è iniziata il 1° gennaio 1999. Tale patto si prefigge di garantire che la disciplina di bilancio degli Stati membri continui dopo l'introduzione della moneta unica (euro).

Formalmente, il patto di stabilità e di crescita è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo (adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997) e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 che ne precisano gli aspetti tecnici (controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche; applicazione della procedura d'intervento in caso di deficit eccessivi). In esito a varie discussioni sull'applicazione del PSC, i due regolamenti sono stati modificati nel giugno del 2005.

A medio termine, gli Stati membri si impegnano a rispettare l'obiettivo di una posizione finanziaria vicina all'equilibrio di bilancio e a presentare al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità entro il 1° marzo 1999 (la presentazione di tale programma è stata successivamente prevista annualmente). Sullo stesso modello, gli Stati non partecipanti alla terza fase dell'UEM, vale a dire quelli che non hanno (ancora) introdotto l'euro, devono presentare un programma di convergenza. Dai Paesi membri ci si attende un deficit annuale che non superi il 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL. In caso di vera recessione, sono accettabili livelli superiori di deficit ma solo temporaneamente. Ma se il deficit eccessivo dovesse permanere in un dato Paese membro, gli altri Paesi possono decidere di infliggere sanzioni di almeno lo 0,2% del PIL.

Il patto di stabilità e di crescita prevede la possibilità per il Consiglio di applicare sanzioni nei confronti di uno Stato membro partecipante che non abbia adottato le misure necessarie per porre fine a una situazione di deficit eccessivo ("procedura di deficit eccessivo"). In un primo tempo, la sanzione assume la forma di un deposito senza interessi presso la Comunità; tuttavia questo potrà successivamente essere convertito in ammenda in caso di mancata correzione del deficit eccessivo nel corso dei due anni successivi. Non esiste tuttavia nessun automatismo per quanto riguarda tali sanzioni, le quali dipendono da una valutazione delle circostanze da parte del Consiglio.



Debolezze:

- No pieni poteri legislativi (influenza indiretta sulla Commissione)
- Il Consiglio può astenersi sulle sue proposte
- No presenza iniziale nella formazione leggi
- Solo 2 casi in cui DEVE esser consultato: Art. 49 TUE: adesione nuovi Stati Art. 300 TUE: accordi con importanti implicazioni di bilancio e cooperazione.

736 membri (oggi)

Nato nel '62

Durata: 5 anni a suffragio diretto, Pres. (**Jerzy Buzek**, polacco): 2,5 rinnovabile, 14 vice-Pres.

Sedute:

12 plenarie a Strasburgo + 4 o 6 mini a Bruxelles

Uffici: Lussemburgo + Bruxelles

Parlamento Europeo

Funzioni

Controllo dell'esecutivo

Sulla Commissione ("buon controllo"):

- Approva Pres. & Commissari
- Dimette (2/3) l'intera Commissione
- Potere di interrogazione (fnz. sorveglianza)
- Bilancio: gli sottopone i conti (anche al Cons.)
- Crea commissioni temporanee d'inchiesta, art. 193 TCE (il mediatore raccoglie i ricorsi, art. 195 TCE: nominato dal PE x 5 anni rinnovabile)

3) Procedura di codecisione (legislativa):

- 1ª lettura:** accordo → adottata (da Amsterdam)
- 2ª lettura:** no accordo → entro 3 mesi, 3 possibilità:
 - Approva
 - Respinge
 - Emenda (entro 3 mesi):
 - Il Consiglio approva a magg. qual.
 - Viene rimandato al Comitato di Conciliazione (27 membri PE + Commissione) → entro 6 settimane: magg. qual. Consiglio e magg. PE.

Controllo sul Bilancio:

Art. 272 TCE: magg. 2/3 respinge l'intero b. Emendamenti → Spesa non obbligatoria

Modifiche → Spesa obbligatoria

Procedura di approvazione:

- Commissione presenta progetto al Consiglio.
- Consiglio redige progetto → PE approva/emenda
- Consiglio (emenda): 2ª lettura su Non obbligatoria
- PE dà ultima parola su Obbligatorie → se ↑ spesa totale, serve appoggio a magg. qual. del Consiglio.

Sul Consiglio dei ministri (potere <):

- rispondono ai Gov.Naz.
- mutevole composizione
- PESC, GAI, UEM: le decisioni devono essere rapide e il PE è lento.

Sul Consiglio Europeo (controllo ≈ 0):

- Solo 2 casi in cui si incontrano:
 - Discorso di apertura
 - Relazione del Pres. di inizio e fine mandato (1,5h il Pres. risponde alla plenaria)

Legislativa:

4 Procedure:

1) Di *Consultazione*: su Agricoltura e GAI.

Esprime un parere sulle proposte: dalla Commissione → al Consiglio.

Se non accetta

Rallenta: rinvio alla Comm. Parlamentare

Può prendere qualunque decisione

Se non attende il parere, la Corte di Giustizia considera l'atto illegale.

2) Di *Cooperazione* (dall'AUE, quasi abbandonata da Amsterdam): UEM

- 1ª lettura: il Consiglio adotta pos. comune.
- 2ª lettura: PE respinge con voto a magg. battuta solo da voto unanime del Consiglio.

3) Di Codecisione

4) Di *parere conforme*: una sola lettura, senza emendamenti (materie specifiche: es. adesioni).

Veto: 3 & 4.

Roma '57-'58 TCE:

- mercato comune
- integrazione pol.eco. e comm.
- unione doganale
- creazione della PAC
- libera circolazione persone, servizi, capitali

1

Trattati

CESE: 344 membri, proposti dal Governo e nominati dal Consiglio, 4 anni rinnovabili, Pres e vice: 2 anni
Deferimento obbligatorio con Consiglio e Commissione: 262 TCE
1. Datori 2. Dipendenti 3. Int. vari

Allega Schengen: Accordo '85: Benelux, Fr, Ger, Convenzione '90: It, Ratifica '95): frontiere, polizia, criminalità, SIS.

Amsterdam '97:

- Previsione moneta unica
- Libertà, sicurezza e giustizia
- cittadini → consumatori (+ ambiente + salute)
- Abbandona la cooperazione a favore della codecisione
- istituisce cooperazione rafforzata, politica estera, semplificazione.
- rafforzamento PESC
- NB:** NON adatta le istituzioni all'allargamento.

4

Lussemburgo AUE '86-'87 (modifica TCE):

- Prevede mercato interno entro '92.
- Riconoscimento giuridico del Consiglio EU
- Introduce nel Trattato CEE la coesione economica e sociale (titolo V).
- Istituisce la procedura di cooperazione e di parere conforme (rafforzamento PE).
- Prevede ('88) Tribunale di 1º Grado.
- Estende il voto a magg. qual. del Consiglio ↑

2

Maastricht '92 (TUE)

- UE: 3 pilastri
 - 1º UEM
 - 1º CEE → CE
 - 2º PESC
 - 3º GAI
- Politica di coesione tra gli obiettivi fondamentali
- Cittadinanza europea (art. 17)
- Sussidiarietà → BCE
- Istituisce:
 - f.do di Coesione
 - Codecisione
- CDR: 263-265 TCE: solo consultivo

3

Agenda 2000: Berlino '99

10 adesioni anziché 6:
Copenaghen package

Pacchetto Delors '87:

- raddoppia 3 fondi
- riforma la PAC
- riforma il bilancio (nuove entrate dal PIL)

Pacchetto Delors 2 del '92:

- Riforma Fondi strutturali: per gli Stati con PIL < 90% della media → f.do coesione
- Sussidiarietà: ↓ intervento Commissione ↑ Regioni

5

Nizza '01 (modifica istituzioni in vista allargamento):

- Dal 2005 *Commissione* composta da 1 cittadino x Stato a 27 Stati → sistema a rotazione (2/3) dal 2014.
- Abbandona la cooperazione a favore della codecisione
- Dal 2005: magg. qual. a 73,9% (almeno 62% popolo + magg. Stati) del Consiglio dei Ministri (voto ponderato).
- Dal 2009: tetto PE = 732.
- Cooperazione rafforzata con min. 8 Stati, tolto il veto.
- Estende codecisione a più ambiti.
- Sviluppo 2º e 3º pilastro.

Non influiscono sulla politica regionale, ma modificano le istituzioni per gli allargamenti

Lisbona '07:

- TCE → TFUE (Trattato sul funzionamento dell'UE)
- La carta dei diritti fondamentali non è incorporata, ma le viene dato valore giuridico.
- Estende la procedura di codecisione e la nomina "procedura legislativa".
- Dal 2014, sistema di rotazione (2/3: come CIG '04)
- Doppia maggioranza qualificata al 55% Stati > 15 Stati (come CIG '04)
- Presidente del Consiglio Europeo eletto per 2,5 anni
- Il Consiglio degli affari esteri è presieduto dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nominato dal Consiglio Europeo, amministra la PESC.
- Il ruolo dei parlamentari nazionali è rafforzato:
 - La Commissione deve riconsiderare una proposta non rispettosa del principio di sussidiarietà da parte di 1/3 dei parlamentari nazionali.
 - Possono porre il proprio veto sulle decisioni del Consiglio Europeo di cambiare la procedura del Consiglio dei Ministri dall'unanimità alla magg. qual.
 - I cittadini possono proporre un progetto legislativo attraverso 1 milione di firme.

6

Trattato Costituzionale CIG '04 (non ratificato, causa Governo Britannico e referendum Olanda & Francia):

- abolita la struttura a 3 pilastri, sostituita da co-trattato
- fino al 2014 un commissario x Stato → rotazione (2/3)
- magg. qual. al 55% Stati + 65% popolazione
- membri PE: da 732 a 750 rinforzando parlamentari naz

Schema cronologico

- 1944: FMI a Bretton Woods: istituzione del Gold Exchange Standard (scarto +/-1%)
- 1945: nasce l'ONU (51 Paesi, Italia nel '55 e Germania nel '73, era intergovernativa). Organi: assemblea generale, Consiglio di sicurezza, Consiglio di amministrazione, Commissione Eco., Segretario generale (**Bonk-Ki-Moon**)
- 1947: Piano Marshall, guerra fredda
- 1949: Nasce la NATO per la difesa militare (ampliamento del Trattato di Bruxelles del '48) e nasce l'OECE per gestire i fondi Marshall (organizzazione intergovernativa → decisioni unanimi). Istituzione dell'UEP (compensazione crediti).
- 1951: Il Trattato di Parigi istituisce la CECA (ricorda il discorso Ruhr e il piano Shumann).
- Mai** istituita la CED → Francia contraria al riarmo della Germania.
- 1955: Congresso di Messina: i 6 Paesi CECA preparano le basi per il Trattato di Roma.
- 1958: **Roma**, **TCE**: FSE, BEI, FEAOG, CESE (6 Stati fondatori: *Italia, Francia, Germania, Benelux*).
- Entra in vigore l'**AME**: regola la conversione in oro. Nasce l'**UC** con parità aurea nella CEE (+/-0,75%)
- Fino agli anni '70: no politica regionale
- 1960: EFTA (European Free Trade Agreement) tra Svizzera, Austria, Svezia, Nor, Dan, UK Portogallo (oggi son 4).
- 1961: OECE → OCSE (anche Paesi extraeuropei)
- 1967: Trattato di fusione (Bruxelles '65): accorpamento di commissioni e consigli nella Commissione e nel Consiglio
- 1970: tentativo con il **piano Werner** (unione economica e monetaria)
- 1971: **Nixon** dichiara l'**inconvertibilità** in oro. Nasce il **paniere di 16 monete** (serpente monetario +/- 2,25%) x £ = 6%
- 1973: 1° ampliamento CEE: *UK, Dan, Irl*. Guerra Israele-Egitto
- 1974: Guerra + crisi petrolio → Istituzione del Consiglio Europeo (a Parigi), si formalizza l'istituzione del FESR. Nasce anche per compensare il saldo commerciale negativo dei Paesi non agricoli come la GB, dato che il 75% del bilancio veniva destinato all'agricoltura).
- 1975: Un regolamento istituisce il FESR. **L'UC perde la parità** → nasce l'**UCE** (paniere di 9 Stati)
- 1979: Nascita dello SME: UCE → ECU (per fronteggiare la 2^a crisi petrolifera Iraq-Iran)
- 1981: 2° ampliamento CEE: *Grecia* (nell'84 entra la dracma)
- 1986-'87: **AUE** (Lussemburgo): 3° ampliamento CEE: *Spagna e Portogallo* (nell'89 entrano la peseta e l'escudo)
- 1987: la Commissione presenta il pacchetto Delors che concretizza l'AUE, che viene ratificato.
- 1988: principi dei fondi strutturali (AUE): concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità
- 1991: Krugman: centro-periferia, le economie di scala favoriscono la concentrazione nelle aree sviluppate: la bassa mobilità del lavoro e l'alta mobilità del capitale portano al rischio che le regioni ricche lo diventino ancor di più.
- 1992: **Maastricht**: 2^a riforma dei fondi strutturali (pacchetto Delors 2 per il '94-'99): crea il fondo di coesione e il CDR.
- 1993: Copenaghen: fissa criteri per l'ampliamento con Ungheria, Polonia, Estonia, Ceca, Slovenia.
- 1994: **Il paniere ECU è congelato. Istituzione del fondo di coesione e dell'IME, che prepara SEBC e BCE '98.**
- 1995: 4° ampliamento CE: *Austria, Finlandia, Svezia*
- 1997 **Amsterdam**: presentata Agenda 2000. **Terza fase dell'UEM (Patto di stabilità) → Si passa all'Euro nel '99.**
- 1999: Berlino: raggiunto l'accordo su Agenda 2000, che contiene le modifiche della politica di coesione per il '99 e la previsione di bilancio 2000-2006. I fondi vengono impiegati per: regioni in ritardo di sviluppo (<75% della media), industria in declino, zone rurali, pesca, formazione e occupazione (il fondo di coesione finanzia i progetti, i fondi strutturali finanziano i programmi di sviluppo dotati di un proprio bilancio, cofinanziati e adottati da Commissione, Stato e Regioni). Tetto ai trasferimenti dei fondi al 4% del PIL. Fondi principali: FSE, FEOG, SFOP.
- PSC**: Secondo il patto (1° Gennaio) gli Stati che vogliono entrare nell'Euro devono presentare un programma di convergenza. I membri devono avere un deficit annuale <3% del PIL e un debito pubblico <60% del PIL.
- Formalmente, il PSC è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo e da 2 regolamenti del Consiglio (1997), modificati nel 2005.
- Il Consiglio può applicare sanzioni nei confronti degli Stati (inizialmente deposito). Aspetti:
- +: cambi fissi, > certezza valore, miglior allocazione fattori prod., no costi conversione.
- : impossibilità di manovra inflazionistica per favorire l'occupazione, in teoria gli Stati piccoli perdono potere.
- 2001: Nizza. La *Grecia* entra nell'Euro.
- 2002: Copenaghen package: Consiglio Europeo, promessa alla Turchia, l'ingresso di 10 Paesi costringe a modifiche fin.
- 2003: Un regolamento CE istituisce i NUTS (1: da 3 a 7 milioni, 2: da 800K a 3 milioni, 3: da 150K a 800K).
- 2004: 5° ampliamento CE ad Est, 10 Stati: *Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria*
- 2007: Trattato di Lisbona + 6° ampliamento: *Bulgaria e Romania*
- 2007-2013: Prospettive finanziarie: coesione europea e fondi strutturali. 5 Rubriche:
1. Competitività e coesione:
 - a. Convergenza (81,5% delle risorse): regioni in ritardo di sviluppo (PIL<75% media UE a 25, media a 15 → phasing-out). Se <90% del RNL hanno diritto ad utilizzare le risorse.
 - b. Competitività regionale e occupazione: Paesi che sono passati dall'obiettivo 1.
 - c. Cooperazione territoriale transfrontaliera e transnazionale.
 2. PAC, pesca
 3. Libertà, sicurezza e terrorismo
 4. Cittadinanza e sanità
 5. Aiuto umanitario e allo sviluppo