

# Il sistema politico dell'Unione Europea

Marco Mascia\*

## 1. Perché l'Unione Europea è un sistema politico

A considerare l'UE con l'identità evolutiva di un sistema che partecipa sempre più dei caratteri della statalità, sempre meno di quelli di una classica "Organizzazione internazionale" concorrono elementi quali: l'istituzione della cittadinanza dell'Unione; il funzionamento di istituzioni sopranazionali che governano, adottano leggi, emanano sentenze; il carattere vincolante dei Regolamenti nei confronti direttamente dei cittadini, oltre che degli stati membri; il fatto che ogni cinque anni i cittadini dell'Unione si recano alle urne per eleggere i membri del Parlamento europeo; la diffusa consapevolezza che le decisioni prese a Bruxelles hanno un impatto diretto sulla distribuzione delle risorse economiche tra i diversi gruppi sociali all'interno dei singoli paesi; l'esistenza di "risorse proprie" dell'UE; la moneta unica; la sempre più libera e capillare circolazione di persone, merci, servizi e capitali; il primato del diritto dell'UE sul diritto interno degli stati membri.

Allo stesso tempo, l'UE continua a condividere taluni elementi della tradizionale forma dell'organizzazione intergovernativa. Ne sono indicatori, tra gli altri: la persistente rilevanza del principio dell'interesse nazionale vitale, e quindi della sovranità dello stato, con riferimento ad importanti settori come, per esempio, quelli della giustizia e degli affari interni, della politica estera e di sicurezza comune, dell'istruzione e, naturalmente, la revisione dei trattati, dove si materializza la figura della "Unione di Stati" col suo *ius necis ac vitae* sui destini dell'Unione Europea; il ruolo ancora dominante di organi a composizione ferreamente intergovernativa: dal Consiglio europeo al Consiglio dell'Unione, dal Comitato dei rappresentanti permanenti alla miriade di 'Comitati' composti di rappresentanti delle burocrazie statali; la ancora insufficiente consistenza del sistema di "risorse proprie"; il fatto che l'uso legittimo della forza sia tuttora prerogativa degli stati membri.

Non c'è dubbio che, per il tradizionale sistema statocentrico della politica internazionale, l'Unione Europea è un soggetto politico "deviante" perché sfida la validità di plurisecolari principi regolativi dei rapporti fra stati e quindi incrina consolidati equilibri geopolitici. Si pensi in particolare al fatto che essa ha avviato, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, il processo di estensione della democrazia al di fuori e al di sopra dei confini nazionali e sta legittimando e stimolando l'azione in campo internazionale di attori territoriali sub-nazionali quali Regioni, Lander, Comuni. Ma è una "devianza" storicamente palusibile, razionale e utile se è vero, come anticipato nel precedente capitolo, che non è dato agli stati di ignorare che, nell'era dell'interdipendenza mondiale e della globalizzazione, importanti obiettivi di *governance* si possono raggiungere soltanto agendo ad un livello politico-istituzionale di grado superiore, dentro macro contenitori di sicurezza multidimensionale: economica, politica, di ordine pubblico. È appena il caso di ricordare che questa stessa problematica è, più o

---

\* Cattedra Europea Jean Monnet di "Sistema politico dell'Unione Europea", Università di Padova. Il presente testo è stato preparato per gli studenti frequentanti il Corso Jean Monnet 2012-2013.

meno apertamente, al centro del dibattito sul futuro delle Nazioni Unite e di altri importanti organismi internazionali.

Da un punto di vista di stretta razionalità, la sfida che l'UE lancia sia alla forma della statalità sia, specularmente, al tradizionale assetto interstatale, westfaliano, delle relazioni internazionali, lungi dall'essere destabilizzante è, come già accennato, una ciambella di salvataggio lanciata proprio agli stati. L'UE infatti si propone come un modello di "statualità sostenibile" (Papisca 1994) da sviluppare mediante pratiche di (re)distribuzione, su più livelli, di funzioni e poteri intesi ad allocare per via d'autorità valori socialmente rilevanti. Questa vocazione per così dire clinica dell'UE – più laicamente, con linguaggio cibernetico, la si potrebbe definire omeostatica – non può essere compresa appieno, giova ribadirlo, se la si considera avulsa dal contesto, fortemente perturbatore, dell'interdipendenza e della globalizzazione.

Se l'UE non è uno stato e nemmeno una organizzazione internazionale, cos'altro è? Come abbiamo visto nel precedente capitolo, è la domanda che si ripropone anche Ph.Schmitter (2000) il quale, procedendo per esclusione (nonstato, non...), definisce l'Unione Europea come "Europolity", cioè come un'arena politica istituzionalizzata dove la cosa più certa, perché consolidata anche in virtù del ripetersi di solenni professioni di fede nei suoi riguardi, è il cosiddetto "acquis communautaire": "un insieme di regole, norme e procedure condivise", come tale assunto non negoziabile (Eriksen-Fossum 2000: 15; Wiener 1998: 65 ss.).

Certamente l'UE è un sistema d'azione complesso che possiede tutti gli elementi essenziali di un "sistema politico" (Easton 1965), cioè un complesso organico di ruoli, processi interattivi, strutture e istituzioni operanti in funzione della presa di decisioni vincolanti nei confronti di una comunità politica di 500 milioni di cittadini: con la peculiarità, nel nostro caso, che le decisioni allocano una vasta gamma di valori sociali di alta rilevanza (Ferrera, Giuliani, 2008; Hix, Hoyland 2011). Gli attori politici coinvolti nel sistema UE sono molteplici e differenziati fra loro. L'identità del sistema è data soprattutto da quell'originale logica relazionale che si riassume nell'espressione "metodo comunitario", da intendersi come quell'insieme di regole e procedure secondo cui alle strutture autenticamente sopranazionali – la Commissione in specie – è assegnato il compito, in via esclusiva, di dare l'impulso ai processi decisionali e di assicurare che le decisioni vengano poi implementate, mentre alle strutture intergovernative – il Consiglio in specie – spetta di esprimere, con la procedura (non diplomatica) del voto a maggioranza e in modo vincolante per i destinatari (governi nazionali e cittadini), la volontà "unitaria" dell'Unione. Com'è noto, con il Trattato di Maastricht, l'assegnazione al Parlamento europeo di un potere codecisionale, che si è esteso e consolidato con i successivi Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona, ha fatto sì che questa volontà unitaria venga espressa insieme da Consiglio e Parlamento.

Nel sistema UE sono chiaramente identificabili l'area soggettuale dei governanti e quella dei governati, con relativa dinamica di formazione della domanda politica e della sua processazione, insomma il tipico circuito *input-output-feedback* tra domande, decisioni, consenso, dissenso, nuove domande, nuove decisioni. Nel sistema europeo sono riconoscibili le funzioni di tipo legislativo, amministrativo, giudiziario, di comunicazione politica, di reclutamento nei ruoli politici.

Attraverso atti giuridicamente vincolanti quali *regolamenti*, *direttive* e *decisioni*

l'azione dell'UE investe ormai tutto il settore delle politiche pubbliche: mercato interno, politica di concorrenza, politica sociale e occupazione, coesione economica e sociale, politica regionale, reti transeuropee, politica della ricerca e della tecnologia, politica energetica, politica dei trasporti, politica agricola, politica delle imprese, sanità, ambiente, politica commerciale, politica di cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari, tutela dei diritti umani. Siamo in presenza di una considerevole estensione dell'intervento legislativo dell'UE che tuttavia non sostituisce ancora del tutto le singole leggi nazionali degli stati membri.

I poteri dell'UE si stanno estendendo anche a quelle sfere politiche che, fino a ieri, rientravano nel dominio riservato degli stati membri: diritti di cittadinanza, istruzione, giustizia e affari interni, politica estera.

Per quanto riguarda la sfera giurisdizionale, ho già prima ricordato che vige il principio della supremazia del diritto dell'UE – sia di quello primario (trattati) sia di quello secondario (atti normativi prodotti dalle istituzioni dell'UE) – sul diritto nazionale degli stati membri. La giurisprudenza della Corte di giustizia si è rivelata essere un potente strumento di politica del diritto avente per obiettivo oltre che, ovviamente, la certezza del diritto dell'UE, anche lo sviluppo dell'integrazione politica sopranazionale. Nella "Dichiarazione relativa al primato" (n. 17) allegata al Trattato di Lisbona si legge: "La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza"<sup>1</sup>.

Nel settore dell'integrazione economica, l'Unione economica e monetaria (UEM), con l'adozione da parte di 17 stati membri dell'Euro come moneta unica e con l'assunzione da parte della Banca centrale europea (BCE) e del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) della responsabilità esclusiva della "politica monetaria unica nella zona euro", costituisce un nucleo di potere decisionale forte nel sistema UE e sta avendo un impatto significativo sulla distribuzione del potere e delle risorse tra individui, gruppi e nazioni in Europa (Jabko 2003; Rodríguez-Fuentes, Dow 2003; T.Padoa-Schioppa 2004, 2011).

Anche il bilancio dell'UE, nonostante sia relativamente modesto se paragonato a quello degli stati membri – per l'anno 2012 è stato di 147,2 miliardi di euro –, ha un impatto politico e finanziario significativo sia sui governi sia sui cittadini dell'UE con particolare riferimento a due politiche: la politica agricola (le spese agricole coprono quasi il 50% del bilancio UE) e la politica di coesione economica e sociale (l'impegno per le azioni strutturali ammonta a circa il 25%

---

<sup>1</sup> Nella stessa Dichiarazione è riportato il parere del 22 giugno 2007 del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, contenuto nel documento 11197/07 (JUR 260): "Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata [Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64 [1]] non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia.

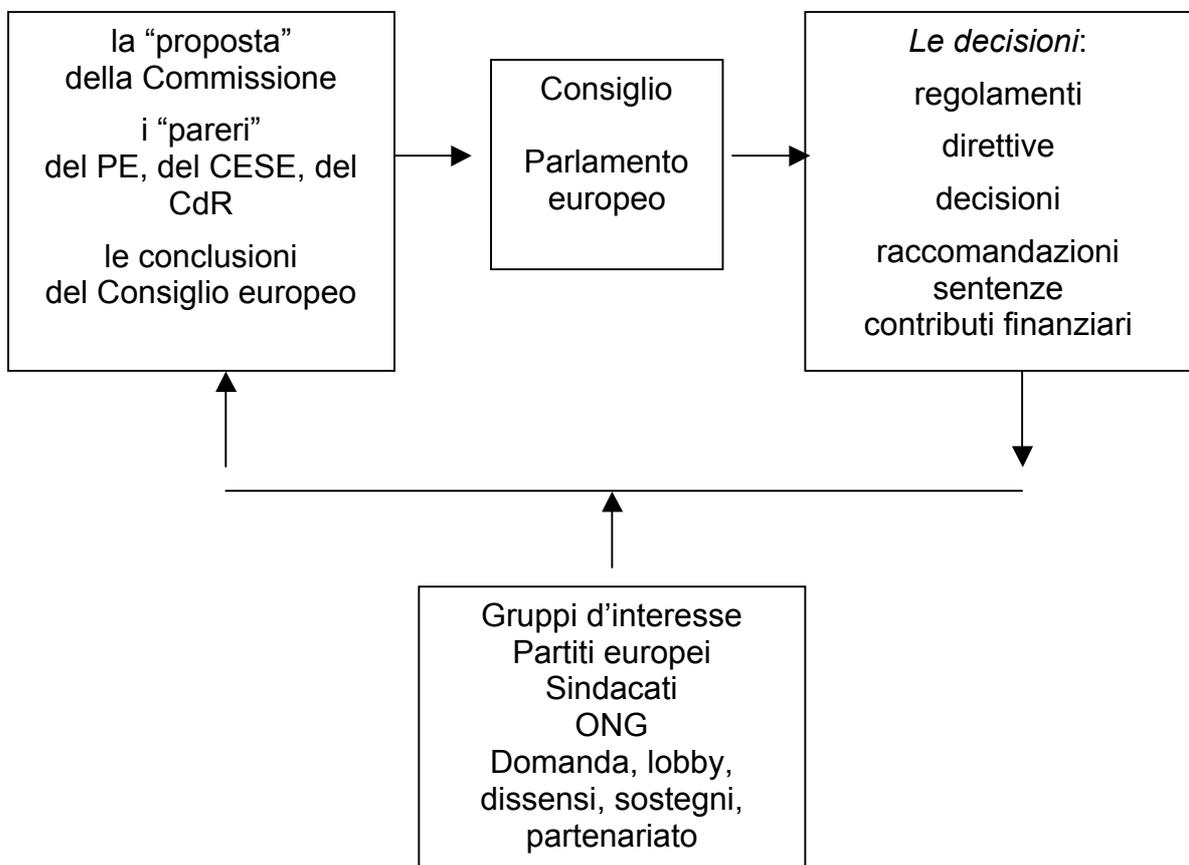
[1] "(...) discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità."

del bilancio UE).

Infine, il sistema dell'UE, appunto perché produce un numero elevato di *outputs*, è pervaso da una estesa e diversificata "reazione" (*feedback*) da parte dei soggetti che ne sono investiti. L'ampia evidenza empirica di cui disponiamo dimostra che le decisioni UE provocano interazioni costanti tra le istituzioni e gli organi dell'Unione e tra queste e gli attori dell'*input*: imprese, grandi gruppi economici transnazionali, organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, associazioni dei consumatori, Camere di commercio, Enti di governo locale e regionale, organizzazioni di società civile, organizzazioni non governative che operano a fini di promozione umana (tutela dei diritti umani, cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari, lotta contro la discriminazione, ecc.), impegnati a esercitare funzioni sia di articolazione degli interessi sia, in assenza di autentici e capaci partiti "europei", di aggregazione della domanda politica. Questi attori sono divenuti interlocutori privilegiati delle istituzioni dell'Unione le quali oggi parlano – evidentemente preoccupate del futuro di una *governance* che sia allo stesso tempo efficiente, efficace e democraticamente legittimata (Commissione europea 2001a) – di "partenariato con la società civile" e di "dialogo civile", un linguaggio fino a pochi anni fa quasi del tutto sconosciuto negli ambienti dell'eurocrazia (Greenwood 2011; Mascia 2004; Graziano 2002; Schmitter 2000).

Ma l'affollata sfera della dinamica dell'*input* nel sistema UE rimane fortemente carente, come sarà più estesamente illustrato nei capitoli che seguono, a causa della scarsa differenziazione di funzioni in essa praticate.

**Figura 1 - La dinamica processuale nel sistema politico UE**



## 2. L'architettura istituzionale dell'UE, morfologia in assestamento

Nell'originario impianto stabilito dai trattati istitutivi delle Comunità europee, l'architettura del sistema UE faceva perno su quattro poli decisionali: la Commissione europea, il Consiglio e il Consiglio europeo insieme (polo intergovernativo rafforzato), il Parlamento europeo, la Corte di giustizia. Questo impianto rispondeva al cosiddetto "metodo comunitario europeo" che, nella sostanza, è così riassumibile: l'organo che decide in via definitiva, il Consiglio, ha una composizione intergovernativa, ma il suo potere vincolante è a monte condizionato dalla "proposta" avanzata da un organo composto di individui indipendenti, dunque sopranazionale, la Commissione, dal "parere" e, per alcune materie, dal veto di un organo a composizione parimenti sopranazionale e con legittimazione popolare diretta, il Parlamento europeo. La Corte dal canto suo garantisce la certezza del diritto dell'UE.

### Padri fondatori e leaders costituenti

Robert Schuman	Ministro degli esteri della Repubblica francese, autore della Dichiarazione del 9 maggio 1950
Paul-Henri Spaak	Primo ministro del Belgio, autore del Rapporto alla Conferenza di Messina, 1956
Alcide De Gasperi	Presidente del Consiglio della Repubblica italiana
Konrad Adenauer	Cancelliere della Germania federale
Jean Monnet	Commissario al Piano nel governo francese
Georges Vedel	Professore universitario, Autore del Rapporto sull'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, 1972
Pierre Werner	Primo ministro del Lussemburgo, Autore del Rapporto sull'Unione Economica e Monetaria, 1970
Etienne Davignon	Direttore generale degli Affari politici al Ministero affari esteri del Belgio, Autore del Rapporto sui progressi realizzabili nel campo dell'unificazione politica dell'Europa, 1970
Altiero Spinelli	Membro del Parlamento europeo, Autore del Progetto di Trattato sull'Unione Europea, 1984
Jacques Delors	Presidente della Commissione europea (1985-1995), artefice dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht

Questa morfologia ha subito variazioni e modifiche nel corso degli anni ad opera di trattati di revisione, i principali dei quali sono l'Atto Unico Europeo del 1986, il Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2000 e il Trattato di Lisbona del 2007. Questi accordi giuridici non hanno tuttavia inficiato l'originaria logica "comunitaria". In via generale, c'è stato un incremento di competenze che ha interessato Parlamento e Consiglio europeo più che Commissione e Consiglio ed è stato introdotto un quinto polo decisionale nel settore della politica monetaria, rappresentato dalla Banca centrale europea. Lo stesso Trattato di Lisbona, come già sottolineato,

non modifica gli equilibri istituzionali precedenti alla sua entrata in vigore (Attinà, Natalicchi 2007).

Potremmo anche dire che il sistema dimostra una discreta capacità omeostatica, di adattività attiva rispetto all'impatto delle perturbazioni, provenienti dall'ambiente sia interno sia esterno. Torna utile citare, in rapida successione, qualche esempio al riguardo ricordando anche l'importante ruolo che hanno svolto singoli leaders politici.

Una prima, forte turbolenza si ha nel 1965 con la cosiddetta crisi della sedia vuota: la Francia di De Gaulle, allarmata dal progredire sopranazionale dell'integrazione collegato al varo dei primi regolamenti finanziari agricoli, diserta le riunioni del Consiglio dei ministri e paralizza il processo decisionale. Il "compromesso di Lussemburgo" del gennaio del 1966, sblocca la situazione introducendo la procedura dell'unanimità per le decisioni del Consiglio allorché si tratti di interessi adottati come vitali da questo o quello stato membro. Il "compromesso" non è un accordo giuridico in senso proprio, ma una intesa politica relativamente ad una "regola del gioco" che, in quanto tale, disattende la "norma giuridica" (principio di maggioranza) formalmente vigente per la procedura di voto. A presidio di questa "regola", viene di fatto preposto il Comitato dei rappresentanti permanenti – COREPER –, successivamente reso visibile, ovvero istituzionalizzato con disposizioni contenute, prima nel Trattato sulla fusione degli Esecutivi delle Comunità europee, poi, nel Trattato di Maastricht. Al COREPER vengono assegnati compiti di "guardiania" (una sorta di *gate-keeping*) dell'interesse nazionale, da esercitare già nella fase di formazione della proposta ad opera della Commissione al Consiglio, insomma una sorta di *longa manus* degli stati in una fase che, originariamente, era stata concepita come riservata in via esclusiva alla Commissione (Naurin e Wallace 2008).

Turbolenza, a raggio mondiale, è quella provocata dallo sganciamento del dollaro dall'oro, unilateralmente (e a sorpresa) comunicato dal Presidente degli Stati Uniti nell'agosto del 1970. La Comunità Europea reagisce nel 1971 con la formale creazione dell'Unione economica e monetaria, UEM, tradottasi in pratica nel "Serpente monetario europeo" e nel Sistema monetario europeo, SME, i progenitori del primo pilastro di Maastricht e dell'Euro.

Le turbolenze danno luogo a novità morfologiche nel sistema dell'Unione. Un'importante novità morfologica, decisa a Parigi nel dicembre 1974, è costituita dalla trasformazione delle ricorrenti riunioni di vertice dei capi di stato o di governo – insomma le conferenze di vertice – in Consiglio europeo. Il suo riconoscimento statutario avverrà in virtù dell'Atto Unico Europeo.

Va ricordata un'altra significativa novità in materia di rappresentanza democratica: è quella che si riferisce al passaggio, prima (1958) dall'Assemblea all'Assemblea parlamentare (composta di rappresentanze dei parlamenti nazionali, quindi organo elettivo di secondo grado), poi (1979) da questa al Parlamento europeo direttamente eletto.

Novità morfologiche di rilievo sono quelle introdotte dal Trattato di Maastricht con la creazione del Comitato delle Regioni, della Banca centrale europea, del Médiateur europeo e dal Trattato di Amsterdam che ha istituito l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

Le ultime novità sono quelle contenute nel Trattato di Lisbona: elezione del Presidente stabile del Consiglio europeo, nomina dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, creazione del Servizio

europeo per l'azione esterna, elezione del Presidente della Commissione europea da parte del Parlamento europeo, attribuzione della personalità giuridica unica all'UE, attribuzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE dello stesso valore giuridico dei trattati, adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti umani, iniziativa europea dei cittadini.

La dinamica delle variazioni nell'architettura delle istituzioni UE è segnata dalla preoccupazione dei governi nazionali di mantenere sotto controllo le pulsioni per così dire endogene del processo integrativo. Si registra qualcosa di analogo al gioco dei "pesi e contrappesi": il risultato è che all'incremento di *intergovernatività* collegato all'emersione del COREPER e del Consiglio europeo fa riscontro un incremento di *sopranazionalità* attraverso l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo e l'aumento dei suoi poteri, la costituzione del Comitato delle Regioni, della Banca centrale europea e del Médiateur europeo. La dinamica morfologica fin qui considerata interessa i rilievi per così dire "alpini" del sistema UE. Ma ci sono anche i rilievi "collinari": tali sono quelli della ormai sconfinata area della comitatologia.

C'è però anche una dinamica che interessa la morfologia dell'*input*, o delle pianure feconde: accanto ai sempre esistiti gruppi d'interesse economico e "parti sociali" (sindacati dei lavoratori e associazioni padronali), sono andati via via emergendo le organizzazioni non governative, i gruppi di volontariato, le comunità di base, insomma l'estesa area delle organizzazioni di società civile portatrici di interessi collettivi. Per questi attori, la formale istituzionalizzazione è avvenuta soltanto con il Trattato di Lisbona, il cui articolo 11 statuisce che:

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.
4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

Per quanto riguarda i partiti europei, è il Trattato di Maastricht a riconoscerli come attori del sistema politico UE, mentre il Trattato di Nizza ne ha previsto il finanziamento pubblico nel bilancio dell'Unione. Il Trattato di Lisbona fa un ulteriore passo in avanti e, nelle "disposizioni relative ai principi democratici", enuncia il principio della democrazia rappresentativa:

#### Articolo 10

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.
2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.
4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

Il TFUE precisa che spetta al Parlamento europeo e al Consiglio con appositi regolamenti determinare lo statuto dei partiti politici europei e le norme relative al loro funzionamento (art. 224).

Non c'è bisogno di sottolineare come nello schema democratico "checks and balances" la morfologia dell'*input* debba avere una collocazione centrale.

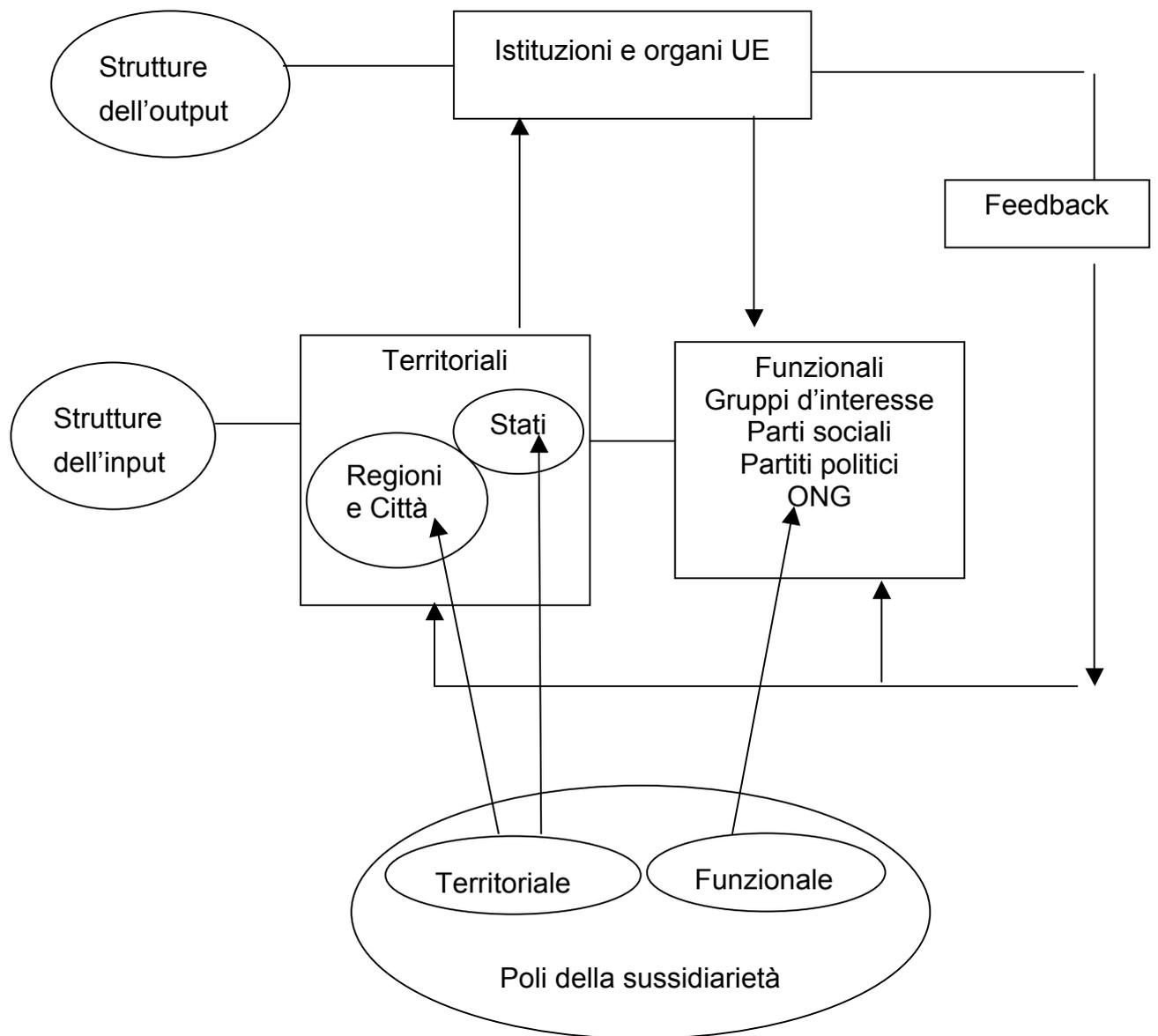
All'interno della complessa evoluzione morfologica dell'area di governo, Consiglio europeo e Parlamento europeo registrano, come prima ricordato, il più alto tasso di incremento di ruolo e di poteri. Il Parlamento diventa elettivo di primo grado e dall'originario ruolo consultivo passa a quello della co-decisione. Il Trattato di Lisbona stabilisce che il Parlamento esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e quella di bilancio. Dal canto suo, il Consiglio europeo non solo acquisisce lo status di istituzione dell'UE, ma incrementa i propri poteri, da quelli di orientamento politico generale a quelli di specifico (e vincolante) indirizzo per gli organi di governo europei. L'elezione del Presidente stabile del Consiglio europeo rappresenta un ulteriore significativo segnale di potenziamento del polo intergovernativo nel sistema UE.

Quanto alla Commissione, essa mantiene il suo ruolo di motore dell'intero processo decisionale, ma non più di motore-primario, dato l'accresciuta invasività del ruolo del Consiglio europeo e il consolidamento del ruolo di guardiania esercitato dal COREPER. La Commissione si rafforza peraltro nel ruolo di negoziazione e mediazione degli interessi nonché in quello di macchina burocratica che gestisce il bilancio UE. Un incremento di potere per essa può anche vedersi nella sua accresciuta legittimazione, sia di status sia di ruolo, derivante dal fatto che il suo Presidente è eletto dal Parlamento europeo e che essa è soggetta collettivamente ad un voto di approvazione del PE ed è responsabile sempre collettivamente dinanzi al PE, il quale può votare una mozione di censura.

L'architettura istituzionale dell'UE è stata fin dall'inizio affiancata da sistemi che possiamo definire intersecanti, più che paralleli, di natura strettamente intergovernativa o diplomatica, con funzione ora di controllo ora di complementarietà relativamente a settori non (ancora) rientranti nella sfera di competenze formali delle istituzioni UE.

Tale fu per esempio il sistema della Cooperazione politica europea, CPE, con competenze in materia di politica estera. Tale fu anche il sistema delle riunioni di vertice dei capi di stato o di governo. Sia il primo sia il secondo sistema sono stati gradualmente incorporati nel sistema UE, rispettivamente a titolo di Politica estera e di sicurezza comune e di Consiglio europeo.

**Figura 2: Sistema politico dell'UE: i poli della sussidiarietà**



Sistema intersecante, anzi soprastante, può considerarsi la prassi delle Conferenze intergovernative, attraverso cui si materializza l'onnipotente figura "Unione di Stati". Attraverso questi momenti di 'diplomazia congressuale', in cui gli stati agiscono, quanto meno da un punto di vista formale, sovranamente (a partire però dallo '*acquis communautaire*'), si negoziano e si stipulano le progressioni del sistema UE, i suoi bilanciamenti istituzionali, le sue integrazioni funzionali. Questo potere è stato, in parte, limitato dalle "Convenzioni europee" per la elaborazione rispettivamente della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa che, come abbiamo ricordato nell'Introduzione, è poi confluito con alcuni significativi aggiustamenti nel Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, peraltro, prevede, nel quadro della procedura di revisione ordinaria dei trattati, la possibilità che il presidente del Consiglio europeo convochi una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione (art. 48,3).

Dal punto di vista giuridico-formale, occorre distinguere tra "Istituzioni" e "Organi" dell'UE. Rientrano nella prima categoria il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'UE, la Banca centrale europea, la Corte dei conti. Sono inclusi nella seconda il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni.

### **3. Il Parlamento europeo**

Il Parlamento europeo (PE), istituzione sopranazionale per ascrizione, rappresenta il livello più compiuto e collaudato di democrazia rappresentativa nel sistema della politica internazionale (Papisca 1979; Attinà 1986; Bardi 1989; Bardi e Ignazi 2004; Caporaso 2004, Corbett, Jacobs e Shackleton 2005; Hix, Noury e Roland 2007; Thomassen 2009). Ad esso si guarda come un esempio da imitare per riformare in senso democratico altri sistemi di integrazione regionale, in particolare in America latina e in Africa, e lo stesso sistema universale delle Nazioni Unite.

Il PE può essere considerato la "camera bassa" del sistema legislativo dell'UE. Congiuntamente al Consiglio, la "camera alta", esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Partecipa al processo decisionale esercitando, a seconda del settore su cui si deve deliberare, funzioni di consultazione o di approvazione e di co-decisione. Il PE ha il potere non solo di emendare le proposte della Commissione e le posizioni comuni adottate dal Consiglio, ma anche di bloccare in via definitiva l'adozione di un atto legislativo (potere di veto). Inoltre, il PE ha un diritto d'iniziativa indiretta, in base al quale può chiedere alla Commissione di presentare proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati (art. 225 TFUE).

Come già ricordato, il PE elegge il Presidente della Commissione a maggioranza dei membri che lo compongono. L'intera Commissione è soggetta ad un voto di approvazione del PE (c.d. procedura di investitura). Il PE può votare una mozione di censura sull'operato della Commissione. Se tale mozione è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il PE, i membri della Commissione si dimettono collettivamente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione.

Più in generale, il PE esercita un potere di controllo democratico mediante l'esame delle relazioni mensili e annuali che la Commissione ha l'obbligo di sottoporle.

I deputati possono inoltre presentare alla Commissione e al Consiglio interrogazioni scritte e orali. In occasione delle sessioni plenarie è previsto il cosiddetto "tempo delle interrogazioni", durante il quale ha luogo un ampio dibattito a "domanda-risposta" tra parlamentari e commissari.

Il PE può istituire una commissione temporanea d'inchiesta con il compito di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione. Se i fatti di cui trattasi sono pendenti dinanzi ad una giurisdizione il PE può procedere soltanto dopo l'espletamento della procedura giudiziaria. La commissione d'inchiesta cessa di esistere con il deposito della sua relazione (art. 226 TFUE).

Il ruolo del PE nel settore della politica estera viene rafforzato con le nuove disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona. Spetta all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e non più alla presidenza di turno, il compito di consultare e informare regolarmente il PE sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali sia della politica estera e di sicurezza comune (PESC) sia, per la prima volta, della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Egli ha anche il compito di assicurare che «le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione». Dal canto suo, il PE può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante e deve procedere due volte all'anno a un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC e della PSDC. Il PE inoltre deve approvare il bilancio UE relativo alle spese amministrative e operative della PESC e deve essere informato in occasione della conclusione di accordi internazionali nel settore della PESC.

In merito ai settori dell'Azione esterna, il PE esercita le sue prerogative abituali e cioè partecipa, insieme con il Consiglio, all'adozione degli atti legislativi, approva il bilancio dell'Unione, approva gli accordi internazionali prima dell'azione da parte del Consiglio.

Utilizzando il suo potere di iniziativa e, con particolare, costante attenzione ai diritti umani, il PE adotta Risoluzioni specifiche su singoli paesi, sulle relazioni UE con paesi terzi e aree regionali, sui conflitti internazionali, su questioni trasversali.

Le relazioni tra Consiglio e Parlamento europeo come pure tra Consiglio e parlamenti nazionali in materia di politica estera, sicurezza e difesa sono in una fase di costante sviluppo al fine di garantire maggiore partecipazione e controllo democratici.

Il principale forum parlamentare per la PESC/PSDC è la Commissione per gli affari esteri la quale è assistita dalla Sottocommissione per la sicurezza e la difesa e dalla Sottocommissione per i diritti umani. La Commissione ha il compito di seguire le relazioni con le altre istituzioni e organi dell'UE, le organizzazioni internazionali e le assemblee interparlamentari; le relazioni politiche con i paesi terzi; i negoziati relativi all'adesione di nuovi stati all'Unione; le questioni concernenti i diritti umani, la protezione delle minoranze e la promozione della democrazia nei paesi terzi.

Altrettanti fora di discussione in materia di politica estera sono le Commissioni parlamentari miste, che assicurano le relazioni con i parlamenti di altri stati e con talune organizzazioni internazionali, l'Assemblea parlamentare paritetica

creata nel quadro dell'accordo tra i Paesi ACP e l'UE e la più recente Assemblea parlamentare euromediterranea, istituita nell'ambito del Processo di Barcellona.

### *3.1 Composizione e organizzazione del lavoro*

Il PE è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto. Il loro numero non può essere superiore a 750, più il Presidente. Il Trattato di Lisbona dispone che la decisione che stabilisce la composizione del PE è adottata all'unanimità dal Consiglio europeo su iniziativa del PE e con l'approvazione di quest'ultimo.

Il mandato di europarlamentare è di cinque anni ed è incompatibile con l'esercizio di funzioni quali membro della Commissione, della Corte di giustizia o di un governo o di un parlamento nazionale, così come l'appartenenza alla pubblica amministrazione UE. Per quanto riguarda l'immunità, i parlamentari europei sono assimilati ai parlamentari nazionali.

Le sessioni plenarie del PE (una al mese) si svolgono a Strasburgo, il Segretariato generale ha sede a Lussemburgo, mentre le commissioni si riuniscono a Bruxelles, dove si possono tenere anche delle sessioni plenarie straordinarie.

Il Segretariato generale è diretto da un Segretario generale e ha il compito di organizzare il lavoro del PE. Fanno parte del Segretariato circa 5.000 funzionari.

Il PE approva il suo regolamento interno ed elegge, per due anni e mezzo (cioè per metà legislatura) un presidente, quattordici vicepresidenti e cinque questori. Gli organi del PE sono l'Ufficio di Presidenza (Presidente, Vicepresidenti e Questori), che si occupa del funzionamento interno del PE, in particolare dello stato di previsione delle entrate e delle spese, dell'organizzazione amministrativa e finanziaria, del Segretariato e dei suoi servizi; la Conferenza dei Presidenti (Presidente del PE e Presidenti dei Gruppi politici), il cui compito è quello di definire l'organizzazione dei lavori parlamentari e tutte le questioni relative alla programmazione legislativa; i Questori, che sono responsabili delle questioni amministrative e finanziarie che interessano direttamente i deputati e svolgono un ruolo consultivo in seno all'Ufficio di Presidenza; la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni (composta dai presidenti di tutte le commissioni permanenti e speciali) la quale può presentare alla Conferenza dei presidenti proposte in merito ai lavori delle commissioni; la Conferenza dei Presidenti delle Delegazioni (attualmente, le delegazioni sono 41, ognuna delle quali è composta da circa 15 deputati, ed hanno il compito di intrattenere rapporti con i parlamenti dei paesi terzi).

Il PE prevede anche assemblee multilaterali che riuniscono eurodeputati e parlamentari di paesi terzi: Assemblea parlamentare paritetica Africa, Caraibi, Pacifico - Unione Europea (ACP-UE); Assemblea parlamentare Euromediterranea (EMPA) creata nel mese di giugno 2003 nel quadro del processo di Barcellona; Assemblea parlamentare Euro-America Latina (EUROLAT), creata nel mese di ottobre 2006 nel quadro del Bi-regional Strategic Association del giugno 1999 voluto dal Summit Unione Europea-America Latina e Caraibi); Assemblea parlamentare EU-Neighbourhood East (EURONEST), costituita nel mese di maggio 2011 nel quadro della politica europea di vicinato).

I lavori parlamentari sono organizzati in Commissioni permanenti,

sottocommissioni e commissioni speciali.

#### **Commissioni permanenti del Parlamento Europeo (7a legislatura)**

AFET	Affari esteri
DROI	Diritti umani (sottocommissione)
SEDE	Sicurezza e difesa (sottocommissione)
DEVE	Sviluppo
INTA	Commercio internazionale
BUDG	Bilanci
CONT	Controllo dei bilanci
ECON	Problemi economici e monetari
EMPL	Occupazione e affari sociali
ENVI	Ambiente, sanità pubblica, sicurezza alimentare
ITRE	Industria, ricerca e energia
IMCO	Mercato interno e protezione dei consumatori
TRAN	Trasporti e turismo
REGI	Sviluppo regionale
AGRI	Agricoltura e sviluppo rurale
PECH	Pesca
CULT	Cultura e istruzione
JURI	Giuridica
LIBE	Libertà civili, giustizia e affari interni
AFCO	Affari costituzionali
FEMM	Diritti della donna e uguaglianza di genere
PETI	Petizioni

#### **Commissioni speciali**

CRIM Criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio di denaro

#### **Ex Commissioni speciali**

CRIS Crisi finanziaria, economica e sociale (i lavori sono stati chiusi il 31.07.2011)

SURE Commissione sulle sfide politiche (i lavori sono stati chiusi il 30.06.2011)

I membri del Parlamento europeo sono ripartiti in base al gruppo politico di appartenenza. Attualmente il PE conta sette Gruppi politici. Il gruppo che detiene la maggioranza relativa è quello del Partito popolare europeo (democratici cristiani) (269 seggi), seguono i gruppi Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici (190), Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa (85), Verdi/Alleanza libera europea (59), Conservatori e riformatori europei (53), Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (34), Europa della libertà e della democrazia (36). I Deputati non iscritti sono 27. Sul punto torneremo nel capitolo dedicato ai partiti politici europei.

Il PE può ricevere petizioni da parte dei cittadini dell'Unione. Il PE elegge il Mediatore europeo (difensore civico), che ha il compito di esaminare le controversie tra i cittadini e le istituzioni UE. È un organo monocratico preposto alla salvaguardia dei diritti e degli interessi dei cittadini contro casi di cattiva amministrazione (*maladministration*) di istituzioni e organi UE. La sua identità è quella tipica dell'Ombudsman o della 'difesa civica'. Ad esso hanno accesso diretto i cittadini. Le procedure esperite sono molto più rapide e informali di quelle della giustizia ordinaria e amministrativa. Il Mediatore presenta una relazione annuale al PE sui risultati delle sue indagini. La prassi dimostra che questo organo si riconosce nella tipologia delle strutture che provvedono in via stragiudiziale alla tutela dei diritti umani, secondo lo standard universale raccomandato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il Mediatore

europeo è al centro di una rete europea della quale fanno parte i Difensori civici nazionali e regionali.

#### **4. Il Consiglio europeo**

Le conferenze dei capi di stato o di governo sono nate e sono cresciute insieme con il processo di integrazione. La prima si è svolta a Parigi nel 1961. Al vertice di Parigi nel 1974 viene deciso di tenere riunioni regolari dei capi di stato o di governo e di definirle “Consigli europei”. La formalizzazione nei Trattati avviene nel 1986 con l’Atto Unico Europeo, ma è con il Trattato di Lisbona che al Consiglio europeo viene riconosciuto il rango di istituzione dell’UE (Werts 2008).

Il Consiglio europeo è composto dai capi di stato o di governo degli stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. L’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Ciascun membro del Consiglio europeo può decidere di farsi assistere da un ministro e il Presidente della Commissione da un membro del Collegio. Si riunisce due volte a semestre su convocazione del Presidente.

Il ruolo del Consiglio europeo è quello di dare all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali. Il Consiglio europeo stabilisce le priorità del processo di integrazione, decide sulle nuove adesioni, compone le divergenze all’interno del Consiglio e ha l’obbligo di presentare al PE una relazione annuale sui progressi compiuti dall’Unione.

In materia di politica estera e di sicurezza comune al Consiglio europeo spetta il compito di individuare gli interessi strategici dell’Unione, fissare gli obiettivi e definire gli orientamenti generali, comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa, nonché di adottare le decisioni necessarie. Spetta al Consiglio europeo decidere sulla progressiva definizione di una politica di difesa comune.

Il Trattato di Lisbona ha istituito la figura del Presidente del Consiglio europeo, che non è più a rotazione ma eletto dallo stesso Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo sulla base di un mandato rinnovabile una sola volta. Il Presidente non può esercitare un mandato nazionale. Presiede e anima il Consiglio europeo, assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo in cooperazione con il Presidente della Commissione e il Consiglio Affari generali, si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo, presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. Il Presidente ha anche il compito di assicurare «la rappresentanza esterna dell’Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza» (art. 15 TUE).

Il Consiglio europeo adotta le sue decisioni per consenso, con alcune eccezioni espressamente definite dai trattati. Per esempio, è prevista la *maggioranza qualificata* per eleggere il Presidente del Consiglio europeo, scegliere il candidato alla carica di Presidente della Commissione da proporre al PE, nominare la Commissione europea, nominare e destituire l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nominare il Presidente, il Vicepresidente e gli altri membri del Comitato esecutivo della Banca centrale europea, stabilire l’elenco delle formazioni del Consiglio (ad eccezione di quelle “Affari generali” e “Affari esteri”), nonché decidere sulla presidenza delle formazioni del Consiglio (ad eccezione di quella “Affari esteri”).

Le norme per la procedura di revisione ordinaria dei trattati prevedono che il Consiglio europeo adotti a *maggioranza semplice* sia la decisione favorevole all'esame, da parte di una "convenzione", delle modifiche proposte da uno stato membro, dal PE o dalla Commissione, sia la decisione di non convocare una "convenzione" qualora l'entità delle modifiche proposte non lo giustifichi. La maggioranza semplice è prevista anche quando il Consiglio europeo delibera in merito a questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno.

Quando il Consiglio europeo delibera mediante votazione, il Presidente e il Presidente della Commissione non partecipano al voto. Inoltre, l'astensione di membri non impedisce l'adozione delle decisioni del Consiglio europeo per le quali è richiesta l'unanimità.

Il Consiglio europeo si colloca al centro del processo decisionale UE: oggi, non soltanto le principali decisioni riguardanti lo sviluppo politico-istituzionale dell'UE, ma anche quelle relative ad aspetti specifici di questa o quella politica, vengono prese dal Consiglio europeo, il quale ha ormai assunto il ruolo di direttore d'orchestra nel sistema politico dell'UE.

## **5. Il Consiglio**

Il Consiglio, fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, ha svolto, quasi indisturbato, il potere legislativo. I governi degli stati membri vollero in questo modo porre un muro invalicabile, una sorta di assicurazione sulla vita, tra l'integrazione volontaristica, espressione delle sovranità statuali, e l'integrazione politica vera e propria che avrebbe aperto la strada al progetto federalista di Europa.

Con l'introduzione della procedura co-decisionale per l'approvazione delle leggi dell'UE, avvenuta appunto con il Trattato di Maastricht, si stabilisce un nuovo equilibrio istituzionale tra Consiglio e Parlamento a tutto vantaggio di quest'ultimo, ed ha inizio una nuova fase di sviluppo politico per il sistema UE. Il potere legislativo del Consiglio diminuisce nei settori per i quali è prevista la procedura co-decisionale, aumenta quando agisce in materia di politica estera e di sicurezza comune e di giustizia e affari interni.

Il Consiglio dell'Unione (Naurin, Wallace 2008) esercita, insieme con il PE, la funzione legislativa e quella di bilancio, nonché partecipa alla definizione e al coordinamento delle politiche dell'UE. Svolge anche funzioni esecutive, in particolare prepara e stabilisce le priorità dell'agenda politica dell'UE e attua le decisioni assunte in ambito PESC e nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il Consiglio si compone dei ministri degli Stati membri e si riunisce, in funzione delle materie trattate, in diverse formazioni, cui partecipano anche i Commissari europei competenti per le materie interessate. Negli anni '90 le formazioni erano 22, ridotte a 16 nel 2000, a 9 nel 2002 e infine a 10 nel 2010: Affari generali, Affari esteri, Economia e finanza, Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio), Trasporti, telecomunicazioni ed energia, Agricoltura e pesca, Ambiente, Istruzione, gioventù e cultura. Tuttavia il Consiglio rimane una istituzione unica, nel senso che qualunque sia la formazione che adotta una decisione, si tratta sempre di una decisione "del Consiglio".

Il Consiglio "Affari generali" assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio, prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura

il seguito in collegamento con il Presidente del Consiglio europeo e la Commissione. Tratta questioni relative ai negoziati per l'allargamento dell'UE, alle prospettive di bilancio pluriennale dell'Unione, nonché questioni amministrative e istituzionali. Il Consiglio Affari generali si occupa, oltre che delle questioni politiche che esulano dalle competenze dei Consigli tecnici, anche di tutte le questioni sulle quali non si raggiunge un accordo nei Consigli tecnici.

Con il Trattato di Lisbona, la formazione del Consiglio competente in materia di PESC prende il nome di Consiglio Affari esteri e, a differenza delle altre formazioni, è presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Al Consiglio Affari esteri spetta il compito di elaborare la PESC e di prendere le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo.

L'unità, la coerenza e l'efficacia della PESC è assicurata dal Consiglio Affari esteri e dall'Alto Rappresentante i quali devono coordinare, da un lato, i prolungamenti internazionali delle varie politiche UE gestite da altre formazioni del Consiglio che esercitano pro quota funzioni di politica estera – da quella «economia e finanza» a quella «giustizia e affari interni» da quella «competitività» a quella «agricoltura e pesca», ecc. –, dall'altro le politiche estere degli stati membri. Devono altresì processare una crescente domanda politica che le organizzazioni di società civile indirizzano direttamente all'UE.

Non esiste ancora formalmente una formazione del Consiglio «difesa», i ministri della difesa partecipano alle sessioni del Consiglio Affari esteri due volte l'anno e tengono delle loro riunioni informali. Si riuniscono formalmente nell'ambito dell'Agenzia Europea per la Difesa, creata nel 2004.

Con riferimento al Consiglio ECOFIN, composto dai ministri dell'economia e delle finanze (e dai ministri del bilancio quando sono in discussione questioni di bilancio), è necessario precisare che questa formazione del Consiglio si riunisce a "27" quando tratta questioni relative al coordinamento delle politiche economiche, alla sorveglianza della situazione economica, al monitoraggio della politica di bilancio e delle finanze pubbliche degli Stati membri, agli aspetti giuridici, pratici e internazionali dell'euro, ai mercati finanziari e ai movimenti di capitali, alle relazioni economiche con i paesi terzi. Si riunisce a "17", nel cosiddetto "Eurogruppo", composto dagli Stati membri la cui moneta è l'euro, quando deve discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica. In virtù del Protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo, i ministri degli stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale - di norma il giorno precedente della sessione dell'ECOFIN – la Commissione europea partecipa alle riunioni, mentre la Banca centrale europea è invitata a prendere parte a tali riunioni. Il Protocollo prevede altresì che i ministri degli stati membri la cui moneta è l'euro eleggano a maggioranza un presidente dell'Eurogruppo per un periodo di due anni e mezzo.

Le riunioni del Consiglio, ad eccezione del Consiglio Affari esteri, sono convocate e presiedute dalla Presidenza di turno che, all'inizio del mandato, presenta un programma politico con le priorità che intende perseguire (Tallberg 2003, 2004; Elgstrom 2003). Dovendo presiedere tutte le riunioni del Consiglio, la Presidenza di turno ne stabilisce la frequenza e l'ordine del giorno. Quanto più importante è il settore politico UE, tanto maggiore è la frequenza delle riunioni del Consiglio.

La Presidenza di turno del Consiglio dell'UE, pur non essendo né una istituzione né un organo, bensì una funzione e un ufficio, svolge un delicato ruolo politico-diplomatico, la cui importanza per il buon funzionamento della complessa macchina del Consiglio è venuta via via crescendo (Weslake 1999: 37). È stato sottolineato che la Presidenza ha «responsabilità senza potere» (Dewost 1984: 31), confermando una caratteristica identitaria che l'UE continua a condividere con la tradizionale forma dell'organizzazione intergovernativa. A partire dal 2007, anticipando quanto previsto dal Trattato di Lisbona, la Presidenza del Consiglio spetta agli stati membri secondo un sistema di rotazione paritaria, che tiene conto delle loro diversità e degli equilibri geografici dell'Unione, ed è esercitata da gruppi predeterminati di tre stati membri per un periodo di 18 mesi. La tabella che segue indica l'ordine di rotazione della Presidenza stabilita dal Consiglio per il periodo 2010/2020.

#### Ordine di rotazione della Presidenza del Consiglio 2010-2020

Spagna	gennaio – giugno	2010
Belgio	luglio – dicembre	2010
Ungheria	gennaio – giugno	2011
Polonia	luglio – dicembre	2011
Danimarca	gennaio – giugno	2012
Cipro	luglio – dicembre	2012
Irlanda	gennaio – giugno	2013
Lituania	luglio – dicembre	2013
Grecia	gennaio – giugno	2014
Italia	luglio – dicembre	2014
Lettonia	gennaio – giugno	2015
Lussemburgo	luglio – dicembre	2015
Paesi Bassi	gennaio – giugno	2016
Slovacchia	luglio – dicembre	2016
Malta	gennaio – giugno	2017
Regno Unito	luglio – dicembre	2017
Estonia	gennaio – giugno	2018
Bulgaria	luglio – dicembre	2018
Austria	gennaio – giugno	2019
Romania	luglio – dicembre	2019
Finlandia	gennaio – giugno	2020

Con il Trattato di Lisbona che, come sopra ricordato, ha istituito una presidenza stabile del Consiglio europeo e del Consiglio Affari esteri, la Presidenza di turno perde il suo ruolo guida nel settore della PESC.

Il Comitato dei rappresentanti permanenti, COREPER, è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che il Consiglio gli assegna (art. 240 TFUE). Com'è noto, assume visibilità e rilievo politico nel 1966, all'indomani del «Compromesso di Lussemburgo» quando il Consiglio gli assegna il delicato compito di «guardiana» (*gate-keeping*) dell'interesse nazionale, da esercitare già nella fase di formazione della proposta ad opera della Commissione, una sorta di *longa manus* degli stati in una fase che, originariamente, era stata concepita come riservata in via esclusiva ad una istituzione sopranazionale, la Commissione appunto. Tuttavia è considerato la *spina nel fianco* della Commissione europea.

Il COREPER si articola in due distinte formazioni. Il COREPER I si riunisce a livello di rappresentanti permanenti aggiunti per trattare questioni tecniche relative a settori “non conflittuali” (per usare una terminologia funzionalista)

quali: ambiente, affari sociali, trasporti, mercato interno, energia, ecc.; il COREPER II è composto dai rappresentanti permanenti (il rango è quello di Ambasciatore), tratta questioni di rilievo "politico" e agisce per i Ministri degli esteri e i Ministri dell'economia e della finanza. Per le questioni relative alla PAC, data la loro complessità, è stato istituito il Comitato speciale dell'agricoltura composto da alti funzionari della rappresentanza permanente o dei ministeri dell'agricoltura nazionali. Questi Comitati si riuniscono di norma una volta la settimana.

Il COREPER coordina i lavori di oltre 150 comitati e gruppi di lavoro composti da funzionari degli stati membri, che preparano a livello tecnico i lavori del Consiglio (per esempio, il Comitato economico e finanziario, il Comitato politico e di sicurezza, il Comitato per l'occupazione, il Comitato della politica commerciale, il Comitato per la protezione sociale).

Il COREPER esamina tutti i punti dell'agenda del Consiglio ed ha un parziale potere di controllo sull'agenda. Spesso agisce quale principale *decision-makers*: quello che decide è quasi sempre confermato in sede di Consiglio.

La responsabilità di preparare i lavori del Consiglio Affari esteri spetta al Servizio europeo per l'azione esterna il quale è tenuto a dividerla, oltre che con il COREPER, con il Comitato politico e di sicurezza (COPS) creato nel 2001 con una decisione del Consiglio (2001), su proposta del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000. Il COPS ha rapidamente assunto un ruolo centrale nella PESC/PSDC. Le sue funzioni sono definite dall'art. 38 del Trattato di Lisbona e dalla Decisione del Consiglio che lo istituisce. Il COPS è responsabile, sotto la direzione del Consiglio, per la gestione dei conflitti, civili e militari, nel quadro della PESC. Il COPS inoltre segue la situazione internazionale nel settore della PESC/PSDC, contribuisce a definire le politiche formulando «pareri» per il Consiglio sia su richiesta di questo sia di propria iniziativa, controlla l'attuazione delle decisioni del Consiglio, è un interlocutore privilegiato dell'Alto Rappresentante e dei rappresentanti speciali, fornisce orientamenti al Comitato militare dell'UE, interagisce, attraverso uno scambio di informazioni e raccomandazioni, con il Comitato sugli aspetti civili della gestione delle crisi, coordina i gruppi di lavoro nel settore della PESC, svolge il dialogo politico al suo livello, è l'organo privilegiato di dialogo sulla PSDC con gli stati membri e con la NATO, sotto l'autorità del Consiglio ha la responsabilità della direzione politica dello sviluppo delle capacità militari dell'UE.

E' appena il caso di precisare che le funzioni del COREPER e del COPS sono espressamente definite oltre che dal Trattato, da diversi documenti del Consiglio e che non c'è una relazione di subordinazione di un Comitato nei confronti dell'altro: entrambi sono composti da diplomatici degli stati membri con il rango di ambasciatori che risiedono a Bruxelles (*Brussels-based*) e dal rappresentante della Commissione.

Il Consiglio è assistito dal Segretariato generale che provvede alla preparazione dei lavori a tutti i livelli (Consiglio europeo, Consiglio dell'UE, COREPER, COPS, gruppi di lavoro). La responsabilità del Segretariato è del Segretario generale la cui nomina è del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. La struttura interna del Segretariato generale si compone di un Gabinetto del Segretario generale e del Vicesegretario generale, un Servizio giuridico, un Ufficio stampa e di un numero di Direzioni generali per i diversi settori politici.

## 6. La Commissione europea

La Commissione europea (Kassim, Le Galés 2010; Nugent 2011; Gozi 2011; Kassim 2012) ha una struttura genuinamente sopranazionale con riferimento sia alla composizione (i Commissari sono scelti in base alla loro competenza e sono indipendenti dai rispettivi stati di appartenenza) sia all'efficacia dei suoi atti (vincolanti per i destinatari).

La Commissione è la *coscienza dell'Unione* nel senso che, nello svolgimento delle sue funzioni, agisce sempre al di sopra di qualsiasi interesse settoriale o nazionale e tutela gli interessi generali dell'Unione.

Fino al 2014 la Commissione sarà composta da un cittadino di ciascuno stato membro. A decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione sarà composta "da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero" (art. 17,5). Tali membri saranno scelti tra i cittadini degli stati membri in base ad un sistema di rotazione paritaria stabilito all'unanimità dal Consiglio europeo tenuto conto di due variabili, quella demografica e quella geografica.

Il Presidente della Commissione è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono su proposta del Consiglio europeo, il quale sceglie un candidato tenuto conto dei risultati delle elezioni del PE e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate.

È ancora il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente eletto, ad adottare l'elenco stabilito conformemente alle proposte presentate da ciascuno stato membro delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Il Presidente, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono quindi soggetti, "collettivamente", ad un voto di approvazione da parte del PE. Soltanto dopo il "voto di fiducia" del PE, il Presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata.

I membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal Presidente, "sotto la sua autorità". Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede. Qualsiasi membro della Commissione che non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o che abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su istanza del Consiglio o della Commissione.

Il Presidente della Commissione è *primus inter pares*. Egli stabilisce gli orientamenti politici e l'organizzazione interna della Commissione, nomina i vicepresidenti fatta eccezione per l'Alto rappresentante, ripartisce le competenze tra i membri della Commissione e può modificarle durante il mandato. Egli ha il compito di promuovere il processo di integrazione, di guidare la Commissione nel suo insieme sulla base di un programma politico e di svolgere una costante attività di mediazione sia all'interno dell'UE sia con gli stati membri.

Come già ricordato, la Commissione è imputabile di responsabilità collettiva di fronte al PE, il quale può adottare una "mozione di censura" sull'operato della Commissione, a seguito della quale i membri della Commissione devono abbandonare collettivamente le loro funzioni. L'Alto Rappresentante si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione, ma mantiene il suo ruolo di

“mandatario” del Consiglio.

## I Presidenti della Commissione europea 1958-2014

Nome	Periodo	Paese
Walter Hallstein	1858-1962	Germania
Walter Hallstein	1962-1967	Germania
Jean Rey	1967-1970	Belgio
Franco Maria Malfatti	1970-1972	Italia
Sicco Mansholt	1972-1973	Olanda
François-Xavier Ortoli	1973-1977	Francia
Roy Jenkins	1977-1981	Regno Unito
Gaston Thorn	1981-1985	Lussemburgo
Jacques Delors	1985-1989	Francia
Jacques Delors	1989-1993	Francia
Jacques Delors	1993-1995	Francia
Jacques Santer	1995-1999	Lussemburgo
Romano Prodi	1999-2000	Italia
Romano Prodi	2000-2004	Italia
José Manuel Durao Barroso	2004-2009	Portogallo
José Manuel Durao Barroso	2009-2014	Portogallo

### 6.1 Le funzioni della Commissione

Il compito principale della Commissione è quello di aggregare la domanda politica e di sottoporre al Consiglio e al Parlamento proposte legislative.

L'*iniziativa legislativa* è di competenza esclusiva della Commissione. Tuttavia, sia il Consiglio sia il PE possono chiedere alla Commissione di presentare proposte su questioni per le quali ritengono necessaria l'adozione di un atto dell'Unione. Anche il Consiglio europeo, sempre più spesso, si rivolge alla Commissione per avviare l'iter legislativo su questioni politiche di maggior rilievo.

Un'altra funzione della Commissione è quella di *esecuzione, gestione e sorveglianza delle politiche UE*. La Commissione ha importanti *poteri normativi* previsti dai Trattati o ad essa delegati dal Consiglio su materie che richiedono decisioni rapide e frequenti e che pertanto non possono seguire il normale *iter* legislativo. Nella maggior parte dei casi, si tratta di provvedimenti che completano o sono la conseguenza dell'attività legislativa del Consiglio. Per esempio, spetta alla Commissione adottare gran parte dei regolamenti per l'adeguamento dei prezzi e le misure di sostegno del mercato nel settore della politica agricola comune, PAC. Ci sono anche settori in cui la Commissione può adottare provvedimenti legislativi di indubbio rilievo politico. Per esempio, è compito della Commissione definire quali devono considerarsi “pratiche concorrenziali scorrette” e “pratiche discriminatorie” e fissare i prezzi massimi; introdurre, nel quadro dell'amministrazione della Tariffa esterna comune dell'UE, misure preventive al fine di proteggere il mercato interno da azioni di *dumping* da parte dei paesi terzi; adottare regolamenti e decisioni in materia di pratiche restrittive, nell'ambito della politica della concorrenza. Ampi sono i poteri della Commissione nell'amministrazione delle finanze UE. Nel rispetto dei vincoli stabiliti dal Consiglio, essa svolge una funzione di sorveglianza sulla riscossione delle entrate. Le uscite del bilancio UE, riguardano in particolare due voci di spesa: il Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA) che assorbe circa il 50% del bilancio annuale ed è usato per il

sostegno dei prezzi agricoli, e i fondi strutturali (25% del bilancio). Per quanto riguarda la funzione di sorveglianza sulla attuazione delle politiche da parte degli stati membri, degli enti locali e regionali e di altri enti pubblici e privati, la Commissione non dispone ancora delle necessarie risorse umane e spesso si scontra con legislazioni nazionali differenti e con una legislazione UE che si presta a molteplici interpretazioni.

La *vigilanza sull'applicazione dei Trattati e del diritto dell'Unione* è una funzione che la Commissione svolge, sotto il controllo della Corte di giustizia, soprattutto nell'ambito delle sue responsabilità esecutive e di controllo. Nel settore degli aiuti di stato, per esempio, la Commissione ha il compito di far rispettare l'art. 108 del TFUE che stabilisce l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli stati che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino la concorrenza. Nel caso in cui la Commissione accerti l'illegittimità dell'aiuto scatta la procedura "sanzionatoria" disciplinata dall'art. 108, co. 2. La Commissione invita lo stato interessato a modificare l'aiuto concesso entro un termine fissato. Se lo stato in causa non si conforma a tale decisione, la Commissione o un altro stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia. È dunque quest'ultima che prende la decisione finale. La Commissione, con un'apposita decisione, ha inoltre il potere di ordinare allo stato, che ha illegittimamente erogato degli aiuti, di recuperare gli aiuti stessi. Un altro esempio, riguarda le fusioni d'impresе: la Commissione, nel caso di violazioni delle norme UE sulle fusioni d'impresе (sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra impresе che possano falsare il gioco della concorrenza, nonché lo sfruttamento abusivo da parte di una o più impresе di una posizione dominante sul mercato interno), può bloccare la fusione, avviare una procedura d'inchiesta e, nel caso venga accertata l'infrazione, comminare delle sanzioni (artt. 101, 102, 105 TFUE). La Commissione, nell'esercizio di questa delicata funzione, deve fare i conti con alcune difficoltà di carattere sia strutturale, quali la inadeguatezza delle risorse per promuovere indagini su casi sospetti e la difficoltà a reperire le informazioni, sia politico, con riferimento alle relazioni con gli stati membri.

La Commissione assicura la *rappresentanza esterna dell'Unione*, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune - dove entrano in gioco il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza - e per gli altri casi previsti dai Trattati. In altre parole, i settori di competenza della Commissione sono quelli che rientrano nell'Azione esterna e cioè commercio internazionale, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, politica europea di vicinato, negoziati per l'allargamento, accordi internazionali, relazioni dell'UE con le Organizzazioni internazionali e i paesi terzi. Per esempio, nel quadro della politica commerciale dell'UE, la Commissione svolge, su autorizzazione del Consiglio e in consultazione con un Comitato speciale designato dal Consiglio, un'importante funzione di *negoziazione* esterna con paesi terzi e organizzazioni internazionali (negoziati formali, negoziati bilaterali UE-USA, UE-Giappone, UE-Cina, negoziati multilaterali nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio). Sempre su autorizzazione e secondo le direttive del Consiglio, la Commissione negozia gli accordi di cooperazione e di associazione ed è il negoziatore principale con i paesi candidati all'adesione. Naturalmente, la conclusione degli accordi è deliberata dal Consiglio con una apposita decisione previa approvazione del Parlamento europeo. Nel settore della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto

umanitario la Commissione può prendere ogni iniziativa che ritiene utile al fine di promuovere il coordinamento delle politiche dell'Unione e quelle degli stati membri. La Commissione infine, nei settori che rientrano nell'azione esterna, rappresenta l'UE presso le organizzazioni internazionali (ONU e Agenzie specializzate, Consiglio d'Europa, OSCE, ecc.).

Un ruolo fondamentale nella rappresentanza esterna dell'Unione è svolto dalle 136 *Delegazioni dell'Unione Europea* nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali le quali operano nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse devono agire in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri.

## *6.2 Organizzazione del lavoro della Commissione*

La struttura amministrativa della Commissione condivide le caratteristiche principali che sono proprie dei ministeri nazionali. Essa consiste di una burocrazia ordinata a livello sia settoriale sia funzionale guidata da un collegio di politici responsabili del loro rispettivo portafoglio. Si articola in Direzioni generali (DG) e Servizi. Le DG sono indicate con il loro settore di competenza. Per esempio, Affari economici e finanziari (ECFIN), Affari interni (HOME), Bilancio (BUDG), EuropeAid - Sviluppo e cooperazione (DEVCO), Giustizia (JUST), Occupazione, affari sociali e integrazione (EMPL), Politica regionale (REGIO), ecc.

La struttura gerarchica interna della Commissione si può visualizzare nel modo seguente:

Presidente della Commissione

Collegio dei Commissari

Commissario

Direttore Generale

Direttore

Capo Unità

Alla chiarezza e alla semplicità della struttura non corrisponde tuttavia una altrettanto chiara divisione delle responsabilità soprattutto ai livelli più alti dell'amministrazione europea. Spesso c'è competizione sia tra i Commissari sia tra i Direttori generali delle diverse DG su chi deve fare che cosa. In altre parole, ci sono DG con delle competenze che sono trasversali ai portafogli attribuiti ai diversi membri della Commissione. Per esempio, il Vice Presidente/Alto Rappresentante deve coordinare i Commissari aventi un ruolo «esterno» (commercio, sviluppo, aiuto umanitario e risposta alle crisi, allargamento e politica europea di vicinato), funzione che, prima di Lisbona, era attribuita al Presidente della Commissione. Il potenziale conflitto di competenza potrebbe essere superato attribuendo al Vice Presidente/Alto Rappresentante un ruolo politico-strategico mentre ai Commissari la gestione dei programmi dell'Unione in materia.

### 6.3 I gabinetti dei Commissari

Un ruolo fondamentale di mediazione è svolto dai Gabinetti dei Commissari i cui membri (sei o sette persone) sono assunti e licenziati a discrezione del Commissario. Sono reclutati nella pubblica amministrazione nazionale o europea o nel partito politico o nella struttura d'interesse alla quale il Commissario è legato. Ciò che vale la pena di notare è che mentre la struttura amministrativa della Commissione ha sempre avuto una composizione rigorosamente multinazionale, dei gabinetti, storicamente, facevano parte persone della stessa nazionalità dei rispettivi Commissari, diventando così altrettanti punti di accesso per gli interessi nazionali (Bitsch 2007). Venivano considerati una sorta di “national enclaves” all'interno di una istituzione a carattere genuinamente sopranazionale (Michelmann 1978). Uno dei loro compiti principali era quello di tenere i collegamenti con i governi e le burocrazie nazionali (Spence 2006). In Francia e Regno Unito i governi redigevano una lista di funzionari pubblici candidati per i posti di gabinetto con i loro rispettivi Commissari (Spence 2006, p. 66). Tra gli addetti ai lavori era usuale fare riferimento al gabinetto ‘tedesco’ o ‘francese’ (Eppink 2007, p. 121). Nel 1990 la Commissione decideva che dei sei membri di ogni gabinetto, almeno uno doveva essere di nazionalità diversa da quella del Commissario. Ma è a partire dal 1999 che ha inizio una significativa fase di “denazionalizzazione” dei gabinetti, quando il Presidente Prodi per limitare le “manovre nazionali” al loro interno introdusse la regola secondo cui almeno tre nazionalità dovevano essere rappresentate in ciascun gabinetto e il capo di gabinetto o il vice doveva essere di una nazionalità diversa da quella del Commissario (Egeberg, Heskestad 2010, p. 777). Con il Presidente Barroso è stata posta un'ulteriore regola secondo cui almeno tre membri devono essere scelti tra i servizi della Commissione.

Questo “cambiamento demografico” nella composizione dei gabinetti dei Commissari – da uni-nazionale a multinazionale – potrebbe significare che ciascun gabinetto diventi un canale di accesso per diversi interessi nazionali anziché uno solo, ma anche che la nazionalità sta perdendo terreno come un fattore importante nel processo decisionale UE (Egeberg, Heskestad 2010, p. 776).

I Capi di Gabinetto preparano l'agenda della riunione settimanale della Commissione, raccolgono e scambiano informazioni, tengono relazioni con le DG e i Servizi della Commissione anche al di fuori dello specifico settore di competenza del Commissario, in particolare inviano segnali politici alle DG e ai Servizi e fanno in modo che le loro proposte siano adeguatamente considerate a livello politico. I membri del gabinetto cercano il sostegno per le iniziative che riguardano il loro settore politico, scrivono gli interventi dei Commissari, dialogano con i lobbisti. Essi si preoccupano anche di monitorare le attività degli altri Commissari in ragione del fatto che i trattati hanno posto il principio della responsabilità collegiale della Commissione (Egeberg, Heskestad 2010, p. 777). Con gli allargamenti dell'UE del 2004 e del 2007, il loro ruolo di coordinamento all'interno della Commissione ha assunto un rilievo ancora maggiore per il semplice fatto che in un Collegio di 27 Commissari che si riunisce una volta la settimana è diminuito in maniera significativa il tempo a disposizione per discutere dei temi inseriti nell'agenda (Kurpas *et al.* 2008).

#### 6.4 Il sistema della comitatologia

Per dare attuazione alle politiche UE la Commissione, come più volte ricordato, si avvale di appositi comitati di implementazione. La loro origine risale agli inizi del funzionamento della Comunità Europea e il loro sviluppo è contestuale a quello della politica agricola comune (PAC). Sono composti dai rappresentanti degli stati membri e dalla Commissione. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare, presiede le riunioni e svolge funzioni di segretariato. Al 31 dicembre 2011 i comitati risultano essere 268 (Commissione europea 2012). Questo sistema, comunemente conosciuto come “comitatologia” (*comitology*), è stato originariamente creato dal Consiglio quando dovette, per ragioni di necessità, delegare poteri di implementazione alla Commissione, con l’obiettivo evidente di mantenere il controllo sulla legislazione UE (Ballman, Epstein, O’Halloran 2002; Dehousse 2003; Blom-Hansen, Brandsma 2009).

Il sistema della comitatologia<sup>2</sup> si basa su due articoli del TFUE: l’articolo 290 che contiene disposizioni relative agli “atti delegati” e l’articolo 291 che definisce le misure di esecuzione dirette, conosciute come “atti di esecuzione”. Esso è regolamentato dal Regolamento UE n.182/2011 “che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione”.

In base alle disposizioni attualmente in vigore, si distinguono diversi tipi di procedure: procedura consultiva, procedura d’esame, procedura d’urgenza, procedura di regolamentazione con controllo. Per la scelta della procedura da seguire sono stati definiti dei criteri non vincolanti. Per ciascuna procedura la Commissione è assistita da un comitato.

Al 31 dicembre 2011 risulta che il 37% dei comitati (99 su 268) ha operato esclusivamente nell’ambito della procedura d’esame, l’8% (23 su 268) esclusivamente nell’ambito della procedura consultiva e il 45% (121 su 268) ha applicato diverse procedure.

Complessivamente, nel 2011 i comitati hanno formulato 1.868 *pareri* (rispetto ai 1.904 del 2010) e la Commissione ha adottato 1.788 misure di esecuzione (rispetto alle 1.812 del 2010).

Anche i dati relativi alle riunioni dei comitati sono particolarmente significativi. Complessivamente nel 2011 i comitati hanno tenuto 783 riunioni (859 nel 2010). I settori Salute e tutela dei consumatori e Agricoltura sono in testa rispettivamente con 146 e 142 riunioni, seguono i settori Fiscalità e unione doganale (81), Ricerca e Mobilità e trasporti (61) (Commissione europea 2012). Mentre la Commissione e il PE guardano con una certa reticenza alle procedure della comitatologia, il Consiglio e gli stati membri ne difendono l’importanza e la rigidità, soprattutto per il fatto che contribuiscono a limitare il ruolo della Commissione (Blom-Hansen e Brandsma 2009: p. 720). Il dibattito sul ruolo della comitatologia nel processo decisionale UE rimane tuttora aperto. E’ possibile osservare due diverse immagini del lavoro quotidiano dei comitati (Pollack 2003). La prima presenta i comitati come altrettanti fora dove gli esperti

---

<sup>2</sup> E’ opportuno precisare che con la parola “comitatologia” si fa riferimento esclusivamente a quei comitati che operano sulla base della decisione del Consiglio e non anche ai Gruppi di lavoro del Consiglio e ai Gruppi di esperti della Commissione. Questi ultimi sono utilizzati dalla Commissione nelle fasi di elaborazione e esecuzione delle politiche, mentre i comitati assistono la Commissione nell’esercizio delle specifiche competenze di esecuzione attribuite dagli atti normativi di base.

si incontrano e discutono per trovare la soluzione migliore a problemi comuni. In questa prospettiva, il fine ultimo della comitatologia non è tanto quello di tutelare interessi economici, quanto quello di favorire la discussione e la riflessione (*deliberation*) in vista appunto di conseguire un obiettivo comune (questa immagine è associata ad autori quali Joerges e Neyer 1997, Wessels 1998, Dehousse 2003). La seconda immagine descrive la comitatologia come un meccanismo voluto dagli stati membri per controllare i poteri esecutivi di una istituzione sopranazionale, la Commissione appunto. In altre parole, i comitati sono considerati dei *gatekeepers*, delle arene di negoziazione intergovernativa dove gli stati membri lottano per l'implementazione della legislazione UE (questa tesi è sostenuta, tra gli altri, da autori quali Steunenberg *et al.* 1996, Ballman *et al.* 2002, Pollack 2003). Da una recente, sistematica analisi empirica risulta che entrambe queste immagini sono vere, infatti alcuni comitati agiscono in un'ottica di "deliberative supranationalism", altri di "intergovernmental bargaining" (Blom-Hansen e Brandsma 2009).

#### *6.5 Il processo di elaborazione e approvazione di una "proposta" da parte della Commissione*

La struttura gerarchica sopra descritta ci è utile per spiegare l'iter di elaborazione e approvazione di una "proposta" da parte della Commissione. La DG incaricata di preparare la proposta, redige un primo progetto e contestualmente dà inizio ad una consultazione orizzontale che coinvolge i comitati consultivi, i gruppi di esperti, i gruppi d'interesse, le organizzazioni della società civile, nonché le commissioni competenti del PE, del CESE e del CdR. Il progetto viene quindi esaminato dai Gabinetti dei Commissari interessati, discusso nella riunione (settimanale) dei Capi di Gabinetto e poi presentato al Collegio dei Commissari. Durante questa fase di processazione, il progetto può subire modifiche anche sostanziali. La decisione finale spetta naturalmente al Collegio dei Commissari, il quale può approvare il progetto, oppure respingerlo e rinviarlo alla DG perché lo rielabori sulla base delle indicazioni da esso formulate. Allo scopo di accelerare l'iter di approvazione delle proposte sono previste anche procedure più snelle. Il Collegio dei Commissari, qualora ci siano motivate ragioni d'urgenza e in assenza di obiezioni sostanziali, può delegare al Commissario competente la decisione finale. Un'altra procedura è la cosiddetta "procedura scritta", in base alla quale le proposte che riscontrano un consenso generale vengono inviate ai membri della Commissione e, se nessuno solleva obiezioni entro una data stabilita, vengono ufficialmente adottate. È prevista anche, per i casi di urgenza, la "procedura scritta accelerata".

### **7. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Servizio europeo per l'azione esterna**

Le disposizioni del Trattato di Lisbona attribuiscono al nuovo «Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza» i ruoli sia dell'Alto Rappresentante per la PESC sia del Commissario per le relazioni esterne («doppio cappello»). In seno alla Commissione, di cui è uno dei vice presidenti, l'Alto Rappresentante è incaricato del coordinamento dei vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione, mentre in sede di Consiglio presiede il Consiglio Affari Esteri (Mascia 2010). L'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione (HR/VP) «guida la politica estera e di sicurezza comune

dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune» (art. 18). Inoltre assicura, insieme agli stati membri e ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione, l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio, rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella PESC, conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali (artt. 26 e 27).

Nel quadro del suo mandato, lo HR/VP si può avvalere di Rappresentanti Personali e designa i presidenti degli organi preparatori del Consiglio la cui presidenza spetta ad un suo rappresentante, compreso il Presidente del Comitato politico e di sicurezza.

Su proposta dello HR/VP, il Consiglio può nominare *Rappresentanti speciali dell'UE (European Union Special Representatives, EUSR)* con un mandato «per problemi politici specifici» (art. 33). Essi supportano il lavoro dello HR/VP e sono impegnati a promuovere gli interessi e le politiche dell'UE nelle aree di crisi dove la comunità internazionale sostiene i processi di costruzione della pace dopo un conflitto e a contribuire a rendere più attiva, efficace e coerente la politica estera europea e il ruolo dell'UE quale attore globale. Alcuni Rappresentanti speciali svolgono la loro attività principalmente a Bruxelles, altri direttamente sul campo, nel paese o nella regione interessata. Essi sono finanziati in parte nel capitolo PESC del bilancio UE e in parte con i contributi degli stati membri.

Lo HR/VP è anche il capo della Agenzia Europea di Difesa, una struttura che opera sotto l'autorità del Consiglio al fine di coordinare la ricerca militare nell'UE e di aumentare le capacità militari nel quadro dello sviluppo della PSDC.

Nell'esecuzione delle sue funzioni, lo HR/VP si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna (*European External Action Service, EEAS*), una sorta di ministero degli esteri europeo composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali (art. 27). In particolare, ha il compito di assistere lo HR/VP nel condurre la PESC/PSDC e nell'assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'UE nella sua funzione sia di Presidente del Consiglio Affari esteri sia di Vice Presidente della Commissione. Ha altresì il compito di assistere il Presidente della Commissione, la Commissione e il Presidente del Consiglio europeo nell'esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne. Lo EEAS presta supporto e cooperazione anche alle altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare al parlamento europeo.

Lo EEAS è funzionalmente autonomo, quindi separato dalla Commissione e dal Segretariato generale del Consiglio, ed ha capacità giuridica. E' guidato da un Segretario generale esecutivo che opera sotto l'autorità dello HR/VP e che ha il compito di adottare tutte le misure necessarie al buon funzionamento dello EEAS, compresa la gestione amministrativa e di bilancio. Il Segretario generale esecutivo è assistito da due Vice Segretari generali.

L'amministrazione centrale dello EEAS è articolata in direzioni generali, le quali includono: direzioni generali articolate in uffici geografici, multilaterali e tematici; una direzione generale competente per le questioni amministrative, l'organico, le questioni di bilancio, la sicurezza e i sistemi di comunicazione e informazione gestita dal Segretario generale esecutivo; una direzione generale preposta alla

gestione delle crisi e alla pianificazione e alla Capacità civile di pianificazione e condotta, posta sotto la diretta responsabilità dell'Alto Rappresentante.

In materia di bilancio, lo EEAS è assimilato ad una Istituzione UE ed ha pertanto autonomia di bilancio. Questo significa che il Parlamento europeo può esercitare pienamente i suoi poteri di bilancio e di controllo nei confronti dello EEAS.

## **8. La Corte di giustizia dell'Unione Europea**

La Corte di giustizia è composta da un giudice per ciascuno stato membro ed è assistita da otto avvocati generali. I giudici e gli avvocati generali sono nominati "di comune accordo" per sei anni dai governi degli stati membri tra personalità indipendenti e di alta competenza. La Corte istituisce nel proprio ambito sezioni composte di tre e di cinque giudici. La grande sezione comprende tredici giudici ed è presieduta dal Presidente della Corte. La Corte si riunisce in grande sezione quando lo richiama uno stato membro o un'istituzione UE che è parte in causa. La Corte si riunisce in seduta plenaria nei casi previsti dal TFUE.

Funzione principale della Corte è quella di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. La Corte si pronuncia sui ricorsi presentati da uno stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica, sull'interpretazione del diritto dell'UE e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni su richiesta delle giurisdizioni nazionali e in via pregiudiziale, nonché in tutti gli altri casi previsti dai Trattati. La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sia sugli atti legislativi delle istituzioni UE sia sugli atti degli organi UE che producono effetti giuridici nei confronti di terzi.

Ai sensi del Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti da uno stato membro o trasmessi da quest'ultimo a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento. Tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle Regioni, ma soltanto contro atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione.

La Corte non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e gli atti adottati in base a dette disposizioni. Con riferimento alle norme concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Corte non è competente a esaminare la validità o proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno stato membro e l'esercizio delle responsabilità in capo agli stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Le sentenze della Corte di giustizia hanno forza esecutiva, ovvero quando la Corte riconosce che uno stato membro non ha adempiuto agli obblighi previsti dai trattati, tale stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. La Commissione europea, se ritiene che lo stato membro non abbia adottato le misure indicate nella sentenza, può adire la Corte precisando l'importo della somma forfettaria o della penalità che lo stato in questione dovrà versare. Spetterà poi alla Corte, qualora riconosca che lo stato membro non si è conformato alla sentenza, comminargli il pagamento di una somma o di una penalità.

La Corte è affiancata da un Tribunale e da Tribunali specializzati.

Nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha contribuito ad

affermare il principio della supremazia del diritto dell'UE sul diritto degli stati membri, a rafforzare ed estendere la competenza legislativa dell'UE, a regolamentare il mercato unico, a risolvere controversie tra le istituzioni UE e tra queste e gli stati membri, nonché ad affermare il principio del rispetto dei diritti umani. La Corte di giustizia ha giocato un ruolo centrale nel promuovere lo sviluppo del processo di integrazione europea.

### **9. La Corte dei conti**

La Corte dei conti è composta da un cittadino di ciascuno stato membro. I suoi membri, scelti tra personalità indipendenti che fanno o hanno fatto parte nei rispettivi stati delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono un'alta qualificazione nella materia, sono nominati per sei anni, previa consultazione del PE, dal Consiglio il quale adotta l'elenco dei membri redatto sulla base delle proposte avanzate dagli stati membri.

Compito della Corte è quello di assicurare il controllo dei conti dell'Unione Europea e di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi dell'UE a tutti i livelli. In particolare, esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'UE e di ogni organo o organismo da essa creato e ne controlla l'affidabilità, la legittimità, la regolarità e la corretta gestione finanziaria. Sono soggetti al controllo permanente della Corte le istituzioni UE, qualsiasi organismo di gestione delle entrate o delle spese a nome dell'Unione, nonché qualsiasi persona fisica o giuridica degli stati membri beneficiaria di finanziamenti UE. La Corte inoltre assiste il PE e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.

Annualmente presenta al PE e al Consiglio una "dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni" (art. 287), una relazione annuale dopo la chiusura dell'esercizio e può presentare "relazioni speciali" riguardanti questioni specifiche.

### **10. La Banca centrale europea e il Sistema europeo delle banche centrali**

L'Unione Europea, sollecitata dalla pressione competitiva posta dalla globalizzazione e consapevole che la moneta unica, insieme al mercato interno, rappresenta lo strumento principale per far fronte alle sfide della globalizzazione ha istituito nel 1998 la Banca centrale europea (BCE). La BCE e le Banche centrali nazionali degli stati membri la cui moneta è l'euro costituiscono l'Eurosistema e conducono la politica monetaria europea.

Il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) è composto dalla Banca centrale europea e dalle Banche centrali nazionali ed è governato dagli organi decisionali della BCE. Obiettivi generali del SEBC sono il mantenimento della stabilità dei prezzi e il sostegno alle politiche economiche generali nell'Unione. Il SEBC, "in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (art. 2 dello Statuto), definisce e attua la politica monetaria dell'UE, svolge le operazioni sui cambi, detiene e gestisce le riserve ufficiali in valuta estera degli stati membri, promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

La Banca centrale europea è un'autorità monetaria indipendente con personalità giuridica e, come sancisce l'art. 9 dello Statuto, "in ciascuno degli stati membri ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dai rispettivi ordinamenti".

La BCE viene consultata in merito a qualsiasi proposta di atto dell'Unione e di

progetti legislativi nazionali che rientrano nelle sue competenze, può formulare pareri da sottoporre alle istituzioni e agli organi dell'UE o alle autorità nazionali. La BCE può emettere banconote e, per l'assolvimento dei suoi compiti e di quelli del SEBC, può emanare regolamenti e decisioni e formulare raccomandazioni o pareri. La BCE ha inoltre il potere di infliggere alle imprese ammende o penali di mora in caso di inosservanza degli obblighi imposti dalle decisioni da essa adottate.

Gli organi di governo della BCE sono il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo. Il primo è composto dai membri del Comitato esecutivo e dai Governatori delle banche centrali nazionali la cui moneta è l'euro. Ha la responsabilità di adottare gli indirizzi e di prendere le decisioni necessarie ad assicurare l'assolvimento dei compiti attribuiti al SEBC, nonché di formulare la politica monetaria dell'Unione. Il Consiglio direttivo ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione.

L'art. 10 dello Statuto del SEBC e della BCE stabilisce che ogni membro ha diritto a un voto e che "a decorrere dalla data in cui il numero dei membri del Consiglio direttivo ecceda 21, ciascun membro del Comitato esecutivo ha diritto a un voto e il numero dei governatori con diritto di voto è pari a 15". Questi ultimi diritti di voto sono attribuiti e ruotano secondo criteri di ponderazione stabiliti dallo stesso art. 10.

Il Comitato esecutivo è composto dal Presidente, il Vicepresidente e quattro altri membri, tutti nominati tra persone di riconosciuta esperienza professionale nel settore monetario o bancario dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del PE e del Consiglio direttivo. Il loro mandato è di otto anni e non è rinnovabile. Il Comitato esecutivo ha la responsabilità di attuare la politica monetaria secondo gli indirizzi stabiliti dal Consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle Banche centrali nazionali. Ogni membro del Comitato esecutivo dispone di un voto.

La BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al Consiglio europeo una relazione annuale sulle attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso.

## **11. Il Comitato economico e sociale**

Nella dinamica del sistema politico dell'UE, un ruolo politicamente significativo è svolto da due organi consultivi: il Comitato economico e sociale europeo (CESE), creato dal Trattato di Roma, e il Comitato delle Regioni (CdR), istituito con il Trattato di Maastricht.

Il CESE è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile

Il numero dei membri del CESE non può essere superiore a 350. I membri sono nominati dal Consiglio per cinque anni il quale, previa consultazione della Commissione, adotta l'elenco dei membri redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il Consiglio può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile.

I membri del CESE sono ripartiti in tre gruppi: "datori di lavoro" (Gruppo I), "lavoratori" (Gruppo II) e "attività diverse" (Gruppo III) (organizzazioni degli artigiani, degli agricoltori, delle PMI, dei liberi professionisti, dei consumatori, della società civile, ecc.).

Il potere del CESE è di tipo consultivo. La sua funzione principale è quella di emettere pareri. In taluni settori, il trattato prevede che il CESE venga consultato obbligatoriamente dal Consiglio, dal Parlamento o dalla Commissione (per es., politica agricola, libertà di circolazione delle persone e dei servizi, politica dei trasporti, fiscalità indiretta, mercato interno, politica dell'occupazione, politica sociale, educazione, formazione professionale e gioventù, sanità pubblica, protezione dei consumatori, reti transeuropee, politica industriale, coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente). Il Comitato può essere consultato dal Consiglio, dal Parlamento o dalla Commissione quando quest'ultimi lo ritengano opportuno e può adottare pareri d'iniziativa. Il Comitato ha anche il compito di promuovere una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'UE e di rafforzare il ruolo della società civile nei paesi terzi (Mascia 2004). È organizzato in sei sezioni specializzate: unione economica e monetaria, coesione economica e sociale; mercato unico, produzione e consumo; trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione; occupazione, affari sociali, cittadinanza; agricoltura, sviluppo rurale, ambiente; relazioni esterne.

Il CESE contribuisce al rafforzamento della legittimità democratica e dell'efficacia dell'UE consentendo alle parti sociali e alle organizzazioni della società civile di esprimere il loro punto di vista a livello europeo. L'obiettivo del CESE è triplice: contribuire ad avvicinare le politiche e la legislazione dell'UE alle realtà economiche, sociali e civili; favorire il dialogo sociale e il dialogo civile; promuovere i valori che stanno a fondamento della costruzione europea.

## **12. Il Comitato delle Regioni**

Il CdR ha iniziato a funzionare nel 1994 (Mascia 1996; Bourrinet 1997; Caciagli 2003). È composto da 344 membri, e altrettanti supplenti, nominati per cinque anni. Il Consiglio adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascun stato membro. I membri del CdR devono essere "titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta (art. 300,3). Il TFUE precisa che "alla scadenza del mandato in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura" (art.305). I membri non sono vincolati da alcun mandato imperativo ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'UE.

All'interno di ciascun paese, la scelta dei membri del CdR viene fatta prendendo in considerazione almeno quattro parametri: l'*equilibrio territoriale*, necessario a garantire un'equa distribuzione dei seggi tra i diversi sistemi e livelli di governo subnazionale; l'*equilibrio politico*, ovvero la distribuzione per appartenenza partitica all'interno delle delegazioni nazionali; l'*equilibrio geografico* – Nord, Centro e Sud – dei membri delle singole delegazioni nazionali; l'*equilibrio di genere*, volto a garantire il principio delle pari opportunità tra uomo e donna.

Il CdR è un organo consultivo di rappresentanza degli interessi delle collettività locali e regionali. La consultazione del CdR da parte del PE, del Consiglio e della Commissione è obbligatoria nei seguenti settori: istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, cultura, sanità pubblica; reti transeuropee; coesione economica, sociale e territoriale, occupazione, politica sociale, ambiente, trasporti, energia.

Il CdR può essere consultato dal PE, dal Consiglio o dalla Commissione, qualora tali istituzioni lo ritengano opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera. Quando il CES è consultato, il CdR viene informato e, se lo ritiene opportuno per gli specifici interessi regionali che sono in causa, può anch'esso esprimere un parere sull'argomento in discussione. Il CdR può adottare pareri d'iniziativa. I pareri del CdR, obbligatori nei casi espressamente previsti dal TFUE, facoltativi in tutti gli altri, non sono mai vincolanti per i destinatari.

Come prima sottolineato, in virtù del Protocollo (n. 2) sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, il CdR può presentare ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE per violazione del principio di sussidiarietà avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione.

La struttura organizzativa del CdR si articola nell'Assemblea plenaria, nell'Ufficio di Presidenza, nelle Commissioni permanenti e in un Segretariato generale. All'interno dell'Assemblea plenaria sono attivi i gruppi politici e le delegazioni nazionali. L'aggregazione per appartenenza nazionale deve considerarsi come obbligata per non dire automatica, se si tiene conto del fatto che la distribuzione dei membri del CdR si realizza per quote o contingenti nazionali e la loro designazione è fatta dai rispettivi stati di appartenenza, il compito del Consiglio è meramente notarile, nel senso che adotta l'elenco dei membri e dei supplenti presentatogli dagli stati membri. L'aggregazione per appartenenza politico-partitica si è di fatto rivelata come un processo spontaneo, al pari di quello riguardante le delegazioni nazionali. Non poteva essere altrimenti se si considera che i membri del CdR sono espressione, nei rispettivi paesi, dell'arena politico drammatica, quella elettorale e pertanto sono muniti di mandato elettivo. L'appartenenza partitica segna il loro status di ascrizione in modo tale da doversi necessariamente riprodurre anche in sede europea. La tendenza in atto all'interno del CdR è quella di mantenere un giusto equilibrio tra la dimensione nazionale e la dimensione partitica transnazionale. Un eventuale rischio per la funzionalità del Comitato è che i gruppi politici acquisiscano in seno al CdR la stessa centralità che hanno in seno al Parlamento europeo, dimenticando che ciò che fa l'identità del CdR più che l'appartenenza partitica, come invece è per il Parlamento europeo, è l'appartenenza territoriale.

A queste due aggregazioni principali se ne possono aggiungere altre che sono trasversali alle prime e si realizzano in funzione dell'oggetto di un determinato parere. Così talvolta si verificano aggregazioni per ordine di grandezza istituzionale dell'ente di provenienza (città o regioni) o per area geografica (città e regioni del nord Europa e città e regioni mediterranee).

Dalla significativa evidenza empirica di cui disponiamo, risulta che il CdR si presenta come una struttura che adempie con puntualità e spirito creativo all'esercizio delle sue funzioni consultive e che si avvale ampiamente della possibilità di adottare pareri d'iniziativa allo scopo di esercitare una peculiare funzione di indirizzo politico e di sviluppo democratico del processo di integrazione.

### **13. Il processo decisionale**

Il processo decisionale UE è segnato da una costante evoluzione che, pur salvaguardando l'originario carattere tripolare dell'impianto – Commissione, Consiglio, Parlamento – introduce nuovi equilibri attraverso quello che

possiamo chiamare il dosaggio delle competenze e dei poteri. Questi mutamenti hanno toccato, principalmente, la procedura di voto nel Consiglio e la sfera di poteri del Parlamento europeo. Questo attiene alla dinamica.

Ma qualcosa è sopravvenuto anche nella morfologia o architettura istituzionale del sistema europeo che ha avuto ricadute sulla dinamica decisionale, nel senso non di modificare le procedure formali in quanto tali ma di rafforzare la posizione di un polo nei confronti degli altri. È quanto è avvenuto per il ‘polo’ Consiglio, rafforzatosi a seguito della immissione (prima di fatto, poi *de iure*) del COREPER nella fase iniziale del processo decisionale – una sorta di cuneo alle costole della Commissione – e della piena istituzionalizzazione del Consiglio europeo, una sorta di demiurgo, di supremo regolatore. COREPER e Consiglio europeo, come più volte sottolineato, sono strutture intergovernative, quindi naturalmente parti, anzi mallevadori e garanti del polo intergovernativo. Il Parlamento ha anch’esso incrementato la sua posizione nel sistema, conquistando prima un potere di veto o di blocco nei confronti del complessivo bilancio dell’Unione, poi, attraverso la procedura di codecisione, un potere di blocco o di veto relativamente ad un ventaglio di materie. Il gioco si farebbe decisamente bipolare se la Commissione non conservasse l’esclusiva del potere di preparare i progetti di legge UE. La Commissione non è propriamente un vaso di coccio tra due vasi di ferro, anche e soprattutto perché ha le redini della estesissima, complessa rete di comitati, gruppi, associazioni, lobbies, ecc., indispensabili al funzionamento della macchina UE. Per il Consiglio rimane valido quanto prima detto: apparentemente, avrebbe subito un contenimento in ragione degli accresciuti poteri di blocco del Parlamento, ma nella sostanza mantiene la posizione, anzi la rafforza in virtù dell’aiuto venutogli dal *gate-keeper* (COREPER) e dal demiurgo (Consiglio europeo).

Abbiamo prima parlato di una tendenza bipolare, ma occorre subito precisare che la dialettica tra Consiglio e Parlamento non si configura come un gioco a somma zero. Verosimilmente il futuro più logico e sostenibile non è quello di un assetto bipolare del sistema europeo, bensì quello che si avvicina ad un assetto bicamerale: la camera alta, costituita dagli stati rappresentati nel Consiglio, e la camera elettiva costituita dall’attuale Parlamento. In questa architettura la Commissione non avrebbe a temere la sindrome del vaso di coccio ...

Le tappe dell’evoluzione di cui stiamo parlando sono segnate dal Trattato CEE che istituisce la *procedura di consultazione*, dall’Atto Unico Europeo, che introduce la *procedura di cooperazione*, dal Trattato di Maastricht che apporta un’ulteriore revisione istituendo la *procedura di codecisione* relativamente ad alcune materie, dai Trattati di Amsterdam e Nizza che estendono la procedura di codecisione a nuovi settori, fino al Trattato di Lisbona che introduce la procedura legislativa ordinaria.

J.L.Quermonne (2001: 48ss.) descrive il processo decisionale articolandolo all’interno di due “reti”: la *rete politica* riguardante le interazioni fra i poli istituzionali (con l’intervento consultivo degli altri organi UE) per l’adozione di un atto legislativo UE, la *rete amministrativa* in cui opera la Commissione nell’esercizio della sua funzione di proposta attraverso la mobilitazione di un numero considerevole di gruppi di esperti e di gruppi di lavoro composti di funzionari delle pubbliche amministrazioni nazionali, rappresentanti degli interessi economici e sociali e di consulenti indipendenti.

### 13.1 Gli atti giuridici dell’Unione

Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il *regolamento* ha portata generale, è obbligatorio in tutte le sue parti e si applica direttamente in tutti gli stati membri. Ha carattere vincolante nei confronti sia dei governi sia dei cittadini. La *direttiva* vincola lo stato membro per quanto riguarda il risultato da raggiungere. E' compito delle istituzioni nazionali recepirne i contenuti nelle forme e con i mezzi ritenuti più appropriati. La *decisione* è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Le *raccomandazioni* e i *pareri* non sono vincolanti.

La *procedura legislativa ordinaria* è quella che prevede l'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del PE e del Consiglio su proposta della Commissione.

La *procedura legislativa speciale* si attua nei casi specifici previsti dai Trattati e prevede l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del PE con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del PE, in entrambi i casi in assenza di una proposta della Commissione europea.

Gli atti giuridici adottati mediante la procedura legislativa, ordinaria e speciale, sono atti legislativi.

Ci sono anche alcuni casi, espressamente previsti dai Trattati, in cui gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di stati membri (per esempio, nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), o del Parlamento europeo (per esempio, per l'adozione dello statuto e delle condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri, per l'esercizio del diritto d'inchiesta, per l'adozione dello statuto del Mediatore europeo), su raccomandazione della Banca centrale europea (per esempio, per concludere accordi formali su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti delle valute di stati terzi, per formulare gli orientamenti generali di politica del cambio nei confronti di dette valute, per la modifica della procedura di voto nel Consiglio direttivo della BCE e di altri articoli dello statuto della BCE e del SEBC) o su richiesta della Corte di giustizia (per esempio, per l'istituzione di tribunali specializzati, per modificare le disposizioni dello statuto della Corte, o per l'adozione del regolamento relativo al regime linguistico applicabile alla Corte), o della Banca europea per gli investimenti.

Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti *non* legislativi di portata generale (cosiddetti *atti delegati*) che integrano o modificano elementi non essenziali dell'atto legislativo.

La Commissione e, in alcuni casi specifici e motivati anche il Consiglio, possono esercitare delle "competenze di esecuzione" al fine di assicurare condizioni uniformi di esecuzione di tali atti (cosiddetti *atti di esecuzione*).

Gli stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

In virtù del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea, devono essere trasmessi ai Parlamenti nazionali i documenti di consultazione, il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica redatti dalla Commissione, nonché i progetti di atti legislativi indirizzati al PE e al Consiglio. Dal canto loro, i parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del PE, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal

Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Devono essere trasmessi ai Parlamenti nazionali anche gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi.

### *13.2 Le procedure di adozione degli atti dell'Unione*

Con il Trattato di Lisbona, la *procedura legislativa ordinaria* (art. 294) ha sostituito la procedura di codecisione. Di seguito presentiamo l'iter della procedura legislativa ordinaria. La Commissione europea presenta una proposta al PE e al Consiglio. In *prima lettura*, il PE adotta la sua posizione e la trasmette al Consiglio. Se quest'ultimo approva la posizione del PE, l'atto in questione è adottato. Se il Consiglio non approva la posizione del PE, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al PE. In questo caso il Consiglio ha l'obbligo di informare in maniera esauriente il PE dei motivi che l'hanno indotto ad adottare una sua posizione.

In *seconda lettura*, il PE ha tre mesi di tempo per pronunciarsi sulla posizione comune del Consiglio e può farlo in tre modi diversi: a) approvando, senza emendamenti, la posizione comune del Consiglio o lasciando trascorrere i tre mesi senza pronunciarsi; b) respingendo la posizione comune; c) proponendo degli emendamenti.

Nella prima ipotesi, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione comune del Consiglio. Se il PE respinge la posizione del Consiglio, l'atto proposto si considera non adottato. Nel caso in cui il PE proponga degli emendamenti, il testo emendato viene trasmesso al Consiglio e alla Commissione, la quale formula un parere sugli emendamenti.

A questo punto ha inizio la seconda lettura del Consiglio il quale entro tre mesi, deliberando a maggioranza qualificata (il Trattato prevede l'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo), deve decidere se: a) approvare tutti gli emendamenti, allora l'atto si considera adottato; o b) non approvare tutti gli emendamenti, in questo caso, il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del PE, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione, di cui fanno parte i membri del Consiglio e un numero eguale di membri del PE. La Commissione partecipa ai lavori con il compito di favorire un ravvicinamento fra la posizione del PE e quella del Consiglio. Il Comitato, basandosi sulle posizioni del PE e del Consiglio in seconda lettura, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune entro sei settimane dalla convocazione. Se, entro questo termine, il comitato non approva un progetto comune, l'atto si considera non adottato.

Con l'approvazione di un progetto comune da parte del comitato di conciliazione ha inizio la *terza lettura*. PE e Consiglio hanno sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune. In mancanza di una decisione, l'atto si considera non adottato.

Su richiesta del PE o del Consiglio, i termini di tre mesi e di sei settimane possono essere prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane.

In tutti i casi in cui il Consiglio delibera su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare tale proposta soltanto all'unanimità. Dal canto suo, la Commissione, fintantochè il Consiglio non ha deliberato, può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione.

Quando un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su

iniziativa non della Commissione ma di un gruppo di stati membri, su raccomandazione della BCE o su richiesta della Corte di giustizia, la procedura codecisionale resta invariata, ad eccezione del ruolo della Commissione. In tale caso, sono il PE e il Consiglio a trasmettere alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura ed, eventualmente, a chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la stessa Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. La Commissione, se lo ritiene necessario, può anche partecipare al comitato di conciliazione.

Allo scopo di favorire la consultazione reciproca e di definire le modalità della cooperazione, il PE, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali anche a carattere vincolante. Significativi sono quelli sulla disciplina di bilancio.

Gli atti legislativi adottati secondo la procedura legislativa ordinaria sono firmati dal presidente del PE e dal presidente del Consiglio. Quelli adottati secondo la procedura legislativa speciale sono firmati dal presidente dell'istituzione che li ha adottati. Gli atti legislativi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

La procedura legislativa speciale è prevista per l'adozione di provvedimenti in materia di: non discriminazione (art. 19,1 TFUE), cittadinanza dell'Unione (artt. 21,3, 22, 23, 25), cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81,3) e penale (art. 86,1), cooperazione di polizia (art. 87,3 e 89), disposizioni fiscali (art. 113), ravvicinamento delle legislazioni (art. 115, 118), politica economica (art. 126,14), politica monetaria (art. 127,6), politica sociale (art. 153,2, co.4), ricerca, sviluppo tecnologico e spazio (art. 182,4), ambiente (art. 192,2), energia (art. 194,3), associazione dei paesi e territori d'oltremare (art. 203), accordi internazionali (art. 218,6), risorse proprie dell'UE (art. 311), quadro finanziario pluriennale (art. 312,2), bilancio annuale dell'UE (art. 314, 1co), cooperazioni rafforzate (art. 333,2), disposizioni generali e finali (artt. 349, 352). E' altresì prevista per l'adozione di provvedimenti che riguardano il funzionamento del Parlamento europeo (artt. 223, 226, 228,4) e della Banca europea per gli investimenti (art. 308).

La procedura legislativa speciale sostituisce le precedenti procedure di consultazione e del parere conforme.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto anche le cosiddette "clausole passerella" che consentono, a determinate condizioni, di estendere la procedura legislativa ordinaria, e quindi il voto a maggioranza qualificata, a settori per i quali il trattato prevede la procedura legislativa speciale. La clausola passerella può essere generale o specifica. La prima è applicabile a tutte le politiche dell'Unione sulla base di una decisione del Consiglio europeo che delibera all'unanimità. Le modalità di applicazione delle clausole passerella specifiche differiscono caso per caso e sono descritte negli articoli dei trattati che prevedono la loro applicazione (per esempio in materia ambientale, art. 192; in materia sociale, art. 153; con riferimento al quadro finanziario pluriennale, art. 312, o alla politica estera e di sicurezza comune, art. 31).

### *13.3 Definizione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo e al Consiglio*

Sulla questione relativa alla definizione della maggioranza qualificata (MQ) in seno al Consiglio europeo e al Consiglio, le disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona prevedono due distinte fasi con due varianti e due deroghe.

La prima fase è quella definita dal parag. 3 del Titolo II del Protocollo n. 36 relativo alle disposizioni transitorie che stabilisce che fino al 31 ottobre 2014 la ponderazione dei voti nel Consiglio europeo e nel Consiglio per le decisioni che richiedono una MQ sia la seguente:

<i>Paese</i>	<i>Ponderazione dei voti a 27</i>
Francia	29
Germania	29
Italia	29
Regno Unito	29
Spagna	27
Polonia	27
Romania	14
Paesi Bassi	13
Belgio	12
Grecia	12
Portogallo	12
Repubblica Ceca	12
Ungheria	12
Austria	10
Bulgaria	10
Svezia	10
Danimarca	7
Finlandia	7
Irlanda	7
Lituania	7
Slovacchia	7
Cipro	4
Estonia	4
Lettonia	4
Slovenia	4
Lussemburgo	4
Malta	3
<i>Totale</i>	<i>345</i>

Le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 255 voti che esprimano il voto favorevole della maggioranza dei membri quando, in virtù dei trattati, debbono essere adottate su proposta della Commissione. Negli altri casi le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 255 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri.

E' prevista una "clausola di salvaguardia" dell'interesse nazionale, in base alla quale ogni stato membro può chiedere la verifica che gli stati membri che compongono tale MQ rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se così non dovesse essere, la decisione non è adottata.

La seconda fase è quella prevista dall'art. 16,4 del TUE che stabilisce che "a decorrere dal 1° novembre 2014, per MQ si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la MQ si considera raggiunta".

La prima variante, definita nel Protocollo n. 36, consiste nel fatto che nel periodo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017, quando una deliberazione deve essere adottata a MQ, un membro del Consiglio può chiedere che la deliberazione sia adottata in base alla MQ prevista dal parag. 3 del Titolo II del

Protocollo n. 36.

La seconda variante è contenuta nell'art. 238,3 del TFUE che stabilisce che nei casi in cui, a norma dei trattati, non tutti i membri del Consiglio partecipano alla votazione, per MQ deve intendersi "almeno il 55% dei membri del Consiglio rappresentanti gli stati membri partecipanti che totalizzino almeno il 65% della popolazione di tali stati. La minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35% della popolazione degli stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta".

In deroga a quanto previsto dalla lettera a) dell'art. 238,3 del TFUE e dall'art. 16,4 del TUE "quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per MQ si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati".

### *13.4 Il processo decisionale nel settore della PESC*

Nel processo decisionale PESC/PSDC il tradizionale «metodo comunitario» – che, come noto, attribuisce alla Commissione europea un potere esclusivo di iniziativa legislativa e, nell'ambito della procedura co-decisionale, al Consiglio e al Parlamento il potere di adottare l'atto legislativo UE – viene messo da parte per dare spazio al prevalere del «metodo intergovernativo». Altrimenti detto, nel "two-tier bargaining game" prevale il "tier" dove gli stati hanno il monopolio della decisione, anche se in termini di tendenziale apertura all'iniziativa sopranazionale.

L'architettura istituzionale PESC/PSDC fa perno su due poli decisionali, il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UE (polo intergovernativo rafforzato) e la Commissione europea (polo sopranazionale), la cui interazione è segnata dalla dialettica coabitazione delle istanze della sopranazionalità e della intergovernatività. Il Parlamento europeo, che per ascrizione fa parte del polo sopranazionale, pur svolgendo un ruolo (ancora) prevalentemente raccomandatorio, soprattutto negli ultimi anni non si è sottratto dalla responsabilità di esprimere precise linee di indirizzo politico in materia di PESC. L'art. 22 del Trattato di Lisbona stabilisce che «l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il settore della PESC, e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, possono presentare proposte congiunte al Consiglio». Il successivo articolo 30 precisa che nel settore PESC ciascuno stato membro, l'Alto rappresentante, o l'Alto rappresentante con l'appoggio della Commissione possono presentare rispettivamente «iniziative» o «proposte».

Il Trattato prevede che la Commissione europea possa presentare proposte al Consiglio pur se limitatamente ai settori coperti dall'azione esterna. Il potere di iniziativa in ambito PESC è, per così dire, indiretto, nel senso che può essere esercitato soltanto attraverso l'Alto rappresentante che, peraltro, è anche vice presidente della Commissione.

La Dichiarazione n. 14 relativa alla PESC allegata al Trattato di Lisbona precisa che «le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune non conferiscono alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni né accrescono il ruolo del Parlamento europeo».

Al Consiglio Affari Esteri spetta il compito di elaborare la PESC e di prendere le

decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Le decisioni definiscono le «azioni» e le «posizioni» che l'UE deve intraprendere per condurre la PESC.

Le decisioni che definiscono le «azioni» del Consiglio sono quelle volte a garantire un intervento operativo dell'UE in una crisi internazionale specificandone obiettivi, portata e mezzi di cui l'Unione deve disporre, nonché le condizioni di attuazione e la durata. Tali decisioni sono vincolanti per gli stati membri.

Il Consiglio può inoltre adottare decisioni che definiscono la «posizione» dell'UE su una questione particolare di natura geografica o tematica. In questo caso il Trattato non parla di decisioni vincolanti, ma statuisce che «gli stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'UE» (art. 29).

Le decisioni, che definiscono le «azioni» che l'UE deve intraprendere e le «posizioni» che l'UE deve assumere, sono adottate dal Consiglio all'unanimità, confermando quindi una tradizionale regola diplomatica. Tuttavia, in deroga a questo principio, il Trattato stabilisce un insieme di regole autoritative per la presa delle decisioni a maggioranza qualificata (MQ) quando il Consiglio adotta decisioni relative ad azioni o posizioni dell'UE sulla base di una decisione del Consiglio europeo o di una proposta dell'Alto rappresentante presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo; dà attuazione ad una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione; nomina un rappresentante speciale.

Il Trattato prevede altresì la cosiddetta «astensione costruttiva», in base alla quale uno stato membro non è obbligato a dare attuazione alla decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. Tuttavia, nel caso in cui i membri del Consiglio che si astengono rappresentano almeno un terzo degli stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non viene adottata (art. 23).

Il Trattato di Lisbona impegna gli stati membri a sostenere «attivamente e senza riserve» la PESC in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca, ad agire congiuntamente e ad astenersi «da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali» (art. 24). Essi si consultano in sede di Consiglio europeo e di Consiglio in merito a qualsiasi questione relativa alla PESC per definire un «approccio comune» e cooperano per attuarlo attraverso le missioni diplomatiche e consolari e le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi, nelle conferenze internazionali e presso le organizzazioni internazionali. Tale cooperazione è volta anche a garantire il rispetto e l'attuazione delle azioni e delle posizioni dell'UE (artt. 32 e 35). Gli stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle NU devono tenere «pienamente informati» gli altri stati membri e l'Alto Rappresentante e difendere le posizioni e l'interesse dell'Unione. Qualora l'UE abbia definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza, gli stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto Rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione (art. 34).

## Bibliografia

- Attinà, F. (1986) *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari* (Milano: F. Angeli).
- Attinà, F., Natalicchi, G. (2007) *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche* (Bologna: il Mulino).
- Ballman, A., Epstein, D. and O'Halloran, S. (2002) 'Delegation, Comitology and the Separation of Powers in the European Union', *International Organization*, 56, pp. 551-74.
- Bardi, L. (1989) *Il Parlamento della Comunità europea* (Bologna: Il Mulino).
- Bardi, L. e Ignazi, P. (2004) *Il Parlamento Europeo* (Bologna: Il Mulino).
- Bitsch, M.T. (2007) 'The College of Commissioners: A New Type of Public Authority', in M. Dumoulin (ed) *The European Commission, 1958-72. History and Memories* (Luxembourg: European Communities), pp. 181-204.
- Blom-Hansen, J., Brandsma, G.J. (2009) 'The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism?', *Journal of Common Market Studies*, 47(4), pp. 719-740.
- Bourrinet, J. (éd) (1997) *Le Comité des Régions de l'Union Européenne* (Paris: Ed. Economica).
- Caciagli, M. (2003) *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea* (Bologna: Il Mulino).
- Caporaso James A. (2004) 'Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?', *Rivista Italiana di Scienza politica*, 1, pp. 69-94.
- Commissione europea (2012) *Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2011*, COM(2012) 685 def., 23 novembre 2012.
- Consiglio dell'Unione Europea (2001) Decisione 2001/78/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2001 che istituisce il Comitato politico e di sicurezza.
- Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (2005) *The European Parliament* (London: John Harper).
- Dehousse, R. (2003) 'Comitology: Who Watches the Watchmen?', *Journal of European Public Policy*, 10, pp. 798-813.
- Dewost, J.L. (1984) *La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, in «Revue du Marché Commun», n. 273.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley and Son).
- Egerbeg, M. and Heskestad, A. (2010) 'The Denationalization of Cabinets in the European Commission', *Journal of Common Market Studies*, 48(4), pp. 775-786.
- Eppink, D.J. (2007) *Life of a European Mandarin. Inside the Commission* (Tielt: Lannoo Publishers).
- Eriksen, E.O. and Fossum, J.E. (2000) 'Post-national Integration' in Eriksen-Fossum (eds) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* (London-New York: Routledge), pp. 1-28.
- Ferrera, M., Giuliani, M. (2008) (a cura di) *Governance e politiche nell'Unione Europea* (Bologna: il Mulino).
- Gozi, S. (2011) *Il governo dell'Europa* (Bologna: il Mulino).
- Graziano, G. (2002) *Le lobbies* (Roma-Bari: Laterza).

- Greenwood, J. (2011, 3th ed) *Representing Interests in the European Union* (London: Macmillan).
- Jabko, N. (2003) 'Democracy in the age of the euro', *Journal of European Public Policy*, 10(5), pp. 710-739.
- Hix, S., Noury, A.G. and Roland, G. (2007) *Democratic Politics in the European Parliament* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hix, S., Hoyland, B. (2011) *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave MacMillan).
- Kassim, H. (2012) *European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford: Oxford University Press).
- Kassim, H., Le Galés, P. (2010) (eds) *Governing the European Union: policy instruments in multi-level polity* (Abingdon: Routledge).
- Kurpas, S., Gron, C. and Kaczynski, P.M. (2008) 'The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?', CEPS Special Report February 2008 (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- Mascia, M. (1996) *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* (Padova: Cedam).
- Mascia, M. (2004) *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico* (Venezia: Marsilio).
- Mascia, M. (2010) *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell'Unione Europea* (Padova: Cleup).
- Michelmann, H.J. (1978) 'Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities', *International Organization*, 32(2), pp. 477-96.
- Naurin, D., Wallace, H. (2008) *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels* (Basingstoke: Palgrave MacMillan).
- Nugent, N. (2011) *Organizzazione politica europea. Istituzioni e attori* (Bologna: il Mulino).
- Padoa-Schioppa, T. (2004) *L'euro e la sua banca centrale* (Bologna: il Mulino).
- Padoa-Schioppa, T. (2011) *Regole e finanza* (Bologna: il Mulino).
- Papic, A. (1979) *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché* (Milano: Giuffrè).
- Papic, A. (1994b) 'Dallo stato confinario allo stato sostenibile', *Democrazia e diritto*, 2-3, pp. 273-307.
- Pollack, M.A. (2003) 'Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology', *Comparative Political Studies*, 36, pp. 125-55.
- Quermonne, J.K. (2001, 4a ed) *Le système politique de l'Union Européenne* (Paris: Montchrestien).
- Rodríguez-Fuentes, Carlos J. and Dow, Sheila C. (2003) 'EMU and the Regional Impact of Monetary Policy', *Regional Studies*, 37(9), pp. 969 – 980.
- Schmitter, Ph. (2000) *Come democratizzare l'Unione europea e perché* (Bologna: Il Mulino).
- Spence, D. (2006) 'The President, the College and the Cabinets', in D. Spence and G. Edwards (eds) *The European Commission* (London: John Harper Publishing), pp. 25-74.

Steunenberg, B., Koboldt, C. and Schmidtchen, D. (1996) 'Policymaking, Comitology, and the Balance of Power in the European Union', *International Review of Law and Economics*, 16, pp. 329-44.

Thomassen, J.J.A. (ed) (2009) *The Legitimacy of the European Union after Enlargement* (Oxford: Oxford University Press).

Werts, J (2008) *The European Council* (London: John Harper Publishing).

Weslake, M. (1999) *The Council of the European Union* (London: John Harper Publishing).

Wessels, W. (1998) 'Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System', *Journal of European Public Policy*, 5, pp. 209-34.

Wiener, A. (1998) *European Citizenship* (Boulder: Westview Press).