



L'EUROPA NEI SUOI CONFINI

1. STORIA E ISTITUZIONI

1.1 CRONOLOGIA

1.2 LE ISTITUZIONI OGGI

2. IL TRATTATO DI LISBONA

2.1 UNO SGUARDO A CIÒ CHE CAMBIA CON IL TRATTATO DI LISBONA

2.2 CHE COSA CONTIENE IL TRATTATO

2.3 LE DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI

2.4 FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE

2.5 LE POLITICHE

3. IL PROCESSO DI RATIFICA DEL TRATTATO DI LISBONA

3.1 IL RISULTATO DEL REFERENDUM IRLANDESE

3.2. UNA REAZIONE A CALDO

3.3. CONSIGLIO EUROPEO DI GIUGNO 2008 – TRATTATO E NON SOLO

3.4 QUALI INSEGNAMENTI PER L'EUROPA DI DOMANI

4. APPROFONDIMENTO

EUROPA ISTRUZIONE SUPERIORE E CAMBIAMENTI IN CORSO

1.1 Cronologia

- 1950** 9 maggio Il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, annuncia alla stampa internazionale la proposta del suo governo di mettere in comune la produzione, la distribuzione ed il commercio del carbone e dell'acciaio tra Francia e Germania, con la creazione di una istituzione sovranazionale aperta agli altri Paesi.
- 1951** 18 aprile Viene firmato a Parigi il Trattato che istituisce la CECA, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Gli Stati contraenti sono Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. L'Alta Autorità della CECA entra in funzione il 27 luglio 1952 con Jean Monnet come primo presidente.
- 1952** 27 maggio A Parigi i sei fondatori della CECA firmano il Trattato che istituisce la Comunità Europea di Difesa (CED). Ha inizio il lungo e contrastato processo di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali.
- 1954** 30 agosto L'Assemblea nazionale francese bocchia il Trattato per la creazione della Comunità di Difesa.
- 23 ottobre Nasce a Parigi l'Unione Europea Occidentale (UEO), organizzazione per la politica di sicurezza e difesa comune. Ne fanno parte Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.
- 1955** 1 giugno A Messina i ministri degli Esteri dei sei Paesi della CECA decidono di rilanciare il processo di integrazione, con l'obiettivo di creare un'unione economica ed un organismo comune per lo sviluppo dell'energia atomica.
- 1957** 25 marzo A Roma vengono firmati i Trattati che istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE o Mercato Comune) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom) che entrano in vigore il primo gennaio 1958.
- 1965** 8 aprile Si firma il trattato per la fusione degli esecutivi delle tre Comunità: CEE, CECA ed Euratom.
- 1968** 1 luglio Con 18 mesi di anticipo sulla data prevista, entra in vigore l'unione doganale tra i Paesi della Comunità.
- 1970** 21-22 aprile La CEE decide di dotarsi di risorse finanziarie proprie.
- 1972** 21 marzo Dopo la fine del sistema a cambi fissi di Bretton Woods, nasce il Serpente Monetario Europeo, i cui membri si impegnano a rispettare la banda del 2,25% di oscillazioni positive o negative per le rispettive monete.
- 1973** 1 gennaio Primo allargamento della Comunità: entrano Danimarca, Irlanda e Regno Unito.
- 1979** 13 marzo Entra in vigore il Sistema Monetario Europeo (SME).
- 7-10 giugno Prima elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che verrà rinnovato ogni 5 anni.
- 1981** 1 gennaio La Grecia entra nella Comunità come decimo Stato membro.
- 1985** 14 giugno La Commissione europea, presieduta da Jacques Delors, pubblica il Libro Bianco per "completare la costituzione del mercato interno".
- Contemporaneamente, a Schengen, Belgio, Francia, Lussemburgo, Germania e Olanda concludono l'accordo sulla graduale abolizione delle frontiere.
- 1986** 1 gennaio Nasce l'Europa a 12: entrano a far parte della Comunità la Spagna ed il Portogallo.
- 17 febbraio I Dodici firmano l'Atto Unico Europeo (AUE) che modifica il Trattato di Roma e prevede il completamento del mercato interno.
- 1989** 9 novembre Caduta del muro di Berlino.
- 1990** 3 ottobre Riunificazione della Germania.
- 1992** 7 febbraio I ministri degli Esteri degli Stati membri firmano il Trattato di Maastricht sull'Unione europea.

- 1994** *1 gennaio* Inizia la seconda fase dell'Unione economica e monetaria con la creazione dell'Istituto monetario europeo.
- 1995** *1 gennaio* L'Austria, la Svezia e la Finlandia entrano nell'Unione.
- 1996** *13-14 dicembre* Al vertice di Dublino nasce il "Patto di Stabilità" che stabilisce pesanti penalità per gli Stati che, una volta entrati a far parte della moneta comune, non rispettino una rigorosa politica di bilancio.
- 1997** *2 ottobre* I ministri degli Esteri dei 15 Stati membri dell'Unione firmano il Trattato di Amsterdam.
- 1998** *25 marzo* La Commissione europea dichiara ammissibili undici Paesi nell'Unione monetaria europea dal 1 gennaio 1999: Italia, Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Austria, Finlandia e Irlanda.
- 30 giugno* A Francoforte viene inaugurata la Banca Centrale Europea (BCE).
- 1999** *1 gennaio* Inizia la terza fase dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), l'euro viene introdotto sui mercati finanziari.
- 19 giugno* I rappresentanti di 29 paesi, fra cui tutti gli Stati membri dell'Ue, sottoscrivono la dichiarazione di Bologna allo scopo di far convergere i sistemi di insegnamento superiore in Europa (vedi scheda).
- 2000** *23-24 marzo* Al Consiglio europeo straordinario di Lisbona si lancia la cosiddetta Strategia di Lisbona il cui obiettivo è fare dell'economia europea l'economia della conoscenza più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010.
- 7-11 dicembre* Al Consiglio di Nizza si affrontano i temi di riforma istituzionale ed allargamento dell'Unione e si proclama la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che però non farà parte integrante del Trattato.
- 2001** *26 febbraio* I 15 ministri degli Esteri firmano il Trattato di Nizza.
- 14-15 dicembre* Al Consiglio europeo si proclama la Dichiarazione di Laeken e si forma la Convenzione per l'elaborazione della Costituzione d'Europa.
- 2002** *1 gennaio* Entra in circolazione l'euro, la Moneta unica europea.
- Febbraio* Inizia il lavoro della Convenzione europea che prepara il Trattato costituzionale.
- 2003** *21 giugno* Al Consiglio europeo di Salonicco viene presentato il progetto della Costituzione per l'Europa.
- 2004** *1 maggio* Allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi membri: Cipro, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia.
- 29 ottobre* I Capi di Stato e di Governo firmano a Roma la Costituzione per l'Europa.
- 2005** *25 aprile* Viene firmato dai 27 Capi di Stato e di Governo il Trattato di accesso per la Bulgaria e la Romania.
- 29 maggio* La Francia respinge la Costituzione europea tramite referendum.
- 1 giugno* Anche l'Olanda respinge la Costituzione con un referendum.
- 16-17 giugno* Il Consiglio europeo dà il via ad una "pausa di riflessione" sul futuro del Trattato, che durerà fino al giugno 2007.
- 2007** Il 2007 è l'Anno europeo delle Pari Opportunità per tutti.
- 1 gennaio* Ingresso nell'UE di Romania, Bulgaria.
- 22-23 giugno* Il Consiglio europeo raggiunge un compromesso sul mandato da dare alla Conferenza Intergovernativa incaricata di negoziare un nuovo trattato mettendo fine alla "pausa di riflessione" e alla "paralisi costituzionale" innescata nel 2005 dal no di Francia e Olanda al Trattato.
- 23-24 luglio* Inizia la Conferenza intergovernativa incaricata di redigere il testo del nuovo Trattato europeo, su cui è stato trovato un accordo fra i Ventisette nel giugno, nel corso dell'ultimo consiglio europeo sotto presidenza tedesca.

2008

Il 2008 è l'Anno europeo del Dialogo Interculturale.

1 gennaio Cipro e Malta entrano a far parte dell'area dell'euro, che conta così 15 paesi con una popolazione di circa 320 milioni di persone.

16 febbraio Il Consiglio dell'Unione europea istituisce una missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo - EULEX KOSOVO.

13-14 marzo Il Consiglio europeo di primavera lancia un nuovo ciclo triennale della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

14 giugno "No" dell'Irlanda al referendum sul Trattato di Lisbona *

20 - 21 giugno il Consiglio europeo prende tempo sul Trattato, attendendo le evoluzioni del processo di ratifica e discute di relazioni esterne, negoziati di adesione e questioni economiche.

1 luglio Al via il semestre di presidenza francese dell'UE: in programma l'Unione per il Mediterraneo e il Trattato di Lisbona ma irrompe la crisi del Caucaso

14 luglio il Vertice di Parigi vara l'Unione per il Mediterraneo voluta da Nicolas Sarkozy e da questi proposta già all'indomani della sua elezione.

8 agosto Crisi nel Caucaso: Mosca e Tbilisi si contendono le regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, regioni separatiste e filorusse del territorio georgiano.

1 - 2 settembre Consiglio europeo straordinario sulla crisi nel Caucaso: i capi di Stato e di governo evitano spaccature interne e invitano la Russia a «non isolarsi». Caucaso e rapporti UE - Russia torneranno sul tavolo del Consiglio europeo a Nizza nel novembre 2008

* Per il calendario completo del processo di ratifica vd pag 30

Le organizzazioni internazionali dopo la fine della seconda guerra mondiale: tra esigenze di pace e esigenze di sicurezza.

Prima di giungere, nel 1951, alla costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), molte furono, a livello internazionale, le iniziative per garantire pace e stabilità non solo in Europa ma nel mondo intero. Tre furono in particolare le Organizzazioni istituite e che ancora oggi hanno un loro ruolo preciso sulla scena internazionale: l'ONU, la NATO e il Consiglio d'Europa.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite – ONU – 25 aprile 1945

L'ONU nasce da una Conferenza di cinquanta Paesi con l'obiettivo di cooperare e di garantire la pace nel mondo dopo la catastrofe della seconda guerra mondiale. Nel preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite si legge :

“Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole (....)

Oggi, le funzioni principali dell'ONU, oltre al mantenimento della pace, si sono estese all'assistenza nella risoluzione dei principali problemi politici, economici, umanitari ed ambientali nel mondo.

Il **Consiglio di sicurezza** dell'ONU è l'organo che ha maggiori poteri, avendo la competenza esclusiva e la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Il Consiglio è composto da cinque membri permanenti – Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Cina e Russia – e da cinque membri non permanenti. Nel 2007-2008 i membri non permanenti sono Belgio, Italia, Indonesia, Panama e Sudafrica. Le decisioni sostanziali, come per esempio l'utilizzo di misure dirette per la risoluzione dei conflitti, richiedono il voto positivo di nove membri. È però sufficiente il voto negativo di uno dei membri permanenti, il cosiddetto veto, per annullare una decisione. Oggi i paesi membri dell'ONU sono 192.

L'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO) 4 aprile 1949

Tra la metà del 1947 e la metà del 1948 la divisione dell'Europa si compì definitivamente e la “cortina di ferro”, evocata fin dal 1946 da Winston Churchill come una minacciosa realtà, divenne una realtà effettiva. Le due parti del continente erano separate da una completa diversità di forme di governo e di sistemi politici.

Questa situazione e su iniziativa degli Stati Uniti portò alla firma, il 4 aprile 1949, del Patto Atlantico e della relativa Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO).

Il Patto atlantico consisteva in un'alleanza difensiva nei confronti della nascente contrapposizione tra i blocchi della guerra fredda. Essa realizzava la dottrina elaborata dall'allora presidente USA Harry Truman, fondata su una risposta rapida all'avanzata sovietica. Gli Stati firmatari si impegnavano, in caso di attacco da parte di una potenza esterna, a intervenire in difesa di una della parti aggredite. L'ipotetico destinatario di questa disposizione era quindi l'Unione Sovietica, in quanto «unico possibile aggressore, nell'area garantita dal Trattato».

Cronologia delle adesioni:

4 aprile 1949	Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti
18 febbraio 1952	Grecia e Turchia
9 maggio 1955	Germania
30 maggio 1982	Spagna
12 marzo 1999	Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia
29 marzo 2004	Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia

I **Paesi membri dell'Unione europea** che non fanno parte della NATO sono quindi **Cipro, Malta, Irlanda, Austria, Finlandia e Svezia.**

I Paesi candidati all'adesione della NATO sono: **Albania, Croazia, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Ucraina e Georgia.**

Ricordiamo infine che la NATO vede il suo primo impiego militare durante la guerra del Kosovo nel 1999, dove conduce una guerra contro la ex Jugoslavia (composta ormai solo da Serbia e Montenegro) in violazione del suo stesso statuto e senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Nel maggio 2002 viene avviata la collaborazione per la pace con la Russia (Partnership for Peace)

Il Consiglio d'Europa – 5 maggio 1949

L'Europa, che esce dal secondo conflitto mondiale è devastata e i Paesi europei, incoraggiati dagli Stati Uniti, sono decisi a ricostruire le loro economie, a ritrovare la loro influenza e soprattutto a scongiurare definitivamente una nuova tragedia bellica.

Con il **Trattato di Londra** del 5 maggio 1949, inizialmente firmato da dieci Stati (**Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia**), viene costituito il **Consiglio d'Europa**.

Gli obiettivi del Consiglio d'Europa sono volti a favorire una cooperazione politica fra gli Stati membri, senza tuttavia perseguire un obiettivo di integrazione politica.

Il primo documento che precisa le finalità del Consiglio d'Europa è la **Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa**: si tratta del primo strumento giuridico internazionale che garantisca la protezione dei diritti dell'uomo. Esso viene siglato a Roma il 4 novembre 1950.

Le finalità del Consiglio d'Europa si sono progressivamente ampliate nel tempo e oggi sono:

- tutelare i diritti dell'uomo e la democrazia pluralista e garantire il primato del diritto;
- favorire e incoraggiare la consapevolezza dell'identità culturale europea e della sua diversità;
- cercare soluzioni comuni a problemi sociali, quali discriminazione delle minoranze, xenofobia, intolleranza, bioetica e clonazione, terrorismo, tratta degli esseri umani, criminalità organizzata e corruzione, criminalità informatica, violenza nei confronti dei bambini;
- sviluppare la stabilità democratica in Europa, sostenendo le riforme politiche, legislative e costituzionali.

Oggi il Consiglio d'Europa conta 47 Stati membri che rappresentano 800 milioni di cittadini.

1.2. Le istituzioni: come funzionano oggi

La Commissione europea

Istituzione **collegiale** politicamente **indipendente**, la Commissione europea incarna e difende l'interesse generale dell'Unione europea.

La Commissione è nominata a maggioranza qualificata per 5 anni dal **Consiglio**, in accordo con gli Stati membri, ed è soggetta al voto di investitura del **Parlamento europeo**, dinanzi al quale è responsabile.

Nomina e composizione

Fin dalla sua origine, la Commissione è composta da due membri, per i Paesi più popolati, e da un membro per ciascuno degli altri Paesi. Il trattato di Nizza, frutto della Conferenza intergovernativa tenutasi nel 2000, ha tuttavia limitato la composizione della Commissione ad un commissario per Stato membro, a partire dalla legislatura 2004-2009. Attualmente l'esecutivo europeo, presieduto dall'ex Primo ministro portoghese José Manuel Barroso, è quindi composto da 27 commissari. Inoltre, il protocollo sull'allargamento, allegato al trattato di Nizza, prevede che quando entrerà in carica la prima Commissione, dopo l'adesione del 27° Stato membro (cioè con decorrenza dal novembre 2009), il numero dei commissari sarà inferiore al numero degli Stati membri e sarà fissato dal Consiglio, con deliberazione all'unanimità.

La Commissione europea assolve **quattro funzioni** fondamentali:

Poteri e funzioni

1. propone gli atti legislativi al Parlamento e al Consiglio;
2. dirige ed esegue le strategie politiche e il bilancio dell'Unione;
3. vigila sull'applicazione del diritto europeo (insieme alla Corte di giustizia);
4. rappresenta l'Unione europea a livello internazionale, per esempio nei negoziati con paesi terzi per la conclusione di accordi.

1. Proposta di atti legislativi

Funzione propositiva

La Commissione ha il "**diritto d'iniziativa**", ossia la competenza **esclusiva** a redigere proposte di atti normativi europei che dovranno essere poi presentati al Parlamento e al Consiglio. L'obiettivo di queste proposte è quello di difendere gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini; non certo quelli dei singoli Paesi o dei settori industriali.

La Commissione propone un'azione a livello dell'Unione solo se reputa che gli obiettivi da raggiungere non possano essere più efficacemente realizzati attraverso un intervento nazionale, regionale o locale. Il principio che regola l'azione al livello meno elevato possibile viene chiamato "**principio di sussidiarietà**".

2. Esecuzione delle politiche dell'UE e del bilancio

Funzione esecutiva

In qualità di organo esecutivo dell'Unione europea, la Commissione è responsabile della gestione ed **esecuzione del bilancio** comunitario. Alla Commissione spetta una funzione di supervisione, sotto l'occhio vigile della Corte dei conti. Obiettivo di entrambe le istituzioni è garantire una corretta gestione finanziaria. Il Parlamento europeo dà alla Commissione lo "scarico" per l'esecuzione del bilancio solo se è soddisfatto della relazione annuale della Corte dei conti.

La Commissione ha inoltre il compito di **gestione delle politiche** adottate dal Parlamento e dal Consiglio, come nel caso della politica agricola comune o della politica della concorrenza, in base alla quale la Commissione può autorizzare o vietare fusioni societarie. La Commissione deve inoltre accertare che i paesi dell'UE non sovvenzionino attività produttive nazionali in modo tale da provocare distorsioni della concorrenza.

3. Applicazione del diritto comunitario

Funzione di garanzia

La Commissione opera in qualità di “**custode dei trattati**”: spetta ad essa e alla Corte di giustizia garantire che il diritto europeo venga correttamente applicato in tutti gli Stati membri.

Se scopre che uno Stato membro non applica la normativa dell’UE in questo o quel settore, venendo così meno ai propri obblighi giuridici, fa il necessario perché la situazione venga corretta.

In primo luogo, la Commissione avvia la cosiddetta “**procedura d’infrazione**”, invia cioè una lettera ufficiale al governo interessato, nella quale comunica di avere motivi per ritenere che quel Paese stia violando il diritto comunitario e fissa un termine entro il quale il governo è tenuto ad inviarle una risposta dettagliata.

Se il procedimento non basta a correggere la situazione, la Commissione si vede obbligata a deferire il caso alla Corte di giustizia che ha la facoltà di infliggere sanzioni pecuniarie. Le sentenze della Corte sono vincolanti per gli Stati membri e le Istituzioni dell’UE.

4. Funzione di Rappresentanza dell’UE sulla scena internazionale

Funzione di rappresentanza esterna

La Commissione europea è un importante portavoce dell’Unione europea sulla scena internazionale. Grazie ad essa, gli Stati membri dovrebbero infatti potersi esprimere “con una sola voce” nell’ambito di contesti internazionali, come avviene ad esempio presso l’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

La Commissione è competente anche a **negoziare gli accordi internazionali** per conto dell’UE. Un esempio è l’accordo di Cotonou che stabilisce le condizioni per un’importante partnership di cooperazione economica e commerciale fra l’UE e i Paesi in via di sviluppo dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Il Consiglio dell’Unione europea (“Consiglio dei Ministri” o “Consiglio”)

È l’organo di rappresentanza degli Stati membri nonché **l’istanza decisionale preminente** dell’Unione europea.

Il Consiglio è composto dai rappresentanti a livello ministeriale di tutti gli Stati membri: i **ministri** partecipano alle riunioni **in funzione dei temi** all’ordine del giorno. Se, per esempio, il Consiglio deve discutere problemi ambientali, alle riunioni partecipa il ministro dell’Ambiente di ciascun paese dell’UE e si parla di “Consiglio Ambiente”.

Composizione

Le relazioni dell’UE con il resto del mondo vengono curate dal “**Consiglio Affari generali e relazioni esterne**”. Ma, dal momento che tale formazione è responsabile anche per le questioni politiche, può partecipare alle sue riunioni qualsiasi ministro o segretario di Stato scelto dal rispettivo governo.

Esistono, in tutto, nove diverse **configurazioni** di Consiglio:

- ✓ Affari generali e relazioni esterne
- ✓ Affari economici e finanziari (ECOFIN)
- ✓ Giustizia e affari interni (GAI)
- ✓ Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori
- ✓ Concorrenza
- ✓ Trasporti, telecomunicazioni ed energia
- ✓ Agricoltura e pesca

- ✓ Ambiente
- ✓ Istruzione, gioventù e cultura

Ciascun ministro del Consiglio è autorizzato a impegnare il proprio governo. In altre parole, la sua firma è la firma di tutto il governo. Inoltre, ciascun ministro in sede di Consiglio è responsabile per il proprio Parlamento nazionale e per i cittadini che tale Parlamento rappresenta. Ciò garantisce la legittimità democratica delle decisioni del Consiglio.

Ciascun Paese dell'Unione europea esercita la presidenza, secondo un sistema di **rotazione**, per un periodo **semestrale**.

Presidenza

Il Consiglio ha sei responsabilità principali:

Poteri e funzioni

1. **funzione legislativa**, unitamente al Parlamento, in molti settori;
2. **coordinare le politiche economiche** generali degli Stati membri;
3. **concludere accordi internazionali** tra l'UE e altri Stati o Organizzazioni internazionali;
4. **approvare il bilancio** dell'UE insieme al Parlamento europeo;
5. elaborare la **Politica Estera e di Sicurezza Comune** (PESC) dell'UE;
6. coordinare la **cooperazione fra i tribunali e forze di polizia** nazionali in materia penale.

Le responsabilità del Consiglio afferiscono soprattutto all'ambito "**comunitario**", (primo "pilastro" dell'Unione europea) ossia a quei settori d'intervento per i quali gli Stati membri hanno stabilito di mettere insieme le loro sovranità e delegare i poteri decisionali alle istituzioni dell'UE.

Il sistema "a pilastri" dell'UE

Politica Estera e di Sicurezza Comune (**secondo pilastro**) e Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (**terzo pilastro**), sono invece ambiti in cui gli Stati membri non hanno delegato i propri poteri ma stanno semplicemente cooperando.

Nella maggioranza dei casi, il Consiglio decide su proposta della Commissione europea, in codecisione con il Parlamento europeo. In funzione dei settori da esaminare, esso delibera a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità. Nondimeno, esso prende per lo più le decisioni a maggioranza qualificata.

Procedure legislative

Fondamentale per il lavoro del Consiglio dell'Unione è il Comitato dei Rappresentanti permanenti (**Coreper**) che prepara i dossiers per le riunioni del Consiglio. Il Coreper – costituito dagli ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione europea – è assistito da gruppi di lavoro composti da funzionari delle amministrazioni nazionali.

Coreper

Le procedure e i meccanismi di voto sono alquanto complessi così come l'attribuzione del numero di voti a ciascun Paese: quanto più numerosa è la popolazione di un Paese, tanto maggiore è il numero di voti di cui tale Paese dispone. Le cifre sono tuttavia ponderate a favore dei Paesi con meno abitanti (**principio di proporzionalità regressiva**).

Meccanismi di voto

Germania, Francia, Italia e Regno Unito:	29
Spagna e Polonia:	27
Romania:	14
Paesi Bassi:	13
Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo:	12
Austria, Bulgaria e Svezia:	10
Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia:	7
Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia:	4
Malta:	3
TOTALE	345

Il Consiglio europeo

Istituito con il comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, il Consiglio europeo si è riunito per la prima volta nel 1975. Esso si è sostituito alle **prassi delle conferenze europee al vertice**, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974. L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo (1986) ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea (**Trattato di Maastricht**) del 1992.

Il Consiglio europeo è costituito dai **capi di Stato o di governo** degli Stati membri dell'Unione e dal **presidente della Commissione europea**, che tengono riunioni a scadenze regolari. È convocato almeno due volte l'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. È presieduto dallo Stato membro che esercita per sei mesi la presidenza dell'Unione europea, secondo un determinato ordine.

Composizione

Compito del Consiglio europeo è quello di stabilire gli **orientamenti politici generali** e di imprimere all'Unione europea l'**impulso** necessario al suo ulteriore sviluppo. Esso non ha poteri legislativi in ambito comunitario.

Poteri e funzioni

Il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo **rappresenta i cittadini** dell'Unione europea.

Organo di rappresentanza diretta dei cittadini europei

A partire dal 1979 i membri del Parlamento sono **eletti direttamente** dalla popolazione che il Parlamento stesso rappresenta. Le elezioni parlamentari si svolgono ogni cinque anni e ogni cittadino dell'UE, iscritto alle liste elettorali, gode del diritto di voto.

Il Parlamento esprime pertanto la volontà democratica dei cittadini dell'Unione e ne rappresenta gli interessi interagendo con le altre istituzioni dell'UE.

I membri del Parlamento europeo non sono riuniti in base a schieramenti nazionali ma secondo sette **gruppi politici paneuropei**, che rappresentano, fra tutti, i diversi punti di vista sull'integrazione europea, da quello più fortemente federalista a quello apertamente euroscettico.

Gruppi parlamentari transnazionali

L'attuale Parlamento è costituito da 785 membri (di cui quasi un terzo donne) provenienti dai 27 Paesi dell'UE. In linea di principio, a partire dalla prossima legislatura (2009 – 2014) il numero degli europarlamentari non dovrà essere superiore a 736. In considerazione del fatto che Bulgaria e Romania hanno aderito all'UE nel corso della legislatura 2004-2009, il massimale attuale di 732 seggi nel PE è temporaneamente superato.

Legislatura attuale

Germania:	99
Francia - Italia - Regno Unito:	78
Spagna – Polonia:	54
Romania:	35
Paesi Bassi:	27
Belgio – Repubblica Ceca - Ungheria – Portogallo:	24
Grecia:	24
Svezia:	19
Bulgaria – Austria:	18
Danimarca - Slovacchia – Finlandia:	14
Irlanda – Lituania:	13
Lettonia:	9
Slovenia:	7
Estonia - Cipro – Lussemburgo:	6
Malta:	5
TOTALE	785

Il Parlamento europeo ha **tre compiti** principali:

1. funzione legislativa, in collaborazione con il Consiglio, in alcuni settori;
2. controllo sulle altre istituzioni comunitarie (soprattutto la Commissione) e ricezione delle istanze popolari;
3. approvazione del bilancio dell'Unione europea.

Poteri e funzioni

1. Funzione legislativa

Funzione legislativa

La procedura più comune per l'adozione della legislazione dell'UE è la "**codecisione**". Questa procedura pone il Parlamento europeo e il Consiglio su un piano di parità e si applica all'iter legislativo inerente ad un'ampia fascia di settori.

In alcuni campi d'intervento (per esempio: agricoltura, politica economica, visti ed immigrazione) il Consiglio delibera da solo ma è tenuto alla **consultazione** del Parlamento. Il **parere conforme** del Parlamento è indispensabile inoltre per decisioni importanti, quali il consenso all'adesione di nuovi paesi all'UE.

Inoltre, il Parlamento dà impulso a una nuova legislazione esaminando il programma di lavoro annuale della Commissione, studiando quali nuove leggi possono essere necessarie e chiedendo alla Commissione di presentare proposte.

2. Controllo sulle altre istituzioni comunitarie

Funzione di controllo democratico

Il Parlamento è responsabile dell'**investitura della Commissione** europea. All'entrata in carica di una nuova Commissione, i membri sono designati dai governi degli Stati membri dell'UE ma non possono essere nominati senza l'approvazione del Parlamento. Il Parlamento tiene audizioni individuali con ciascuno di loro, incluso il presidente designato, e procede quindi al voto che deciderà o meno l'approvazione della Commissione nel suo insieme.

Per l'intera durata del suo mandato, la Commissione è politicamente **responsabile dinanzi al Parlamento**, che può approvare una "mozione di censura" che richiede le dimissioni collettive della Commissione.

Più in generale, il Parlamento esercita il controllo tramite l'esame costante delle **relazioni** sottoposte dalla Commissione (relazione annuale generale, relazioni sull'esecuzione del bilancio, ecc.). Inoltre i deputati pongono regolarmente alla Commissione delle **interrogazioni**, alle quali i commissari sono tenuti per legge a rispondere.

Il Parlamento svolge anche un ruolo di **controllo sul lavoro del Consiglio**: i deputati sottopongono regolari interrogazioni al Consiglio e il presidente del Consiglio, oltre a partecipare a dibattiti importanti, assiste alle sessioni plenarie del PE.

La funzione di controllo democratico è esercitata dal Parlamento sia attraverso l'**esame delle petizioni** presentate da privati cittadini sia attraverso l'istituzione di commissioni d'inchiesta.

Infine, il Parlamento apporta il suo contributo a tutti i vertici dell'UE (le riunioni del Consiglio europeo). All'apertura di ciascun vertice, il presidente del Parlamento è invitato a esprimere le idee e le preoccupazioni del Parlamento su temi chiave e problemi all'ordine del giorno del Consiglio europeo.

3. Approvazione del bilancio dell'Unione europea

Funzione di bilancio

Al pari del Consiglio, il Parlamento è infine **autorità di bilancio**: il bilancio annuale dell'UE è frutto di una decisione congiunta del Parlamento (che ha l'ultima parola sulle spese non obbligatorie) e del Consiglio (spese obbligatorie). Viene quindi discusso in Parlamento nel corso di due letture successive ed entra in vigore solo dopo la firma del presidente del Parlamento.

La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento (COCOBU) verifica come vengono spese le risorse di bilancio ed ogni anno il Parlamento decide se approvare il modo in cui la Commissione ha gestito il bilancio nel precedente esercizio finanziario. Questa procedura di approvazione è nota in termini tecnici come "concessione del discharge".

Gli organi giurisdizionali

Corte dei conti, Corte di giustizia e Tribunale di Primo Grado sono gli organi giurisdizionali dell'Unione europea.

La **Corte dei conti** compie un'analisi (audit) indipendente sulla riscossione e sull'utilizzo dei fondi dell'Unione europea e valuta il modo in cui le Istituzioni europee assolvono alle proprie funzioni.

Corte dei conti: guardia della corretta gestione finanziaria

La Corte esamina se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente, nonché eseguite in maniera legittima e regolare e gestite con l'intento di conseguire **economia, efficienza ed efficacia**. Tramite i propri lavori, la Corte si prefigge di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi dell'Unione europea a tutti i livelli, in modo da garantire ai cittadini dell'Unione che il loro utilizzo sia ottimale.

In base al trattato CE, la Corte dei Conti europea è composta da un giudice per ciascuno Stato membro. I Membri della Corte sono nominati dal Consiglio dell'Unione europea, previa consultazione del Parlamento europeo, in base alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il trattato prevede inoltre che i Membri vengano scelti tra personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Paesi, di istituzioni di controllo esterno o che posseggano una qualifica specifica per tale funzione. I Membri sono nominati per un periodo di sei anni, rinnovabile.

Composizione e nomina

La **Corte di giustizia** ha il compito di garantire che il diritto comunitario sia interpretato e applicato allo stesso modo in tutti gli Stati membri e quindi verifica la compatibilità degli atti delle Istituzioni europee e dei governi con i Trattati. Si pronuncia sull'**interpretazione e sulla validità** delle disposizioni del diritto comunitario. Si pronuncia sui ricorsi e sui procedimenti che le vengono proposti: rinvio pregiudiziale, da parte dei giudici nazionali;

Corte di Giustizia, guardiana dei Trattati

ricorso per inadempienza, da parte della Commissione; ricorso di annullamento, da parte di uno Stato membro, della Commissione, del Consiglio o di un privato cittadino; ricorso per carenza, da parte di una qualunque istituzione europea, di uno Stato membro o di un privato cittadino qualora il Parlamento, la Commissione o il Consiglio si siano astenuti dal deliberare su questioni loro assegnate dal Trattato.

La Corte è composta da un numero di giudici pari al numero degli Stati membri ed assistita da otto “avvocati generali”.

Composizione e nomina

I giudici e gli avvocati generali, personalità di spicco del mondo giurisdizionale europeo di comprovata indipendenza, sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri. Hanno un mandato di sei anni rinnovabile; sono indipendenti e non rispondono ad alcuna istituzione, né comunitaria né nazionale.

Il **Tribunale di Primo Grado** delle Comunità europee è composto da un numero di giudici pari al numero degli Stati membri. Non è assistito da avvocati generali. I giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, hanno un mandato di sei anni rinnovabile, sono indipendenti e non rispondono ad alcuna istituzione, né comunitaria né nazionale.

Tribunale di Primo Grado, un sostegno per la Corte di giustizia

In base a quanto stabilito dal trattato di Nizza, il Tribunale è competente sull'insieme dei ricorsi diretti (annullamento, inadempienza, richiesta di risarcimento), ad eccezione di quelli riservati alla Corte.

Gli organi consultivi

Sotto questa etichetta vengono compresi solitamente il Comitato delle Regioni (CdR) e il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE).

Istituito nel 1992 dal trattato di Maastricht, il **Comitato delle Regioni** è un organo consultivo che consente alle collettività territoriali di far sentire la propria voce nel processo decisionale dell'Unione europea.

Comitato delle regioni, la voce del territorio

È composto da 317 rappresentanti delle **collettività regionali e locali**, nominati per quattro anni dal Consiglio. Il Trattato di Nizza, adottato nel dicembre 2000, non ha modificato né il numero dei membri del CdR, né la ripartizione dei seggi per Stato membro al suo interno. In vista dell'allargamento, il Trattato stabilisce che il numero dei membri del Comitato non può essere superiore a 350. Il trattato di Nizza prevede esplicitamente che i membri del CdR devono essere titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure essere politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta.

Il Comitato è consultato dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione nei settori che rivestono interesse a livello regionale e locale, in particolare l'istruzione, la gioventù, la cultura, la salute pubblica, la coesione economica e sociale. Esso può anche emettere pareri di propria iniziativa.

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (maggio 1999), il Comitato delle Regioni deve essere consultato in un numero più ampio di settori: la tutela dell'ambiente, il fondo sociale, la formazione professionale, la cooperazione transfrontaliera e i trasporti.

Il **Comitato Economico e Sociale Europeo** è stato creato, in quanto organo consultivo, dal Trattato del 1957 che ha istituito la Comunità Economica Europea (CEE), con il compito di rappresentare gli interessi delle diverse categorie economiche e sociali.

Comitato economico e sociale, la voce delle parti sociali

Esso è composto da 317 membri, ripartiti in tre categorie: **datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti di attività specifiche** (agricoltori, artigiani, PMI e industrie, professioni liberali, rappresentanti dei consumatori, rappresentanti della comunità scientifica e pedagogica, dell'economia sociale, delle famiglie, dei movimenti ecologici).

I membri del Comitato sono nominati per un mandato rinnovabile di quattro anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità.

Il CESE è consultato preliminarmente all'adozione di un numero rilevante di atti relativi al mercato interno, all'educazione, alla tutela dei consumatori, alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo regionale e al settore sociale. Esso può anche formulare pareri di propria iniziativa.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (maggio 1999), il CESE deve essere consultato obbligatoriamente in merito ad un numero più vasto di temi (la nuova politica in materia di occupazione, le nuove disposizioni in materia sociale, la salute pubblica e le pari opportunità) e può essere consultato dal Parlamento europeo.

2.1 Uno sguardo a ciò che cambia

La storia dell'integrazione europea è stata accompagnata, fin dagli inizi, da una serie di Trattati negoziati fra gli Stati membri. Questo metodo ha contribuito, con una certa efficacia, a consolidare la costruzione europea da circa cinquant'anni.

Un processo di collaborazione

I Trattati:

1 aprile 1951: Firma a Parigi del **Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)**, che entra in vigore il 2 luglio 1952 e che stabilisce in cinquant'anni la sua stessa durata.

25 marzo 1957: Firma a Roma dei **Trattati che istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica CEEA o EURATOM**. Entrano in vigore il 1° gennaio 1958.

17 e 28 febbraio 1986: Firma a Lussemburgo e all'Aia dell'**Atto Unico Europeo (AUE)**, che entra in vigore il 1° luglio 1987.

7 febbraio 1992: Firma a Maastricht del **Trattato sull'Unione Europea (TUE)**, che entra in vigore il 1° novembre 1993.

2 ottobre 1997: Firma del **Trattato di Amsterdam** che entra in vigore il 1° maggio 1999.

26 febbraio 2001: Firma del **Trattato di Nizza** che entra in vigore il 1° febbraio 2000.

13 dicembre 2007: Firma del **Trattato di Lisbona** che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

A partire dagli anni '90, però l'Unione europea si è trovata di fronte ad una doppia sfida:

Le nuove sfide degli anni 90

1. Accogliere nuovi Stati membri, concludendo il progetto di riconciliazione europea iniziato all'inizio degli anni '50 e che doveva evolversi in seguito alla caduta del muro di Berlino (1989) e alla successiva dissoluzione dell'Unione sovietica;
2. Rafforzare il processo decisionale: con l'adesione di nuovi Stati membri, era necessario evitare paralisi e blocchi, garantendo nello stesso tempo la legittimità democratica delle decisioni.

Per far fronte a tali sfide e ad altre, che si delineavano sulla scena mondiale, (si pensi in primo luogo alle conseguenze dell'attentato alle torri gemelle di New York del 2001) nasce nel 2004, con accordo unanime dei Capi di Stato e di Governo di quelli che oggi sono i 27 Stati membri, il progetto di "Costituzione per l'Europa". I no ai referendum di Francia e Olanda (2005) hanno messo fine a questo ambizioso progetto per l'Europa.

Il progetto di Costituzione per l'Europa

L'obiettivo della Costituzione europea, al di là del suo alto significato politico per i cittadini europei, consisteva, da un lato, nel rafforzare l'efficacia delle Istituzioni dell'Unione e, dall'altro, nel migliorare il loro funzionamento sul piano democratico.

Costituzione, un obiettivo alto

La Costituzione europea proponeva di abrogare l'insieme dei testi attuali e di sostituirli con un testo unico semplificato, in cui si affermava la vocazione costituzionale dell'UE.

Abrogare i vecchi Trattati e sostituirli con uno nuovo

Il Trattato di Lisbona, non è più una Costituzione europea. E' stato, infatti, eliminato ogni riferimento esplicito alla natura costituzionale nel testo e non compaiono più i riferimenti ai simboli europei.

Non più una costituzione

Si tratta dunque di un **Trattato di riforma** che **modifica il Trattato che istituisce la Comunità europea** (Roma 1957) **e il Trattato sull'Unione europea** (Maastricht 1992). Il Trattato che istituisce la Comunità europea diventerà il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), definendone competenze e campi di intervento. Il Trattato sull'Unione europea manterrà il suo titolo attuale registrando modifiche relative a istituzioni, cooperazioni rafforzate, politica estera e di sicurezza, e la politica di difesa.

Un trattato di riforma

La semplice modifica dei Trattati spiega la decisione della **ratifica parlamentare** adottata

Prevalenza della ratifica

da numerosi Paesi, in particolare in Francia. Solo l'Irlanda ha scelto la via referendaria.

parlamentare

2.2 Che cosa contiene il trattato di Lisbona

I maggiori cambiamenti introdotti dal nuovo Trattato riguardano, in particolare, i seguenti aspetti:

2.2.1 Disposizioni istituzionali (ex Parte Prima della Costituzione)

Queste le novità più rilevanti:

Fusione dei Tre Pilastri definiti nel Trattato di Maastricht e attribuzione di personalità giuridica all'Unione.

Fusione dei Tre Pilastri

Nuova regola della doppia maggioranza, in caso di decisioni a maggioranza qualificata: un provvedimento o un atto vengono adottati se ottengono il consenso del 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione.

Regola della doppia maggioranza

Conferma del principio di codecisione fra il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri come procedura legislativa ordinaria.

Codecisione procedura ordinaria

Stabilità per la presidenza del Consiglio europeo: il presidente sarà eletto a maggioranza qualificata per due anni e mezzo con la possibilità di rinnovare il mandato una sola volta.

Presidenza stabile

Creazione della carica di "Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza".

Alto Rappresentante della Politica Estera e di Sicurezza

Diritto di iniziativa dei cittadini e rafforzamento della democrazia partecipativa: i cittadini europei potranno richiedere alla Commissione una proposta di legge con la raccolta di un milione di firme provenienti da un numero "significativo" di Stati.

Diritto di iniziativa dei cittadini

Personalità giuridica: capacità di negoziare e in particolare di essere parte di una convenzione internazionale o membro di un'organizzazione internazionale.

I pilastri dell'Unione:

il Trattato di Maastricht ha organizzato l'Unione europea intorno a 3 pilastri:

Primo pilastro: il pilastro comunitario che corrisponde alle tre comunità: La Comunità europea (CE), La Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), L'ex Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), creata per un periodo di 50 anni e che non esiste più dal 22 luglio 2002.

Secondo pilastro: Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

Terzo pilastro: Cooperazione fra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale.

2.2.2 La Carta dei diritti fondamentali (ex Parte Seconda della Costituzione)

Non è parte integrante del Trattato, è stata allegata allo stesso ed è citata nell'articolo 6 in cui si dice che la carta ha «lo stesso valore giuridico dei Trattati», confermandone, dunque, il carattere vincolante al quale però hanno «rinunciato» il Regno Unito e la Polonia.

Stesso valore dei trattati ma si può rinunciare

2.2.3 La regola della doppia maggioranza (ex Parte Terza della Costituzione)

Si intende l'estensione della **maggioranza qualificata (regola della doppia maggioranza)** (ex parte 3 della Costituzione) ad un maggior numero di settori e l'estensione della procedura di codecisione (rinominata procedura legislativa ordinaria) con il Parlamento europeo.

Doppia maggioranza

2.2.4 La procedura di revisione del Trattato (ex parte Quarta della Costituzione)

Viene mantenuta la regola dell'unanimità, anche se sono previste **clausole "passerella" e "di flessibilità"** per alleggerire le procedure di eventuali adattamenti.

Passerella e flessibilità

2.2.5 Lasciare l'Unione europea

Per la prima volta, il trattato di Lisbona riconosce espressamente agli Stati membri la possibilità di recedere dall'Unione.

2.3 Le disposizioni istituzionali

2.3.1 La Commissione mantiene un ruolo centrale

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Commissione mantiene un ruolo centrale, mentre **viene ridotto il numero dei Commissari**, la nuova Commissione (2009-2014) manterrà la composizione attuale e cioè un Commissario per ogni Stato membro. A partire dal 2014, il numero dei Commissari equivarrà ai **due terzi degli Stati membri** (vale a dire 18 in un'Unione di 27 Stati membri). I Commissari saranno scelti su base di un sistema di rotazione fra gli Stati dell'Unione. **Il presidente della Commissione è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza semplice e su proposta del Consiglio europeo che decide a maggioranza qualificata.**

*Ridotto il numero dei
Commissari*

2.3.2 Il Consiglio europeo acquista stabilità

Il Consiglio europeo **diventa un'istituzione a pieno titolo**: come il Parlamento europeo e la Commissione, avrà **un presidente** a tempo pieno, **che non potrà esercitare mandati nazionali**. Il presidente verrà eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo, rinnovabile una volta sola. Questa riforma del Consiglio europeo, oltre a garantire una maggiore stabilità nei grandi orientamenti politici, permetterà una **concreta rappresentanza dell'Unione sulla scena internazionale**.

*Il Consiglio europeo
diventa Istituzione*

2.3.3 Il Consiglio dei Ministri in grado di decidere con maggiore trasparenza

La grande novità consiste nella revisione del sistema di voto a **maggioranza qualificata**. Infatti, a differenza del Parlamento europeo dove si vota a maggioranza semplice, la regola di voto a maggioranza qualificata al Consiglio dei Ministri prenderà in considerazione due elementi: gli Stati e i cittadini europei. Questa regola prenderà, di conseguenza, il nome di **"doppia maggioranza"** e creerà un maggiore equilibrio fra grandi e piccoli Stati e fra Stati e cittadini.

*Maggiore equilibrio tra
grandi e piccoli Stati*

Attuale ponderazione dei voti in seno al Consiglio dei Ministri

Germania	29	Repubblica ceca	12	Finlandia	7
Regno Unito	29	Belgio	12	Irlanda	7
Francia	29	Ungheria	12	Lituania	7
Italia	29	Portogallo	12	Lettonia	4
Spagna	27	Svezia	10	Slovenia	4
Polonia	27	Austria	10	Estonia	4
Romania	14	Bulgaria	10	Cipro	4
Paesi Bassi	13	Slovacchia	7	Lussemburgo	4
Grecia	12	Danimarca	7	Malta	3

Totale **345**

Maggioranza qualificata **255**

Attualmente, la maggioranza qualificata è definita secondo un sistema complesso di ponderazione dei voti, principalmente basato sul peso demografico di ogni Paese. Il Trattato di Lisbona, con la doppia maggioranza, renderà questo sistema più trasparente, più democratico e più efficace perchè permetterà la formazione di maggioranze e quindi la presa di decisione. Si potrà così adottare una "legge" se ottiene l'accordo di almeno il **55% degli Stati dell'Unione (vale a dire 15 Stati in un'Unione a 27) che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione**. La minoranza di blocco è fissata ad almeno 4 Stati membri che rappresentino il 35% della popolazione. Inoltre, per quanto

*55% degli Stati 65% dei
cittadini*

riguarda la trasparenza dei lavori del Consiglio e il processo democratico dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona prevede che il Consiglio deliberi e voti in seduta pubblica.

2.3.4 *Il compromesso di Ioannina*

Per soddisfare le esigenze della Polonia, la nuova regola della doppia maggioranza non entrerà in vigore prima del 2014. Inoltre, per un periodo transitorio fino al 2017, un meccanismo, basato sul **compromesso di Ioannina**, prevede che, se un numero di Stati membri, vicini alla minoranza di blocco (1/3 degli Stati o 25% della popolazione) sono contrari ad un testo legislativo, l'insieme degli Stati membri deve impegnarsi a ricercare una soluzione che soddisfi anche i membri contrari, e questo in un arco di tempo ragionevole.

Le minoranze di blocco

2.3.5 *Il Parlamento europeo: rafforzamento della democrazia rappresentativa*

- ❑ *Il Parlamento europeo acquista maggiore potere sia in termini legislativi, di bilancio e di controllo politico*

Potere legislativo: con l'estensione della procedura di co-decisione, il Parlamento condivide maggiormente il ruolo di co-legislatore con il Consiglio.

Potere legislativo

Potere di bilancio: il Parlamento condivide lo stesso ruolo del Consiglio su tutte le voci di spesa nel bilancio. Infatti, la differenza di competenze fra le due Istituzioni in materia di "spese obbligatorie" e "spese non obbligatorie" è stata annullata dal Trattato di Lisbona. Anche il quadro finanziario pluriennale, che diviene giuridicamente vincolante, deve essere approvato dal Parlamento. (Per approfondimenti sul bilancio Comunitario e sui temi ad esso collegati si veda l'insero a pag. 11).

Potere di bilancio

Maggiore controllo politico: in base al Trattato **il Parlamento europeo eleggerà**, su proposta del Consiglio europeo, **il nuovo presidente della Commissione**, conferendogli una **maggiore legittimità democratica**. In questo senso, l'interesse dei cittadini per le elezioni europee dovrebbe aumentare visto che potranno incidere maggiormente sulla vita politica europea.

Controllo politico

- ❑ *Nuovo criterio per l'elezione del Parlamento europeo*

Il Trattato stabilisce un nuovo criterio per l'elezione del Parlamento europeo che a partire dal 2009, sarà composto da **750 parlamentari** (invece degli attuali 785) più il presidente. La rappresentanza dei cittadini di ogni Stato membro sarà garantita su basi proporzionali in maniera decrescente, con un minimo di 6 e un massimo di 96 seggi per Stato membro.

Diminuzione del numero dei Parlamentari

Il principio della **proporzionalità decrescente** implica che, più uno Stato membro è popolato, più sarà alto il numero di cittadini rappresentati da un singolo parlamentare. Il Trattato precisa, inoltre, che il Parlamento è composto da "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" piuttosto che da "popoli degli Stati".

Proporzionalità «regressiva» o decrescente

2.3.6 *Nasce il diritto di iniziativa dei cittadini europei: rafforzamento della democrazia partecipativa*

In fatto di cittadinanza, l'inserimento nel Trattato della possibilità di **iniziativa dei cittadini**, della formalizzazione del principio di uguaglianza nonché la creazione di un capitolo sui «**Principi democratici dell'Unione**», è senz'altro un aspetto significativo.

Un capitolo sui principi democratici

I cittadini europei, infatti, acquisiscono, come il Consiglio e il Parlamento, il diritto di «**invitare la Commissione europea a presentare una proposta appropriata**». Per questo sarà necessario raccogliere l'adesione di «**un milione di cittadini provenienti da un numero significativo di Stati membri**». È necessario inoltre che l'atto giuridico richiesto sia «**necessario ai fini dell'applicazione dei Trattati**». Una decisione in merito dovrà stabilire le condizioni precise per l'esercizio di tale diritto di iniziativa.

Un milione di firme per una proposta appropriata

2.3.7 La Corte di giustizia

Il nuovo Trattato modifica la denominazione dell'istituzione giudiziaria, senza modificarne i compiti. La **Corte di giustizia dell'Unione europea** comprenderà:

Cambia la denominazione, non i compiti

- ▶ la Corte di giustizia
- ▶ il Tribunale (ora Tribunale di primo grado)
- ▶ i tribunali specializzati (ora camere giurisdizionali). Sarà sempre composta da un giudice per Paese e da avvocati generali (11 in tutto). Giudici e avvocati generali sono nominati dai governi per un periodo di 6 anni, su proposta del presidente della Corte e previo parere di un comitato consultivo.

La **giurisdizione** della Corte di giustizia è **estesa a tutte le attività dell'Unione**, ad eccezione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

La giurisdizione della Corte

La corte è incaricata di vigilare sul rispetto e sull'interpretazione del diritto dell'Unione su tutto il suo territorio e svolge una funzione di controllo nel caso di violazioni procedurali o di conflitti di competenze. Essa può recepire i ricorsi contro le misure che limitano i diritti delle persone ed esprimere un parere sui Trattati internazionali.

Viene riaffermato il primato del diritto comunitario

Il primato del diritto comunitario

2.3.8 Il nuovo Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza

Il nuovo Trattato contiene nuove disposizioni importanti per quanto riguarda i mezzi per sviluppare la coerenza e l'unità di una politica estera comune. **Il conferimento della personalità giuridica all'Unione, permetterà infatti di accrescere il suo ruolo a livello internazionale e di promuovere sia i suoi valori che i suoi interessi.** La nomina di un **Alto Rappresentante** ha quindi qui tutta la sua coerenza, anche se non si può parlare di un ministro degli Esteri europeo.

Ruolo più forte per l'UE nel mondo

L'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, e con l'accordo della Commissione. Il detentore di questo incarico, che fonde l'attuale ruolo dell'Alto Rappresentante per la PESC e quello del Commissario europeo incaricato delle relazioni esterne, avrà il compito di:

Il nuovo incarico di Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza

- ▶ **Rappresentare l'Unione all'estero.**
- ▶ **Presiedere il Consiglio degli affari esteri.** In questo contesto, l'Alto Rappresentante dovrà **contribuire all'elaborazione e all'esecuzione della politica estera nonché della politica di sicurezza e di difesa.**

L'Alto Rappresentante sarà anche **vice-presidente della Commissione**, incaricato delle azioni esterne, e disporrà di un **servizio diplomatico europeo**.

2.4 Il funzionamento dell'Unione

Il Trattato di Lisbona:

Alcune novità

Chiarisce le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri e definisce le responsabilità ai vari livelli di potere nazionale, regionale e locale (**principio di sussidiarietà**).

Estende il voto a maggioranza qualificata a nuovi settori, per evitare paralisi nel processo decisionale.

Estende la procedura di co-decisione (procedura legislativa ordinaria) a nuovi settori per rafforzare il ruolo del Parlamento europeo e il processo democratico in seno all'Unione.

2.4.1. Principi per la ripartizione delle competenze

La ripartizione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri è stabilita nel modo seguente:

Il principio di sussidiarietà

- ▶ l'Unione dispone delle competenze che gli Stati membri le conferiscono nel Trattato di Lisbona;
- ▶ tutte le altre competenze rimangono agli Stati membri.

Questo principio di attribuzione delle competenze vuole segnare i limiti di intervento dell'Unione e garantire che vengano rispettate le competenze degli Stati membri (**principio di sussidiarietà**).

2.4.2 Le competenze

Il Trattato di Lisbona definisce tre categorie di competenze: le **competenze esclusive**, le **competenze condivise**, le **azioni di appoggio, di coordinamento o di complemento**.

Tre Categorie di competenze

Sono **competenze esclusive** dell'Unione:

Competenze esclusive, nessuna novità

- ▶ Unione doganale
- ▶ Definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno
- ▶ Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro
- ▶ Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca
- ▶ Politica commerciale comune
- ▶ Conclusione di un accordo internazionale, in alcuni casi determinati

Il Trattato di Lisbona non conferisce nuove competenze esclusive all'Unione.

Sono **competenze condivise**:

Le competenze condivise: la novità dell'energia

- ▶ Mercato interno
- ▶ Politica sociale, per gli aspetti definiti dal Trattato
- ▶ Coesione economica, sociale e territoriale
- ▶ Agricoltura e pesca (ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare)
- ▶ Ambiente
- ▶ Protezione dei consumatori
- ▶ Trasporti

- ▶ Reti transeuropee
- ▶ **Energia (nuova competenza condivisa)**
- ▶ Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ruolo rafforzato)
- ▶ Problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti dal Trattato.
- ▶ Nei settori della **ricerca**, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, nonché per la **cooperazione allo sviluppo** e l'**aiuto alimentare**, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare per la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitarne la loro.

Ricerca, cooperazione allo sviluppo e aiuto alimentare: UE e Stati membri

Le **azioni di appoggio, di coordinamento o di complemento** sono campi di esclusiva competenza degli Stati membri, ma che possono essere coordinati nei loro aspetti europei. Rientrano in questa categoria i seguenti ambiti:

Azioni di appoggio coordinamento e complemento

- ▶ Tutela e miglioramento della salute umana
- ▶ Industria
- ▶ Cultura
- ▶ **Turismo (nuova competenza)**
- ▶ **Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport (nuova competenza)**
- ▶ **Protezione civile (nuova competenza)**
- ▶ **Cooperazione amministrativa (nuova competenza)**

Va ricordato qui, che gli Stati membri **coordinano le loro politiche economiche e dell'occupazione** in seno all'Unione, mentre la **politica estera e di sicurezza comune gode di un regime specifico**.

Occupazione e politica estera

2.4.3 Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea è sempre stato oggetto di dibattito. Il Trattato di Lisbona riprende in gran parte i termini del progetto di Costituzione, rafforzandoli.

- ▶ Riafferma il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto della suddivisione delle competenze fra Unione e Stati membri, grazie all'introduzione di un "**meccanismo di allarme precoce**". Tale meccanismo **permette ad ogni Parlamento nazionale di evidenziare i rischi di violazione del principio di sussidiarietà da parte delle Istituzioni europee**
- ▶ Prevede che la Commissione debba **rivedere la sua proposta legislativa, qualora più di un terzo dei parlamenti nazionali esprima parere negativo** (un quarto nel campo "Giustizia e Affari Interni")
- ▶ Prevede la possibilità per ogni ramo di ogni Parlamento nazionale di fare **ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà**.

Ruolo di controllo e meccanismo di allarme precoce

Il peso di un parere negativo sulle proposte della Commissione

La possibilità di ricorso alla Corte di Giustizia

2.4.4 L'estensione del voto a maggioranza qualificata

Il Trattato di Lisbona ha esteso il voto a maggioranza qualificata a 33 nuovi articoli del Trattato, portando l'insieme degli articoli a 96. L'estensione del voto a maggioranza qualificata (doppia maggioranza solo nel 2017) limiterà i rischi di blocco del processo decisionale.

*Trentatré nuovi articoli
con voto a maggioranza*

Tuttavia, in materie sensibili come la fiscalità, la sicurezza sociale, la politica estera e la difesa comune, resterà in vigore la regola del voto all'unanimità.

*In temi sensibili resta
l'unanimità*

2.5. Il Trattato di Lisbona e le politiche

2.5.1 Lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia

Lo spazio di libertà di circolazione delle persone, delle merci e dei capitali nell'Unione europea non è mai stato accompagnato, fin dalla sua nascita nel 1993, da un coordinamento dei vari sistemi giudiziari degli Stati membri, limitando in tal modo la capacità dell'Unione di lottare efficacemente, ad esempio, contro la criminalità internazionale.

Mancanza di coordinamento

□ In materia di sicurezza

La regola della maggioranza qualificata si applicherà in particolare:

- ▶ Al controllo delle frontiere esterne dell'Unione
- ▶ Alla concessione del diritto d'asilo
- ▶ Alla lotta all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani

Nuovi campi di applicazione della regola della maggioranza qualificata

Il Trattato prevede l'istituzione di **“un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne”** e il rafforzamento dei poteri di **“Frontex”**, l'agenzia di sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione.

Frontex

Per quanto riguarda le regole per la concessione del diritto d'asilo, l'Unione europea sarà in grado di sviluppare una **politica comune in materia di asilo** e di porre fine ad un sistema basato su regole diverse applicate dai vari Stati membri.

Politica comune in materia di asilo

Il Trattato rafforza inoltre i mezzi di lotta dell'Unione europea contro **l'immigrazione illegale** e il traffico di esseri umani. Si tratterà di una politica condivisa con gli Stati membri e che ha come obiettivo di definire le regole e le condizioni di immigrazione. Le decisioni saranno d'ora in poi prese a maggioranza qualificata in co-decisione con il Parlamento europeo.

Lotta all'immigrazione politica condivisa

□ In materia penale

Il Trattato prevede l'adozione di **regole minime che definiscano infrazioni e sanzioni per un determinato numero di crimini transfrontalieri** (terrorismo, traffico di droga, riciclaggio di denaro sporco, sfruttamento sessuale delle donne, criminalità informatica...). Anche in questo settore verrà applicata la regola della maggioranza qualificata in co-decisione con il Parlamento europeo.

I Crimini transfrontalieri

Inoltre il Trattato riconosce l'Ufficio europeo di Polizia (**Europol**) che potrà assistere le polizie nazionali nella raccolta e nell'analisi delle informazioni e nel coordinare e organizzare le inchieste.

Europol

□ Verso un'Europa della giustizia

Il Trattato di Lisbona stabilisce il principio di una maggiore cooperazione a livello giudiziario in materia civile e penale, con implicazioni transnazionali, attraverso il principio del **“mutuo riconoscimento”**. Ciò significa che ogni sistema giuridico riconosce come valide e applicabili le sentenze e le decisioni prese dai sistemi giuridici degli altri Stati membri. Queste nuove misure riguardano in particolare:

Il principio del mutuo riconoscimento

- ▶ la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova
- ▶ l'accesso effettivo alla giustizia
- ▶ la cooperazione fra autorità giudiziarie degli Stati membri nell'ambito di azioni penali e di esecuzione delle decisioni
- ▶ la definizione di regole e procedure per assicurare il riconoscimento, nell'insieme dell'Unione, di tutte le forme di sentenze e di decisioni giudiziarie.

Campi di applicazione del principio del mutuo riconoscimento

In materia penale, il Trattato di Lisbona prevede tuttavia disposizioni volte a garantire agli

Il rispetto dei principi

Stati membri il rispetto dei principi fondamentali dei rispettivi sistemi giuridici nazionali.

fondamentali

Regno Unito e Irlanda hanno ottenuto deroghe (opting out) per le politiche relative alle frontiere esterne, all'asilo, all'immigrazione e alla cooperazione giudiziaria in materia civile.

Opting out per Regno Unito e Irlanda

Infine, il Trattato di Lisbona prevede la creazione di una **Procura europea**, anche se le sue competenze saranno inizialmente limitate alle infrazioni contro gli interessi finanziari dell'Unione. Il Consiglio europeo avrà comunque la facoltà di estendere, con voto all'unanimità, le competenze della Procura alla lotta contro la grande criminalità transnazionale.

La Procura europea

2.5.2 La politica sociale

Pochi sono i cambiamenti nel Trattato di Lisbona per quanto riguarda la politica sociale, che rimane, in larga misura, di competenza degli Stati membri. Sono stati tuttavia introdotti alcuni aspetti nuovi per quanto riguarda la dimensione sociale dei diritti, degli obiettivi, delle politiche e delle modalità di decisione dell'Unione.

Resta di competenza degli Stati membri

□ *I diritti sociali*

In primo luogo, la **Carta dei diritti fondamentali**, benché non sia parte integrante del Trattato, acquista valore giuridico vincolante e quindi i diritti sociali contenuti nella Carta dovranno essere garantiti dai giudici nazionali e comunitari. In particolare, per quanto riguarda gli atti dell'Unione si tratta:

La carta dei diritti fondamentali

- ▶ della libertà professionale e del diritto di lavorare
- ▶ del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa
- ▶ del diritto di negoziazione e di azioni collettive
- ▶ del diritto di tutela in caso di licenziamento ingiustificato

Alcuni diritti dovranno comunque essere garantiti

□ *Gli obiettivi sociali*

Il Trattato conferisce all'Unione nuovi obiettivi sociali quali:

Gli obiettivi

- ▶ un'economia sociale di mercato, altamente competitiva, volta al progresso sociale e alla piena occupazione
- ▶ la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni
- ▶ la giustizia e la protezione sociale
- ▶ la parità uomo/donna
- ▶ la solidarietà fra generazioni
- ▶ la protezione dei diritti dei bambini

□ *Le politiche*

Inoltre, coerentemente con quanto visto sopra, il Trattato (nella sua parte sul funzionamento dell'Unione) ha introdotto una disposizione, chiamata "clausola sociale orizzontale", che obbliga l'Unione europea a prendere in considerazione, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, una serie di esigenze sociali: promozione di un alto livello di occupazione, protezione sociale adeguata, lotta contro l'esclusione sociale, livello adeguato di istruzione, di formazione e di protezione della salute. Dovranno inoltre essere prese in considerazione la lotta contro le discriminazioni: sesso, razza, origine etnica, religione, handicap, età o orientamento sessuale.

La clausola sociale orizzontale

Ciò significa concretamente che ogni atto legislativo dell'Unione, contrario a tali principi, potrebbe essere annullato dalla Corte di giustizia.

□ *Il processo decisionale*

Il Trattato conferma che gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e dell'occupazione secondo le modalità previste e per le quali l'Unione dispone di una competenza.

*Competenza condivisa –
Azioni di appoggio*

La politica sociale figura fra le competenze condivise dell'Unione. Le azioni che quest'ultima può adottare in materia sociale, nella loro grande maggioranza, sono azioni d'appoggio e di sostegno agli Stati; possono essere decise a maggioranza qualificata. Esse riguardano in particolare:

- ▶ Il miglioramento dell'ambiente di lavoro per la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori
- ▶ le condizioni di lavoro
- ▶ l'informazione e la consultazione dei lavoratori
- ▶ l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro
- ▶ la parità uomo donna in materia di accesso al mercato del lavoro e di trattamento
- ▶ La lotta contro l'esclusione sociale e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Gli ambiti di azione

Due sono i cambiamenti nel nuovo Trattato:

Due cambiamenti

1) Introduce il **voto a maggioranza qualificata** anche per quanto riguarda la **protezione sociale** dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione (finora le decisioni venivano prese all'unanimità). Ciò significa il riconoscimento da parte di tutte le legislazioni nazionali dei periodi di lavoro effettuati ai fini dei diritti alle prestazioni sociali nei vari Stati membri.

Voto a maggioranza qualificata per la protezione sociale ai lavoratori che si spostano

E' tuttavia prevista una procedura d'appello al Consiglio europeo, qualora uno Stato membro ritenga che questo riconoscimento abbia un effetto negativo sul proprio sistema di sicurezza sociale (freno d'emergenza).

2) Prevede la possibilità per il Consiglio europeo di ricorrere ad una clausola "passerella" per decidere di estendere il voto a maggioranza qualificata nei seguenti settori:

Clausola passerella

- ▶ Misure volte a migliorare la cooperazione fra Stati membri sulla protezione dei lavoratori in caso di rescissione del contratto di lavoro
- ▶ Rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro
- ▶ Condizioni di lavoro dei cittadini di paesi terzi, in situazione regolare sul territorio degli Stati membri dell'Unione.

I servizi di interesse generale

Il Trattato conferisce ai servizi di interesse generale una base giuridica che permetterà all'Unione di definire principi e condizioni per la loro attuazione e funzionamento. Inoltre, stato aggiunto al Trattato un Protocollo sui servizi di interesse generale, i cui articoli 1 e 2 sono formulati nel modo seguente:

Articolo 1 I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea comprendono in particolare:

il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;

la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;

un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Articolo 2 Le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a

commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

▣ *Le parti sociali*

Una nuova base giuridica riconosce il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione e istituzionalizza il "vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione", che garantisce in modo permanente la concertazione tra Consiglio, Commissione e parti sociali su questioni economiche, sociali e relative all'occupazione.

Nuova base giuridica e riconoscimento del ruolo

2.5.3 La Politica regionale

L'aspetto più significativo introdotto dal Trattato è la regola della **procedura legislativa ordinaria (codecisione) con il Parlamento** europeo per i prossimi regolamenti relativi ai Fondi strutturali. Il Parlamento sarà così pienamente associato alla decisione sulla destinazione dei Fondi.

Fondi strutturali e co-decisione

Le disposizioni del nuovo Trattato sulla politica di coesione fanno riferimento alla "**coesione economica, sociale e territoriale**" e definiscono in modo più esplicito le priorità d'intervento della politica di coesione per tenere maggiormente conto delle specificità territoriali dell'UE:

Coesione economica, sociale e territoriale

- ▶ Le zone rurali
- ▶ Le zone in cui è in corso una transizione industriale
- ▶ Le regioni che soffrono di handicap naturali o demografici gravi e permanenti quali le regioni più settentrionali con una debole densità di popolazione, le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Le priorità di intervento

Inoltre, la nuova definizione del **principio di sussidiarietà** fa esplicito riferimento ai poteri locali e regionali: «un'azione dell'Unione si giustifica solo se gli obiettivi non possono essere raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati membri, sia a livello centrale, che a livello regionale e locale». **Un nuovo ruolo quindi per le regioni.**

Nuovo ruolo per le regioni

2.5.4 L'energia

Il Trattato contiene, per la prima volta, una sezione dedicata esclusivamente all'energia. Politica situata nel contesto del mercato interno e della protezione dell'ambiente, le nuove disposizioni precisano e rafforzano le competenze dell'Unione sugli obiettivi da raggiungere: il buon funzionamento del mercato, l'approvvigionamento energetico, il sostegno a nuove fonti di energie rinnovabili, l'interconnessione delle reti energetiche.

Una novità importante

L'energia entra dunque fra le **competenze condivise** fra l'Unione e gli Stati membri, allo stesso titolo dell'ambiente, dei trasporti, delle reti transeuropee, della coesione e del mercato interno.

Energia competenza condivisa

Inoltre, va segnalato che, per quanto riguarda la ricerca in questo campo, l'Unione avrà la competenza per sostenere azioni e in particolare per definire e attuare programmi di ricerca e sviluppo, senza comunque limitare le competenze degli Stati membri al riguardo.

Ricerca e sviluppo

Un elemento nuovo nel Trattato è anche la definizione del concetto di "**solidarietà**" **fra gli Stati membri**: in caso di difficoltà in materia di approvvigionamento. Il nuovo articolo 100 precisa:

La solidarietà energetica

«Fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia».

2.5.5 I cambiamenti climatici

Nel nuovo Trattato, la lotta contro i cambiamenti climatici viene inserita, **in quanto priorità**, fra gli obiettivi della **politica ambientale** e direttamente collegata alla politica

La priorità ambientale

energetica.

La procedura di decisione in materia ambientale è la procedura legislativa ordinaria (codecisione). Il voto all'unanimità è invece necessario per l'adozione di decisioni in materia fiscale, pianificazione del territorio, della gestione quantitativa delle risorse idriche e di decisioni che abbiano un impatto sulla scelta di uno Stato membro relativa alle fonti di energia e alla struttura generale del suo approvvigionamento energetico.

*Codecisione e unanimità***2.5.6 L'allargamento****□ I Criteri di adesione**

Il Trattato di Lisbona, dopo l'allargamento a 12 nuovi paesi nel 2004 e nel 2007, prende in considerazione i numerosi interrogativi sorti durante i dibattiti referendari sul progetto di Costituzione. Per la prima volta, si fa riferimento, in un Trattato comunitario, ai criteri di adesione all'Unione.

Un tema di recente dibattito

Le condizioni di adesione all'Unione sono state definite dal Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 e conosciute appunto sotto il nome di "**Criteri di Copenhagen**":

I Criteri di Copenhagen

Criterio politico: Istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto e la protezione delle minoranze etniche.

Criterio economico: economia di mercato sostenibile e in grado di far fronte alla concorrenza.

Recepimento dell'acquis comunitario: capacità di sottoscrivere gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria e di assumere gli obblighi provenienti dall'adesione con la trasposizione nell'ordinamento nazionale della legislazione comunitaria.

Il Consiglio europeo di Copenhagen menzionava inoltre un aspetto interno all'Unione europea e cioè "la sua capacità di integrazione" di nuovi Stati membri senza compromettere lo slancio di integrazione europea.

Il Trattato di Lisbona non cita espressamente i criteri di adesione, ma ha inserito i seguenti riferimenti:

I riferimenti nel Trattato

- ▶ Gli Stati membri devono rispettare i valori dell'Unione: libertà, democrazia, diritti dell'uomo e delle minoranze, stato di diritto, uguaglianza, rispetto della dignità umana.
- ▶ Lo Stato candidato trasmette la sua richiesta al Consiglio, che decide all'unanimità. Il Consiglio deve informare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.

□ Le modalità per ritirarsi dall'Unione

Per la prima volta, il Trattato contiene una clausola di ritiro dall'Unione. L'accordo per il ritiro è negoziato con il Paese membro. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, previo consenso del Parlamento europeo.

*Il processo del ritiro dall'Unione***2.5.7 Affari esteri e politica di sicurezza****□ Verso una rappresentanza esterna unica dell'Unione europea**

Abbiamo già visto nella parte relativa alle disposizioni istituzionali, la nomina di un **Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e per la politica di sicurezza**.

Più forte l'UE nel mondo

Questa carica, dovrebbe favorire lo sviluppo di una politica estera comune nonché una maggiore coerenza delle azioni esterne dell'Unione. Inoltre, il fatto di aver conferito all'Unione una **personalità giuridica**, permetterà di rafforzare il ruolo dell'Unione sulla scena internazionale, in particolare, nel commercio estero, nell'aiuto allo sviluppo e

nell'aiuto umanitario nonché nella formulazione di norme internazionali che regolino la globalizzazione.

□ *Verso una politica di difesa europea*

Il Trattato contiene aspetti significativi e del tutto nuovi in fatto di “politica di sicurezza e di difesa comuni” e getta le basi per una difesa europea. Gli aspetti più significativi riguardano:

Le basi di future novità

La **clausola di mutua difesa**: se uno Stato membro è vittima di un'aggressione, gli altri Stati membri hanno un dovere di assistenza nei confronti dello Stato aggredito.

Mutua difesa

La **clausola di solidarietà**: conferisce all'Unione e agli Stati membri il dovere di assistenza ad uno Stato membro vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo o di un attacco terroristico.

Solidarietà

Maggiori possibilità di **intervento** dell'Unione nella **lotta al terrorismo, nella prevenzione dei conflitti e nelle azioni di stabilità**.

Lotta al terrorismo

La definizione della “**cooperazione strutturata permanente**”, aperta agli Stati che si impegnano a partecipare ai principali programmi europei di equipaggiamento militare e a fornire rapidamente unità di combattimento per l'Unione europea. Questi Stati saranno così in grado di rispondere alle esigenze dell'Unione in materia di missioni militari e in particolare per rispondere alle richieste delle Nazioni Unite.

Cooperazione strutturata permanente

L'istituzione dell'“**Agenzia europea per la Difesa**” ha l'obiettivo di perseguire una politica europea degli armamenti e di coordinare gli sforzi di equipaggiamento dei vari eserciti nazionali.

Agenzia europea per la difesa

□ *Un Corpo di volontari europei per far fronte alle crisi umanitarie*

Riprendendo l'idea del progetto di Costituzione, il Trattato di Lisbona istituisce un **Corpo di volontari europei** per far fronte alle crisi umanitarie. Gli obiettivi sono quelli di offrire la possibilità ai giovani europei di impegnarsi in un progetto comune di volontariato nonché di migliorare la capacità e la visibilità dell'Unione nel campo umanitario.

I giovani europei per fronteggiare le crisi umanitarie

Inoltre, il nuovo Trattato conferisce maggiore autonomia e peso alle azioni dell'Unione nelle sue politiche di cooperazione allo sviluppo. Infatti, non parla più solo di complementarietà con le politiche degli Stati membri, ma dice: «La **politica di cooperazione allo sviluppo** dell'Unione e quelle degli Stati membri si completano e si rafforzano a vicenda». Inoltre, il testo sottolinea che la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE non solo deve essere portata avanti nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, ma deve essere presa in considerazione nell'insieme delle politiche UE quando queste ultime hanno un impatto sui paesi più poveri.

Oltre la complementarietà

2.5.8 *L'agricoltura*

Estendendo all'agricoltura la procedura di co-decisione, il nuovo Trattato conferisce maggiori poteri al Parlamento europeo. Ciò significa che, dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio dei ministri dovrà tenere conto degli emendamenti votati dal Parlamento, il quale, fino ad oggi è semplicemente consultato per un parere. Tuttavia, la procedura semplice di consultazione rimane la regola per quanto riguarda la fissazione dei prezzi agricoli, dei prelievi, degli aiuti e delle soglie quantitative di produzione.

Il Parlamento ha più potere

3 Il Processo di Ratifica del Trattato

Ungheria	05/02/2008	Finlandia	11/06/2008
Malta	06/02/2008	Irlanda (no a referendum)	12/06/2008
Francia	14/02/2008	Lettonia	16/06/2008
Romania	11/03/2008	Portogallo	17/06/2008
Polonia	02/04/2008	Repubblica slovacca	24/06/2008
Slovenia	24/04/2008	Cipro	03/07/2008
Bulgaria	28/04/2008	Paesi Bassi	08/07/2008
Lituania	08/05/2008	Belgio	10/07/2008
Austria	13/05/2008	Spagna	15/07/2008
Germania	23/05/2008	Regno Unito	16/07/2008
Lussemburgo	29/05/2008	Italia	08/08/2008
Danimarca	29/05/2008	Grecia	12/08/2008
Estonia	06/06/2008	Svezia (procedura in corso)	-
		Repubblica Ceca procedura in corso	-

3.1 Il risultato del referendum olandese

Con il 53,4% dei voti contrari, il 46,6% dei favorevoli e un'affluenza alle urne del 51,26%, la popolazione dell'Irlanda ha detto "no" al Trattato di Lisbona come fece già nel 2001 con il Trattato di Nizza.

I dati

Ha dunque avuto un esito negativo l'unico referendum di ratifica del Trattato di riforma dell'UE. Tutti gli altri Stati membri hanno infatti scelto la ratifica per via parlamentare, al momento della bocciatura irlandese avevano detto sì al Trattato quattordici Stati membri, altri lo hanno fatto nelle settimane successive: ad oggi soltanto Svezia e Repubblica Ceca non hanno ancora concluso il processo di ratifica.

Un caso unico per modalità e risultato.

Capi di Stato e di governo ed esponenti istituzionali, si sono espressi all'indomani del risultato in maniera quasi unanime auspicando la prosecuzione del cammino delle ratifiche e invitando ad un momento di riflessione allargata e condivisa da tenersi in occasione del successivo Consiglio Europeo che si sarebbe svolto una settimana dopo l'esito referendario

Avanti con le ratifiche?

Unica voce fuori dal coro quella del presidente ceco Vaclav Klaus che ha parlato di Trattato «finito» perché «non è più possibile proseguire la sua ratifica» dopo il "no" irlandese. In Italia la ratifica parlamentare dovrebbe giungere prima dell'estate, ma l'esito del referendum irlandese ha riacceso le posizioni della Lega che ha espresso «grande gioia» per il "no" del popolo d'Irlanda «ai tecnocrati e ai banchieri di Bruxelles».

Repubblica Ceca, voce fuori dal coro

Mentre l'Europa rifletteva sugli esiti del referendum, e sulle relative possibili implicazioni, apprestandosi all'ultimo Consiglio europeo presieduto dalla Slovenia, prima dell'inizio del semestre francese, l'istituto demoscopico europeo rendeva noti i risultati di un sondaggio svolto tra i cittadini irlandesi tra il 13 e il 15 giugno 2008, cioè subito dopo il referendum.

Eurobarometro alcuni dati sul ruolo dell'Informazione

Il 52% dei 2000 irlandesi interpellati ha dichiarato di non aver pienamente compreso le questioni referendarie, il 42% di non essere stato sufficientemente informato e il 37% di non aver avuto le informazioni necessarie in merito ai contenuti del Trattato. Circa un quarto di

Gli esiti del sondaggio

coloro che hanno votato “no” ha detto di non conoscere il Trattato di Lisbona. Anche tra coloro che non hanno preso parte alla votazione la maggioranza ha dichiarato di non aver votato per la scarsa comprensione della questione referendaria, mentre la partecipazione tra i giovani è stata più scarsa che tra gli adulti. In generale, giovani, donne e disoccupati hanno optato prevalentemente per il “no”, mentre professionisti, manager e pensionati hanno votato “si”.

Tra coloro che hanno espresso voto negativo molti ritengono che l’esito del referendum possa spingere l’Irlanda a rinegoziare il Trattato, mantenendo la propria neutralità e il proprio sistema fiscale, mentre quasi il 70% dei votanti ha dichiarato che la campagna per il “no” è stata più convincente.

Il fronte del NO più convincente

3.2 Una riflessione a caldo

L’esito del referendum irlandese è stato, indubbiamente una sorpresa non bella per l’Europa e ha reso tutto più difficile per diverse ragioni.

Tutto più difficile

In primo luogo perché questo rifiuto va ad aggiungersi a quello già espresso dagli stessi irlandesi al Trattato di Nizza e a quelli della Danimarca al Trattato di Maastricht e della Francia e dell’Olanda al progetto di Costituzione europea.

Non è il primo NO

Inoltre il processo di integrazione nell’UE a 27 è ancora fragile siamo nel pieno di una crisi economica e finanziaria che esigerebbe dall’Europa una forte coesione, mentre il rifiuto irlandese traduce un sentimento diffuso di egoismi nazionali e di ripiegamenti localistici indotti dalla paura di una globalizzazione che dovrebbe invece essere affrontata con larghe intese sovranazionali.

Integrazione fragile e crisi in corso

La vicenda irlandese nell’UE è nota: entrata nella Comunità europea nel 1973 l’Irlanda, allora il Paese più povero dei nove che ne facevano parte, ha conosciuto in questi anni uno sviluppo che ha del miracoloso, ma anche in gran parte spiegabile con la solidarietà europea: non solo quella dei 55 miliardi di euro messi a disposizione da Bruxelles, ma più ancora grazie ai vantaggi di una grande economia di scala, qual è il mercato unico europeo, di cui non avrebbe potuto approfittare un Paese come l’Irlanda il cui Prodotto Interno Lordo (PIL) rappresenta un modesto 1% dell’economia comunitaria.

L’Irlanda in Europa

Allora ingrata l’Irlanda del “prendi i soldi e scappa” che ha detto “no” al Trattato di Lisbona, senza il quale l’UE rischia adesso di piombare in una crisi politica e istituzionale proprio nel bel mezzo di una crisi economica e finanziaria mondiale? A parte che in politica la variabile “gratitudine” sembra poco influente, come dimostrano anche vicende nostrane, la spiegazione è troppo superficiale e comunque insufficiente.

Un Paese ingrato?

Per questo sarebbe bene approfondire la lettura del rifiuto irlandese e cercare di capire meglio le ragioni del “no” e trarne una lezione per atteggiamenti anti-europei che vanno crescendo un po’ ovunque, Italia compresa.

Una questione da approfondire

Uno dei temi sensibili resta quello della sovranità nazionale che il Trattato di Lisbona è accusato di mettere a rischio, come sembrano pensare molti anche nel Regno Unito, in Paesi di nuova adesione e persino in Germania dove, sull’argomento, è attesa una sentenza della Corte costituzionale. Che oggi in Europa si assista ad una regressione in senso “nazionalista” o, peggio, localista è sotto gli occhi di tutti. Se poi su questo, paure di varia natura innestano deliri di identità da proteggere o da restaurare allora la miscela diventa esplosiva e tutt’altro che da sottovalutare.

Sovranità nazionali localismi, paure e identità: una miscela esplosiva.

Se però, come è stato detto, “l’identità non è nel soggetto ma nella relazione” e la sovranità in questo mondo globale è nell’interdipendenza tra Stati sovrani alla ricerca di una più ampia sovranità condivisa, allora l’Europa non dovrebbe essere vista come una minaccia ma, al contrario, come una risposta alla minaccia.

Europa come risposta

Ma tutto questo andrebbe spiegato meglio ai cittadini, sia svelando loro quell’oscuro e complesso Trattato di Lisbona, ignoto ai più, e sia mostrando l’utilità delle – ancora troppo

Spiegare per non pagare la non-Europa

poche – politiche comuni o condivise nell’UE e illustrando puntigliosamente quali sarebbero oggi e potrebbero essere domani, per gli irlandesi come per gli italiani e tutti gli altri, i costi pesantissimi della non-Europa.

Sulla conoscenza del Trattato di Lisbona vale quanto si è ampiamente ripetuto per il defunto progetto di Costituzione europea, di cui questo Trattato è un po’ una brutta copia: un tema destinato ad una forma singolare e persistente di “clandestinità”.

Periste il rischio di clandestinità

Sul tema non si è praticamente visto traccia di dibattito in Europa e anche da noi non se ne parla più di tanto. A parte la manovra diversiva della Lega che invoca un referendum per salvaguardare l’identità della Padania e cogliere l’occasione per modifiche alla nostra Costituzione (dimenticandone il dettato fondamentale contenuto nell’articolo 11), il restante mondo politico non sembra affannarsi su un tema così poco caro alle dimensioni “provinciali” del nostro dibattito politico. Che poi la ratifica sia avvenuta nel caldo luglio romano quando tutti si preparano alle vacanze farà il resto per oscurare l’argomento.

In Italia la ratifica estiva non aiuta

Eppure ci sarebbero oggi molte ragioni per riflettere ed inquietarsi sugli eventuali costi della non-Europa: basta pensare che cosa ci sarebbe successo senza l’argine dell’euro, che cosa ci aspetta se non riusciremo tutti insieme a condividere una politica comune dell’energia e della ricerca, se non troveremo insieme una risposta alla crisi alimentare in corso e una soluzione equa al gran disordine del commercio mondiale. E la lista sarebbe ancora lunga, ma da noi c’è chi preferisce accanirsi a proteggere con un prestito-ponte l’“italianità” di un’azienda decotta come l’Alitalia, a interpretare il tema della sicurezza come una riduzione di diritti oggi per gli immigrati, domani per i rom fino a quando toccherà anche agli italiani-italiani. Insomma, dopo il dirompente “no” irlandese, anche il nostro Paese qualche riflessione dovrebbe farla. Magari per tenersi pronto, quando si formeranno le avanguardie di chi in Europa vuole andare avanti, a scegliere con chi stare e a valutarne tutte le conseguenze.

Molte ragioni per opporsi alla Non Europa

3.3 Il Consiglio europeo di giugno 2008 – Trattato di Lisbona e non solo

Quello svolto a giugno 2008 il vertice di chiusura della presidenza Slovena con un ordine del giorno ricco di molti punti all’interno del quale il Trattato di Lisbona e la relativa verifica della situazione delle ratifiche nazionali compariva tra molte altre questioni importanti: l’aumento dei prezzi degli alimentari e dei carburanti, le relazioni con i Balcani, il processo di Barcellona e l’Unione per il Mediterraneo, la politica di vicinato ad Est, le situazioni di crisi in Africa.

Molti punti all’ordine del giorno

Invece, con il voto negativo degli irlandesi al referendum del 12 giugno scorso, il Trattato di Lisbona e con esso il futuro dell’Unione europea ha pesato sulle discussioni in seno al Consiglio europeo, rinviando parte degli altri temi in un nuovo clima e in una prospettiva di incertezza. Sebbene molte siano state le analisi del rifiuto irlandese e le proposte avanzate per far fronte alla crisi, resta il fatto che il Trattato non entrerà in vigore il primo gennaio 2009 e che le iniziative che la presidenza francese – attualmente insediata – aveva previsto non avranno più nessuna ragion d’essere. Altre saranno le preoccupazioni e altri gli scenari da esplorare per rimettere l’Europa sui binari. Da oggi sarà necessario capire cosa succederà nel 2009, anno in cui sono previste le elezioni del Parlamento europeo e verrà designata la nuova Commissione europea.

Altre priorità per rimettere l’Europa sui binari

Anche se il disorientamento causato dal netto “no” irlandese è stato palpabile durante il Vertice, i capi di Stato e di governo si sono riuniti a ridosso di avvenimenti di fronte ai quali l’Unione europea è chiamata a dare risposte coerenti. In primo luogo sui temi delle relazioni esterne e dei negoziati di adesione: proprio in margine al Consiglio europeo è stato firmato l’Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA) con la Bosnia Erzegovina, passo concreto per il Paese sulla strada dell’adesione all’Unione europea in una prospettiva estesa, con tempi diversi, a tutti i Paesi dei Balcani.

Altre questioni importanti: Accordo di Stabilizzazione con la Bosnia Erzegovina

Non solo, ma sono stati fatti anche passi avanti nei negoziati di adesione con la Turchia e la Croazia. Per quest’ultima, si è trattato dell’apertura di due nuovi capitoli sensibili e importanti: la libera circolazione dei lavoratori e la politica sociale e dell’occupazione. Per

Proseguono i negoziati con Turchia e Croazia

quanto riguarda la Turchia, i cui negoziati, come si sa, sono alquanto più problematici, sono stati aperti due nuovi capitoli sul diritto delle società e della proprietà intellettuale. Progressi dunque sul fronte dei negoziati d'adesione, anche se, è importante segnalarlo, la Turchia continua a sperare di poter aprire anche il capitolo cruciale dell'educazione e della cultura.

L'interrogativo immediato è quindi quello di capire in che modo l'Unione europea potrà continuare i negoziati senza disporre oggi degli strumenti adeguati per nuove adesioni. Il Trattato di Lisbona, lo ricordiamo, anche se non aveva la portata politica di una Costituzione, offriva all'Europa la possibilità di mantenere aperte le sue attuali frontiere, di garantirle un posto di rilievo sulla scena mondiale e di metterla nelle condizioni di funzionare e di decidere. Ma forse, questa è una delle ragioni che hanno alimentato, in parte, le paure dei cittadini irlandesi.

Più immediato e vicino a tutti i cittadini europei, il problema dell'aumento dei prezzi delle derrate alimentari e dei carburanti. In una Bruxelles paralizzata da manifestazioni di agricoltori e camionisti sotto il peso dell'aumento del prezzo del petrolio e dei cereali, i capi di Stato e di governo hanno discusso delle conseguenze di tali aumenti per questioni quali la politica agricola comune, la politica commerciale, la politica energetica i cambiamenti climatici, la politica di cooperazione allo sviluppo.

In primo piano anche le immediate conseguenze dei rincari per i cittadini europei che, con giustificata apprensione, vedono ridursi il loro potere d'acquisto e, in molti casi, vedono concretizzarsi difficoltà obiettive ad arrivare alla fine del mese.

Se le richieste del Consiglio europeo alla Commissione hanno riguardato in particolare iniziative volte ad arginare le conseguenze sociali sui cittadini più vulnerabili, nulla di concreto e di condiviso è scaturito per quanto riguarda misure più decisive al riguardo, come ad esempio nel campo fiscale.

Incertezze sul futuro dell'Unione, nuove sfide e problemi reali di oggi, attendono il Consiglio europeo alle sue prossime riunioni: alla nuova presidenza francese il compito di esplorare tutte le possibilità per dotare l'UE di uno strumento essenziale per esistere ma anche di riportare l'Europa, se non nel cuore, almeno all'attenzione dei suoi cittadini.

3.4. Quali insegnamenti per l'Europa di domani

«L'essenziale non è sapere dove andare, ma andarci» ebbe a dire della costruzione europea uno dei suoi padri fondatori, Jean Monnet. Deve essere un po' quello che hanno pensato i capi di Stato e di governo riuniti la settimana scorsa nel Consiglio europeo di Bruxelles. Dopo il "no" di Dublino al Trattato di Lisbona è difficile dire dove andare e così è stato deciso di prendere fiato fino ad ottobre.

Così l'UE riparte con un ritmo "stop and go" che da oltre cinquant'anni non le ha impedito di raggiungere importanti risultati, dal consolidamento della pace all'unificazione di un continente diviso, dallo sviluppo economico alla realizzazione della moneta unica e molto altro ancora. Ma tutto questo non basta a convincere molti europei che questa sia la "loro" Europa, come ci è appena stato ricordato da Dublino.

Troppo facile denunciare l'inadeguatezza dello strumento referendario nazionale che ha affidato, nel caso irlandese, a meno dell'1% della popolazione europea il potere di bloccare il percorso del restante 99%. Resta però da spiegare perché, quasi ogni volta che sono stati consultati direttamente, i cittadini europei abbiano manifestato, con numeri più o meno significativi, il loro dissenso. Questi "no" non hanno impedito più di tanto all'Europa di continuare per la sua strada, ma sarebbe un errore considerarli banali incidenti di percorso. Sarebbe anche un contributo ad ingrossare il sospetto di quanti pensano che un'estensione agli altri Paesi UE dello strumento referendario darebbe, ovunque o quasi, un analogo risultato negativo.

Premesso che la ratifica parlamentare ai Trattati UE non solo non calpesta le regole della democrazia rappresentativa ma è da questa richiesta, come nel caso della Costituzione

Rincari alimentari ed energetici e impatto su alcune politiche

Rincari e riduzione del potere d'acquisto

Nessuna proposta di misure concrete

Sul Trattato si prende tempo

Prosegue lo stop and go di sempre

Quali le vere responsabilità dello strumento referendum?

Legittimità della ratifica parlamentare e ambizioni di

italiana, non c'è motivo di escludere per principio lo strumento referendario. Deve trattarsi, però di uno strumento di dimensione europea che sul destino dell'UE interroga simultaneamente l'insieme dei cittadini europei, chiamandoli tutti alla corresponsabilità nella decisione.

referendum europeo

Perché ciò possa avvenire nel rispetto della democrazia sono necessarie almeno due condizioni: da un lato una revisione di molte Costituzioni nazionali in senso sovranazionale, e non sembra che ve ne siano oggi le condizioni, e dall'altro la possibilità di un reale e diffuso dibattito a livello europeo con il contributo di media attenti agli interessi dell'Europa piuttosto che a quelli nazionali o delle rispettive proprietà.

Riforme costituzionali e dimensione europea del dibattito

Forse un giorno tutto questo potrà avvenire e sarebbe un bel giorno per la democrazia: per ora bisogna farsi bastare quello che passa il convento, in particolare per quanto concerne una politica europea dell'informazione.

Quando una politica europea dell'informazione?

Si tocca qui un punto nodale sulla formazione del consenso/dissenso alle decisioni europee. Molte e spesso contraddittorie le ragioni invocate in questi anni dai sostenitori del "no", spesso più motivate dalle politiche nazionali che da quelle europee. Ma una si presenta costante nel tempo e a tutte le latitudini: la denuncia di non trasparenza dei contenuti dei Trattati e del loro impatto concreto sulla vita dei cittadini europei. Una denuncia che non si può rispedire al mittente con un'arrogante alzata di spalle. E' una ragione che pesa come un macigno e che bisognerà rimuovere al più presto per evitare altre bocciature, magari già con un elevato tasso di astensionismo alle elezioni europee tra un anno.

Va ascoltato chi lamenta deficit di trasparenza e complessità

Certo il progetto europeo è stato ai suoi inizi un colpo di genio di una élite politica oggi priva di successori e certo la sua progressiva realizzazione è stata condotta nel tempo con grandi competenze tecniche. Ma quanto questo straordinario patrimonio è stato condiviso con i suoi attori naturali, i cittadini europei?

L'Europa non può essere è il progetto di una élite

Molto si è fatto all'interno delle cancellerie, ma si sa che la virtù principale delle diplomazie non è né la pedagogia né la trasparenza. Molto ha fatto una tecnocrazia europea tanto efficiente quanto poco capace di comunicare e di associare i cittadini al proprio prezioso lavoro. E i risultati si vedono: non sono solo i "no" referendari, ma anche un diffuso sentimento di disaffezione dei cittadini nei confronti delle loro istituzioni, opache e incapaci di rappresentare, spiegare e coinvolgere. Con la conseguenza che la democrazia si indebolisce di giorno in giorno tra uno scontento diffuso che diventa un facile terreno di cultura per populismi che noi già conosciamo e l'Europa farebbe bene a temere.

I rischi di una disaffezione crescente

E' il momento di agire, magari investendo maggiormente nell'informazione e nel confronto e cominciando dalla scuola dove si formano i futuri cittadini europei che è urgente coinvolgere fin da subito in un'avventura di pace e solidarietà che non ha eguali al mondo.

Cominciare dalla scuole

4 Europa, istruzione superiore

I cambiamenti in corso

In Europa, la riforma dell'istruzione superiore ha avuto un momento di accelerazione verso la fine degli anni '90, a partire in particolare da tre momenti chiave: le Dichiarazioni della Sorbona e di Bologna (1998 e 1999) i cui obiettivi erano di rendere i programmi di studio più compatibili fra i diversi sistemi europei e la Strategia di Lisbona (2000) per la Crescita e l'Occupazione rivista nel 2005.

La **Dichiarazione della Sorbona** del 1998 è stato il primo segnale della volontà di alcuni importanti Stati membri (Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna) di rendere **più compatibili e comparabili** i diversi sistemi europei di istruzione superiore, pur mantenendo il principio della diversità come maggiore punto di forza dell'Europa.

1998, Dichiarazione della Sorbona

Un anno dopo, a Bologna, altri 25 Stati aderirono all'iniziativa fino a raggiungere oggi il numero di **46 Stati**. Si tratta quindi di un grande sforzo di convergenza dei paesi partecipanti, che coinvolge direttamente tutte le Istituzioni europee.

1999, Dichiarazione di Bologna

- ▶ Il **processo di Bologna**, iniziato quindi nel 1999, ha come obiettivo di creare, entro il 2010, uno "**Spazio europeo per l'istruzione superiore**" (European Higher Education Area – EHEA). L'obiettivo perseguito è che nel 2010 i sistemi di istruzione superiore dei paesi europei e le singole istituzioni siano organizzati in maniera tale da garantire:
- ▶ La trasparenza e leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio
- ▶ La possibilità concreta per studenti e laureati di una mobilità in Europa per proseguire gli studi o trovare un'occupazione in un altro paese
- ▶ Una maggiore capacità di attrazione dell'istruzione superiore europea nei confronti di cittadini di paesi terzi

Processo di Bologna: obiettivi

Lo sviluppo di un'ampia base di conoscenze di alta qualità per garantire lo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

Inoltre, e più concretamente, la dichiarazione iniziale firmata a Bologna prevedeva:

...e strumenti

- ▶ Adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello (Bachelor-Master)
- ▶ Adozione di un sistema di crediti didattici – sul modello dell'ECTS (European Credit Transfer System)
- ▶ Promozione della cooperazione europea nell'accertamento della qualità
- ▶ Promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore.

La **Strategia di Lisbona** per la Crescita e l'Occupazione, lanciata nel 2000 e rivista nel 2005, fissa come obiettivo la riforma di un sistema dell'insegnamento/dell'istruzione superiore ancora molto frammentato in un sistema più solido, integrato e convergente, basato sull'economia della conoscenza.

2000, Strategia di Lisbona

Gli obiettivi fissati nel quadro del processo di Bologna sono stati in parte raggiunti e in parte ampliati con l'inclusione nel 2003 di un terzo livello nel sistema (PhD) e con la **dichiarazione di Bergen** del 2005 che ribadisce "l'importanza dell'istruzione superiore per potenziare la ricerca e l'importanza della ricerca per sostenere l'istruzione superiore per lo sviluppo economico e culturale delle nostre società e per una maggiore coesione sociale".

Sviluppi più recenti

In vista della scadenza del 2010, nell'ottobre 2007, è stato adottato a Lisbona un ambizioso **programma d'azione 2007-2009** per proseguire l'attuazione del processo di Bologna. La prossima Conferenza ministeriale si svolgerà a Lovanio nel 2009.

Programma d'azione 2007-2009

Uno studio fatto per la Commissione europea nel 2006, trae le seguenti conclusioni:

1. **Deficit di competitività:** ad oggi, molte università europee non sono competitive a livello globale né per quanto riguarda la mobilità degli studenti europei né per quanto riguarda la capacità d'attrazione degli studenti di paesi terzi e nemmeno per quanto riguarda l'eccellenza dell'istruzione e della ricerca. Le riforme necessarie non possono essere fatte nei limiti degli schemi e degli investimenti previsti.
2. **Deficit di investimenti:** l'investimento (pubblico e privato) nell'istruzione superiore nell'Unione europea è solo dell'1,3% del PIL, mentre è del 2,5% in Canada e del 3,25 % negli Stati Uniti. La differenza è soprattutto dovuta ad un maggiore investimento privato. I paesi europei che investono maggiormente nell'istruzione superiore sono la Danimarca (2,8%), la Svezia (2,3%) e la Finlandia (2,1%). Per poter raggiungere i livelli di investimento degli Stati Uniti, l'Unione europea dovrebbe investire almeno 140 miliardi di Euro in più ogni anno

Nel suo documento COM (2006) 208 final - "Portare avanti l'agenda di modernizzazione delle Università: Istruzione, Ricerca e Innovazione", la Commissione precisa: "La **modernizzazione** delle università europee, con i loro ruoli correlati di istruzione, ricerca e innovazione, è riconosciuta quale **condizione essenziale per il successo della più ampia Strategia di Lisbona**, ma anche quale elemento della tendenza generalizzata a passare ad un'economia sempre più globale e basata sulla conoscenza".

I principali punti sull'agenda del cambiamento sono stati identificati e ad essi il Consiglio europeo ha conferito un ulteriore impulso: la R&S e le università sono state definite le **basi della competitività europea**. Il Consiglio europeo di primavera del 2006 si è trovato d'accordo sulla necessità di una più intensa azione a livello europeo per portare avanti questa agenda nelle università e nel mondo della ricerca e attuarla entro la fine del 2007 nel contesto del rinnovato partenariato per la crescita e l'occupazione. Nei programmi nazionali di riforma basati sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, gli Stati membri fanno in generale riferimento a tali tematiche, ma pochi di essi vi riconoscono una priorità nazionale. Tali cambiamenti sono però necessari per rigenerare la **strategia propria dell'Europa** evitando di copiare modelli di importazione e servono anche a rafforzare il **ruolo delle università nella società**, in un'Europa culturalmente e linguisticamente diversificata.

A tal fine, parallelamente alle precipue radici, locali, regionali e nazionali delle università, il quadro europeo acquista una sempre maggiore importanza. La dimensione europea offre vantaggi potenziali di scala, una maggiore diversità e ricchezza intellettuale delle risorse nonché maggiori opportunità di cooperazione e di competizione tra istituzioni".

La comunicazione della Commissione precisa inoltre i cambiamenti necessari nelle università affinché possano assumere appieno il loro ruolo nella creazione della società basata sulla conoscenza enunciata nella strategia di Lisbona. In sintesi, qui di seguito, le raccomandazioni della Commissione per il futuro:

- ▶ **Abbattere le barriere** attorno alle università in Europa: il livello di **mobilità** tanto geografico che intersettoriale deve aumentare in modo significativo.
- ▶ Assicurare una **reale autonomia e responsabilità** delle università: nuovi sistemi di *governance* interna basati su priorità strategiche, e su una gestione professionale delle risorse umane, degli investimenti e delle procedure amministrative.
- ▶ Incentivare **partenariati** strutturati **con il mondo dell'economia** per rispondere meglio e più celermente alle esigenze del mercato.
- ▶ Fornire il giusto mix di **abilità e competenze** per il mercato del lavoro.
- ▶ Accrescere **l'interdisciplinarietà** e la **transdisciplinarietà**: le università dovrebbero essere in grado di riconfigurare i loro programmi di insegnamento e di

Conclusioni studio CE

Deficit di competitività

Deficit di investimenti

Obiettivi dell'Unione europea

R&S e le università sono le basi della competitività europea

... Raccomandazioni della Commissione sulla modernizzazione

Abbattere le barriere

Autonomia delle università

Partenariati

Mix di abilità e competenze

Approccio multidisciplinare

ricerca per cogliere le opportunità offerte da nuovi sviluppi negli ambiti esistenti e da nuove linee emergenti di indagine scientifica. Ciò richiede che ci si concentri meno su singole discipline scientifiche e maggiormente su ambiti di ricerca (ad es. energia verde, nanotecnologie) correlandoli maggiormente con ambiti complementari e apparentati (comprese le scienze umane, le scienze sociali, le abilità imprenditoriali e manageriali) oltre a incoraggiare l'interazione tra studenti, ricercatori e gruppi di ricerca grazie ad una maggiore mobilità tra discipline, settori e ambiti di ricerca.

- ▶ Attivare le conoscenze mediante **l'interazione con la società**: le università devono rendere chiara la pertinenza delle loro attività, soprattutto quelle legate alla ricerca, condividendo le conoscenze con la società e rafforzando il dialogo con tutti gli interessati.
- ▶ Premiare **l'eccellenza** al massimo livello: le singole università dovrebbero identificare gli ambiti specifici in cui sono in grado di raggiungere l'eccellenza e concentrarsi su di essi.
- ▶ Rendere lo spazio europeo dell'istruzione superiore e lo spazio europeo della ricerca **più visibili e attraenti** per il resto del mondo.

Interazione con la società

Eccellenza

Lo spazio europeo dell'istruzione superiore

Per quanto riguarda il finanziamento dell'istruzione superiore e l'obiettivo di **ridurre il deficit di finanziamento** e assicurare una **maggiore efficacia** dei finanziamenti nell'istruzione e nella ricerca, la Commissione precisa: «Considerato il ruolo importante delle università nella ricerca europea, l'obiettivo dell'UE di investire il 3% del PIL nella R&S entro il 2010 comporta un maggiore investimento nella ricerca universitaria. La Commissione propone che l'UE debba anche porsi l'obiettivo, entro un decennio, di consacrare almeno 2% del PIL (compresi i finanziamenti sia pubblici che privati) ad un settore modernizzato dell'istruzione superiore. Da studi effettuati dall'OCSE, ad esempio, emerge che il denaro speso per ottenere qualifiche universitarie produce dei ritorni superiori ai tassi di interesse reali».

finanziamento

La Commissione inoltre, nella sua comunicazione COM (2006) 30 final : "E' ora di cambiare marcia: **un nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione**", precisa gli obiettivi di finanziamento dell'istruzione superiore: "Entro la fine del 2007, le università dovrebbero essere autorizzate ed incoraggiate a cercare **fonti di finanziamento complementari nel settore privato**, a sopprimere gli ostacoli giuridici e di altra natura alla costituzione di partenariati pubblico-privato fra le università e le imprese, a dotare tutte le università tecniche di un ufficio per il trasferimento delle tecnologie nonché a creare un **Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (EIT)**. Per migliorare la capacità d'innovazione occorrerà migliorare le competenze in campo matematico e scientifico; sarebbe opportuno che gli Stati membri rendessero obbligatorio l'insegnamento di due lingue straniere nel loro sistema scolastico nazionale. **L'obiettivo** dell'UE dovrebbe essere di riservare all'insegnamento superiore, **entro il 2010, almeno il 2% del PIL**".

Il Consiglio europeo di primavera del 2008 ha avviato la riflessione sul **futuro della Strategia di Lisbona** per il dopo 2010. Per quanto riguarda in particolare l'istruzione, le principali conclusioni del Consiglio europeo sono le seguenti: sono necessari sforzi ulteriori, incluso nel settore privato, per **potenziare e rendere più efficaci gli investimenti** nella ricerca, nella creatività, nell'innovazione e nell'istruzione superiore e conseguire l'obiettivo del 3 % degli investimenti nel settore ricerca e sviluppo. È necessario consentire alle università di sviluppare partenariati con il mondo imprenditoriale in modo da poter beneficiare di **finanziamenti complementari privati**.

Ultimi sviluppi a livello europeo: il Consiglio europeo di primavera del 2008

Per diventare un'economia veramente moderna e competitiva e prendendo le mosse dai lavori svolti sul futuro della scienza e della tecnologia e sulla modernizzazione delle università, gli Stati membri e l'UE devono rimuovere le barriere alla libera circolazione delle conoscenze, creando una "**quinta libertà**" fondata su quanto segue:

La quinta libertà

- ▶ Il potenziamento della mobilità transfrontaliera dei ricercatori, come pure di studenti, scienziati e docenti universitari
- ▶ Un mercato del lavoro più aperto e competitivo per i ricercatori europei, che offra migliori strutture di carriera, trasparenza e condizioni favorevoli alla famiglia
- ▶ L'ulteriore attuazione delle riforme dell'istruzione superiore
- ▶ La promozione dell'eccellenza scientifica
- ▶ La promozione del reciproco riconoscimento delle qualifiche.

La creazione di un **Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia**: la decisione finale, a livello europeo, dovrebbe intervenire prossimamente.

Imminente creazione dell'EIT

La proposta della Commissione di dichiarare il 2009 "Anno europeo della creatività e dell'innovazione". Secondo le dichiarazioni del Commissario Jan Figel, l'Anno europeo dovrebbe costituire un mezzo d'azione efficace per sensibilizzare l'opinione pubblica, per diffondere informazioni su buone pratiche, per stimolare l'istruzione, la ricerca, la creatività e l'innovazione e infine per promuovere il dibattito e il cambiamento. Associando misure a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, l'Anno europeo permetterà di creare sinergie e contribuire al dibattito su temi precisi.

2009 proposto come Anno della creatività e dell'innovazione

Materiale a cura di

