

Tra le **novità più significative** introdotte dal trattato ricordiamo:

- la nuova *ripartizione del numero dei rappresentanti degli Stati membri nelle istituzioni e negli organi comunitari*;
- l'ampliamento dei *poteri del Presidente della Commissione europea*;
- una drastica riduzione dei casi in cui il Consiglio deve deliberare all'unanimità;
- le modifiche *all'ordinamento giudiziario comunitario*;
- l'introduzione di una *procedura di preavviso* nel caso in cui siano constatate violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro.

**L'Europa a 27 il tr.
Lisbona**

9. L'adesione di nuovi Stati e l'Europa a 27

Successivamente alla caduta del muro di Berlino e alla dissoluzione del blocco sovietico ben dieci paesi dell'Europa centrale e orientale (i PECO) avevano presentato domanda di adesione all'Unione europea, cui si aggiungevano le richieste di Malta e di Cipro.

L'adesione dei nuovi Stati è stata un'operazione molto delicata, sia sotto il profilo politico, richiedendosi uno stabile assetto democratico, sia dal punto di vista economico. Il livello di sviluppo delle economie dei paesi dell'Est era notevolmente inferiore rispetto alla media degli Stati membri dell'Unione europea. Inoltre il processo di allargamento suscitava le preoccupazioni di molti Stati membri, timorosi di dover rinunciare a parte dei finanziamenti europei che sarebbero stati stornati verso i nuovi paesi aderenti.

Nonostante le difficoltà, il processo di allargamento è proseguito, fino ad arrivare al **16 aprile 2003**, quando sono stati firmati ad **Atene** i trattati di adesione con 10 nuovi Stati, 8 dei quali appartenenti all'ex-blocco comunista (Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia) e 2 all'area del Mediterraneo (Cipro e Malta), che sono entrati tutti a pieno titolo tra gli Stati membri **dal 1° maggio 2004**.

Successivamente è stato firmato anche il trattato di adesione con la **Romania** e la **Bulgaria** che, **dal 1° gennaio 2007**, fanno anch'essi parte dell'Unione europea, attualmente comprendente **27 paesi**.

10. Il Trattato di Lisbona

In relazione al processo di allargamento e all'insoddisfazione per le riforme apportate dal Trattato di Nizza si era deciso di procedere all'approvazione di un vero e proprio testo costituzionale europeo. Tale Testo è stato così firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Il compito di preparare la bozza di **Costituzione europea** era stato affidato dal Consiglio europeo, con la dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, alla *Convenzione europea*, un orga-

nismo creato appositamente nel febbraio 2002 e formato da rappresentanti delle istituzioni europee e dei parlamenti e governi nazionali degli Stati membri e degli Stati candidati. Dopo un intenso lavoro, il 18 luglio del 2003 la Convenzione ha presentato il progetto completo di «*Traité établissant une Constitution européenne*», in seguito modificato e firmato durante la conferenza intergovernativa di Roma nell'ottobre 2004.

Successivamente si è aperta la delicata fase della ratifica nei singoli Stati, che ha visto il «no» maggioritario dei votanti francesi e olandesi nelle consultazioni referendarie svoltesi il 29 maggio e il 1° giugno 2005. Dopo circa due anni di completa paralisi, soltanto nel corso del Consiglio europeo del 21/22 giugno 2007, è stato deciso di **abbandonare l'idea di sostituire ai trattati europei un unico testo di livello costituzionale** e di convocare una nuova conferenza intergovernativa per procedere invece ad una riformulazione dei trattati preesistenti, recependo molte delle modifiche proposte nel 2004.

Tale CIG si è aperta il 23 luglio 2007 e ha concluso i lavori il 19 ottobre 2007 con l'approvazione del *Trattato che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea*, **firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007**.

Il nuovo testo, eliminando ogni riferimento alla Costituzione europea e ai suoi simboli, **modifica sostanzialmente il Trattato sull'Unione europea (TUE)** e il Trattato istitutivo della Comunità europea. Quest'ultimo viene anche modificato nel nome e diventa «**Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**» (TFUE).

Il **Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009** con la conseguenza che adesso l'ordinamento dell'Unione europea trae le sue fondamenta nel nuovo TUE e nel TFUE, mentre scompaiono i termini «Comunità europea» e l'aggettivo «Comunitario» per indicare tutto ciò che era commesso con la CE.

Il nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE) conserva la denominazione di **Trattato sull'Unione europea** ed è suddiviso in 6 titoli: *disposizioni comuni* (titolo I), *disposizioni relative ai principi democratici* (titolo II), *disposizioni sulle istituzioni* (titolo III), *disposizioni su una cooperazione rafforzata* (titolo IV), *disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune* (titolo V) e *disposizioni finali* (titolo VI). Le novità di maggior rilievo riguardano i primi tre titoli.

Il primo accoglie un esplicito riferimento ai valori sui quali si fonda l'Unione, una chiara ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri e un definitivo richiamo ai diritti fondamentali dell'uomo che l'Unione si impegna a garantire e rispettare. Per quanto riguarda la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, questo documento diventa giuridicamente vincolante per tutte le istituzioni europee anche se non è incorporato nei nuovi trattati, ma resta un testo separato esplicitamente richiamato.

Nel secondo titolo del TUE, invece, sono inseriti alcuni articoli relativi alla vita democratica dell'Unione e, in particolare il *principio dell'uguaglianza giuridica dei cittadini*, della *democrazia rappresentativa*, sulla *democrazia partecipativa* e il *diritto di iniziativa dei cittadini e il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione*.

Nel terzo titolo, infine, trovano spazio tutte le principali norme che riguardano le istituzioni europee; particolarmente importante è il pieno coinvolgimento del Consiglio europeo al quale è attribuito uno specifico ruolo istituzionale. Quest'organo, infatti, precedentemente non era una vera e propria istituzione europea, ma una semplice riunione dei Capi di Stato e di Governo anche se in quella sede erano prese le decisioni più importanti per il futuro dell'Unione europea.

Il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** ha un taglio più operativo e raccoglie tutte quelle disposizioni volte a regolare le competenze e a delimitare il campo d'azione dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona

Anche nel TFUE sono inserite molte novità presenti nella Costituzione del 2004. In particolare:

- sono aggiunti nuovi obiettivi (circa un trentina) che l'Unione europea deve perseguire. Tra questi si ricordano: la pace, la piena occupazione, lo sviluppo sostenibile, la tutela della diversità culturale, la solidarietà, la coesione e la protezione dei cittadini;
- sono estesi i settori per i quali si può decidere con una votazione a maggioranza qualificata (e non all'unanimità) rendendo in tal modo il processo decisionale più semplice;
- quasi tutti gli atti europei sono adottati con la procedura di codecisione (la **nuova procedura legislativa ordinaria**), che prevede un coinvolgimento a pieno titolo del Parlamento europeo;
- vi è una chiara distinzione tra **atti legislativi europei** e **atti non legislativi**;
- è introdotta una **clausola di recesso** dall'Unione, per cui se uno Stato membro intende abbandonare l'organizzazione potrà farlo liberamente seguendo una specifica procedura.

LA STRUTTURA DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (TUE)	
Preambolo	
Titolo I	Disposizioni comuni
Titolo II	Disposizioni relative ai principi democratici
Titolo III	Disposizioni relative alle istituzioni
Titolo IV	Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate
Titolo V	Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune
Capo I	Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione
Capo II	Disposizioni specifiche sulla PESC (con due Sezioni)
Titolo VI	Disposizioni finali

Il Trattato sull'Unione europea riformato consta, oltre che del preambolo, di 55 articoli che, a seguito del consolidamento, hanno la «rinumerazione» progressiva da 1 a 55.

LA STRUTTURA DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE)	
Preambolo	
Parte I Principi	Tit. I. Categorie e settori di competenza dell'Unione Tit. II. Disposizioni di applicazione generale
Parte II Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione	
Parte III Politiche e azioni interne dell'Unione	Tit. I. Mercato interno Tit. I bis. Libera circolazione delle merci Tit. II. Agricoltura e pesca Tit. III. Libera circolazione persone, servizi, capitali (con 4 Capi) Tit. IV. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (con 5 Capi) Tit. V. Trasporti Tit. VI. Norme comuni concorrenza, fiscalità, ravvicinamento legislazioni (con 3 Capi e Sezioni) Tit. VII. Politica economica e monetaria (con 5 Capi) Tit. VIII. Occupazione Tit. IX. Politica sociale Tit. X. Fondo sociale europeo Tit. XI. Istruz., formaz. professionale, gioventù e sport Tit. XII. Cultura Tit. XIII. Sanità pubblica Tit. XIV. Protezione dei consumatori Tit. XV. Reti transeuropee Tit. XVI. Industria Tit. XVII. Coesione economica, sociale e territoriale Tit. XVIII. Ricerca e sviluppo tecnologico e spazio Tit. XIX. Ambiente Tit. XX. Energia Tit. XXI. Turismo Tit. XXII. Protezione civile Tit. XXIII. Cooperazione amministrativa
Parte IV Associazione dei paesi e territori d'Oltremare	
Parte V Azione esterna dell'Unione	Tit. I. Disposiz. gen. sull'azione esterna dell'Unione Tit. II. Politica commerciale comune Tit. III. Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario (con 3 Capi) Tit. IV. Misure restrittive Tit. V. Accordi internazionali Tit. VI. Relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi e delegazioni dell'Unione Tit. VII. Clausola di solidarietà

Parte VI Disposizioni istituzionali e di bilancio	Tit. I. Disposizioni istituzionali (con 3 Capi e Sezioni) Tit. II. Disposizioni finanziarie (con 6 Capi) Tit. III. Cooperazioni rafforzate
Parte VII Disposizioni generali e finali	

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consta, oltre che del preambolo, di 358 articoli.

CRONOLOGIA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA	
9-5-1950	È la data di nascita dell'attuale Comunità europea. Il Ministro francese degli affari esteri Robert Schuman propone di mettere in comune la produzione e il consumo del carbone e dell'acciaio e di creare, a tale scopo, un'organizzazione europea tra Francia e Germania aperta all'adesione degli altri Paesi europei.
14-11-1950	Firma a Roma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU, che entrerà in vigore sul piano internazionale il 3 settembre 1953.
18-4-1951	Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) viene firmato a Parigi e prontamente ratificato dai parlamenti dei «Sei» (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania, Francia e Italia).
27-5-1952	I «Sei» firmano il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED).
23-7-1952	Entra in vigore il Trattato CECA.
30-8-1954	L'Assemblea nazionale francese rifiuta la ratifica del Trattato CED che era stato firmato a Parigi, da parte degli stessi sottoscrittori del Trattato CECA, il 27 maggio 1952.
1/3-6-1955	Conferenza di Messina da cui prende il via il progetto di una comunità nucleare e del mercato comune.
25-3-1957	I «Sei» firmano i Trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom).
1-1-1958	Entrano in vigore i Trattati istitutivi della CEE e della CEEA.
1-1-1959	Viene attuata una prima riduzione del dieci per cento dei dazi doganali tra gli Stati membri.
4-1-1960	Firma della Convenzione di Stoccolma che istituisce l'EFTA (in vigore dal 4 maggio) tra Regno Unito, Norvegia, Svizzera, Austria, Portogallo, Danimarca e Svezia.
1-9-1961	Entra in vigore il primo regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.
14-1-1962	Dopo lunghi e aspri negoziati la politica agraria comunitaria vede finalmente la luce. Viene istituito il FEOGA . Il Consiglio dei ministri decreta il passaggio alla seconda tappa dell'integrazione europea.

Capitolo 1

La struttura dell'Unione europea

Sommario

1. L'Unione europea. - 2. L'assetto istituzionale dell'Unione europea. - 3. Unione europea e quadro istituzionale unico. - 4. L'adesione all'Unione. - 5. Il recesso dall'Unione. - 6. I rapporti tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione.

1. L'Unione europea

A) I valori e gli obiettivi

Con la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona viene a cadere la distinzione tra Comunità europea e Unione europea e si fa riferimento ad un unico ente: l'**Unione europea**. La stessa infatti come recita l'art. 1, par. 3 TUE **sostituisce e succede alla Comunità europea e le viene attribuita personalità giuridica unica**.

Alla strutturazione unitaria di un unico soggetto giuridico, tuttavia, non corrisponde l'impianto testuale disegnato a Lisbona dove i trattati continuano a essere due, integrati e modificati: il **Trattato sull'Unione europea** e il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** sostitutivo del Trattato CE. I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. Mentre il *Trattato sull'Unione europea* diventa un Trattato di base (legge fondamentale), contenente le norme essenziali che stabiliscono i valori ed principi fondamentali, le competenze, l'assetto istituzionale dell'Unione, il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* diventa un trattato applicativo, fissa le regole di funzionamento delle istituzioni, dei suoi organi, disciplina il mercato interno e le politiche, definendone il quadro di riferimento.

Ciò che rileva nel Trattato di Lisbona è il richiamo ai valori con cui il nuovo Trattato sull'Unione europea apre il titolo I sulle disposizioni comuni. Valori fondamentali e comuni agli Stati membri che figurano all'art. 2 del TUE, anteposti per la prima volta agli obiettivi dell'Unione europea: «.....*il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*».

E su tali valori che l'Unione europea, servendo i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e dei suoi Stati membri, persegue i **seguenti obiettivi**:

— promuove la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli;

- offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate;
- instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa;
- combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore;
- promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri;
- rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo;
- istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro;
- nelle relazioni con il resto del mondo, contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

B) I principi democratici

Per la prima volta sono riconosciuti in modo esplicito i **principi democratici** (artt. 9-12 TUE) su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione europea: il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alle istituzioni dell'Unione, il principio della democrazia rappresentativa e quello della democrazia partecipativa.

Nell'articolo 9 TUE dove viene enunciato il *principio di uguaglianza dei cittadini* si sottolinea il rispetto nei confronti dello stesso che l'Unione deve garantire nell'esercizio delle sue attività così come deve essere posta uguale attenzione ai cittadini da parte delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Maggiore chiarezza al suddetto principio vi provvedono probabilmente gli articoli seguenti (artt.10 e 11 TUE) relativi al principio di democrazia rappresentativa e partecipativa.

Mentre il *principio di democrazia rappresentativa*, l'unico sul quale si poggia il funzionamento dell'Unione, prevede che la rappresentanza dei cittadini è diretta nell'ambito del Parlamento europeo, tenuto conto delle elezioni a suffragio universale, ma si manifesta indirettamente in seno al Consiglio europeo attraverso la presenza dei capi di Stato o di governo e in seno al Consiglio, tramite i propri governi, il *principio di democrazia partecipativa* asserisce che i cittadini e le associazioni di cittadini hanno il diritto di partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione. Dalla loro parte, alle istituzioni è attribuito l'obbligo — in linea con il cd. **principio di prossimità e trasparenza** — di adottare le decisioni, il più possibile, aperte e vicine ai cittadini.

La partecipazione alla vita democratica dell'Unione impegna quindi i seguenti soggetti:

- i partiti politici, a livello europeo, che attraverso la loro azione contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini;
- le istituzioni europee, tramite gli opportuni canali, mirano a far conoscere e scambiare pubblicamente le opinioni dei cittadini e delle associazioni rappresentative e a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare;
- i cittadini dell'Unione (in numero di almeno un milione) ricorrono alla possibilità di invitare la Commissione europea a presentare una proposta appropriata — sulla scorta delle iniziative popolari presenti negli Stati membri — su materie in merito alle quali gli stessi cittadini ritengono necessario l'adozione di un atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati.

Il ruolo dei parlamenti nazionali

C) Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Con il Trattato di Lisbona il **ruolo dei parlamenti nazionali** viene rafforzato. La novità di rilievo riguarda l'**istituzionalizzazione della partecipazione** dei suddetti parlamenti all'attività dell'Unione europea attraverso l'inserimento del nuovo art. 12 nel Trattato sull'Unione europea (TUE) con il quale si riconosce che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione.

Tale partecipazione avviene nel modo seguente:

- i parlamenti nazionali sono informati dalle istituzioni e ricevono i progetti di atti legislativi. Intercede un periodo di otto settimane tra la data di trasmissione dei progetti legislativi ai parlamenti nazionali e la data d'iscrizione all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio entro cui non può essere constatato alcun accordo relativo al progetto legislativo;
- i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà. In tal caso, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo, ciascun Parlamento nazionale può inviare un parere motivato nel quale sono espresse le ragioni per cui il progetto non è conforme ai principi di sussidiarietà. Se i pareri motivati rappresentano un terzo (un quarto se riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, il progetto deve essere riesaminato e si può decidere di mantenerlo, di ritirarlo o modificarlo e la decisione deve essere motivata. Se i pareri motivati rappresentano la maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali e si decide di mantenere il progetto, la Commissione spiega in un parere motivato che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere con i pareri motivati dei parlamenti nazionali sono poi sottoposti all'esame del legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura.

- La vigilanza sulla conformità o meno sul rispetto del principio di sussidiarietà può avvenire anche attraverso il ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea proposto da uno Stato membro a nome del suo parlamento nazionale;
- i parlamenti nazionali partecipano, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione nell'attuazione delle politiche dell'Unione nel settore e sono associati al controllo politico messo in atto dall'Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust;
 - i parlamenti nazionali partecipano alle procedure di revisione dei trattati prima, attraverso la notifica dei progetti di revisione eseguita presso gli stessi e in seguito, qualora il Consiglio europeo decida per l'esame delle modifiche proposte, con la convocazione della convenzione composta dai loro rappresentanti in preparazione della conferenza intergovernativa;
 - i parlamenti nazionali sono informati delle domande di adesione all'Unione europea;
 - i parlamenti nazionali partecipano alla cooperazione interparlamentare. In tal caso il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione interparlamentare. Una conferenza di organi parlamentari specializzati può contribuire a tale cooperazione, promuovendo lo scambio di informazioni, organizzando conferenze interparlamentari su temi specifici oppure per discutere su argomenti di politica estera e di sicurezza comune senza mai vincolare i Parlamenti nazionali.

2. L'assetto istituzionale dell'Unione europea

A) Nozioni introduttive

Il perseguimento degli obiettivi che l'Unione europea propone è affidato alle *istituzioni* elencate all'art. 13 TUE:

- il Parlamento europeo, che svolge insieme al Consiglio la funzione legislativa e la funzione di bilancio; esercita, inoltre, funzioni di controllo;
- il Consiglio europeo, che ha sostanzialmente un ruolo di indirizzo politico;
- il Consiglio, che svolge insieme al Parlamento europeo la funzione legislativa e la funzione di bilancio;
- la Commissione europea, cui compete la funzione esecutiva e di iniziativa legislativa;
- la Corte di giustizia dell'Unione europea, che esercita la funzione giurisdizionale;
- la Banca centrale europea, cui è riservata la politica monetaria dell'Unione;
- la Corte dei conti, che svolge funzioni di controllo sulla gestione finanziaria.

Il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo sono assistiti da un *Comitato economico e sociale* e da un *Comitato delle regioni*, che svolgono funzioni consultive.

Sono inoltre istituiti altri comitati, organismi ed agenzie.

Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo

Nell'assetto istituzionale delineato dai trattati del 1957 il ruolo del Parlamento europeo era notevolmente ridimensionato rispetto all'importanza che ha assunto negli anni successivi. Gli scarsi poteri decisionali che gli erano attribuiti e la mancanza di una chiara legittimazione popolare (la prima elezione diretta si è avuta soltanto nel 1979) concorrevano a rendere questa istituzione un semplice organismo di consultazione, attribuendo al Consiglio il quasi monopolio della funzione legislativa.

Le riscritture dei trattati istitutivi hanno progressivamente attribuito maggiori poteri normativi al Parlamento, dapprima con l'introduzione della *procedura di cooperazione* (Atto unico europeo) e successivamente con la generalizzata adozione della *procedura di codecisione* (Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza). Un rafforzamento dei poteri del Parlamento si è avuto, inoltre, con la doppia investitura nella procedura di nomina della Commissione e la facoltà di istituire Commissioni di inchiesta, nonché con altri strumenti giuridici che saranno esaminati nei successivi capitoli. **Determinante, in proposito, è stato il Trattato di Lisbona**; grazie alle modifiche introdotte è ora esplicitamente stabilito all'art. 14 TUE che il Parlamento esercita funzioni legislative e di bilancio «congiuntamente al Consiglio».

Il Trattato di Lisbona, inoltre, oltre che sul ruolo del Parlamento incide sulla partecipazione più ampia al processo decisionale da parte dei cittadini dell'Unione (cd. iniziativa popolare) e dei parlamenti nazionali.

Allo stato dell'arte appare meno giustificato parlare di un **deficit democratico** dell'Unione con riferimento ai poteri del Parlamento europeo.

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

ISTITUZIONE	MEMBRI	NOMINA	COMPETENZE
Parlamento europeo	751	A suffragio universale diretto	Funzione legislativa e di bilancio
Consiglio europeo	capi di Stato e di governo degli Stati membri		Da all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali
Consiglio	1 rappresentante per Stato membro	Ogni Stato designa il proprio rappresentante	Funzioni legislative di bilancio
Commissione	1 cittadino per Stato membro	Nominati dal Consiglio di comune accordo con il Presidente eletto sulla base delle proposte presentate dagli Stati membri	Funzioni di proposta, esecutive, di vigilanza di coordinamento e di rappresentanza

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA			
Corte di giustizia dell'Unione europea	1 giudice per ogni Stato membro	Nominati dai capi di Stato o di governo dei paesi membri appartenenti all'area euro	Funzioni giurisdizionali
Banca centrale europea	sei membri dei paesi aderenti all'euro più i governanti delle banche centrali nazionali della zona euro	Nominati dal Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo	Controllo della liquidità
Corte dei conti	1 cittadino per ogni Stato membro		Controllo generale sulle entrate e sulle spese dell'Unione

Rispetto alla tradizionale ripartizione dei poteri degli Stati nazionali l'ordinamento dell'Unione presenta alcune particolarità:

- l'iniziativa legislativa spetta, in linea di principio, alla Commissione, l'unica istituzione deputata a presentare proposte normative;
- il Parlamento, il Consiglio e la Commissione realizzano, nella combinazione del loro rispettivo operato, il cosiddetto *triangolo decisionale*.

B) Il principio delle competenze di attribuzione

Il principio fondamentale che regola l'attività delle istituzioni dell'Unione si può desumere dal secondo comma, paragrafo 2, dell'art. 13 TUE, in virtù del quale «**ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati**». Si tratta di una disposizione che va letta in parallelo con quella contenuta nel secondo comma dell'art. 5 TUE: «In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da quelli stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Si stabilisce in questo modo il cosiddetto **principio delle competenze di attribuzione**.

In virtù di tale principio l'Unione, a differenza dei singoli Stati membri, può operare solo in quei settori e per quelle finalità esplicitamente previsti dai trattati. Ciò perché l'Unione non è un soggetto originario di diritto internazionale, come lo sono i singoli Stati, ma è un soggetto derivato, ovvero dispone solo di quei poteri che gli Stati membri, titolari della «competenza delle competenze», hanno deciso di conferirle, rinunciandovi espressamente.

A conferma di quanto previsto dalla norma, l'art. 296 TFUE prescrive l'obbligo di motivazione per l'adozione di tutti gli atti giuridici, rendendo in tal modo necessaria l'indicazione di una base giuridica, ovvero della disposizione specifica da cui l'Unione trae la sua competenza a deliberare su quel dato argomento.

Così come le competenze dell'Unione non si presumono ma devono risultare da norme dei trattati, anche i poteri delle istituzioni, attraverso cui tali competenze sono concretamente esercitate, devono essere esplicitamente previsti.

3. Unione europea e quadro istituzionale unico

Quello sopra descritto è l'assetto istituzionale proprio dell'Unione europea che, in virtù di quanto previsto dall'art. 7 TFUE, costituisce anche il quadro istituzionale che garantisce il perseguimento delle politiche proprie dell'Unione. Ai sensi del citato articolo, infatti, «l'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze».

Il quadro istituzionale unico

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tale principio era regolato dalla precedente versione dell'art. 3 TUE che prevedeva che «l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi ... Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine».

La disposizione in esame era resa necessaria dal fatto che, mentre oggi si ha un'unica entità, o meglio un'unica organizzazione internazionale, cioè l'Unione europea, antecedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, coesistevano, in un rapporto del tutto peculiare, sia la Comunità europea (affiancata peraltro dall'Euratom), sia l'Unione europea, caratterizzata dalla divisione in tre pilastri, in cui il primo pilastro era rappresentato proprio dalla Comunità europea – il c.d. pilastro comunitario – ed il secondo ed il terzo rispettivamente dalla «Politica estera e di sicurezza comune» e dalla «Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

Con il riferimento al quadro istituzionale unico si precisava che erano le istituzioni che operavano nell'ambito del pilastro comunitario ad essere investite del potere di agire per conto dell'Unione anche nei settori della *politica estera e di sicurezza comune* e della *cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*. Con il Trattato sull'Unione europea non sono state create nuove istituzioni alle quali attribuire il compito di perseguire le politiche che non rientrano nel pilastro comunitario; le istituzioni di cui disponeva l'Unione erano le stesse previste dagli altri trattati comunitari, anche se il ruolo e le funzioni cambiavano a seconda del pilastro in cui si trovavano di volta in volta ad agire.

Così, ad esempio, in quello comunitario al Consiglio dell'Unione ed al Parlamento erano attribuite funzioni legislative, mentre negli altri due il ruolo del Parlamento era pressoché assente; nel pilastro comunitario la Commissione aveva il monopolio dell'iniziativa legislativa che invece condivideva con gli Stati membri negli altri due pilastri; la Corte di giustizia non aveva alcuna competenza per gli atti adottati nell'ambito della PESC e trovava notevoli limitazioni nel vaglio di quelli del terzo pilastro.

La scelta di mantenere un quadro istituzionale unico nasceva anche dalla consapevolezza che la creazione di altre istituzioni avrebbe potuto portare allo sviluppo di azioni divergenti, se non

confliggenti, da parte delle istituzioni delle Comunità e dell'Unione, mentre l'Unione doveva avere una linea di condotta unitaria, in particolare nell'ambito delle relazioni esterne, a prescindere dal pilastro in cui operava.

Al di fuori del contesto istituzionale e, in un certo senso, al di sopra dello stesso, si collocava il **Consiglio europeo** a cui il Trattato dell'Unione attribuiva il compito di fornire all'Unione «l'impulso necessario al suo sviluppo» e di definirne «gli orientamenti politici generali».

Pur essendo state in seguito individuate alcune sue competenze specifiche il Consiglio europeo continua a rappresentare una struttura caratterizzata dall'assenza di qualunque forma di controllo democratico e giurisdizionale sul piano comunitario non essendo sottoposto a regole procedurali e a limiti di competenza relativamente alle materie e alle questioni affrontate.

Vedremo che anche oggi nonostante l'unificazione della Comunità e dell'Unione nell'attuale Unione europea, e nonostante le novità introdotte con il Trattato di Lisbona, tali problematiche risultano ancora attuali da più punti di vista.

4. L'adesione all'Unione

A) Introduzione

I Trattati CECA CEE, ed Euratom furono concepiti come *trattati aperti*, attraverso l'inserimento di una **clausola di adesione**, con la quale veniva offerta agli Stati europei diversi da quelli firmatari la *possibilità di divenire parte delle tre Comunità in un momento successivo, dopo aver seguito una complessa procedura dai trattati stessi disciplinata*.

Il procedimento di adesione è stato disciplinato *ex novo* dal Trattato di Maastricht, con un articolo (art. 49 TUE) poi riformulato dal Trattato di Amsterdam. Il Trattato di Lisbona ha confermato, in larga misura, le disposizioni relative al procedimento di adesione dei nuovi Stati contenute nel Trattato di Maastricht, ma ha, nel contempo, introdotto una significativa innovazione nel testo dei trattati previgenti contemplando la possibilità anche di un **recesso ad nutum** dall'Unione da parte degli Stati membri.

B) Il procedimento di adesione

Con la riforma di Lisbona le disposizioni relative alle procedure di accesso e recesso dall'Unione sono state collocate nella Titolo VI assieme alle norme relative alla revisione dei trattati a testimonianza di come alle questioni attinenti all'allargamento dell'Unione si accompagni spesso una approfondita riflessione sull'assetto istituzionale dell'Unione. L'adesione o il recesso di uno Stato membro dalla compagine dell'Unione non può non incidere sui meccanismi di funzionamento di tale istituzione.

L'art 49 TUE, come riformulato, prevede che **ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 TUE e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione**. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo (che si

pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono). Le condizioni di ammissione e i conseguenti adattamenti dei Trattati su cui è fondata l'Unione formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente, che è sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Per aderire all'Unione — adesione riservata esclusivamente agli Stati europei — occorre stipulare un accordo internazionale tra gli Stati già membri e i nuovi Stati, accordo che è il risultato di negoziati intercorrenti nel quadro di conferenze intergovernative bilaterali che riuniscono, da un lato, tutti gli Stati membri e, dall'altro lato, il Paese candidato e che, una volta concluso, deve essere sottoposto alla ratifica da parte di tutti i soggetti che vi hanno partecipato.

Procedura di adesione

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti ai trattati istitutivi necessari (esempio: numero dei membri delle istituzioni), sono contenuti nell'*Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati*, le cui disposizioni costituiscono parte integrante del trattato di adesione.

Gli *strumenti relativi all'adesione* (Trattato, Atto, Allegati, Protocolli, Dichiarazioni) *contengono la previsione di periodi transitori*, in ossequio al principio, già applicato nei trattati originari, di *gradualità*.

Un ampliamento anomalo è stato l'ingresso nell'Unione dell'ex Repubblica Democratica tedesca. Com'è noto la riunificazione delle due Germanie è avvenuta il 3 ottobre 1990: tuttavia già durante il Vertice di Dublino dell'aprile 1990 i Capi di Stato e di governo avevano stabilito che non vi era alcuna necessità di procedere ad una formale revisione dei trattati istitutivi trattandosi, evidentemente, di una sorta di lievitazione naturale di uno stesso territorio e di un medesimo popolo. Furono introdotte soltanto alcune misure di adeguamento che tenessero conto della nuova situazione.

È da notare, però, che l'aumento della popolazione della Repubblica tedesca, in seguito alla riunificazione, è stato uno dei fattori che ha reso necessario procedere ad una modifica nel numero dei parlamentari europei avvenuta nel 1993.

C) Le condizioni dell'adesione

L'*esperienza* dei successivi ampliamenti e le *disposizioni dei trattati* ad essi relativi permettono di ricavare i principi generali che dettano *le condizioni* alle quali può realizzarsi l'allargamento dell'Unione:

- a) i nuovi Stati devono garantire il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Peraltro gli Stati che intendono entrare nell'Unione non solo devono dimostrare di rispettare tali valori, ma devono altresì assumersi l'impegno formale di promuoverli sul piano interno ed internazionale.

A rafforzare tale vincolo concorre l'art. 7 del TUE, che consente di *sospendere alcuni diritti dello Stato membro qualora siano accertate gravi violazioni dei diritti umani*;

- b) **i nuovi Stati membri divengono parti dei trattati istitutivi**: l'adesione non può né mutare l'essenza dell'Unione, né essere l'occasione per rinegoziare i trattati istitutivi;
- c) l'adesione comporta l'**accettazione da parte dei nuovi Stati dell'acquis communautaire**, cioè l'accettazione non solo dei trattati istitutivi, ma anche del *diritto derivato* adottato in forza dei trattati stessi.

A tal proposito occorre rilevare che, con un apposito Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, è stato deciso di incorporare gli accordi di Schengen nel quadro giuridico e istituzionale dell'Unione. Ciò comporta automaticamente che gli Stati che decidono di aderire all'Unione devono accettare integralmente le disposizioni contenute nell'accordo;

- d) l'**adesione deve essere progressiva**: è dunque necessario un *periodo transitorio* affinché i nuovi Stati si inseriscano gradualmente nella realtà dell'Unione;
- e) l'**adesione comporta degli adattamenti dei trattati istitutivi**: si tratta di adattamenti *tecnici* (composizione delle istituzioni, ponderazione dei voti, capitale della BEI etc.), mentre, *non sono possibili* in linea di principio *adattamenti di fondo*, che tocchino cioè gli obiettivi e le politiche dell'Unione.

Ai criteri individuati dal trattato vanno aggiunti quelli fissati nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, quando furono esaminate le richieste di adesione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale prima appartenenti al blocco sovietico (**criteri di Copenaghen**). Essi sono:

- stabilità politica e rispetto dei principi di democrazia;
- tutela delle regole di uno Stato di diritto e dei diritti dell'uomo e delle minoranze;
- instaurazione e consolidamento di una economia di mercato, in grado di sopportare le regole e le pressioni derivanti dalla libera concorrenza;
- capacità di assumere gli impegni connessi all'adesione, compresa l'accettazione degli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

D) Le prospettive di adesione all'Unione europea

La grande forza di attrazione esercitata dall'Unione europea in questi anni è ben evidenziata dalle adesioni che hanno portato il numero degli Stati membri dagli originari 6 agli attuali 27 membri.

Tra gli Stati che hanno presentato domanda d'adesione estremamente controversa è la posizione della **Turchia**. A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles (16-17 dicembre 2004), nell'ambito delle quali si è pervenuti alla constatazione che la Turchia può soddisfare i criteri politici di Copenaghen (*garanzia di democrazia, principio di legalità, diritti umani e rispetto e protezione delle minoranze*), si è raggiunto l'accordo per iniziare i negoziati di adesione il 3 ottobre 2005, anche se le prospettive di ingresso della Turchia nell'Unione sono ancora lontane e non sembrano trovare l'unanimità dei consensi da parte degli Stati membri.

Negoziati di adesione sono stati avviati nel mese di ottobre del 2005 anche con la **Croazia**, il primo Stato dell'area balcanica a presentare domanda il 21 febbraio 2003 (ASA). Completati i negoziati nel giugno 2011 la Croazia secondo la Commissione europea ha soddisfatto pienamente i criteri di Copenaghen per cui si è giunti alla proposta del suo ingresso nell'Unione il 10 luglio 2013, come ventottesimo Stato membro.

Un altro Stato dell'area balcanica che ha presentato la propria richiesta di adesione (il 22 marzo 2004) è la ex Repubblica Jugoslava di **Macedonia**. Tale richiesta è stata esaminata dalla Commissione che ha raccomandato al Consiglio europeo di garantire lo *status di paese candidato*, senza tuttavia avviare per il momento negoziati di adesione (si tratta sostanzialmente di un riconoscimento politico da parte delle istituzioni europee sulle potenzialità di adesione all'Unione). Le indicazioni della Commissione sono state accolte dal Consiglio europeo del 17 dicembre 2005.

Analoga richiesta di adesione è stata presentata nel mese di dicembre 2008 dal **Montenegro** al quale è stato accordato lo status di paese candidato all'UE, con una forte possibilità di iniziare i negoziati prima della fine del 2011 e nell'aprile 2009 dall'**Albania**. Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) sono stati firmati il 29 aprile 2008 con la **Serbia** che ha formalizzato la richiesta di adesione nel dicembre 2009 ed il 16 giugno 2008 con la **Bosnia-Erzegovina**. Se il processo di stabilizzazione dei balcani procederà in modo regolare, tutti gli Stati dell'area (**Serbia**, **Bosnia-Erzegovina** e anche **Kosovo**) dopo la proclamazione della sua indipendenza, il 17 febbraio 2008, e la successiva entrata in vigore della sua prima costituzione, il 15 giugno 2008) potrebbero avviare nei prossimi anni negoziati di adesione.

Infine anche l'**Islanda**, Paese un tempo alquanto restio all'ingresso nell'Unione europea, ha presentato domanda ufficiale di adesione all'Unione il 7 luglio 2009 e il 27 luglio 2010, riconoscendo che l'Islanda aderisce ai valori comuni dell'Unione europea, sono stati avviati i negoziati di adesione.

La domanda di adesione della **Svizzera**, pur non essendo mai stata formalmente ritirata, è da considerarsi superata a seguito del referendum che, nel 1992, bocciò l'adesione allo Spazio Economico Europeo; i rapporti con questo Stato sono attualmente regolati da diversi accordi bilaterali.

5. Il recesso dall'Unione

L'**art. 50 TUE** attribuisce ad ogni Stato dell'UE la facoltà di decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Tale disposizione lascia piena discrezionalità, dunque, ai paesi membri di esercitare la facoltà di recesso dall'Unione essendo previsto solo il rispetto delle proprie norme costituzionali e non essendo richiesto alcun obbligo di motivazione.

La facoltà di recesso dall'Unione era stata già prevista nel progetto di Costituzione per l'Europa del 2004 con l'intento di controbilanciare in tal modo l'introduzione nel testo costituzionale della regola del voto a maggioranza qualificata nella procedura di revisione del Trattato. In altri termini, tale meccanismo consentiva ad uno Stato membro che non concordasse con eventuali modifiche al Trattato costituzionale introdotte a maggioranza qualificata dagli altri Paesi europei di poter abbandonare la compagine dell'Unione di cui non condivideva più le basi normative. Il Trattato di Lisbona ha confermato le norme relative al recesso sebbene sia stata mantenuta la regola dell'unanimità per la revisione dei Trattati accrescendo in tal modo i poteri degli Stati membri.

Non è richiesta l'approvazione del recesso da parte degli altri Stati membri che non possono impedire la «fuoruscita» dello Stato interessato dall'UE, potendo tutt'al più soltanto negoziare le modalità di scioglimento dall'Unione.

La procedura di recesso prevede che lo Stato membro recedente debba notificare tale intenzione al Consiglio europeo, che formula gli «orientamenti» in base ai quali l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione.

L'accordo di recesso, che definisce le pendenze reciproche tra Unione e Stato recedente, viene negoziato in conformità con quanto stabilito dall'art. 218, par. 3, TFUE ed è concluso, a nome dell'Unione, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.

Sia alle deliberazioni in materia adottate dal Consiglio europeo che a quelle proprie del Consiglio non partecipa lo Stato recedente.

A differenza del procedimento di adesione che consta, oltre della fase «europea», anche di una «fase nazionale» (consistente nella ratifica dell'accordo da parte degli Stati membri) la procedura di recesso si svolge tutta internamente all'Unione in quanto non sono previste né la ratifica né l'approvazione diretta da parte degli altri Stati membri.

I trattati (TUE e TFUE) cessano di essere applicabili allo Stato recedente a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica dell'intenzione di recedere, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

Diversamente da quanto accade nella rigida procedura di adesione dove per l'ammissione di nuovi Paesi all'Unione è richiesto il consenso di tutti gli Stati già membri, il recesso, anche in mancanza di un accordo tra lo Stato recedente e gli altri membri dell'Ue, esplica in ogni caso i suoi effetti trascorso un dato periodo di tempo (due anni).

Lo Stato receduto può in seguito chiedere di aderire nuovamente all'Unione, seguendo la procedura di ammissione di cui all'articolo 49 TUE.

La possibilità di recedere dalle Comunità non era disciplinata da alcuna disposizione dei vecchi Trattati. In verità, il problema si era posto soltanto nel 1982 allorché la Groenlandia, in seguito ad un referendum, decise di abbandonare la Comunità (in cui era entrata nel 1973 in

quanto colonia danese: soltanto più tardi ottenne lo status di contea autonoma). In quell'occasione le autorità danesi proposero una modifica dei trattati istitutivi della Comunità, includendo la Groenlandia nelle speciali disposizioni che disciplinano le associazioni dei paesi e territori d'oltremare prevista dagli articoli da 182 a 188 TCE (ora da 198 a 204 TFUE). Con il Trattato firmato di Bruxelles il 13 marzo 1984 furono poste le basi per le necessarie modifiche ai Trattati istitutivi.

6. I rapporti tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione

A) La trasparenza delle istituzioni

La trasparenza delle istituzioni

Il tema della trasparenza istituzionale, vale a dire la **pre-disposizione di misure intese ad accrescere la possibilità per il pubblico di accedere alle informazioni di cui le istituzioni dispongono**, comincia ad avere una certa risonanza in ambito europeo all'inizio degli anni '80. In quel periodo, infatti, il Parlamento adotta una serie di risoluzioni relative alla trasparenza della legislazione comunitaria. Sebbene il trattato contenesse già delle norme sulla trasparenza amministrativa, come ad esempio l'obbligo di pubblicare e motivare gli atti giuridici, il *primo richiamo esplicito* a questo tema si ha con il Trattato di Maastricht.

In una *Dichiarazione allegata al trattato* istituito dalle Comunità, infatti, dopo aver constatato che la trasparenza del processo decisionale contribuisce a rafforzare il carattere democratico delle istituzioni, nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione, si invitava la *Commissione a presentare al Consiglio dell'Unione* (entro il 1993) *una relazione sulle misure necessarie per accrescere la trasparenza delle istituzioni e l'accessibilità ai documenti ufficiali*.

Le conclusioni del successivo Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 insistevano sul tema, con una dichiarazione su «una Comunità più vicina ai suoi cittadini». Nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992, poi, veniva adottato il testo di applicazione della dichiarazione, dedicato ad un più ampio accesso ai lavori del Consiglio, attraverso dibattiti aperti sul programma di lavoro, sulle principali iniziative di interesse comunitario, sulle proposte legislative e attraverso le pubblicazioni dei verbali di voto. Veniva, inoltre, sottolineata l'importanza di maggiori informazioni sul ruolo e sulle attività del Consiglio così come la semplificazione e la maggiore accessibilità della legislazione comunitaria, rendendola più chiara e più semplice.

Il principio di trasparenza è **direttamente evocato all'art. 1 TUE** modificato, in seguito dal Trattato di Lisbona, in cui si afferma che le decisioni dell'Unione devono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

In maniera ancora più esplicita è il **nuovo art. 15, par. 1 TFUE** che prevede che al «*fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*».

B) Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni

Sulle basi delle conclusioni dei Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo del 1992, il Consiglio e la Commissione adottavano, il 6 dicembre 1993, **un Codice di condotta destinato a consentire l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni** e s'impegnavano, nei limiti delle rispettive competenze, ad adottare, come poi è stato fatto, i provvedimenti necessari all'attuazione dei principi enunciati nello stesso Codice.

Con il Trattato di Amsterdam il diritto di accesso ha trovato una diretta collocazione nel testo del Trattato CE, attraverso l'aggiunta di un nuovo articolo 255 TCE (**attuale art. 15 TFUE**). Per la prima volta la questione è stata disciplinata direttamente da disposizioni del trattato e si è data organicità all'intera materia invitando il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ad elaborare un testo organico (*vedi infra*) e a predisporre le opportune modifiche ai propri regolamenti interni.

In attuazione dell'art. 255 TCE (attuale art; 15 TFUE) è stato adottato il **regolamento CE n. 1049/2001** del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, **relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione**.

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno provveduto ad adattare il proprio regolamento interno alle disposizioni del regolamento del 2001:

- il Consiglio dell'Unione, con la decisione n. 2001/840/CE del 29 novembre 2001, che va ad abrogare la decisione del Consiglio n. 93/731/CE;
- la Commissione, con la decisione n. 2001/937/CE del 5 dicembre 2001, che va ad abrogare la decisione 94/90/CE/CECA/Euratom;
- il Parlamento europeo, con la modifica nel febbraio 2003 del proprio regolamento interno includendovi un apposito capitolo sul diritto di accesso (articoli 171 e 172).

Il regolamento n. 1049/2001 stabilisce che qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il *diritto* ad accedere ai documenti delle istituzioni; stessa possibilità *può essere concessa* dalle istituzioni anche alle persone fisiche o giuridiche non appartenenti ad alcuno Stato membro.

Tale diritto non è però privo di limitazioni. L'art. 4 del regolamento prevede che le istituzioni possano rifiutare l'accesso ai loro documenti (per intero o per parti di essi) quando la divulgazione possa arrecare un pregiudizio alla tutela dei seguenti beni:

- a) *l'interesse pubblico*, segnatamente in ordine alla sicurezza pubblica, alla difesa e alle questioni militari, alle relazioni internazionali e alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro;
- b) *la vita privata e l'integrità dell'individuo*, in conformità alla legislazione dell'Unione in materia di protezione dei dati personali;
- c) *gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica* (compresa la proprietà intellettuale), *le procedure giurisdizionali e la consulenza legale*,

gli obiettivi dell'attività ispettiva, di indagine e di revisione contabile. La tutela di questi interessi trova, però, un limite nel prevalente interesse pubblico alla divulgazione dei documenti.

In merito ai documenti dei terzi, il regolamento stabilisce che l'istituzione deve consultare il terzo per valutare se sono applicabili le eccezioni di cui sopra, a meno che non si tratti di documenti che palesemente non possono essere divulgati. Queste eccezioni possono essere applicate solo per un periodo massimo di trenta anni.

C) La tutela dei dati personali

Tutela dei dati personali

La materia della tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, è stata disciplinata con la *direttiva 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE* (recepita in Italia dalle leggi 675 e 676 del 31 dicembre 1996). La normativa introdotta con la direttiva mira a conciliare le esigenze della realizzazione del mercato interno con quelle sottese alla protezione della *privacy* delle persone fisiche, assicurando che i dati personali trasmessi ad istituzioni ed organismi dell'Unione per l'adempimento dei loro compiti siano trattati in maniera tale da garantire il rispetto di diritti e libertà fondamentali degli interessati. L'esistenza di una disciplina dell'Unione valida per gli Stati membri in materia di trattamento dei dati personali contrastava, però, con l'assenza di una specifica disciplina applicabile alle istituzioni e agli altri organismi dell'Unione. La lacuna è stata colmata dal Trattato di Amsterdam che ha aggiunto al Trattato CE l'art. 286 (**attuale art. 16 TFUE**), la cui importanza risiede nella volontà di fornire l'apposita **base giuridica per l'adozione di un provvedimento vincolante per la stessa Unione in materia di tutela dei dati personali**. In attuazione di questa nuova disposizione è stato approvato il regolamento CE 18 dicembre 2000, n. 45/2001 (*GUCE 12-I-2001, L 8*) concernente «la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati». Il regolamento, che rende applicabili anche alle istituzioni e agli altri organismi dell'Unione le regole già in vigore per i singoli Stati membri, istituisce anche un organo di controllo (sulla falsariga del Garante della *privacy* dei vari Stati membri) denominato **Garante europeo della protezione dei dati**. La sua nomina spetta di comune accordo al Consiglio e al Parlamento. Il Garante riceve denunce o ricorsi e compie i relativi accertamenti, svolge indagini di propria iniziativa; vigila su ogni operazione di trattamento relativa ai dati personali effettuata da un'istituzione o da un organismo dell'Unione (fatta eccezione per la Corte di giustizia dell'Unione europea); tiene un registro delle operazioni di trattamento che gli sono state notificate; ordina la rettifica, il congelamento o la distruzione di tutti i dati irregolarmente acquisiti; vieta, a titolo provvisorio o definitivo, operazioni di trattamento; collabora con le au-

torità nazionali di controllo; interviene nelle cause di fronte alla Corte di giustizia e al Tribunale di primo grado.

Con la decisione n. 1247/2002/CE del 1° luglio 2002 sono stati approvati lo Statuto e le condizioni generali d'esercizio delle funzioni del Garante europeo della protezione dei dati e ne è stata fissata la sede a Bruxelles al fine di facilitarne i compiti di controllo che gli competono.

Copyright © Simone S.p.A.