



LE ISTITUZIONI E LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Prof. Marco Brunazzo

Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale
Università di Trento

Ai sensi del Trattato sull'Unione europea entrato in vigore nel 2009, le istituzioni dell'Unione sono sette:

1. il **Parlamento europeo**, un organo legislativo eletto a suffragio diretto e investito di poteri di controllo e di autorizzazione in materia di bilancio. Il Parlamento è composto da 705 membri e ha sede a Strasburgo, dove si tengono le tornate plenarie, a Bruxelles, dove si incontrano i gruppi politici e le commissioni parlamentari, e a Lussemburgo, sede del segretariato generale.
2. il **Consiglio europeo**, che definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione. È composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. Ha sede a Bruxelles;
3. il **Consiglio**, ossia la voce degli Stati dell'Unione europea, che adotta le leggi dell'Unione e ne coordina le politiche. I suoi membri sono le ministre e i ministri di ciascuno Stato dell'Unione responsabili del settore politico oggetto di discussione. Ha sede a Bruxelles;
4. la **Commissione europea**, che promuove gli interessi dell'Unione proponendo e dando esecuzione alla legislazione, nonché attuando le politiche e il bilancio dell'Unione. È composta da un "collegio" di commissari, uno per ciascuno Stato membro. Ha sede a Bruxelles;
5. la **Corte di giustizia dell'Unione europea**, che assicura la corretta interpretazione e applicazione della legislazione dell'Unione in tutti gli Stati membri. È costituita da due organi: la Corte di giustizia, composta da un giudice per Stato membro e da undici avvocati generali, e il Tribunale, composto da due giudici per ciascuno Stato membro. La Corte di giustizia ha sede a Lussemburgo;
6. la **Banca centrale europea**, che garantisce la stabilità dei prezzi e definisce e attua la politica economica e monetaria dell'Unione. È composta dal suo presidente, un comitato esecutivo costituito da cinque membri e i governatori delle banche centrali dei paesi della zona euro. Ha sede a Francoforte;

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



7. la **Corte dei conti**, il cui compito è verificare che le risorse dell'Unione siano mobilitate e utilizzate correttamente, nonché migliorare la gestione finanziaria dell'Unione. È composta da un revisore esterno per Stato membro. Ha sede a Lussemburgo

Il sistema istituzionale dell'Unione si distingue per tre caratteristiche principali. La prima è la complessità: le istituzioni dell'Unione non hanno equivalenti in seno ad altre organizzazioni internazionali o agli Stati democratici. Il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo permettono all'UE di prendere decisioni per conto di quasi mezzo miliardo di abitanti di 27 paesi diversi. Tale complessità scaturisce da una seconda caratteristica del sistema istituzionale dell'UE: il fatto, cioè, che le politiche dell'Unione sono sempre il frutto di un dibattito sulle "regole del gioco" e non sono mai dettate esclusivamente dalla ricerca della migliore soluzione ai problemi emersi. Vi è, tuttavia, una certa continuità tra le istituzioni create con il Trattato di Roma del 1957 e le istituzioni attuali: molte delle istituzioni originali hanno cambiato denominazione e ruolo, e il numero stesso delle istituzioni è andato crescendo, ma il sistema nella sua interezza è cambiato meno di quanto si possa pensare.

Il motivo di tale continuità va individuato nella terza caratteristica del sistema istituzionale dell'Unione, ossia la ricerca di consenso. Le istituzioni dell'Unione non sono state create semplicemente per adottare decisioni; al contrario, il loro ruolo principale consiste nel gestire i conflitti e nel favorire il raggiungimento di accordi tra Stati membri. Pur presentandosi indaginoso e talvolta difficile da comprendere agli occhi dei cittadini, il sistema si è dimostrato spesso sorprendentemente versatile e le istituzioni dell'Unione sono oggi in grado di servire un numero di paesi più elevato di quanto si potesse immaginare negli anni 1950. Nel tempo le loro responsabilità si sono estese a sfere d'interesse che originariamente erano poste sotto il controllo statale. Nessuna delle istituzioni, tuttavia, svolge le funzioni che, a livello nazionale, sono demandate al governo. Il processo decisionale comunitario è condiviso da più istituzioni le quali, pur essendo indipendenti, operano in maniera coordinata, un po' come avviene negli USA.

Secondo James Madison, il principale architetto della Costituzione statunitense, la libertà viene tutelata "concependo la struttura interna di governo in maniera tale che le sue diverse componenti possano, grazie alle loro reciproche interazioni, essere strumenti che consentono di evitare che una di esse prevalga sulle altre." (Federalista n. 51). Madison propose un sistema politico fondato su una separazione multipla dei poteri: il potere, cioè, venne diviso orizzontalmente in un ramo esecutivo, un ramo legislativo e un ramo giudiziario, e verticalmente nei livelli di governo rispettivamente centrale e federale. In tal modo si voleva evitare l'emergere di una tirannia permanente della maggioranza, ossia la concentrazione di tutti i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) nelle stesse mani.

La logica di lavoro delle istituzioni europee si muove lungo quest'asse: nessun attore o coalizione di attori può controllare in via permanente l'intero sistema. Questo perché le istituzioni di governo, pur essendo distinte, condividono poteri e risorse tali per cui

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



ciascuna di esse può esprimere il proprio parere in merito all'iniziativa di un'altra istituzione oppure opporvi un veto. L'azione di governo è soggetta a una serie di controlli ed equilibri che generano al tempo stesso competizione e cooperazione tra le istituzioni deputate a produrre beni pubblici.

Nell'UE la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario formulata da Montesquieu è più complessa. I tre poteri sono ripartiti in senso sia orizzontale che verticale. Nella dimensione orizzontale, il potere esecutivo è esercitato dalla Commissione europea, dal Consiglio europeo o dal Consiglio dell'Unione europea. Il potere legislativo è esercitato dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo unitamente al Consiglio (che agiscono come camere di un parlamento bicamerale). Infine, il potere giudiziario è attribuito alla Corte di giustizia dell'Unione e ai tribunali nazionali.

Quanto alla divisione verticale, le istituzioni rappresentano diversi elettorati. Il Parlamento europeo è eletto direttamente dai cittadini europei ogni cinque anni e ne rappresenta gli interessi. I membri del Consiglio europeo e del Consiglio rappresentano gli interessi dei singoli Stati membri e sono eletti nell'ambito di elezioni nazionali, che si tengono ogni tre fino a cinque anni, a seconda del paese. Infine, i membri della Commissione, che rappresenta gli interessi sovranazionali, sono eletti attraverso un complesso meccanismo in cui gli Stati membri giocano un ruolo decisivo, ma all'interno del quale va crescendo l'influenza del Parlamento.

In breve, l'Unione europea non ha un unico organo legislativo, ma è piuttosto caratterizzata da un processo legislativo in cui diverse istituzioni (il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione) svolgono ruoli diversi. Analogamente, non esiste un unico organo esecutivo, dal momento che il potere esecutivo è esercitato dal Consiglio, che agisce muovendo da una precedente proposta della Commissione, nonché dalla Commissione stessa per quanto riguarda alcuni ambiti specifici come la concorrenza.

La complessità del sistema e il suo essere subordinato alla logica del consenso si riflettono nelle modalità con cui sono adottati gli atti legislativi. In base alla procedura legislativa ordinaria:

- la Commissione presenta una proposta legislativa al Parlamento europeo.
- Il Consiglio e il Parlamento adottano la proposta in prima o in seconda lettura.
- Se non si perviene a un accordo in seconda lettura, è convocato un comitato di conciliazione.
- Se la proposta approvata dal comitato di conciliazione è considerata accettabile da entrambe le istituzioni in terza lettura, l'atto legislativo è adottato.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



- Se una proposta legislativa è respinta in qualsiasi fase della procedura o se Parlamento e Consiglio non raggiungono un compromesso, la proposta non è adottata e la procedura si conclude

L'UE si prefigge l'obiettivo di promuovere il benessere, la sicurezza e gli interessi dei suoi cittadini attraverso politiche e decisioni che investono numerosi ambiti.

- Politica economica

L'obiettivo della politica economica dell'Unione europea è creare una società stabile e prospera. Nella zona euro una moneta comune ottimizza la competitività delle imprese e accresce la stabilità economica. L'Unione europea eroga agli Stati membri diversi sussidi, per esempio per migliorare lo standard di vita locale nelle regioni più povere d'Europa. L'Unione cerca anche di mantenere alto il livello di occupazione in Europa e di aiutare i disoccupati a trovare lavoro. A tal fine promuove investimenti nel settore dell'istruzione e della ricerca e si adopera per riuscire a prevedere meglio i cambiamenti che avverranno sul piano economico.

- Politica agricola

L'Unione mira a garantire una produzione agricola continua in tutte le regioni europee. La qualità del cibo, l'etichettatura degli imballaggi e la protezione delle piante sono soggette a controlli: l'Unione intende garantire che gli alimenti prodotti in Europa siano sicuri, puliti e di elevata qualità e siano ottenuti nel rispetto dell'ambiente.

- Politica ambientale

I requisiti ambientali previsti sul territorio dell'UE sono tra i più severi al mondo, poiché l'Unione tiene in seria considerazione la protezione della natura e dell'ambiente. Essa emerge come leader nel campo della protezione ambientale in tutti i negoziati internazionali. Un altro obiettivo della politica ambientale dell'Unione è promuovere nuove invenzioni e incoraggiare le imprese a rispettare l'ambiente nello svolgimento delle loro attività. L'Unione sostiene i prodotti e le attività che rappresentano una garanzia per l'ambiente.

- Politica commerciale

Non vi sono dazi doganali tra gli Stati membri dell'UE. Anche i prodotti importati dai paesi in via di sviluppo sono esenti da dazi o soggetti a dazi contenuti. L'Unione europea occupa una posizione importante in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). L'Unione intrattiene relazioni commerciali, in particolare, con i paesi del Mediterraneo, la Russia, gli Stati Uniti e la Cina.

- Politica di sicurezza

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



La politica di sicurezza dell'Unione riguarda principalmente gli affari interni europei. L'autorità di contrasto comune dell'Unione, denominata Europol, promuove la cooperazione tra le autorità nazionali di polizia nella prevenzione del traffico di stupefacenti, dell'immigrazione illegale, della tratta di esseri umani e del riciclaggio dei proventi di attività criminose. La cooperazione tra autorità di contrasto, procuratori, giudici e polizia è invece perseguita da Eurojust.

La politica di sicurezza è caratterizzata anche da una dimensione internazionale di recente sviluppo, vale a dire la politica di difesa comune. In particolare, sono in fase di elaborazione forme di cooperazione al fine di prevenire atti di terrorismo. L'Unione ha inoltre creato una forza di reazione rapida che può essere dispiegata per contribuire alla gestione delle emergenze in tutto il mondo. La forza di reazione rapida non è un "esercito europeo" a se stante, ma si compone di militari distaccati dagli eserciti degli Stati membri. L'Unione, infine, partecipa a svariate missioni di pace.

- **Politica estera**

Ogni Stato membro è responsabile della propria politica estera. Negli ultimi anni, tuttavia, la cooperazione tra paesi si è intensificata, soprattutto dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, che prevede l'elezione di un presidente e un alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri, i quali partecipano a conferenze internazionali. Nella sua politica estera l'Unione rimane fedele ai propri valori. Se possibile, tutti i problemi sono risolti per via negoziale.

[Traduzione dall'inglese di Daniela Ferrari]

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com