

# Le trasformazioni istituzionali e costituzionali dell'Unione

Le trasformazioni istituzionali e costituzionali dell'Unione di Miriana Fazi del 10/10/2016

L'Unione europea sta attraversando momenti difficili, ai quali reagisce con una serie di risposte che confondono la sua immagine agli occhi dei cittadini. Mentre il mercato unico è ancora governato dal metodo comunitario - che vede il Parlamento europeo decidere con il Consiglio e attribuisce piena autorità di supervisione alla Corte europea di giustizia - l'unione economica e monetaria e la politica di sicurezza e difesa comune sono fondamentalmente delegate ad accordi fra Stati membri.



Fin qui, potrebbe sembrare che la consueta distinzione “*politica bassa*” (le questioni economiche e sociali che possono essere regolate congiuntamente) e “*politica alta*” (le questioni legate ai compiti fondamentali dello stato sovrano che sono regolate intergovernativamente) determini ancora questo diverso modo decisionale.

Tuttavia, anche nell'ambito della politica alta si assiste a una crescente differenziazione. L'intensificazione del metodo intergovernativo che ha caratterizzato la gestione delle crisi - al plurale, e cioè la crisi economica e

finanziaria, le crisi libica, siriana e ucraina, e la crisi dei rifugiati - è stata accompagnata da significative innovazioni istituzionali specialmente nell'ambito della politica economica e monetaria (l'Eurogruppo all'interno del Consiglio, gli Euro Summit all'interno del Consiglio europeo), mentre le questioni estere sono ancora gestite esclusivamente dai ministri degli esteri nazionali e dai capi di Stato e di Governo con l'aiuto dell'alto rappresentante e del presidente della Commissione.

Queste innovazioni istituzionali hanno indotto alcuni studiosi a parlare di una "doppia costituzione" che sarebbe alla base dell'Unione; altri di un nuovo "*intergovernativismo deliberativo*"; altri ancora di una serie di decisioni intergovernative descritte come "*fallimenti in avanti*", cioè, come decisioni emergenziali che hanno innovato istituzionalmente alcune aree di competenza dell'Ue, che hanno poi determinato altre emergenze e quindi sollecitato nuove decisioni in cicli ripetuti di risposte ad hoc e insufficienti. La domanda che anima il dibattito al momento è "*In quale direzione evolverà, o dovrebbe evolvere, questa complessa architettura istituzionale*", anche in risposta alla crescente disaffezione e, ormai, aperta ostilità alle politiche europee in ambito di politica monetaria, di bilancio e dei rifugiati - per citarne solo tre questioni che hanno dominato le cronache recentemente - se non all'Unione europea nel suo complesso. Incombe su tutti questi argomenti l'interrogativo se l'Unione europea sia democratica o meno, domanda alla quale un numero crescente di cittadini europei sta rispondendo negativamente con conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti (vedi Brexit).



Che forma avrà l'Unione in futuro è ciò su cui tutti si interrogano in questi giorni. Le risposte, ovviamente, sono diverse. La posizione ufficiale delle istituzioni

europee è criticata da alcuni per essere troppo simile a quanto già visto (integrazione compiuta "all'insaputa" dei cittadini e progressione verso uno Stato federale europeo) mentre è criticata da altri per essere del tutto in controtendenza con l'opinione pubblica che sembra invece reclamare la restituzione di quote crescenti di sovranità nazionale. Quanto inadeguate siano entrambe queste risposte è evidente a tutti. La questione più importante - con cui la presente generazione di studiosi deve misurarsi - è piuttosto come riformare l'Unione in modo da riconciliare il suo funzionamento con una nozione di democrazia adatta ai nostri tempi, ricordando che quello di democrazia non è un concetto statico ma che la sua forma e il suo funzionamento, e le aspettative che essa genera nei cittadini, sono cambiati nel corso del tempo in seguito a significative trasformazioni sociali, economiche e geopolitiche. La sfida attuale è ridefinire la democrazia per contesti altamente interconnessi come l'Unione europea nella quale la sovranità deve essere necessariamente condivisa e responsabile.

Dunque non discriminazione e cittadinanza dell'Unione: facciamo chiarezza, dissertando su alcuni articoli.

Articolo 18 (ex articolo 12 del TCE)

Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.

Articolo 19 (ex articolo 13 del TCE)

1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1.

Articolo 20 (ex articolo 17 del TCE)

1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei

trattati. Essi hanno, tra l'altro:

a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi.



Articolo 21 (ex articolo 18 del TCE)

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

2. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo

obiettivo e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti di cui al paragrafo 1.

3. Agli stessi fini enunciati al paragrafo 1 e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

Articolo 22 (ex articolo 19 del TCE)

1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificino.

2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificino.

Articolo 23 (ex articolo 20 del TCE)

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela.

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela.

Articolo 24 (ex articolo 21 del TCE)

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire.

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 227.

Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al Mediatore istituito conformemente all'articolo 228.

Ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo o all'articolo 13 del trattato sull'Unione europea in una delle lingue menzionate all'articolo 55, paragrafo 1, di tale trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua.

Articolo 25 (ex articolo 22 del TCE)

La Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, ogni tre anni, in merito all'applicazione delle disposizioni della presente parte. Tale relazione tiene conto dello sviluppo dell'Unione.

Su questa base, lasciando impregiudicate le altre disposizioni dei trattati, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare disposizioni intese a completare i diritti elencati all'articolo 20, paragrafo 2. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.