Lezione 3
La cittadinanza europea: significato e specificità

Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale

1. **Cittadinanza europea subordinata a quella nazionale**
   Cittadinanza derivata dal possesso della cittadinanza di un paese membro (voce su cittadinanza)
2. **Novità introdotta per la prima volta con Trattato di Maastricht in vigore dal 1993**

- - Trattato di Maastricht (firmato tra la fine del 1991 e l'inizio del 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993). Cittadinanza e sussidiarietà inseriti nelle disposizioni che modificano il Trattato CEE (che diviene Trattato CE) e sono pertanto soggetti alla giurisdizione della Corte di Giustizia. Attualmente nel **Trattato di Lisbona** (vedi testo versione consolidata dei trattati), al Titolo II (Disposizioni relative ai principi democratici) del Trattato sull'Unione europa (TUE), all'articolo 10, par. 2 è stabilito che "i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo" e al par. 3 che "ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione". Nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) è inserito l'art. 15 sul diritto alla protezione dei dati di carattere personale (vedi **Garante europeo per la protezione dei dati** – sito ufficiale) mentre la Parte seconda "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione" che contiene disposizioni riguardanti la cittadinanza (diritto a non essere discriminato sulla base della nazionalità – art. 18; carattere aggiuntivo della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale e sue caratteristiche – art. 20; diritto di liberi circolazione e soggiorno nel territorio dell'UE – art 21; diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del PE e a quelle comunali nello Stato di residenza – art. 22; godimento della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi Stato membro dell'UE in un paese nel quale il proprio non ha rappresentanza – art. 23; diritto di petizione e ricorso al Mediatore europeo e diritto all'uso di una delle lingue ufficiali dell'UE nella corrispondenza con le istituzioni dell'UE – art. 24) e la Parte terza "Politiche dell'Unione e azioni interne" assicura al Titolo IV – Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, all'articolo 45 la libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE.

Cittadinanza europea secondaria rispetto a quella nazionale e non indipendente da essa

Prospettiva ancora da raggiungere di una cittadinanza multilivello, basata sulla residenza e "inclusiva" delle molteplici appartenenze della persona (sulle prospettiva di una

cittadinanza europea come preludio di una cittadinanza mondiale si veda quale spunto di riflessione i contributi *Cittadinanza europea e identità post-nazionale* e *Cittadinanza europea e società globale*)

Carta dei diritti fondamentali dell'UE e cittadinanza

1. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

- elaborata da una Convenzione composta da un rappresentante di ogni paese dell'UE, uno della Commissione europea e da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e proclamata al Consiglio europeo di Nizza (2000) è rimasta separata dai trattati ma ha forza giuridica vincolante, confermando i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell'UE non estendendo l'ambito di applicazione del diritto dell'UE al di là delle sue competenze, né introducendo competenze nuove o compiti nuovi per l'UE, né modificando le comptenze e i compiti definiti dai trattati - Testo

Titolo Capo V dedicato alla **cittadinanza europea**

2. Cittadinanza europea (dalla Carta dei diritti fondamentali)

- **Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali** (art. 22 TFUE)

Articolo 39: Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo

1. Ogni cittadino dell'Unione 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.

2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

Articolo 40: Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali

Ogni cittadino dell'Unione 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.

- Diritto ad una buona amministrazione

Articolo 41: Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;

c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

- **Diritto d'accesso ai documenti**

Articolo 42: Diritto d'accesso ai documenti
Ogni cittadino dell'Unione nonchè ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto.

- **Mediatore europeo**

Articolo 43: Mediatore europeo
Ogni cittadino dell'Unione nonchè ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia europea e il Tribunale nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Chi è il ***Mediatore europeo***? (sito ufficiale)
Difensore civico europeo, figura istituita con il Trattato di Maastricht con la previsione della cittadinanza europea
Sede: Strasburgo
- Intermediario tra cittadini e istituzioni dell'UE riceve denunce da cittadini, imprese e organizzazioni e da chiunque risieda o abbia sede sociale nell'UE e si propone di dare un esito equo alle denunce sporte (circa 400 inchieste nel 2011). Figura che deriva soprattutto dall'*Ombudsman ("uomo che fa da tramite"* – traduzione dal vecchio norvegese) un rappresentante fiduciario e garante della buona amministrazione istituto nel 1809 in Svezia e diffuso inizialmente nelle regioni scandinave
- Nominato dal Parlamento europeo per 5 anni (rinnovabili).
Caratteristiche: Indipendenza e imparzialità
Insieme a difensori civici nazionali e regionali e alla Commissione petizioni del Parlamento europeo fa parte della Rete europea dei difensori civici istituita nel 1996 (90 uffici in 32 paesi europei)
Competenze e attività
- Indagini su cattiva amministrazione comunitaria (riguardante istituzioni dell'UE). Soltanto la Corte di Giustizia esula dalle sue competenze.
- Denuncia da presentare entro 2 anni dai fatti contestati se non si è ottenuta soddisfazione dall'autorità competente (non è necessario essere la vittima). Denuncia scritta online o per posta compilando apposito formulario. Verifica della denuncia e se il riscontro accerta i fatti

denunciati entro 3 mesi l'amministrazione può esprimere proprie osservazioni. Poi il Mediatore presenta un rapporto al PE e informa la persona interessata.
Esempi di casi trattati: ritardato pagamento, controversie contrattuali, problemi per bandi di gara, rifiuto di accesso a documenti, ritardo ingiustificato, mancanza di risposta, violazione di diritti fondamentali, abuso di potere, discriminazione, ingiustizia
- Azione di consulenza se non può intervenire essendo in corso un procedimento giudiziario, informazione all'organo contestato, buoni uffici per dirimere controversia e altrimenti raccomandazioni e, in ultima istanza, relazione ufficiale al PE
- Relazione ufficiale annuale presentata al PE sui risultati delle indagini intraprese.
- Non è competente per denunce contro autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri, sulle attività di autorità giudiziarie e difensori civici nazionali, né contro aziende e singoli individui
- Spesso l'intervento anche informale del Mediatore serve per risolvere I problemi sottoposti da persone e imprese.

- **Diritto di petizione**
Articolo 44: Diritto di petizione
Ogni cittadino dell'Unione nonchè ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo.
- **Libertà di circolazione e di soggiorno**
Articolo 45: Libertà di circolazione e di soggiorno
1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

Che cos'è lo ***Spazio di libertà, sicurezza e giustizia***?
Titolo V TFUE - Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 67-89: comprende Disposizioni generali, Politiche su controlli alle frontiere, Asilo e immigrazione, Cooperazione giudiziaria civile, Cooperazione giudiziaria penale, Cooperazione di polizia)

- Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (art. 67, par. 1)
- No a controlli su persone alle frontiere interne, politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne fondata su solidarietà tra paesi membri e che deve essere equa nei confronti dei cittadini di paesi terzi e apolidi
- Sicurezza mediante prevenzione e lotta a criminalità, razzismo e xenofobia, cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti e riconoscimento reciproco decisioni giudiziarie penali e, se necessario, ravvicinamento legislazioni penali

- Riconoscimento reciproco decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile
- Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di sussidiarietà e proporzionalità nei settori della giustizia penale e della cooperazione di polizia (art. 69)
- Art. 70: valutazione reciproca (oggettiva e imparziale dell'attuazione) con maggiore trasparenza e informazione a Parlamento europeo e parlamenti nazionali
- Art. 71: Comitato permanente del Consiglio per promozione e rafforzamento cooperazione operativa in materia di sicurezza interna

Ambiti dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia
Procedura ordinaria (codecisione di Consiglio e PE) per:
- Controllo alle frontiere
- Politica comune di asilo, politica comune dell'immigrazione e prevenzione e contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani - Convenzione di Dublino (Dublino I) sostituita dal 2003 dal Regolamento o Convenzione Dublino II sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee - testo Regolamento Dublino II

Principi di queste politiche: solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra i Paesi membri, anche sul piano finanziario
- Cooperazione in materia civile con implicazioni transnazionali (con deroga però per misure relative al diritto di famiglia – procedura legislativa speciale)
- Cooperazione giudiziaria in materia penale (per facilitare riconoscimento reciproco PE e Consiglio possono stabilire tramite direttive norme minime su ammissibilità reciproche prove tra Stati membri, diritti della persona nella procedura, diritti delle vittime della criminalità e altre misure di procedura penale individuati con decisione unanime dal Consiglio)
- Norme minime anche per reati e sanzioni in ambiti criminali molto gravi e transnazionali (terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata) e Consiglio può decidere all'unanimità altre sfere di importanza
- Misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nella prevenzione della criminalità, esclusa armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri
- Cooperazione di polizia solo per raccolta, archiviazione, trattamento, analisi e scambio informazioni, sostegno alla formazione del personale e cooperazione allo scambio di personale e attrezzature in questo ambito, tecniche investigative comuni per individuare forme gravi di criminalità organizzata (per il resto procedura speciale)

Sistema di Schengen (vedi sintesi)
Stati che aderiscono agli accordi sottoscritti a Schengen (Lussemburgo) - inizialmente tra Germania, Francia e paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) nel 1985 e poi trasformati in Convenzione nel 1990 alla quale hanno aderito altri Stati - su abolizione dei

controlli delle persone alle frontiere, rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, collaborazione transfrontaliera delle forze di polizia, coordinamento nella lotta alla criminalità internazionale, integrazione banche dati nel Sistema di informazione Schengen – SIS,
Programma di Stoccolma – nuova agenda per la UE in materia di libertà, giustizia e sicurezza (2010-2014)

-
- **Tutela diplomatica e consolare**

Articolo 46: Tutela diplomatica e consolare
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 delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.
(Per uno sguardo d'insieme: Cittadinanza dell'UE; Cittadinanza dell'Unione – sviluppi)

Il deficit democratico dell'UE

1. Cittadinanza europea vincolata a quella nazionale

Non si può godere della cittadinanza europea se non si è già cittadini di uno Stato membro. La cittadinanza europea, quindi, pur importante è derivata, di secondo grado rispetto a quella nazionale e quindi non autonoma rispetto a quella nazionale. Questa legame fa intravedere come la cittadinanza europea sia collegata ad un deficit di democrazia nella costruzione dell'Unione europea, connesso a sua volta con lo sviluppo progressivo e attraverso assegnazioni di funzioni e competenze (funzionale) dell'integrazione europea, differente da un processo costituente e fondativo (federale) dell'Europa mai realizzato che avrebbe creato una cittadinanza piena e indipendente a livello europeo

Per riflettere sugli sviluppi dell'integrazione europea e sul deficit democratico: lettura *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*

2. Parlamento europeo (PE) eletto a suffragio universale dai cittadini europei ma privo del potere di codecisione con il Consiglio dei Ministri per alcune politiche comunitarie rilevanti (politica estera di sicurezza e difesa, competenze fiscali ecc.)

L'art. 14 del Trattato UE (TUE), riformato in base al Trattato di Lisbona, afferma che il PE è composto "di rappresentanti dei cittadini dell'Unione", mentre fino al 2009 (art. 189 TCE) si parlava di "rappresentanti dei popoli degli Stati"
Anche la composizione è mutata nel tempo
Nell'attuale legislatura (2009-2014), dopo le elezioni del giugno 2009 dapprima 736 membri (eletti prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta nel dicembre 2009). Da inizio 2012 sono 754 (751 + 3 deputati tedeschi). Il Trattato di Lisbona prevede, in realtà, 751 deputati (750 + il presidente), minimo 6 deputati e massimo 96 per paese (art. 14, paragrafo 2 del TUE), ma fino alla fine della legislatura sono stati lasciati tre deputati in più alla Germania (che, in base al Trattato di Lisbona è scesa da 99 a 96), perché sono stati 99 i deputati eletti nel giugno 2009, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.
Distribuzione dei seggi fondata sul criterio della popolazione residente (quindi anche gli immigrati residenti senza diritto di voto), invece che sul numero dei cittadini
Il Trattato di Lisbona non fissa la distribuzione dei seggi tra gli Stati, ma la rinvia a una decisione del Consiglio europeo adottata all'unanimità, su iniziativa del PE e con la sua

approvazione. In questo modo i successivi allargamenti non dovranno richiedere una revisione dei Trattati e il PE acquisisce un ruolo decisionale quanto alla propria composizione.

Il PE non è politicamente legato all'esecutivo, come nelle democrazie parlamentari classiche (anche se novità con il Trattato di Lisbona – testo e informazioni)

Competenze del PE in base al Trattato di Lisbona

(per ulteriori informazioni: sito ufficiale PE).

L'art. 14 del Trattato dell'Unione europea (TUE), riformato dal Trattato di Lisbona, afferma che il PE "esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione"

In materia di bilancio, con il Trattato di Lisbona il PE ha diritto di decisione uguale a quello del Consiglio, in particolare per l'adozione dell'insieme del bilancio annuale (mentre prima della riforma solo il Consiglio aveva l'ultima parola circa le spese obbligatorie). Il PE esamina e approva il rendiconto consuntivo del bilancio presentato dalla Commissione e dopo aver esaminato anche il rapporto annuale della Corte dei Conti, agendo su raccomandazione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione dell'esecuzione (*décharge* - discarico) del bilancio (art. 319 Trattato sul funzionamento dell'UE - TFUE)

Il PE elegge il Presidente della Commissione europea, approva la nomina della Commissione europea (udienze dei commissari designati dinnanzi alle Commissioni del PE) e la può censurare (mozione di censura che, se approvata, porta alle dimissioni della Commissione europea mentre il mandato di quella successiva corrisponde alla durata restante della legislatura)

Il PE approva il programma legislativo annuale della Commissione, esamina pubblicamente la relazione generale annuale della Commissione

Il PE può rivolgere interrogazioni scritte e orali alla Commissione e al Consiglio.

La Presidenza di turno del Consiglio Affari generali – il Consiglio dei ministri (o anche Consiglio dell'UE) quando è composto dai Ministri degli Esteri - illustra al PE il programma del semestre e alla fine si presenta nuovamente al PE per una valutazione del semestre trascorso.

Alla fine di ogni riunione del Consiglio europeo (organo di indirizzo e orientamento dell'UE composto dai capi di Stato e di governo dell'UE e dal Presidente del Consiglio europeo e da quello della Commissione europea), il Presidente di quest'ultimo si presenta al PE per esporre le conclusioni della Presidenza ed eventualmente per rispondere a interrogazioni.

E' stata creata nel PE un'apposita commissione delle petizioni che analizza le petizioni di cittadini, persone fisiche e giuridiche. Il PE può costituire (d'ufficio o sulla base di petizioni rivoltegli da uno o più cittadini dell'UE o persone fisiche o giuridiche residenti in uno Stato membro), commissioni di inchiesta incaricate di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione, salvo quando i fatti siano pendenti dinnanzi a una giurisdizione.

Vengono istituite su richiesta di almeno un quarto dei membri del PE (durata massima 12 mesi) e devono presentare rapporto al PE

Il PE elegge il Mediatore (organo permanente competente a esaminare, su richiesta, casi di infrazione e cattiva amministrazione imputabili a istituzioni o organi comunitari e il cui mandato è rinnovabile) a inizio legislatura con la maggioranza dei voti espressi e con almeno la metà dei deputati presenti.

Il PE è consultato per la nomina dei membri del Comitato esecutivo della BCE e della Corte dei Conti.

Il PE partecipa, attraverso diverse procedure, all'adozione degli atti comunitari.

Con il Trattato di Lisbona, la procedura di codecisione diviene la procedura legislativa ordinaria (art. 294 del TFUE), mentre le altre definite "speciali". Ciò va di pari passo con l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, senza arrivare, però, a una perfetta corrispondenza.

Procedura legislativa ordinaria (codecisione) con due passaggi (Consiglio e PE) + eventuale Comitato di conciliazione. Circa il 60% delle proposte legislative viene concordato con il Consiglio già alla prima lettura; il 30% ca. alla seconda lettura e solo il 10% richiede il ricorso al Comitato di conciliazione. Il PE diviene codecisore a pieno titolo per circa il 95% dei testi legislativi

Procedura legislativa ordinaria applicata:

- allo Spazio di libertà, di sicurezza e giustizia, così come agli atti legislativi relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli e alle altre disposizioni di base della Politica agricola comune (PAC)
- a struttura, funzionamento, campi d'azione e i compiti di Eurojust e Europol.

Atti legislativi riservati alla competenza del Consiglio con la mera consultazione del PE sono quelli in cui è più vivo l'interesse dei singoli Stati membri a controllarne l'adozione, ad esempio:

- in materia fiscale (unanimità del Consiglio e semplice consultazione del PE), di sicurezza sociale e di protezione sociale dei lavoratori
- Modalità di esercizio di voto ed eleggibilità alle elezioni comunali e del PE (art. 22 TFUE)
- Misure relative a passaporti, carte d'identità e altri documenti personali (art. 77 TFUE)
- Misure relative alla sicurezza o protezioni sociali, relativamente ai diritti di libera circolazione e soggiorno (art. 21 TFUE)
- Misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la protezione diplomatica e consolare a tutti i cittadini dell'UE da parte di ogni Stato membro (art. 23 TFUE)
- Misure riguardanti l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e altre imposte indirette (art. 113 TFUE)
- Disciplina di compiti specifici da affidare alla BCE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (art. 127, par. 6, TFUE)

Procedura di approvazione *(*già chiamato "parere conforme"). Rientra tra le procedure legislative speciali e riguarda gli atti legislativi riservati alla competenza del Consiglio con approvazione del PE:
- Il PE può solo accettare o respingere (suo parere vincolante per il Consiglio), ma non può proporre emendamenti o modifiche.
Si applica per:
- Adesione di nuovi Stati
- Accordi di associazione con Stati terzi
- Sanzioni in caso di violazione grave e continuata da parte di uno Stato di diritti fondamentali
- Adozione di misure necessarie a combattere le discriminazioni (art. 19 TFUE)
- Misure necessarie per stabilire procedure uniformi in tutti gli Stati membri per le elezioni del PE (art. 223, par. 1 TFUE)
- Adozione del Quadro finanziario pluriennale
- Instaurazione di una cooperazione rafforzata
- Attuazione dell'art. 352 TFUE relativo all'estensione delle competenze dell'UE
- Atti legislativi riservati alla competenza del PE con l'approvazione del Consiglio sono quelli strettamente inerenti il funzionamento del PE stesso
- Statuto dei membri del PE (art. 223, par. 2, TFUE) [per gli aspetti fiscali Consiglio delibera all'unanimità]
- Modalità per l'esercizio del diritto di inchiesta da parte di Commissioni costituite da PE (art. 226 TFUE)
- Statuto del Mediatore europeo (art. 228, par. 4, TFUE)

Procedura di adozione del bilancio annuale*:* è definita "procedura legislativa speciale", ma è allineata alla procedura legislativa ordinaria, seppur semplificandola in solo passaggio + il comitato di conciliazione (se necessario).

- Cade la distinzione tra spese obbligatorie (derivanti dai Trattati, ad esempio la PAC) – la cui ultima parola spettava al Consiglio – e le spese non obbligatorie (quelle, ad esempio, dei Fondi strutturali) in cui era decisivo il PE
- E' il PE ad avere l'ultima parola perché, nel caso il Consiglio bocci il progetto del Comitato di conciliazione, è il PE ad avere il ruolo di ultima istanza, purché si pronunci a dei 3/5 dei voti espressi, che costituiscano la maggioranza dei membri che lo compongono.

3. PE privo di iniziativa legislativa diretta

Anche dopo la riforma del Trattato di Lisbona, non ha potere di iniziativa legislativa, ma – dopo Maastricht - può chiedere alla Commissione di presentare proposte sulle questioni per le quali reputa necessario l'elaborazione di un atto dell'UE (art. 225 TFUE, ex art. 192 TCE) > la Commissione, però, non è tenuta a dare seguito alla richiesta
Il PE

- non ha piena autorità legislativa > non ha avuto – almeno finora - l'ultima parola su ciò che deve – o non deve – diventare legge;
- non ha potere di iniziativa legislativa: il PE può solo sollecitare la Commissione a presentare proposte (art. 225 TFUE);
- in un certo numero di materie il PE è solo consultato.

Le capacità di controllo del PE sul Consiglio dell'Unione sono assai limitate:

– Ciò è dovuto al fatto che il Consiglio è luogo d'incontro degli Stati membri e renderlo responsabile verso il PE equivarrebbe a introdurre una misura di sovranazionalità nell'UE non è accettabile per molti governi.
– La natura stessa del Consiglio (con la sua composizione mutevole) rende la continuità delle sue relazioni con il PE alquanto difficile.

Capacità di controllo del PE quasi del tutto assenti nel caso del Consiglio europeo (con l'eccezione della partecipazione del presidente del PE nella seduta di apertura dei vertici del Consiglio europeo e quando il presidente del CE, dopo il Vertice, presenta un rapporto e risponde a interrogazioni sui risultati conseguiti)

– Consiglio europeo è un'istituzione intergovernativa che si è posta, almeno fino al Trattato di Lisbona, in qualche misura al di fuori della struttura dei Trattati e si riunisce in poche occasioni nel corso dell'anno
– Capi di Stato e di governo che non hanno alcun desiderio di rispondere al PE

4. Riforme dei trattati non sottoposte ad un processo che coinvolge pienamente anche il PE

Il PE nella **procedura di revisione ordinaria** del Trattato può sottoporre al Consiglio progetti per modificare i trattati esistenti e il Consiglio europeo, previa consultazione del PE può convocare una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del PE e della Commissione europea incaricata di esaminare le modifiche istituzionali e di adottare per consenso una raccomandazione a una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri che dovrà decidere in proposito e sottoporre alla ratifica di tutti gli Stati membri il trattato modificato che entrerà in vigore solo dopo il voto unanime degli Stati membri (se entro due anni solo quattro quinti degli Stati ha ratificato il trattato e uno o più stati hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica il Consiglio europeo deciderà sul da farsi) – art. 48 TUE.

Anche per la procedura di revisione semplificata il PE può presentare modifiche (in relazione alla parte terza del TFUE riguardante le politiche dell'Unione e azioni interne) ed è consultato, ma anche in questo caso non ha un potere di codecisione.

5. Mancanza di un referendum europeo da svolgersi contemporaneamente in tutti i paesi membri per modificare i Trattati dell'UE

I referendum di ratifica dei trattati o di loro modifiche (se previsti negli ordinamenti degli Stati membri) sono esclusivamente referendum nazionali. Un referendum europeo unico in tutti i paesi (come richiesto dai movimenti europeisti e federalisti in occasione della sottoposizione a ratifica del trattato che adotta una Costituzione europea varato dopo una Convenzione europea svoltasi tra il 2002 e il 2003 e una Conferenza intergovernativa ma poi bocciato dai referendum francese e olandese nel 2005) non è mai stato realizzato e sancisce il forte limita alla cittadinanza europea e alla possibilità di espressione democratica nell'Unione europea.

6. Partiti europei scarsamente sviluppati e capaci di programmi, azioni unitarie (prevalenza delle divisioni nazionali)

Mancanza di "veri" partiti politici europei e procedura elettorale ancora non totalmente uniforme per il PE eletto a suffragio universale dal 1979 (e benché tale procedura sia prevista nei Trattati).

Scarso collegamento con i cittadini dei Gruppi politici costituiti all'interno del PE e dei partiti europei (ammessi dal 2004 ad un finanziamento pubblico europeo) non necessariamente coincidenti con i primi.

Il sistema partitico dell'Unione europea risulta composto da tre diversi tipi di attori collegati tra loro:

- **i partiti nazionali**: strutture dotate di organizzazioni di base sul territorio, di coordinamenti nazionali e rappresentanza nelle assemblee elettive locali, regionali e statali e capaci di agire a livello sovranazionale - con rappresentanti al PE e nella Commissione europea - e intergovernativo – Consiglio dei Ministri, Consiglio europeo.
- **i gruppi politici del Parlamento europeo**: organizzati per affinità ideologica e composti di partiti e liste che collaborano operativamente anche per riuscire a godere dei benefici previsti dalla partecipazione a un gruppo parlamentare.
- **le (con)federazioni transnazionali** (strutture deboli, meno visibili all'elettorato, dipendenti dalla cooperazione dei singoli partiti e con personale e risorse economiche limitate) che si sono progressivamente evolute dando vita a **partiti politici a livello europeo** (nei quali l'elemento confederale, però, anche se un po' indebolito, persiste).

Connessione tra elezione a suffragio universale diretto del PE, accrescimento delle sue funzioni e sviluppo degli euro-partiti.

I partiti europei sono stati per la prima volta riconosciuti sin dal Trattato di Maastricht, e attualmente nel Trattato di Lisbona sono inserite le seguenti disposizioni che li riguardano:

- l'art. 10 par. 4 del Titolo II ("Disposizioni relative ai principi democratici) del Trattato sull'UE (TUE) dove si dichiara che "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione";

- l'art. 224 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE): "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'art. 10 par. 4 del Trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento" (lo Statuto è stato approvato nel 2003 con Regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo Statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, è entrato in vigore nel 2004 ed è stato riformato nel 2007). Questo Statuto prevede i seguenti **requisiti necessari ad un soggetto per essere riconosciuto partito politico europeo**:

1) avere ***personalità giuridica*** nello Stato membro in cui ha sede (generalmente in Belgio, ma anche Francia, Paesi Bassi, Danimarca, Malta)

2) ***essere rappresentato in almeno un quarto degli Stati membri (7)*** da eurodeputati o nei parlamenti nazionali o nelle assemblee regionali o, in alternativa, aver ottenuto, in almeno un quarto degli Stati membri, non meno del 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati alle ultime elezioni europee;

3) ***rispettare i principi dell'UE*** (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, rispetto delle libertà fondamentali e dello stato di diritto – è prevista un'azione di verifica su un partito su richiesta di un quarto dei membri del PE)**;**

4) ***aver partecipato alle elezioni europee o averne espresso l'intenzione***

Ogni partito europeo deve avere uno Statuto e adottare un programma politico (euromanifesto)

Il finanziamento dei partiti politici europei (15% distribuito in misura eguale ai diversi partiti e 85% attribuito in proporzione al numero degli eurodeputati ottenuti) deve essere richiesto annualmente al PE (entro 15 novembre di ogni anno) da ogni partito politico europeo. Il finanziamento a carico dell'UE non può essere superiore all'85% del bilancio di un partito politico europeo > necessità di reperire almeno un 15% di autofinanziamento dai partiti nazionali e/o dagli ambienti economici, da organizzazioni sociali ecc.

I contributi dei partiti politici nazionali o regionali membri del partito politico europeo non possono superare, però, il 40% del bilancio annuale dello stesso.

Ogni partito politico europeo è obbligato a rendere pubbliche ogni anno le entrate e le uscite e a dichiarare qualsiasi fonte aggiuntiva di finanziamento, segnalando l'elenco dei soggetti donatori con somme superiori ai 500 euro. Vige il divieto di accettare donazioni anonime o provenienti da enti nei quali uno Stato sia in possesso di oltre il 50% del capitale oppure di entità superiore a 12.000 euro annui da parte di persone fisiche o giuridiche.

E' vietato ai partiti politici europei l'utilizzo del finanziamento ottenuto dall'UE e da altre fonti per altri scopi che non siano inerenti all'attuazione del programma politico. Non è perciò possibile il finanziamento, diretto o indiretto, di altri partiti politici, nazionali o regionali, con fondi UE.

I Gruppi parlamentari (Gruppi del PE) rivestono un ruolo significativo nella gestione del finanziamento ai partiti politici europei (inserimento nel bilancio del PE e non dell'UE).

I partiti politici a livello europeo avrebbero preferito gestire direttamente il finanziamento. Questo è emerso nel corso del dibattito circa lo statuto dei partiti politici europei, ma insistenza del PE affinché fosse assegnato ai gruppi parlamentari

Ben 13 partiti a livello europeo (euro partiti) sono oggi ammessi al finanziamento dell'UE (2012). In realtà non veri e propri partiti politici ma federazioni transnazionali di partiti, costituite da partiti nazionali ideologicamente affini, ad eccezione di qualche partito europeo che ammette o è costituito da adesioni individuali.

Elenco in ordine di consenso raggiunto e conseguenti finanziamenti ottenuti:

- Partito popolare europeo - PPE (sito ufficiale)

- Partito dei Socialisti Europei – PSE (sito ufficiale)

- Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa - ALDE (sito ufficiale)

- Partito Verde Europeo - Verdi europei – PVE (sito ufficiale)

- Alleanza dei conservatori e riformisti europei – AECR (sito ufficiale)

- Partito della Sinistra Europea – SE (sito ufficiale)

- Movimento per un'Europa delle libertà e della democrazia – MELD (sito ufficiale)

- Partito Democratico europeo – PDE (sito ufficiale)

- Alleanza Libera Europea – ALE (sito ufficiale)

- Alleanza europea per la libertà - AEL (sito ufficiale)

- Alleanza dei movimenti nazionali europei – AMNE (sito ufficiale)

- Democratici per l'Unione europea – Alleanza per un'Europa delle democrazie – EUD (sito ufficiale)

- Movimento politico cristiano europeo – MPCE (sito ufficiale)

La principale debolezza dei partiti europei risiede nel fatto che, a differenza dei partiti nazionali, o dei gruppi politici del PE, esse non sono impegnate in un'attività politica regolare e costante

Nascono "dall'alto", quindi più su iniziativa delle élites partitiche nazionali, che percepiscono la crescente rilevanza dell'UE (anche se i gruppi dirigenti dei partiti nazionali manifestano un interesse discontinuo e, talvolta, un po' di opportunismo, per accrescere il loro profilo internazionale e per ragioni di carriera), che su pressione della base

Talvolta si presentano come la componente europeo-comunitaria di più ampi organismi internazionali (Internazionali socialista, liberale ecc.)

Mancano spesso di un chiaro elemento unificante e non sanno suscitare sentimenti di fedeltà e lealtà partitica

L'europarlamentare deve, comunque, coltivare il rapporto con il partito nazionale > scelta dei candidati fatta dai partiti nazionali (i quali si sono sempre mostrati ostili a cedere questo potere di scelta)

Risorse finanziarie limitate (dipendono dai gruppi politici del PE)

Deboli strutture organizzative

Cosa fanno allora i partiti europei (europartiti)?

- Blanda azione di coordinamento politico (in genere prima delle riunioni dei leader nazionali nel Consiglio europeo o nei Congressi)

- Elaborazione di manifesti elettorali in vista delle elezioni dal contenuto piuttosto vago a causa delle profonde divisioni interne

- talvolta assumono il ruolo di "vessilli" per partiti alla ricerca di legittimazione esterna. (da notare che prima, in genere, soprattutto per i nuovi partiti o movimenti, si ha l'adesione al gruppo parlamentare e poi all'euro-partito)

Sembra emergere una competizione partitica a livello europeo, accentuata dal Trattato di Lisbona che prevede che il Consiglio europeo, nel designare il Presidente della

Commissione, tenga conto dell'esito delle elezioni europee. Non bisogna, però, dimenticare che a livello UE prevale una logica consensuale, di "grande coalizione", in particolare tra PPE e PSE

Gli stessi elettori votano, in prevalenza, senza considerare il possibile esito sul piano della formazione del "governo" europeo

Commento: Partiti politici europei: istruzioni per l'uso – in vista delle elezioni del PE del 2009

Gruppi politici al Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è organizzato al suo interno in gruppi politici in cui si riuniscono i deputati provenienti dai 27 Paesi membri. I gruppi possono nascere sulla base di affinità ideologiche e politiche (non semplice interesse > non ammessi gruppi "tecnici")

Nascono già nell'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1952 in base alla comune affiliazione politica dei parlamentari nazionali designati a farvi parte.

Gli eurogruppi hanno, quindi, un'origine interna alle istituzioni ed esterna rispetto alla società, diversamente dai partiti nazionali > un processo di istituzionalizzazione di tipo *top down*, in cui il soggetto politico appartiene alla sfera istituzionale specificatamente europea e da questa dipende, anche dal punto di vista finanziario. Essi agiscono, decisamente più degli europartiti, in un sistema di interazione e di competizione strutturata

Vantaggi organizzativi di essere parte di un gruppo:

- I Gruppi del PE **stabiliscono le nomine per le cariche istituzionali del PE** (presidente, vicepresidenti, questori, presidenti Commissioni e delegazioni interparlamentari, relatori), definiscono l'agenda dei lavori, i tempi degli interventi e i criteri per l'assegnazione di risorse finanziarie, staff e strutture disponibili.
- I Gruppi del PE provvedono alla **loro organizzazione interna** ed eleggono un presidente e un ufficio di presidenza, dotandosi altresì di una segreteria.

Il numero minimo di eurodeputati richiesto per costituire un gruppo politico é fissato in 25 deputati provenienti da almeno un quarto dei Paesi membri (7).

Coloro che non appartengono a nessun gruppo politico si collocano tra i "Non Iscritti" (i quali riscontrano una certa difficoltà a incidere sull'agenda e le scelte del PE)

Un eurodeputato non può aderire a più gruppi politici.

Mutamenti nella composizione avvengono anche nel corso della legislatura, non solo all'inizio.

I gruppi nel PE eletto nel giugno 2009, sono 7 (di seguito elencati in ordine di consistenza - numero di eurodeputati appartenenti):

- Partito popolare europeo (PPE) – sito ufficiale
- Alleanza progressista dei socialisti e democratici (S&D) - sito ufficiale
- Alleanza dei democratici e dei liberali europei (ADLE) - sito ufficiale
- Verdi-Alleanza libera europea (Verdi- ALE) - sito ufficiale
- Conservatori e riformisti europei (ECR) - sito ufficiale
- Sinistra unitaria europea – Sinistra verde nordica (GUE-NGL) - sito ufficiale
- Europa della libertà e della democrazia (EFD) - sito ufficiale

La cittadinanza europea: domande aperte e prospettive

1. **Cittadinanza non legata alla residenza ma al possesso della cittadinanza di uno Stato membro**
   Si vedano ricerche, indagine e analisi dell'EUDO CITIZENSHIP, osservatorio all'interno dello European Union Observatory on Democracy (EUDO) piattaforma web del Robert Schuman Centre dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze (European University Institute – sito ufficiale)
2. **Cittadinanza europea amplia la possibilità di tutela e azione del cittadino nazionale** (spunto di riflessione)
3. **Cittadinanza inclusiva e multilivello: cittadinanza europea autonoma da quella nazionale ancora da sviluppare** (spunto di riflessione)
4. **Quale cittadinanza per quale Europa?** (spunto di riflessione)
5. **Unità politica fondamentale per una piena cittadinanza europea** (spunto di riflessione)

Cittadinanza ed elezioni del Parlamento europeo

1. Prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo nel 1979

Informazioni sul Parlamento europeo (dal 1952 ad oggi) e soprattutto dalle elezioni dirette del 1979 link ufficiale (foto seduta inaugurazione)

2. Elezione ogni 5 anni

Bassa percentuale di affluenza alle urne (in discesa dal 61,99% del 1979 al 43% del 2009)

Di fatto, 28 elezioni separate (con la Croazia i paesi dell'UE, sono dal luglio 2013, ventotto > mancata europeizzazione

Natura sanzionatoria del voto europeo nei confronti dei partiti di governo (sul modello delle *mid-term elections* – elezioni di metà termine negli Stati Uniti, ma non è sempre così

Tendenza degli elettori a votare partiti minori e/o marginali (frammentazione) a causa dell'influenza del sistema elettorale proporzionale e di un voto non condizionato dalla scelta di un governo. Più frequente, inoltre, il voto per partiti minori alle elezioni europee nel caso in cui le normative per le elezioni nazionali siano meno favorevoli alle formazioni minori

Partiti, in particolare in Danimarca, Gran Bretagna e Francia che si presentano solo per le elezioni europee (tendenzialmente contro il processo di integrazione europea oppure contro l'attuale UE o alcune sue politiche)

Forte ricambio degli eletti (in media 60% da un'elezione all'altra)

Tendenza maggiore rispetto alle elezioni nazionali a candidati estranei alla politica professionale (esponenti del mondo dell'imprenditoria e delle professioni, dello spettacolo e dello sport)

Possibilità di inserire nelle liste cittadini dell'UE (non nazionali) ammessa dal Trattato di Maastricht (già indipendentemente applicata in Italia sin dal 1989 con legge nazionale). I cittadini in questa situazione (con elettorato passivo e attivo) non sono molti, eccetto Lussemburgo in cui sono, per tale motivo, previsti limiti.

3. Dal 2004 applicata in tutti i paesi membri dell'UE incompatibilità tra carica di europarlamentare e quella di parlamentare nazionale

Problemi del doppio mandato (ora non più consentito).

Alcuni Paesi avevano sancito l'incompatibilità fin dal 1984 (Belgio e Grecia); Spagna e Portogallo fin dalla loro adesione; in Germania i membri dei governi regionali non potevano sedere al PE fin dal 1979.

4. Di fatto le elezioni europee costituiscono 28 elezioni separate in ogni paese effettuate con procedure differenti e persino in giorni diversi

Elezioni in diversi giorni (nel Regno Unito e Paesi Bassi si vota tradizionalmente il giovedì)

Differenze fra i vari paesi nel rapporto parlamentare/popolazione (1/72.000 nel caso del Lussemburgo; 1/829.000 per la Germania).

Procedura elettorale non ancora uniforme (anche se, come si è già detto, ora vi sono alcuni "principi comuni a tutti gli Stati membri" > Decisione del Consiglio dell'Unione, dell'ottobre 2002, che rende obbligatoria l'adozione della rappresentanza proporzionale)

Permangono diverse strategie di raccolta del consenso

Maggiori differenze tra sistema elettorale nazionale e quello europeo registrabili nel Regno Unito e Francia

Esistenza o meno di collegi elettorali subnazionali

In molti Paesi, dato il numero relativamente basso di deputati da eleggere, la normativa approvata per il primo voto europeo aveva stabilito la formazione di un unico collegio elettorale, corrispondente al territorio nazionale (in Francia – in cui ora, però, vi sono 8 collegi -, Lussemburgo, Portogallo, Finlandia, Austria, Svezia, Danimarca e Olanda)

In altri casi numero ridotto di collegi (Belgio, Irlanda e Italia, ora anche Regno Unito, Polonia e Francia) che ha consentito una "sprovincializzazione" della campagna elettorale, soprattutto laddove esisteva una tradizione di forte cura del collegio elettorale da parte dei deputati

Eventuale soglia di sbarramento

Possibilità di esprimere voto di preferenza

Questione della rappresentanza etnico-regionale (Belgio, Spagna, Gran Bretagna, minoranza svedese in Finlandia)

5. Campagne condotte soprattutto su questioni interne e non europee dai partiti nazionali per misurare la loro forza

Scarsa coerenza e poco coordinamento delle campagne elettorali > campagne elettorali "nazionali", incentrate, spesso, su temi nazionali

I partiti nazionali restii a impegnare risorse umane e finanziarie

Se in concomitanza con elezioni regionali o locali viene favorita la partecipazione

Se molto distante da elezioni politiche, il voto europeo può assumere la valenza di un test per il governo in carica

Obbligatorietà del voto (esempio Belgio, Lussemburgo e Grecia)

Distacco o ostilità verso l'Unione (ad esempio nel Regno Unito)

Interesse contenuto dei media e scarsa informazione agli elettori sul ruolo effettivo del PE (giudicato dotato di scarsi poteri)

L'informazione cresce solo in occasione delle consultazioni elettorali (Eurobarometro: nel settembre 2008, il 75% dei cittadini europei non sapeva che si sarebbe votato per il rinnovo del PE nel giugno 2009 e il 51% affermava di non essere interessato a queste elezioni. Nel gennaio 2009 il 62% degli intervistati non conosceva la data delle elezioni – vedi altre surveys su sito ufficiale)

Informazione sul PE aumenta, in vista delle elezioni, ma si è dimostrata sempre più debole con il passare del tempo (dalle prime elezioni europee)

Gran parte dei cittadini è comunque al corrente dell'esistenza del PE

6. Cittadini privi della possibilità di decidere con l'elezione del PE un governo europeo

Si eleggono rappresentanti, non governanti

Le elezioni del PE non offrono alcuna prospettiva di cambiamento di governo (elezioni di "secondo ordine", semplice episodio della competizione domestica tra i partiti) e costituiscono un'elezione di delegazioni nazionali separate. C'è però chi considera le elezioni europee capaci di far emergere nuove questioni politiche e anche nuovi soggetti politici dando vigore a fenomeni presenti in più paesi.

Designazione di un candidato a Presidente della Commissione europea di partiti europei o coalizioni di partiti europei potrebbe creare una competizione politica per il governo dell'Europa ancora oggi non verificatasi