

PARTE PRIMA

PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E ORIENTAMENTI GENERALI DELLE POLITICHE DELL' UNIONE EUROPEA

Processo di integrazione europea e orientamenti generali delle politiche dell’Unione europea

SEZIONE I QUESTIONI ISTITUZIONALI

A. GLI SVILUPPI NEL 2009

1. L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona

1.1. Il completamento del processo di ratifica

Il completamento del processo di ratifica del Trattato di Lisbona¹, dopo gli esiti del referendum irlandese del giugno 2008, ha rappresentato l’obiettivo principale dell’agenda istituzionale europea del 2009. All’inizio dell’anno, il Trattato risultava approvato dai Parlamenti di 25 Paesi su 27 (tutti tranne l’Irlanda e la Repubblica Ceca) e ratificato da 23 Paesi su 27 (tutti tranne la Germania, l’Irlanda, la Polonia e la Repubblica Ceca). I contatti avviati sotto presidenza ceca al fine di superare l’impasse provocata dall’esito negativo della consultazione referendaria in Irlanda, in linea con l’accordo politico raggiunto dal Consiglio europeo del dicembre 2008, hanno condotto alla definizione da parte del Consiglio europeo del giugno 2009 di talune garanzie giuridiche che – rispondendo alle preoccupazioni irlandesi emerse dal referendum – hanno aperto la via alla convocazione da parte di Dublino di una nuova consultazione referendaria per il 2 ottobre. La presidenza svedese aveva nel frattempo mantenuto un dialogo aperto con i partner irlandesi e con gli altri Stati membri che non avevano ancora proceduto alla ratifica del Trattato di Riforma. Il 25 settembre giungeva dal canto suo la ratifica tedesca, dopo l’esito positivo della sentenza della Corte di Karlsruhe.²

Pochi giorni dopo, si aggiungeva il risultato finalmente positivo del referendum irlandese che apriva le porte, a sua volta, alla promulgazione, il 10 ottobre 2009, della legge di ratifica in Polonia, a seguito dell’impegno preso dal Presidente Kaczynski.

La ratifica ceca ha avuto un *iter* più complesso. Completate le procedure parlamentari, infatti, il Presidente Klaus ha posto, in successione, una serie di condizioni per dar corso agli atti finali di ratifica: un esito positivo del referendum irlandese, la pronuncia della Corte Costituzionale di Brno sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica ceca, e, infine, l’estensione anche alla Repubblica ceca della deroga accordata a Regno Unito e Polonia rispetto alla Carta dei diritti fondamentali, e consistente

¹ Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre 2007 nella capitale portoghese.

² Nella decisione del 30 giugno 2009, il *Bundesverfassungsgericht* (30 Juni 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08, Lissabon), nel dichiarare la compatibilità del Trattato di Lisbona con la Costituzione tedesca, ha però ritenuto necessaria, prima del completamento del processo di ratifica, una modifica della legge sull’ampliamento e sul rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* nella partecipazione all’Unione europea.

nell'applicabilità della stessa solo nella misura in cui i diritti o principi in essa contenuti siano riconosciuti dal diritto interno.

Dopo l'esito positivo delle due prime condizioni, il Consiglio europeo di ottobre ha dato soddisfazione anche alla terza condizione, decidendo di allegare ad un prossimo Trattato di adesione, un protocollo al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per estendere alla Repubblica ceca le previsioni già adottate nei confronti del Regno Unito e della Polonia. In conseguenza di tali eventi, la Repubblica ceca ha ratificato a sua volta il Trattato di Lisbona. Con il deposito del suo strumento di ratifica, il 13 novembre 2009, sono state così completate le procedure previste per il perfezionamento del Trattato di Lisbona che, secondo la previsione dell'art. 6, è entrato in vigore il 1º dicembre 2009, primo giorno del mese successivo a quello dell'ultimo deposito.

1.2. Le principali innovazioni introdotte

Il Trattato di Lisbona ha apportato delle modifiche importanti al sistema giuridico dell'Unione. Per economia di redazione si ritiene peraltro opportuno richiamare l'attenzione solo sulle innovazioni di maggiore interesse ai fini della presente Relazione.

La nuova struttura dell'Unione europea

A seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, il Trattato sull'Unione europea (TUE)³ conserva il suo titolo, mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)⁴ viene denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il TUE contiene i principi informatori e le norme comuni del sistema dell'Unione, nonché le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla politica di sicurezza e di difesa comune (PESD), mentre il TFUE contiene la disciplina delle politiche (fatta eccezione, come detto, per PESC e PESD) e le disposizioni di dettaglio relative alle istituzioni e alle procedure.

Questi due Trattati – i quali hanno lo stesso valore giuridico – costituiscono i Trattati su cui si trova ad essere d'ora in poi fondata l'Unione europea, che sostituisce e succede alla Comunità europea. Viene pertanto meno la distinzione tra "Comunità europea" e "Unione europea": la prima cessa formalmente di esistere, venendo riassorbita nella seconda⁵. Di conseguenza, l'Unione europea riassume in sé la preesistente personalità giuridica della Comunità europea⁶. Infatti, nel Titolo VI, contenente le "Disposizioni finali", è stato aggiunto un articolo (47 TUE) sulla soggettività dell'Unione complessivamente considerata. Il conferimento della personalità giuridica unica all'Unione consente a quest'ultima di aderire a delle

³ Il Trattato sull'Unione europea è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1º novembre 1993.

⁴ Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) è stato firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed è entrato in vigore il 1º gennaio 1958. Il Trattato di Maastricht ha cambiato la denominazione della Comunità economica europea in Comunità europea (CE) in seguito all'introduzione di una serie di disposizioni intese a denotare il carattere politico e non solo economico dell'integrazione europea.

⁵ Permane, invece, la distinzione tra Unione europea e Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

⁶ Nel sistema precedente, ai sensi dell'articolo 281 del Trattato CE, la personalità giuridica era riconosciuta formalmente alla sola Comunità europea.

organizzazioni internazionali, resistere in giudizio e concludere degli accordi internazionali nell'ambito delle sue competenze⁷.

Inoltre, la struttura dell'Unione su tre "pilastri" (Comunità europee, politica estera e di sicurezza comune e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), creata dal Trattato di Maastricht, viene superata. Nel sistema originario ogni "pilastro" aveva procedure proprie e propri strumenti giuridici; la soppressione della distinzione tra i tre "pilastri", comporta, invece, una sostanziale armonizzazione delle procedure e degli atti giuridici dell'Unione. Procedure e norme specifiche restano applicabili solo nel settore della PESC e della PESD, ma nel quadro tuttavia di un sistema giuridico unico.

I diritti fondamentali

Il Trattato di Lisbona reca importanti novità in materia di diritti fondamentali. In primo luogo, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stato riconosciuto "lo stesso valore giuridico dei Trattati", attraverso un'apposita norma (articolo 6, paragrafo 1, TUE)⁸. Un Protocollo⁹ introduce peraltro, come si è detto, misure specifiche per il Regno Unito e la Polonia concernenti talune eccezioni riguardo alla giurisdizione della Corte di giustizia europea e dei tribunali nazionali in materia di protezione dei diritti sanciti dalla Carta.

Il Trattato di Lisbona fornisce inoltre una apposita base giuridica (articolo 6, paragrafo 2, TUE) per consentire all'Unione di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁰. Per la conclusione del relativo accordo di adesione è previsto che il Consiglio deliberi all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (articolo 218, paragrafo 6 lett. a, e paragrafo 8 comma 2, TFUE).

I valori e gli obiettivi dell'Unione

Il Trattato di Lisbona ha introdotto un articolo (articolo 2 TUE) che elenca i valori su cui si fonda l'Unione: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, diritti umani, diritti delle minoranze. Tali valori sono indicati come patrimonio comune in una società caratterizzata da pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà e parità tra donne e uomini.

Il Trattato riorganizza, inoltre, le disposizioni relative agli obiettivi dell'Unione. In particolare, esso opera una distinzione tra gli obiettivi dell'Unione, che sono collocati nell'articolo 3 del TUE, e le competenze della stessa, definite agli artt. 3-6 del TFUE, nelle quali sono ricomprese come competenze molte aree di intervento in precedenza indicate come obiettivi dal previgente articolo 3 del TCE. Particolare

⁷ La Dichiarazione n° 24 precisa che «il fatto che l'Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati».

⁸ La Carta, con gli adattamenti già convenuti nell'ambito del Trattato costituzionale, come noto mai entrato in vigore, è stata nuovamente proclamata solennemente durante la seduta plenaria del Parlamento dai presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione il 12 dicembre 2007.

⁹ Protocollo sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla Polonia e al Regno Unito; Dichiarazioni n 61 e 62.

¹⁰ Articolo 6, par. 2 del TUE e Protocollo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Dichiarazione n 2.

rilievo assume la trasformazione dell’obiettivo della concorrenza, in relazione al funzionamento del mercato interno, in una competenza dell’Unione¹¹.

Oltre a riformulare gli obiettivi dei precedenti trattati, il Trattato di Lisbona ne introduce di nuovi, tra i quali è bene ricordare la promozione della pace, una economia sociale di mercato fortemente competitiva e che miri alla piena occupazione ed al progresso sociale, la promozione del progresso scientifico e tecnologico, il rispetto della diversità culturale e linguistica e la salvaguardia del patrimonio culturale europeo, la lotta all’esclusione sociale ed alle discriminazioni, la solidarietà tra le generazioni, la tutela dei diritti del minore, la parità tra uomini e donne e la tutela dell’ambiente (articolo 3 TUE).

I principi democratici dell’Unione ed il ruolo dei Parlamenti nazionali

Il Trattato di Lisbona riunisce in un apposito titolo (Titolo II del TUE “Disposizioni relative ai principi democratici”) le disposizioni intese a conferire maggiore visibilità al principio democratico insito nel funzionamento dell’Unione. Tale principio viene affermato e specificato nelle sue due configurazioni: la democrazia come rappresentanza e la democrazia come partecipazione all’attività pubblica.

Viene così precisato, in primo luogo, che il funzionamento dell’Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa, ai sensi del quale i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati «nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e al Consiglio dai rispettivi governi a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini» (art. 10 TUE).

In secondo luogo, viene introdotto il principio della democrazia partecipativa, in virtù del quale i cittadini europei e le associazioni rappresentative sono incitati a partecipare attivamente alla vita dell’Unione, facendo conoscere le loro opinioni. A tal fine le istituzioni dell’Unione danno ad essi la possibilità, attraverso gli opportuni canali, di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione, nonché mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (art. 11, paragrafi 1 e 2, TUE).

La principale innovazione nell’ambito della democrazia partecipativa è comunque rappresentata dalla previsione di un diritto di iniziativa popolare che consente ad almeno un milione di cittadini europei, appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa (art. 11, paragrafo 4, TUE). L’iniziativa popolare è limitata ai settori per i quali i Trattati conferiscono alla Commissione europea un potere di iniziativa legislativa e deve, inoltre, riguardare materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei Trattati. Le procedure e le condizioni richieste per la presentazione di tale iniziativa saranno fissate, conformemente all’art. 24, comma 1 TFUE, da un apposito regolamento, che dovrà essere adottato nel corso del 2010 dal Parlamento europeo e dal Consiglio¹².

La definizione della cittadinanza dell’Unione è stata anch’essa collocata nell’ambito dei principi democratici: l’art. 9 TUE, che fissa il principio dell’uguaglianza dei

¹¹ A tale proposito, occorre ricordare che il “Trattato costituzionale” aveva previsto il riferimento ad una concorrenza non falsata in relazione al mercato interno tra gli obiettivi dell’Unione (oltre che tra le competenze esclusive dell’Unione). Il Protocollo sul mercato interno e sulla concorrenza afferma, nondimeno, che il mercato interno comprende un sistema inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata.

¹² Cfr. Parte II, Sez. I, A, cap. 3.

cittadini dell'Unione, stabilisce che è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, precisando che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

Nel contesto delle disposizioni sui principi democratici, il Trattato di Lisbona ha inoltre inserito un articolo relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (art. 12 TUE)¹³. Si tratta della prima volta che un espresso riferimento al contributo dei Parlamenti nazionali al «buon funzionamento dell'Unione» trova menzione nei Trattati. Un rafforzamento del loro ruolo deriva, in particolare, oltre che da una serie di disposizioni dei Trattati che ne prevedono il coinvolgimento¹⁴, dalle previsioni di due Protocolli allegati ai Trattati: il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, che rafforza sensibilmente il loro diritto ad essere informati per poter influire sull'attività normativa delle istituzioni europee, e il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che sancisce, significativamente, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella procedura legislativa dell'Unione, quali custodi della sussidiarietà.

E' bene altresì menzionare che il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede l'organizzazione di una regolare cooperazione interparlamentare definita congiuntamente da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali e la possibilità per la Conferenza degli organismi specializzati per gli affari dell'Unione (nota in precedenza come Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei - COSAC) di sottoporre all'attenzione delle Istituzioni europee i contributi che essa ritiene utili e di organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici che rientrano nella PESC e nella PESD. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, dal canto suo, anche la facoltà per i Parlamenti nazionali (o una loro Camera) di presentare, attraverso il proprio Governo, un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, contro un atto legislativo europeo che si assuma viziato per violazione del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, è poi importante ricordare che il Trattato di Lisbona ha anche conferito un ruolo ai Parlamenti nazionali nel quadro delle procedure di revisione dei Trattati nonché un loro coinvolgimento nella procedura di adesione di uno Stato terzo all'Unione europea. Il nuovo art. 49 del TUE prevede, infatti, che i Parlamenti nazionali (e il Parlamento europeo) siano informati di ogni domanda di adesione da parte di uno Stato europeo. Infine, alcune disposizioni del TFUE prevedono un ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Le modifiche riguardanti il quadro istituzionale

Numerose novità del Trattato di Lisbona riguardano il quadro istituzionale dell'Unione.

Innanzitutto, a seguito delle modifiche introdotte dal suddetto Trattato, l'Unione dispone di sette istituzioni. Il sistema legislativo dell'Unione continua a basarsi sull'azione coordinata di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea. E come in precedenza tale sistema è completato dal controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dal controllo contabile esercitato dalla Corte dei Conti europea. A questo quadro istituzionale, il

¹³ Cfr. Parte II, Sez. I, A, Capp. 2.1 e 3.

¹⁴ Cfr. articoli 48, par. 7 e 49 TUE, nonché gli articoli 69, 70, 71, 81 paragrafo 3, 85 e 88 TFUE.

Trattato di Lisbona aggiunge il Consiglio europeo¹⁵ e la Banca centrale europea (BCE), che fino ad ora, pur facendo parte del sistema dell'Unione, non erano stati espressamente inseriti nel novero delle istituzioni. Peraltra il Consiglio europeo viene dotato di un Presidente stabile eletto a maggioranza qualificata per due anni e mezzo rinnovabili dallo stesso Consiglio, il quale presiede le riunioni, ne assicura la preparazione e la continuità dei lavori – in cooperazione con il presidente della Commissione e sulla base del lavoro preparatorio del Consiglio "Affari generali" – e rappresenta "al suo livello e in tale veste", l'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante (su cui si veda qui di seguito).

Il quadro istituzionale dell'Unione, così composto, mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni (art. 13, paragrafo 1, TUE).

Il Trattato di Lisbona ha, inoltre, introdotto una nuova figura istituzionale: l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (di seguito l'Alto rappresentante). Egli è nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, con l'accordo del Presidente della Commissione e con la successiva approvazione del Parlamento europeo. Egli guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, nonché la politica di sicurezza e di difesa comune; contribuisce all'elaborazione di dette politiche e le attua in nome e per conto del Consiglio dell'Unione. Per di più egli presiede il Consiglio "Affari esteri", che è così l'unica formazione del Consiglio che non ha un ministro a rotazione semestrale nel ruolo di presidente. Inoltre, l'Alto Rappresentante è anche uno dei vicepresidenti della Commissione. In tale veste egli vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione e assume tutte le responsabilità che incombono alla Commissione nel settore delle relazioni esterne, incluso il coordinamento al suo interno degli altri aspetti della dimensione internazionale dell'Unione. In buona sostanza, questo nuova figura istituzionale riunisce le competenze in precedenza attribuite rispettivamente all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune ed al membro della Commissione europea responsabile per le Relazioni Esterne (c.d. "doppio cappello"). Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna, composto da funzionari del Segretariato generale del Consiglio, della Commissione e dei servizi diplomatici degli Stati membri.

In seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona il ruolo del Parlamento europeo risulta considerevolmente rafforzato. Innanzitutto, il Trattato accresce il suo ruolo di colegislatore con il Consiglio dell'Unione attraverso l'estensione ad un maggiore numero di materie della c.d. "procedura di codecisione" (i cui tratti essenziali sono i seguenti: iniziativa legislativa esclusiva della Commissione, co-decisione e maggioranza qualificata in Consiglio) che diventa la procedura legislativa ordinaria (art. 294 del TFUE). Ne consegue che l'ambito di applicazione di tale procedura legislativa ordinaria risulta considerevolmente ampliato, assicurando il pieno coinvolgimento di questa istituzione in materie in cui ha sinora svolto solo un ruolo marginale.

Accanto al rafforzamento del ruolo di legislatore, il Trattato di Lisbona ha conferito al Parlamento europeo anche un peso maggiore nella definizione del bilancio

15 Il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione, dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, senza peraltro partecipare alla funzione legislativa. L'Alto rappresentante, partecipa ai lavori del Consiglio europeo (articolo 15 TUE).

dell'Unione. La nuova procedura di bilancio (art. 314 del TFUE) riconosce, cioè, al Parlamento europeo piena parità con il Consiglio dell'Unione per quanto riguarda l'approvazione del bilancio annuale, eliminando la distinzione tra "spese obbligatorie" (per le quali nel regime precedente l'ultima parola spettava al Consiglio) e "spese non obbligatorie" (per le quali già in precedenza l'ultima parola spettava al Parlamento europeo)¹⁶.

Per quanto riguarda la composizione di questa istituzione, il TUE (art. 14) prevede che essa sia definita in un atto del Consiglio europeo, da adottare all'unanimità su proposta e approvazione dello stesso Parlamento, entro un numero di seggi che non può essere superiore a 751 (750 più il Presidente). Il Consiglio europeo dell'11 e del 12 dicembre 2008 ha convenuto di adottare, subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, delle misure dirette a portare eccezionalmente a 754 parlamentari la composizione del Parlamento europeo per la sola durata della legislatura 2009-2014: a questo fine sarà convocata nel 2010 una Conferenza intergovernativa che dovrà adottare un Protocollo aggiuntivo ai Trattati europei da sottoporre alla ratifica degli Stati membri entro la fine dello stesso anno¹⁷.

I seggi sono attribuiti agli Stati membri in modo "degressivamente proporzionale" rispetto alla popolazione di ciascuno Stato membro, all'interno di una forchetta che va da un minimo di 6 ad un massimo di 96 seggi per Stato membro (art. 14, paragrafo 2, comma 1 del TUE). Il principio della proporzionalità degressiva implica che più uno Stato membro è popolato, più è alto il numero dei cittadini rappresentati da un singolo parlamentare. È peraltro specificato che i membri del Parlamento europeo rappresentano i "cittadini dell'Unione", e non più genericamente i "popoli degli Stati", come indicato nei precedenti trattati (cfr. art. 14, paragrafo 2 del TUE con l'ex art. 190, paragrafo 1 del TCE).

Per quanto riguarda il Consiglio dell'Unione, una importante riforma concerne, innanzitutto, le formazioni in cui esso si riunisce ed il cui elenco è adottato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, fermo restando che lo stesso Trattato di Lisbona ne formalizza direttamente due: il Consiglio «Affari generali», che assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio dell'Unione e prepara le riunioni del Consiglio europeo, curandone il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione; e il Consiglio «Affari esteri», che elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza di tale azione (art. 16, paragrafo 6 del TUE). Come detto, questa formazione del Consiglio è presieduta dall'Alto rappresentante (art. 27, paragrafo 1 del TUE).

Diversamente da quanto previsto per il Consiglio europeo, che è dotato di un Presidente stabile, e fatta eccezione per il Consiglio «Affari esteri», la presidenza delle formazioni del Consiglio dell'Unione continua ad essere esercitata a turno dagli Stati membri, secondo un sistema di rotazione paritaria, definito con una decisione assunta a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo il giorno dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art. 16, paragrafo 9 del TUE). Essa prevede che la Presidenza sia esercitata da gruppi predeterminati di 3 Stati membri per un periodo di 18 mesi. Tali gruppi sono composti tenendo conto della diversità degli Stati membri e degli equilibri geografici in seno all'Unione. Ciascun membro del gruppo esercita a turno la Presidenza di tutte le formazioni del Consiglio per un

16 Cfr. Sez. I, C.

17 Una bozza di testo del Protocollo è peraltro allegata alle conclusioni del Consiglio europeo del 18/19 giugno 2009.

periodo di 6 mesi, con l'assistenza degli altri membri del gruppo sulla base di un programma comune. E' inoltre previsto che i membri del gruppo possano decidere tra loro modalità alternative.

I Consiglio dell'Unione si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto a carattere legislativo. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, l'una, alle deliberazioni relative agli atti di natura legislativa dell'Unione e l'altra a quelle riguardanti attività di diversa natura (art. 16, paragrafo 8 del TUE).

Per quanto riguarda la Commissione europea, il Trattato di Lisbona prevede la riduzione del numero dei Commissari a un numero pari ai 2/3 dei Paesi membri, in base a un meccanismo di rotazione egualitaria tra Stati, a partire dal 2014. Il Consiglio europeo ha tuttavia facoltà di modificare all'unanimità tanto la composizione della Commissione quanto il meccanismo di rotazione. Si segnala a questo proposito che il Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009 ha successivamente concordato di mantenere un Commissario per ciascuno Stato membro anche dopo il 2014. La legittimità politica del Presidente della Commissione viene ad essere rafforzata. Il Presidente della Commissione è, infatti, eletto dal Parlamento europeo con il voto della maggioranza dei membri che lo compongono, su proposta del Consiglio europeo (e non più degli Stati membri), che deve tener conto dei risultati delle elezioni europee. Il Presidente dispone, inoltre, di maggiori poteri riguardo ai Commissari.

Procedure di voto del Consiglio dell'Unione (maggioranza qualificata)

In seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, il voto a maggioranza qualificata diventa la regola generale per le deliberazioni del Consiglio dell'Unione, nel senso che si applica laddove i Trattati non dispongano diversamente (art. 16, paragrafo 3 del TUE). Di conseguenza, sono aumentati i casi in cui il Consiglio delibera a maggioranza qualificata¹⁸. Di particolare rilevanza risulta l'estensione del voto a maggioranza qualificata al settore dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, che comprende i controlli alle frontiere esterne, l'asilo e l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria civile e penale e la cooperazione di polizia.

L'estensione dell'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata costituisce un importante traguardo nel processo di integrazione europea considerato che, in un'Unione a 27, la riduzione dei casi in cui il Consiglio decide all'unanimità facilita il processo decisionale dell'Unione. Ciò significa, in altri termini, che nella maggior parte delle materie di sua competenza questa istituzione non sarà più paralizzata, con il Trattato di Lisbona, dal voto contrario anche di un solo Stato membro. Tuttavia, la regola dell'unanimità resta di applicazione nei settori della politica estera e di sicurezza comune, nonché in altri settori ritenuti sensibili dai Paesi membri, quali l'armonizzazione fiscale e sociale, l'adozione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione, l'adesione di nuovi Stati membri e la revisione dei Trattati.

Il Trattato di Lisbona ha inoltre introdotto un nuovo metodo di calcolo della maggioranza qualificata.

In base a questo nuovo metodo, la maggioranza qualificata non si baserà più sui voti ponderati attribuiti a ciascuno Stato membro, cioè il numero di voti a suo

¹⁸ E' opportuno segnalare che anche il Consiglio europeo adotta un certo numero di decisioni con il voto a maggioranza qualificata.

tempo previsto dall'art. 205 TCE (come da ultimo modificato dall'Atto di adesione della Bulgaria e della Romania) e commisurato al rispettivo peso economico e demografico di ciascuno Stato, ma su un sistema detto di "doppia maggioranza", ideato per riflettere la duplice legittimazione dell'Unione, che è contemporaneamente un'unione di Stati e un'unione di cittadini. L'applicazione del principio della "doppia maggioranza" (55 per cento degli Stati e 65 per cento della popolazione) è stata però rinviata al 1º novembre 2014, data alla quale il detto sistema entrerà in vigore. Fino al 31 ottobre 2014, continuerà infatti ad applicarsi il sistema di voto ponderato a suo tempo definito dal TCE e che è stato riprodotto nel Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie, allegato ai Trattati. Inoltre, sempre in base al Protocollo sulle disposizioni transitorie, dal 1º novembre 2014 al 31 marzo 2017, quando una deliberazione deve essere adottata a maggioranza qualificata, il sistema del voto ponderato potrà continuare ad essere applicato su richiesta di un membro del Consiglio. Per di più, la Dichiarazione n° 7 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona – tradotta in una decisione del Consiglio approvata il giorno della firma del detto Trattato ed entrata in vigore con quest'ultimo – ripropone un meccanismo analogo a quello previsto dal c.d. "compromesso di Ioannina"¹⁹. Per cui, in definitiva, dal 1º aprile 2017 sarà in vigore solo il metodo della doppia maggioranza, temperato dal ricorso al sistema ispirato al "compromesso di Ioannina", che agevolerà l'azione degli Stati membri intenzionati ad impedire l'adozione di un determinato atto.

Quadro delle politiche

Sul piano delle politiche novità importanti riguardano innanzitutto lo *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*²⁰. In linea generale, alle materie connesse a tale settore, il Trattato di Lisbona estende la procedura legislativa ordinaria, eliminando in sostanza la precedente distinzione tra materie "comunitarizzate" (visti, asilo, libera circolazione delle persone, cooperazione giudiziaria civile) e materie "intergovernative" (cooperazione giudiziaria penale e di polizia). Per queste ultime tuttavia è prevista un'eccezione: oltre che dalla Commissione, una proposta legislativa può essere avanzata anche da un quarto degli Stati membri. Inoltre, per alcuni aspetti specifici, viene mantenuta l'unanimità ovvero si adotta una procedura legislativa speciale.

E' opportuno, inoltre, segnalare che la cooperazione giudiziaria penale viene significativamente rafforzata: si stabilisce il principio del mutuo riconoscimento degli atti giudiziari e si agevola l'adozione, ove necessario, di norme minime relative all'armonizzazione del diritto processuale e materiale; viene ampliato e valorizzato il ruolo di Eurojust²¹; viene inoltre data al Consiglio la facoltà di istituire all'unanimità, a partire proprio da Eurojust, una Procura europea abilitata a

¹⁹ Si ricorda che il compromesso di Ioannina è un accordo raggiunto il 29 marzo 1994 nella città greca di Ioannina, durante un Consiglio straordinario degli Stati membri dell'Unione europea, in previsione dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia. Il meccanismo attuale ha in sostanza lo stesso oggetto e cioè quello di definire il numero minimo di voti sufficiente per ottenere una "minoranza di blocco". L'attuale compromesso stabilisce che, nel caso in cui una minoranza non costituisca ostacolo all'adozione di una decisione a maggioranza qualificata, ma sia comunque importante in termini di numeri, il Consiglio non deve passare subito al voto ma discutere in tempi ragionevoli al fine di raccogliere un consenso più ampio di quello che, pur essendo in astratto sufficiente, deve in concreto essere considerato esiguo.

²⁰ Cfr. Parte II, Sez. II, Cap. 11.

²¹ Eurojust è l'organismo dell'Unione europea istituito nel 2002 per consolidare l'efficacia dell'azione degli Stati membri nella lotta contro forme gravi di criminalità internazionale ed organizzata.

combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le cui competenze potranno essere eventualmente estese dal Consiglio europeo alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale (art. 86 TFUE).

Per quanto riguarda la *politica estera e di sicurezza comune* (PESC), oltre all'istituzione dell'Alto rappresentante e del Servizio europeo per l'azione esterna, cui si è già accennato sopra, importanti novità riguardano la politica di sicurezza e difesa comune (PESD), che ne costituisce parte integrante²². In tale ambito si segnala, in primo luogo, la possibilità per gli Stati membri che desiderano assumere impegni più vincolanti nel settore della difesa, di realizzare fra loro una "cooperazione strutturata permanente" (art. 46, paragrafo 6 TUE). Il settore della difesa viene così aperto alla "cooperazione rafforzata", cioè a quel meccanismo che permette agli Stati membri che intendono dare un maggiore impulso al processo di integrazione europea di instaurare tra loro dei vincoli di cooperazione più approfonditi in alcuni specifici settori. In secondo luogo, il Trattato di Lisbona introduce una "clausola di mutua assistenza" nel caso di aggressione armata subita da uno Stato membro nel suo territorio. In tal caso, gli altri Stati membri devono prestare aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità delle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e senza che ciò pregiudichi il carattere specifico della loro politica di sicurezza e difesa (art. 42, paragrafo 7 TUE). Una "clausola di solidarietà" impegna poi l'Unione e gli Stati membri ad agire congiuntamente per prevenire e reprimere attacchi terroristici e calamità naturali o provocate dall'uomo, nonché a prestarsi mutua assistenza. L'assistenza per la gestione delle conseguenze di un attacco viene però fornita solo su richiesta delle autorità politiche del Paese interessato (art. 222 TFUE). Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto una disposizione specifica sulla politica di vicinato dell'UE (art. 8 TUE): le relazioni fra l'Unione e i Paesi circostanti sono finalizzate alla creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione, che si fa, così, portatrice dei valori di democrazia e dello stato di diritto.

Importanti innovazioni riguardano poi la *politica economica e monetaria*. In particolare, se la Commissione constata che la politica economica di uno Stato membro non è conforme agli indirizzi di massima fissati dal Consiglio, essa può rivolgere direttamente a questo Stato membro un avvertimento, senza dover passare per il tramite del Consiglio (art. 121 TFUE). Inoltre, il ruolo della Commissione nell'ambito della procedura per la determinazione dei disavanzi eccessivi risulta rafforzato, in quanto le viene riconosciuto un potere di proposta - e non più di raccomandazione - al Consiglio (art. 126 TFUE). In materia di politica monetaria le innovazioni più importanti riguardano l'introduzione di un regime specifico per gli Stati membri della zona euro (articoli 136-138 TFUE). Il Trattato permette, infatti, l'adozione di misure di coordinamento delle politiche economiche proprie agli Stati membri la cui moneta è l'euro (il c.d. Eurogruppo). Queste misure intendono rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, elaborare orientamenti di politica economica propri della zona euro (che devono però essere "compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione") e garantirne la sorveglianza. Le misure in questione sono emanate dal Consiglio, ma solo i rappresentanti degli Stati che fanno parte della zona euro prendono parte al voto. L'articolo 138 del TFUE, in particolare, mira a tutelare la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale. A tale scopo, il Consiglio (su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea) può adottare "posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'Unione

²² Cfr. Parte II, Sez. III.

economica e monetaria"; può inoltre adottare misure "per garantire una rappresentazione unificata" degli Stati appartenenti al c.d. Eurogruppo nell'ambito delle istituzioni e delle conferenze internazionali in ambito finanziario. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto delle dette posizioni comuni o misure.

Il Trattato di Lisbona ha altresì rafforzato l'impegno europeo per *l'occupazione e la protezione sociale* grazie ad una nuova clausola orizzontale che impone all'Unione di tenere conto, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana (art. 9 TFUE). Inoltre, il nuovo articolo 152 del TFUE, oltre a riconoscere ed a promuovere il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione ed a facilitare il dialogo sociale, istituzionalizza il "vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione", che è stato creato con decisione del Consiglio del 6 marzo 2003.

L'Unione vede poi potenziata la sua capacità d'azione grazie a nuove basi giuridiche in materia di proprietà intellettuale, servizi di interesse economico generale, energia, sport, spazio, turismo, protezione civile e cooperazione amministrativa²³. Viene, in particolare, previsto un nuovo articolo per la creazione di titoli europei per la protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello europeo (art. 118 TFUE). Una nuova base giuridica concerne poi la definizione di principi e condizioni per il funzionamento dei servizi di interesse economico generale (art 14 TFUE); al riguardo un apposito protocollo riconosce il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti. Il Trattato di Lisbona ha poi previsto l'obiettivo dell'elaborazione di una politica spaziale europea (art. 189 TFUE). Le misure relative al settore dello spazio, come il programma Galileo, che erano fino ad oggi incluse nella politica della ricerca, dispongono dunque di una base giuridica specifica. In questo settore l'Unione europea può stabilire relazioni con l'Agenzia spaziale europea, sulla base di un accordo quadro adottato nel novembre del 2003.

Un nuovo articolo (art. 194 TFUE) fissa i seguenti obiettivi dell'UE nel settore dell'energia: assicurare il funzionamento del mercato interno dell'energia; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici; promuovere l'efficienza energetica, il risparmio energetico e lo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili. Un distinto articolo (art. 122 TFUE) prevede l'adozione di misure a livello europeo, qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia, in spirito di solidarietà tra Stati membri²⁴.

Per quanto riguarda il turismo, non si tratta propriamente di una nuova competenza, ma piuttosto della formalizzazione di un'azione di sostegno che l'Unione esercitava già in pratica. Le disposizioni dell'articolo 195 del TFUE prevedono che l'azione dell'Unione europea miri ad incoraggiare la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese in questo settore e a favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche. Quanto invece al settore dello sport, l'introduzione di una base giuridica in questo settore intende permettere all'Unione di adottare azioni volte a svilupparne

²³ Cfr. per gli aspetti di politica di settore Parte II, Sez. II, capitoli vari.

²⁴ Cfr. Parte I, Sez. III.

la dimensione europea. È precisato che tale azione mira in particolare a promuovere l'imparzialità e l'apertura nelle competizioni sportive e ad incoraggiare la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport.

E' poi introdotta una nuova competenza di sostegno dell'Unione in materia di protezione civile. L'articolo 196 del TFUE consente di adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, misure di sostegno all'azione degli Stati membri riguardanti la prevenzione dei rischi, la preparazione degli addetti alla protezione civile negli Stati membri, l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione e l'organizzazione di una cooperazione operativa. Dal canto suo, l'articolo 197 del TFUE istituisce una nuova base giuridica in materia di cooperazione amministrativa. Tale disposizione permette di adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, misure di sostegno all'azione degli Stati membri per migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Si tratta, in particolare, di facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici, nonché di sostenere programmi di formazione.

Infine, in tema di politica ambientale, si segnala che tra gli obiettivi dell'Unione in tale settore è stato introdotto un riferimento alla lotta ai cambiamenti climatici, tramite la promozione a livello internazionale di specifiche misure volte a risolvere i problemi dell'ambiente sul piano regionale o mondiale (art. 191 TFUE).

1.3. Le decisioni assunte nel 2009 per dare attuazione ad alcune disposizioni del Trattato

Nel corso del 2009, l'attenzione degli Stati membri si è rivolta all'analisi delle decisioni necessarie per l'attuazione del Trattato. L'atmosfera di iniziale incertezza ha condizionato lo svolgimento delle attività; la Presidenza svedese ha tuttavia predisposto un calendario dei lavori cui procedere, includendo i vari settori in cui gli Stati membri avrebbero dovuto trovare un accordo. Tali lavori sono stati condotti con un approccio pragmatico, dando priorità alle questioni fondamentali.

Fra le questioni di maggior rilievo trattate, vi è stata quella del rinnovo delle istituzioni europee. Oltre all'avvio della legislatura parlamentare europea 2009-2014 a seguito delle elezioni europee del giugno 2009 ed al rinnovo della Commissione europea sotto il nuovo mandato del Presidente Barroso, si è provveduto alla nomina delle nuove cariche previste da Lisbona: il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza/Vice Presidente della Commissione e il Segretario Generale. Gli Stati membri hanno poi dibattuto sulla conduzione ed il funzionamento del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea nelle sue varie formazioni, riconsiderando anche le procedure di lavoro degli organi preparatori. Un Consiglio europeo straordinario ha intanto raggiunto l'accordo politico sulla designazione del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante, nelle persone rispettivamente di Herman Van Rompuy e Catherine Ashton, nonché sulla nomina come Segretario Generale di Pierre de Boissieu, con un mandato in scadenza nel 2011. Tali decisioni sono state confermate per procedura scritta il 30 novembre 2009 mentre il Consiglio GAI del 1° dicembre ha approvato i regolamenti interni del Consiglio europeo e del Consiglio.

A partire dal 2 ottobre, ha avuto luogo una intensa discussione sul futuro Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), che affiancherà l'Alto Rappresentante nello svolgimento delle sue funzioni, costituendo una rete diplomatica dell'Unione sotto l'egida dell'Alto Rappresentante, alla quale saranno collegate anche le Delegazioni

dell'Unione europea. Del Servizio faranno parte – in principio in proporzioni uguali di un terzo - funzionari della Commissione europea, del Segretariato del Consiglio e degli Stati membri.

Su alcune questioni, gli Stati membri hanno assunto posizioni condivise (la natura del Servizio; lo *status* dei funzionari; la ripartizione del lavoro all'interno; una prima ripartizione di competenze fra il Servizio e la Commissione); esse sono contenute in un rapporto che la Presidenza svedese ha presentato al Consiglio europeo di ottobre, in modo da fornire un orientamento all'Alto Rappresentante in vista della proposta per l'organizzazione ed il funzionamento del SEAE che deve essere approvata entro aprile 2010. I punti rimasti da chiarire – fra i quali, la titolarità delle competenze dello Sviluppo e dei relativi strumenti finanziari che una minoranza degli Stati membri vorrebbe lasciare prevalentemente alla Commissione, senza alcun controllo da parte dell'Alto Rappresentante/SEAE – saranno oggetto di ulteriori discussioni nel corso del 2010.

L'Italia ha attivamente partecipato alle consultazioni fra gli Stati membri nella fase preparatoria, facendo valere le posizioni nazionali a favore di una corretta trasposizione dei principi del Trattato di Lisbona.

2. Processo di allargamento dell'Unione europea

Nel corso del 2009 è proseguita la strategia dell'allargamento verso la Turchia, la Croazia ed i Paesi dei Balcani Occidentali, sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo del 2006, confermate nel dicembre 2008 dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE).

L'Italia ha continuato a sostenere con vigore e fermezza tale strategia, ribadendo la necessità di uno sviluppo equilibrato del processo di allargamento e del mantenimento degli impegni presi nei confronti dei Paesi candidati e potenziali candidati.

Inoltre, nel luglio del 2009 l'Islanda ha presentato domanda di adesione all'Unione europea; meno di due settimane dopo, i ministri degli Esteri europei hanno invitato la Commissione a valutare l'idoneità dell'Islanda all'ingresso, il primo passo del processo di adesione.

Turchia

In riferimento alla Turchia, l'Italia, di concerto con altri Paesi *like-minded*, ha mantenuto un ruolo attivo al fine di assicurare adeguato dinamismo al processo negoziale, incoraggiando il Governo turco a proseguire con rinnovato slancio il processo di riforme interne richieste per l'adeguamento all'*acquis* e portando avanti, parallelamente, una forte azione di sensibilizzazione sui *partner* comunitari al fine di evitare che il processo negoziale fosse eccessivamente condizionato da considerazioni di ordine politico.

Croazia

Per quanto concerne la Croazia, l'Italia ha assicurato il più ampio sostegno alle iniziative di mediazione portate avanti da Presidenza e Commissione europea per consentire il raggiungimento di una soluzione alla disputa confinaria con la Slovenia, che da dicembre 2008 bloccava i negoziati di adesione. In occasione della Conferenza di Adesione del 2

ottobre 2009, è stato pertanto possibile far avanzare 11 capitoli negoziali e ridare slancio al processo di adesione croato che dovrebbe concludersi con l'adesione fra la fine del 2010 e gli inizi del 2011.

Balcani Occidentali

Il Governo ha perseguito con determinazione la sua tradizionale politica di aperto sostegno alla prospettiva europea della regione. In occasione del vertice informale UE-USA del 5 aprile 2009, il Ministro degli Affari esteri Frattini ha presentato un Piano in otto punti al fine di far avanzare il percorso europeo della regione attraverso un approccio pragmatico e concreto. Grazie anche all'azione del Governo italiano, nel corso dell'anno si sono dunque registrati notevoli progressi: la trasmissione delle domande di adesione del Montenegro e dell'Albania alla Commissione europea ai fini della stesura del relativo parere (rispettivamente il 23 aprile e il 16 novembre); lo sblocco dei negoziati di adesione con la Croazia; l'abolizione del regime di visto per Serbia, Repubblica ex jugoslava di Macedonia (FYROM) e Montenegro a partire dal 19 dicembre 2009; la decisione della Commissione europea di raccomandare l'avvio dei negoziati di adesione con FYROM (14 ottobre); la presentazione da parte della Commissione europea di uno studio sulle modalità per rafforzare le relazioni UE-Kosovo e dare sostanza alla prospettiva europea del Paese (14 ottobre). L'Italia si è altresì adoperata per far avanzare il percorso europeo di Serbia e Bosnia-Erzegovina ed evitare il rischio di una loro marginalizzazione nel processo di avvicinamento all'Unione Europea rispetto agli altri Paesi della regione. Nel quadro dello strumento finanziario europeo per la pre-adesione IPA, il Programma di cooperazione transfrontaliera "Adriatico", che interessa le Province italiane che affacciano su quel mare, ha lanciato il primo bando per la presentazione di progetti per un valore complessivo di 75 milioni di euro.

Islanda

L'Italia sostiene le ambizioni europee dell'Islanda nel quadro dei forti rapporti con l'Unione Europea (l'*acquis* è ampiamente recepito e si calcola che 22 capitoli del negoziato di adesione - su 35 - siano già applicati) e di uno sviluppo bilanciato della strategia dell'allargamento che tenga conto anche dei processi in corso negli altri Paesi candidati.

B. LE PRIORITA' PER IL 2010

1. Questioni legate alle riforme istituzionali

Nel corso del 2010 comincerà a delinearsi il nuovo equilibrio tra le istituzioni europee nel quadro disegnato dal Trattato di Lisbona in una fase cruciale per impostare il loro funzionamento in futuro.

Dovranno essere, inoltre, affrontati una serie di aspetti concernenti la struttura e il funzionamento del Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), che nel 2009 non sono stati risolti. L'attesa proposta organizzativa che l'Alto Rappresentante dovrà presentare in tempi brevi dovrebbe peraltro tener presente l'indicazione proveniente dal dibattito degli Stati membri. Appare evidente la necessità che i *partners* continuino a fornire il loro

sostegno e le loro valutazioni all'Alto Rappresentante per facilitarne il lavoro di progettazione e l'accordo finale.

Da parte italiana, non si mancherà dunque di continuare, sia attraverso la Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea a Bruxelles, sia in tutte le sedi ed occasioni opportune, di intervenire sugli aspetti in corso di definizione del Servizio e delle sue definitive competenze, curando nel frattempo la collocazione del personale nazionale assegnatovi.

Sul fronte del recepimento della normativa dell'Unione europea, data l'importanza che esso ha sempre rivestito, si deve continuare l'impegno a perseguire tempestivi adeguamenti. Al riguardo, vale la pena ricordare che il sistema posto in essere dal Trattato di Lisbona rafforza la partecipazione dei Parlamenti nazionali nell'esame della normativa proposta dalla Commissione (con un passaggio da sei ad otto settimane per l'esame delle singole proposte), imponendo pertanto maggior coordinamento fra le competenti Amministrazioni in sede di formazione dei provvedimenti. L'introduzione di un potere delegato alla Commissione europea accioccché essa finalizzi atti di dettaglio (atti delegati) è attualmente all'esame degli Stati membri e sarà perciò importante, da un lato, poter conservare a livello procedurale l'intervento a titolo consultivo degli Stati membri presso la Commissione europea, dall'altro prevedere una adeguata sensibilizzazione dei diversi comparti pubblici perché ciascuno sia attivo fin dall'inizio dell'*iter* normativo europeo, predisponendo le posizioni negoziali da sostenere e, successivamente, il terreno necessario al recepimento. Le condizioni che verranno via via creandosi dovrebbero infatti favorire una più rapida armonizzazione delle diverse normative nazionali, alla quale le Amministrazioni italiane saranno chiamate a reagire – di conseguenza – in tempi sempre più rapidi: pare quindi opportuno continuare a perseguire l'aggiornamento di metodi e procedure – anche avvalendosi di esperienze particolari, come il distacco temporaneo di esperti nazionali presso le istituzioni europee – in modo da coadiuvare la formazione di *standard* rispondenti a quelli dell'Unione europea (Cfr. Parte II, Sez. I, B, Cap. 2).

Tale adeguamento avrà peraltro positivi effetti anche sulla rispondenza del diritto interno agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione Europea, riducendo all'origine le possibilità di contenzioso o di infrazioni vere e proprie.

2. Nuove prospettive per l'allargamento dell'Unione

A fronte dello sviluppo della strategia di allargamento dell'Unione Europea, nel corso del 2010 l'Italia manterrà il proprio impegno al fine di assicurare il necessario dinamismo al processo negoziale con Ankara e si sosterranno gli sforzi di Commissione europea e Presidenza per pervenire alla conclusione dei negoziati tecnici con la Croazia entro metà 2010. L'Italia sosterrà il cammino europeo dell'Islanda.

Il Governo intraprenderà, inoltre, ogni azione utile al fine di far progredire il processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali, promuovendo la realizzazione di progressi concreti in linea con il Piano in otto punti per i Balcani, presentato dal Governo italiano al vertice USA-UE di Praga nei primi giorni di aprile 2009. In particolare, si porterà avanti la proposta di organizzare l'incontro ad alto livello UE-Balcani Occidentali al fine di stimolare un'accelerazione della prospettiva europea dei Paesi della regione, approfondendo la possibilità di un'iniziativa congiunta con la Presidenza spagnola. Si continuerà inoltre a sviluppare un'intensa attività di sensibilizzazione in ambito comunitario a favore dello sblocco dell'Accordo Interinale e dell'avvio del processo di ratifica dell'ASA con Belgrado e a sostegno delle domande di adesione di Albania e Montenegro e, in prospettiva, degli altri Paesi della regione. Per quanto concerne la FYROM, si lavorerà al fine di raggiungere