

Riesame dell'attuazione di specifiche disposizioni del trattato

Il 22 gennaio 2019 la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha adottato tre relazioni di iniziativa riguardanti l'attuazione delle disposizioni specifiche del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione europea, alla cooperazione rafforzata e al controllo parlamentare della Commissione europea. Il Parlamento europeo discuterà tali relazioni nel corso della tornata di febbraio.

Cittadinanza dell'UE

Ogni persona avente la nazionalità di uno Stato membro è cittadino dell'Unione. I cittadini dell'Unione godono del diritto di circolare e soggiornare liberamente in altri Stati membri, votare e candidarsi alle elezioni comunali ed europee, presentare una petizione al Parlamento, rivolgersi al Mediatore europeo, avviare un'iniziativa dei cittadini europei e godere, in un paese terzo, della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro. Milioni di cittadini dell'UE si sono avvalsi di questi diritti e ne hanno esercitati altri ad essi correlati e il loro numero è in costante aumento. Secondo le stime dell'[Eurobarometro standard dell'autunno 2018](#), il 71 % degli intervistati ritiene di sentirsi cittadino dell'Unione europea. Sebbene la maggioranza dei cittadini dell'UE conosca i propri diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, due terzi affermano di volerne sapere di più. Al contempo, diversi studi mettono in risalto le carenze tuttora presenti nell'attuazione del quadro giuridico esistente e segnalano le [difficoltà pratiche](#) e i casi di discriminazione che i cittadini dell'UE continuano a dover affrontare quando si spostano da un paese all'altro.

Posizione del Parlamento europeo

In tale contesto, la commissione per gli affari costituzionali (AFCO) ha adottato una [relazione](#) di iniziativa sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'UE. Il testo sottolinea che la cittadinanza dell'UE è una struttura unica nel suo genere e che deve ancora "sfruttare appieno il suo potenziale". Mette in evidenza gli ostacoli che tuttora si frappongono alla libera circolazione e chiede un'attuazione più efficace del quadro giuridico esistente, comprese le disposizioni del trattato e la direttiva 2004/38 ("direttiva sui diritti dei cittadini"). Incoraggia altresì la Commissione ad agire "sistematicamente" sulle violazioni delle disposizioni in materia di libera circolazione da parte degli Stati membri e a chiedere alla Corte di giustizia di decidere se privare i cittadini dell'UE del diritto di voto costituisca, o meno, una violazione del diritto unionale. La relazione invita inoltre gli Stati membri ad "agire con risolutezza" per prevenire i casi di discriminazione basati sulla nazionalità. Il testo esprime preoccupazione per la tendenza al calo dell'affluenza alle elezioni europee e sottolinea che una cittadinanza dell'UE rafforzata potrebbe svolgere un ruolo cruciale nell'invertirla. Mette in risalto l'importanza di promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'UE, anche attraverso l'educazione civica, e suggerisce di estendere - "in linea con le possibilità costituzionali di ciascuno Stato membro" - il diritto di voto dei cittadini dell'UE a tutte le elezioni (non solo a quelle comunali e del Parlamento europeo).

Cooperazione rafforzata

La [cooperazione rafforzata](#) è una procedura prevista dai trattati che consente ad un minimo di nove Stati membri dell'UE di cooperare più strettamente in settori che non rientrano nelle competenze esclusive dell'UE. Alla cooperazione rafforzata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune si applicano norme specifiche. Diverse norme sostanziali e procedurali (articolo 20 del trattato sull'Unione europea (TUE) e articoli 326-334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disciplinano questo meccanismo, concepito come "ultima risorsa" per realizzare un'ulteriore integrazione tra un gruppo di Stati membri, pur rimanendo aperto all'adesione di altri Stati membri. Il ricorso a detto meccanismo è autorizzato dal Consiglio (voto a maggioranza qualificata) su proposta della Commissione ed è approvato con il consenso del Parlamento. Nonostante sia stata rivista dal trattato di Lisbona, la cooperazione rafforzata è stata finora impiegata solo in [sette casi](#): la legge sul divorzio, le norme sul regime patrimoniale, la tutela brevettuale unitaria, una tassa sulle transazioni finanziarie, l'impresa comune europea per il calcolo ad alte prestazioni e due casi specifici, ossia la Procura europea e la cooperazione strutturata permanente (PESCO). Tali casi si trovano attualmente a differenti stadi di [avanzamento](#).

Posizione del Parlamento europeo

La commissione AFCO ha approvato una [relazione](#) d'iniziativa che riconosce il potenziale del meccanismo di cooperazione rafforzata e propone una serie di miglioramenti per facilitarne l'uso. Il testo suggerisce che l'assenza di sufficienti progressi su una proposta legislativa per due presidenze del Consiglio consecutive potrebbe giustificare il ricorso al meccanismo di cooperazione rafforzata come *extrema ratio*. Raccomanda di utilizzare le clausole *passerella* per passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria a partire dal momento in cui la cooperazione rafforzata viene autorizzata e propone di includere nell'autorizzazione le condizioni per le relazioni con gli Stati membri non partecipanti. La relazione incoraggia inoltre la Commissione a svolgere un ruolo attivo durante tutto il periodo di applicazione di tali strumenti e mette in guardia contro accordi istituzionali paralleli. Il testo raccomanda altresì al Parlamento di assumere un ruolo attivo esercitando il proprio potere di iniziativa legislativa (articolo 225 TFUE) e di rafforzare la cooperazione con il Consiglio prima che esso chieda l'approvazione del Parlamento. La relazione indica che, mentre le spese operative della cooperazione rafforzata dovrebbero essere sostenute dagli Stati membri partecipanti, quelli non partecipanti dovrebbero ricevere un rimborso, a meno che il Consiglio non decida, previa consultazione del Parlamento, che le spese siano a carico del bilancio dell'UE. In linea di principio, le controversie relative alla cooperazione rafforzata dovrebbero rientrare sotto la giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE (CGUE), con la possibilità di istituire una procedura di arbitrato o di risoluzione delle controversie in casi particolari, mantenendo la CGUE come ultimo grado di giudizio. Per quanto riguarda l'assenza di disposizioni sull'uscita o l'espulsione di uno Stato membro dalla cooperazione rafforzata, la relazione suggerisce che l'autorizzazione alla cooperazione rafforzata illustri anche i termini e le condizioni per tale uscita. Invita inoltre la Commissione a definire orientamenti su aspetti operativi specifici (ritiro, funzionamento di istituzioni comuni), al fine di incoraggiare un ricorso più frequente a tale meccanismo.

Prerogative del Parlamento in materia di controllo politico sulla Commissione

L'esercizio del [controllo politico](#) sulla Commissione rientra tra le prerogative del Parlamento europeo ed è stabilito dall'articolo 14 TUE. L'esercizio del controllo politico è il fondamento del principio di democrazia e responsabilità che è alla base e garantisce il controllo democratico dell'esecutivo dell'UE. A tale riguardo, il Parlamento europeo, l'unica istituzione europea eletta direttamente, ha il diritto di esercitare una serie di poteri sanciti dai trattati o ulteriormente specificati in altre fonti del diritto, quali l'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" o il regolamento interno del Parlamento.

Posizione del Parlamento europeo

La commissione AFCO ha adottato una [relazione](#) d'iniziativa volta a rafforzare i poteri del Parlamento e facilitare l'adempimento delle sue prerogative di controllo politico sulla Commissione. La relazione sostiene il proseguimento della pratica dei cosiddetti "*Spitzenkandidaten*" (candidati capofila), particolarmente apprezzata in quanto ha stabilito un legame politico più stretto tra il Parlamento e la Commissione. In vista di una futura modifica del trattato, la relazione suggerisce di vagliare la possibilità di abbassare la soglia necessaria per l'adozione di una mozione di censura nei confronti della Commissione, un'arma raramente usata dal Parlamento, ma che comporta un forte effetto deterrente. Al momento, per adottare una tale mozione di censura sono necessari due terzi dei voti espressi, che rappresentano la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento. La relazione suggerisce inoltre l'istituzione di un vero e proprio sistema legislativo bicamerale rappresentato dal Consiglio e dal Parlamento, con la Commissione in qualità di esecutivo. Per quanto riguarda il controllo politico attraverso l'approvazione del bilancio e la procedura di scarico, la relazione mette in risalto la natura politica di tali procedure, il che accresce anche l'influenza politica del Parlamento. Il testo, tuttavia, deplora che il Parlamento non abbia il potere di controllare il bilancio del Consiglio e propone che il controllo del Parlamento sia esteso al bilancio dell'Unione europea nel suo complesso. Ricorda che, sebbene il Parlamento non abbia un diritto formale di iniziativa legislativa a norma dei trattati in vigore, è opportuno vagliare attentamente la possibilità di ottenere tale diritto nel quadro di una futura modifica del trattato. Chiede inoltre modifiche del trattato per stabilire la responsabilità diretta dei singoli commissari nei confronti del Parlamento durante il loro mandato. La relazione, infine, chiede il rafforzamento del diritto d'inchiesta onde consentire l'effettivo esercizio delle prerogative del Parlamento.

Relazioni di iniziativa: commissione competente per il merito: AFCO; cittadinanza dell'Unione [2018/2111\(INI\)](#), relatore: Maite Pagazaurtundúa Ruiz (ALDE, Spagna); cooperazione rafforzata [2018/2112\(INI\)](#), relatore: Alain Lamassoure (PPE, Francia); prerogative del Parlamento in materia di controllo politico sulla Commissione [2018/2113\(INI\)](#), relatore: Mercedes Bresso (S&D, Italia).

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Il contenuto del documento è di esclusiva responsabilità dell'autore/degli autori e le opinioni ivi espresse non devono essere considerate come espressione della posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2019.

