

# IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- **Introduzione: il quadro istituzionale e organico**
- Per il raggiungimento dei suoi obiettivi e lo svolgimento delle funzioni affidatele, l'Unione opera attraverso un apparato (o «sistema») istituzionale o organico piuttosto complesso.
- Tale apparato s'è evoluto nel tempo in due direzioni distinte. In primo luogo attraverso l'aumento del numero degli attori istituzionali (dalle originarie quattro istituzioni: *Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Corte di giustizia*, alle sette istituzioni attuali). In secondo luogo attraverso la modifica progressiva dei rapporti funzionali fra le istituzioni di natura politica o preposte alla governance dell'Unione. L'equilibrio istituzionale dell'Unione è stato conseguentemente modificato nel senso a) dell'ampliamento dei poteri dell'istituzione parlamentare e b) del riconoscimento di poteri di impulso politico e «costituzionali» al Consiglio europeo (1985-2007), che con il Trattato di modifica di Lisbona acquisisce, assieme alla Banca centrale europea (BCE), il ruolo di Istituzione dell'Unione.
- I Trattati di Unione europea contemplano oggi ben 7 istituzioni.
- Il TUE, art. 13-19, ne stabilisce i caratteri essenziali. Il TFUE, agli art. 223-287, le disposizioni di dettaglio.

## 2

# IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il **funzionamento** del quadro istituzionale è caratterizzato da taluni **principi** (v. es. art. 13, art. 10-11 TUE) ed è ulteriormente regolato da **atti del Consiglio europeo** (es. art. 14, par. 2, ultima frase, TUE; art. 236 TFUE) o delle stesse istituzioni interessate (es. art. 223 TFUE).
- L'art. 13, par. 1, TUE, elenca le istituzioni dell'Unione.
- Sono, in primo luogo, *il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea*. Si tratta delle istituzioni dette «**politiche**».
- Esse svolgono, a vario titolo, spesso congiuntamente, funzioni di governo (amministrano l'interesse pubblico europeo) e funzioni normative (partecipano al processo d'adozione degli atti dell'Unione che danno attuazione ai Trattati: v. infra, il modulo sulle **procedure normative**).
- Sono, in secondo luogo, *la Corte di giustizia e la Corte dei conti*. Queste svolgono una funzione diversa, ossia di **controllo** (giurisdizionale o contabile) e di **garanzia**.

# 3

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'ultima istituzione è la **Banca centrale europea** (o BCE), provvista di caratteri **specialistici e ibridi**: si tratta di un'istituzione tecnico-politica, con accentuato statuto di indipendenza, cui sarà dedicata una breve disamina (a margine delle istituzioni politiche).
- Alle istituzioni dell'Unione vanno affiancati poi vari organi.
- Si tratta in primo luogo dei c.d. «**organi monocratici**» **interni alle stesse istituzioni** (ossia organi istituzionali dotati di cospicua autonomia).
- Questi sono *il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il Presidente della Commissione* (art. 15, par. 6; art. 18; art. 17, par. 6, TUE).
- Svolgono funzioni tipizzate e hanno, spesso, rilevanza «inter-istituzionale».
- Si tratta, in secondo luogo, degli **organi consultivi dell'Unione** che hanno un rilievo speciale e un ruolo spesso obbligato nel processo normativo: il **Comitato economico e sociale** e il **Comitato delle Regioni** (art. 13, par. 4, TUE e art. 301-304 e art. 305-307 TFUE)

# 4

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In terzo luogo il diritto dell'Unione prevede **un'ampia gamma di organi ausiliari o di agenzie, che coadiuvano** le Istituzioni politiche nella gestione normativa o amministrativa.
- Talora sono **previsti dagli stessi Trattati**, mentre atti delle Istituzioni (regolamenti: v. art. 288 TFUE) provvedono alla disciplina specifica: si pensi a **Eurojust** (art. 85 TFUE), che contribuisce alla lotta contro le gravi forme di criminalità nell'Unione europea; a **Europol** (art. 88 TFUE), l'Ufficio europeo di polizia, denominato Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (alla criminalità); alla Procura europea («EPPO») (v. art. 86 TFUE), istituita in forma di cooperazione rafforzata fra alcuni Stati membri per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Procura europea ha il compito di individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati (di cui all'art. 86 TFUE) esercitando in materia l'azione penale e la funzione di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti.
- Talora sono **previsti (solo) da atti di diritto derivato** che ne stabiliscono anche sede, composizione, funzionamento e poteri.

# 5

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Si tratta delle c.d. **agenzie di regolamentazione europee**, come a es. l'**Autorità europea per la sicurezza alimentare** (istituita dal reg. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio), oppure **EASO** (*European Asylum Support Office*), che opera nel settore dell'asilo fornendo supporto operativo alle autorità degli Stati membri.
- Nell'ambito organico così descritto, un ruolo specifico riveste la BEI (art. 308 TFUE), ossia la **Banca europea degli investimenti**.
- Essa costituisce una vera e propria **organizzazione internazionale**, dotata di personalità giuridica distinta dall'Unione europea. A essa partecipano gli Stati membri (che sono anche sottoscrittori del suo capitale).
- Compito della BEI è agevolare, attraverso prestiti e garanzie, il finanziamento dei progetti europei indicati all'art. 309 TFUE.
- Il suo funzionamento è regolato dallo Statuto che è oggetto di un protocollo allegato ai Trattati.



# 6

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- **I principi regolatori**
- Data la complessità del quadro istituzionale e la varietà delle funzioni assegnate all'Unione europea, nel corso del tempo sono emersi alcuni principi enunciati dalla giurisprudenza e ora **codificati nell'art. 13 TUE**. Si tratta di principi caratterizzanti il sistema istituzionale ovvero il suo funzionamento (v. procedure normative).
- Ai sensi dell'art. 13, par. 1, «*L'Unione dispone di un quadro istituzionale che 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*». Inoltre, ai sensi dell'art. 13, par. 2, TUE, «*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione*».
- Da tali disposizioni emergono almeno 4 principi regolatori:
- 1. Il **principio di unicità (e di autonomia)**. Esso implica che le medesime istituzioni presiedono, unitariamente, all'azione dell'UE e al suo sviluppo.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'unicità del quadro istituzionale non impedisce però che ciascuna istituzione agisca «con un diverso peso» nei vari ambiti di competenza dell'Unione (per es. ruolo preminente del Consiglio e del Consiglio europeo, limitatamente all'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, PESC, e all'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune, PESD: v. art. 26 ss. TUE).
- 2. Il **principio di coerenza delle azioni dell'UE**. Le istituzioni devono garantire «la coerenza, l'efficacia e la continuità» delle azioni e politiche dell'Unione. Pertanto l'azione delle istituzioni (a titolo dei vari campi d'azione dell'Unione) non deve rivelarsi contraddittoria, bensì armonica. Ciò vale soprattutto nel rapporto fra azione dell'Unione sul piano «interno» (atti normativi) e sul piano «esterno» (convenzioni internazionali con Stati terzi o organizzazioni internazionali) (in materia di Politica estera e di sicurezza comune, v. art. 21, par. 3, ultima frase, TUE).
- 3. Il principio detto «**dell'equilibrio istituzionale**». Esso postula, da parte di ciascuna istituzione, il rispetto delle competenze e delle procedure previste dai Trattati nei confronti delle altre istituzioni (di cui è espressione anche il principio delle «*competenze istituzionali di attribuzione*», art. 13, par. 2, TUE). Presenta grande rilevanza nel contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia (l'istituzione che travalica le regole dei Trattati incorre nel vizio di incompetenza e può vedere l'atto di risulta annullato dalla Corte).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- 4. Il principio della «**leale cooperazione**». Esso è richiamato dall'art. 13, par. 2, secondo il quale «*le istituzioni attuano tra loro una leale collaborazione*». È stato enucleato dalla giurisprudenza a partire dal principio analogo che *concerne i rapporti fra l'Unione e i suoi Stati membri* (v. art. 4, par. 3, TUE). Implica che ciascuna istituzione co-operi in modo attivo e con spirito amichevole e leale nei confronti delle altre. Per un caso d'applicazione del principio v. la sentenza della Corte del 30.3.1995, C-65/93, sul caso [Parlamento europeo c. Consiglio](#) (in cui la Corte rimprovera al Parlamento europeo di non aver attivato, nel processo normativo, le procedure interne che avrebbero consentito di fornire il suo «parere», al Consiglio, in modo sollecito, come richiesto dall'urgenza della situazione che il Consiglio aveva segnalato; di non aver dunque mostrato, nei confronti del Consiglio, la dovuta «leale collaborazione»).
- È invece dubbio che le istituzioni siano oggi vincolate dal principio detto «**dell'acquis comunitario**». In passato esso era inteso come vincolo consuetudinario (gravante sulle istituzioni dell'Unione) di preservare «normativamente» il livello di integrazione raggiunto e di non recedere o «regredire» rispetto a esso.



# 9

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Le modifiche del Trattato di Lisbona sembrano aver rimosso detto principio.
- Ciò sembra emergere dall'48 TUE, per il quale nella revisione dei Trattati gli attori dell'Unione potrebbero far (anche) regredire l'integrazione giuridica raggiunta. Ex art. 48, par. 2, i progetti di revisione dei Trattati *«possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati»*.
- Di seguito saranno esaminate singolarmente le 4 istituzioni politiche (Parlamento europeo, Consiglio europeo e Consiglio, Commissione europea) e, a conclusione, la BCE. Per ciascuna delle istituzioni principali sarà esaminata la **natura giuridica**, la **composizione**, l'**organizzazione interna**, le **procedure deliberative** e le **funzioni (in generale)**, compreso lo studio degli organi monocratici al loro interno. Chiuderà la parte lo studio della Corte di giustizia (CGUE), che dal punto di vista giuridico è senz'altro **l'istituzione di maggiore rilevanza**.
- Per converso, le modalità di **partecipazione delle istituzioni politiche alle procedure normative**, ossia alle procedure, disciplinate dai Trattati, per l'adozione di atti vincolanti (nei vari settori d'azione dell'Unione), saranno trattate in ulteriore modulo di lezioni, sul presupposto della conoscenza del presente modulo.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Come detto le istituzioni politiche sono 4: **Parlamento europeo, Consiglio europeo e Consiglio, Commissione europea**. Ciascuna di esse svolge una specifica funzione «essenziale».
- **Il Parlamento e il Consiglio** detengono, assieme o disgiuntamente, la funzione di «**produzione normativa**» (sono entrambi designati come il «legislatore europeo»; v. art. 14, par. 1 e art. 16, par. 1, TUE). Detta funzione è **attivata dalla Commissione**, che ha il compito di promuovere «l'interesse generale dell'Unione» (art. 17, par. 1, TUE), presentando a tal fine proposte al legislatore europeo (è detta, infatti, il «motore dell'integrazione europea»).
- Il Consiglio europeo è invece **esterno al sistema di produzione normativa** (salvo eccezioni). Ha il compito di delineare i grandi orientamenti di sviluppo dell'Unione sul piano politico, che le altre istituzioni politiche porteranno a effetto (il Consiglio europeo «non esercita funzioni legislative»: art. 15, par. 1, TUE).

# IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

**Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo**

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

1) Iniziamo la disamina dal **Parlamento europeo**, istituzione che (per la dignità e il ruolo che riveste) apre il quadro istituzionale (art. 14 TUE; v. anche <https://www.europarl.europa.eu/> ).

**Natura giuridica.** È l'istituzione dotata di legittimazione democratica «diretta». Ai sensi del TUE, il Parlamento europeo è l'unica istituzione che incarna il principio di **democrazia rappresentativa diretta**: nel suo seno sono direttamente rappresentati i cittadini «a livello dell'Unione» (art. 10, par. 2, TUE). Nel Parlamento europeo trova altresì manifestazione il principio della **democrazia partecipativa**. Secondo l'art. 10, par. 4, TUE, infatti, «*i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione*».

Il Parlamento europeo è qualificabile come **un organo di individui**.

L'istituzione è formata, infatti, da «**rappresentanti dei cittadini dell'Unione**» (art. 14.2 TUE) (e non già da «rappresentanti dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità» come nel Trattato CE).

L'espressione ora impiegata richiama l'idea secondo cui nel Parlamento europeo trova **espressione unitaria il «popolo europeo»**, al di là del carattere tuttora «nazionale» delle elezioni per il Parlamento europeo.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- A conferma, si ricordi che alle elezioni parlamentari in ciascuno Stato membro possono votare ed essere eletti, in modo «delocalizzato», anche cittadini di altri Stati membri (e non solo cittadini nazionali: v. art. 22 TFUE), che rientrano nel «contingente nazionale» di parlamentari (infra). La qualità di cittadino dell'Unione è conferita, e coesiste parallelamente, alla qualità di cittadino di uno Stato membro (art. 9 TUE; art. 20, par. 1, TFUE).
- **Composizione.** I membri del PE sono eletti a **suffragio universale diretto, libero e segreto** (art. 14, par. 3, TUE: così, a partire dalla prima elezione del 1979, per effetto della decisione del Consiglio n. 76/787 del 20.9.1976, modificata nel 2002) per un mandato di 5 anni rinnovabile. La **procedura elettorale non è uniforme**: è bensì armonizzata fra gli Stati membri solo per quanto concerne alcuni principi minimi, quali il **metodo proporzionale** dell'elezione e il **divieto di doppio mandato** (v. art. 223 TFUE, che prospetta in proposito due modelli regolatori: procedura elettorale uniforme su base europea, ovvero un set di principi comuni).
- Il numero (massimo) dei membri è fissato in **751 al massimo** (750 + il Presidente dell'assemblea: art. 14.2 TUE).
- Il numero di seggi (di parlamentari) attribuito a ciascuno Stato membro non è omogeneo. È invece definito per «soglie» dal Trattato.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

[Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo](#)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'art. 14, par. 2, TUE sancisce che «*La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi*». In conseguenza il numero di parlamentari attribuito a uno Stato membro può variare entro una forcella che va da 6 a 96. Il numero di seggi spettanti, in concreto, a ciascuno Stato membro è stabilito con decisione del Consiglio europeo (adottata «all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo»: art. 14, par. 2, secondo comma).
- Attualmente il [numero effettivo di membri del Parlamento europeo è 705](#). Agli Stati membri «grandi» spettano rispettivamente 96 (Germania), 79 (Francia) e 76 seggi (Italia); agli Stati membri medi un numero di seggi di poco superiore a 50 (59 per la Spagna, 52 per la Polonia); seguono, con contingenti via via decrescenti, gli Stati piccoli o piccolissimi (es. 33 alla Romania, 21 a Belgio, Grecia, Repubblica ceca, Portogallo, Ungheria e Svezia; 6 a Cipro, Lussemburgo, Malta) (v. art. 3 decisione del Consiglio europeo del 28.6.2018 n. 2018/937 *che stabilisce la composizione del Parlamento europeo*).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In occasione delle elezioni del giugno 2019 (per la legislatura 2019-2024), il numero di seggi assegnati era di 751. Con il **recesso del Regno Unito** (1.1.2020), i 73 posti assegnati a tale Stato sono stati «redistribuiti» a taluni Stati membri, e in tale misura colmati (a concorrenza di 705) con parlamentari risultati eletti in questi ultimi.
- Il criterio d'assegnazione dei seggi (o dei contingenti) per ciascuno Stato è dunque di **carattere demografico**. Agli Stati membri è attribuito un numero di parlamentari europei **proporzionale alla consistenza demografica**.
- Tuttavia **il criterio è regressivo**. Pertanto il numero di parlamentari attribuito agli Stati più popolosi è (proporzionalmente) inferiore rispetto al numero di parlamentari attribuito agli Stati meno popolosi (al fine di garantire una certa rappresentanza anche a questi ultimi, senza aumentare eccessivamente il numero complessivo di membri del Parlamento).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In conseguenza del criterio della «**proporzionalità demografica degressiva**» rispetto alla popolazione **gli Stati piccoli risultano sovra-rappresentati**.
- Es. Malta, con una popolazione di 500.000 abitanti, ha 6 parlamentari: proporzionalmente assai di più rispetto alla Germania che, con una popolazione di quasi 82 milioni di abitanti, dunque 164 volte maggiore, dispone «solo» di 96 parlamentari.
- Il sistema delle **quote o dei contingenti nazionali** non assicura il principio di uguaglianza degli elettori (un uomo, un voto) nell'espressione della rappresentanza europea. In altri termini non è garantito che alla maggioranza dei voti espressi dai parlamentari corrisponda una maggioranza di cittadini dell'Unione. Cfr. in tal senso sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 30.6.2009 sul Trattato di Lisbona, c.d. *Lissabon Urteil*, disponibile [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf).
- In tale pronuncia la Corte rigetta in parte, in modo condizionato, il ricorso costituzionale portato contro la legge di ratifica del Trattato di Lisbona che lamentava, tra l'altro, la violazione del principio di democrazia incorporato nella Costituzione federale tedesca).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Organizzazione dei lavori. Le attività del Parlamento sono dirette dal suo **Presidente** (eletto per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile, con funzioni direttive e di rappresentanza esterna) e da un numero di vicepresidenti che formano, collegialmente, l'**Ufficio di presidenza** (con funzioni ausiliari alle attività del Presidente). Sono assistite sotto il profilo amministrativo da un **Segretariato**.
- Il Parlamento svolge le sue funzioni in **seduta plenaria** e nelle **commissioni** previste dal suo reg. interno (permanenti, speciali e istituite «ad hoc»: v. infra), attualmente in numero di 22. Queste hanno compiti istruttori e preparatori delle attività (politiche e deliberative) svolte in seduta plenaria. I parlamentari sono affiliati a gruppi politici transnazionali (attualmente in numero di 7) (v. sito del Parlamento europeo).
- Fondamentale è il ruolo dei **partiti politici europei** nell'aggregazione dei consensi politici per le elezioni europee. Si tratta di associazioni politiche transnazionali dove confluiscono i diversi partiti nazionali secondo «comunanza» di affiliazione politica. Ai sensi dell'art. 10, par. 4, TUE, i partiti politici europei *«contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione»*.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'art. 224 TFUE permette al legislatore europeo di fissare lo statuto e le regole di finanziamento di detti partiti politici.
- In conseguenza il reg. (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, *relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, prevede il riconoscimento di personalità giuridica (di diritto europeo e di diritto nazionale) ai partiti politici che rispettano talune condizioni di forma e di sostanza (valoriali: v. art. 2 TUE).
- Salve le condizioni e le competenze stabilite dal reg. ai fini della registrazione e dei controlli cui i partiti europei sono sottoposti, le condizioni minime che lo statuto del partito deve soddisfare, il riconoscimento della personalità giuridica e le condizioni di finanziamento, per *tutte le altre questioni i partiti politici europei sono disciplinati dal diritto dello Stato membro dove hanno la sede* (art. 14 reg.). Il reg. prevede anche le c.d. Fondazioni politiche europee, enti non lucrativi che possono «intercettare», per le finalità politiche da esse perseguite, i fondi stanziati dal Parlamento, a valere sul bilancio dell'Unione.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Le sedi di lavoro del Parlamento europeo sono 3: Strasburgo (per le sessioni dell'assemblea plenaria), Bruxelles (per i lavori delle commissioni parlamentari), Lussemburgo (dove siede il Segretariato) (v. il Protocollo allegato ai Trattati che ha cristallizzato l'accordo degli Stati membri sulle sedi del Parlamento europeo).
- Le funzioni del Parlamento europeo. Le funzioni del Parlamento europeo sono articolate.
- Esso «*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*» (art. 14, par. 1, TUE).
- Nel prosieguo converrà esaminare la funzione di controllo politico: la funzione legislativa sarà esaminata, invece, in occasione dello studio delle procedure normative (e di conclusione degli accordi internazionali); la partecipazione alla nomina della Commissione sarà esaminata in occasione dello studio di questa istituzione.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La funzione di controllo politico s'esercita nei confronti di tutti gli attori dell'ordinamento dell'Unione (dunque nei confronti delle Istituzioni e degli Stati membri) ed è strutturata:
- i) in una «fase ascendente» o di carattere conoscitivo, attraverso la quale il Parlamento raccoglie le informazioni che formano l'oggetto del suo controllo politico;
- ii) in una «fase discendente» (o della responsabilità) che implica l'attivazione (eventuale) degli strumenti di sanzione politica, di tipo giuridico o «morale».
- La maggior parte degli strumenti di controllo politico sono riferiti al comportamento delle istituzioni politiche dell'Unione (e della Commissione europea in particolare).
- La fase ascendente della funzione di controllo politico. Il Parlamento dispone di numerosi *collegamenti con le altre istituzioni e soprattutto con la sua base elettorale* (v. anche art. 11 TUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La raccolta di informazioni **dalle altre istituzioni** avviene tramite
  - a) le relazioni specifiche (per es. in materia di concorrenza) e, soprattutto, **la relazione generale annuale sulle attività dell'Unione**, elaborata dalla Commissione ai sensi dell'art. 233 TFUE;
  - b) la **consultazione** degli organi o delle altre istituzioni (Alto rappresentante; Banca centrale europea; Presidente del Consiglio europeo e del Consiglio). La raccolta di informazioni può avvenire anche
  - c) in maniera autonoma, mediante gli strumenti di collegamento previsti dal TFUE: dunque attraverso **le interrogazioni (scritte e orali) rivolte alla Commissione**; ovvero **le audizioni**, attraverso le quali i parlamentari, in sessione plenaria, «ascoltano» le dichiarazioni e i programmi della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo (art. 230 TFUE).
- Nello speciale settore della **Politica estera e di sicurezza comune** il Parlamento europeo è regolarmente consultato e può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante per la PESC, che ha una funzione propulsiva dell'azione istituzionale in materia (art. 36, comma 2, TUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La **raccolta d'informazioni dalla base elettorale** avviene con strumenti diversi, che integrano altrettante forme di «partecipazione» dei cittadini alla vita pubblica dell'Unione.
- Si tratta di richieste o istanze presentate da individui, cittadini europei o semplici residenti nell'UE, suddivise, secondo l'oggetto, **in petizioni, in denunce al Parlamento ovvero al Mediatore europeo** (v. per i dettagli gli art. 227, 226 e 228 TFUE, nonché le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali che qualificano i relativi «diritti» di cittadinanza europea).
- Sono strumenti assai importanti per la vita pubblica dell'Unione.
- i) Le **petizioni o «richieste»** possono essere presentate al Parlamento europeo, individualmente o collettivamente, da qualsiasi cittadino ovvero individuo residente nell'UE, alla sola condizione che esse vertano su «una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione» e che riguardino direttamente il richiedente (art. 227 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto di petizione «*rappresenta uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione. Si tratta di uno dei canali di dialogo diretto tra i cittadini dell'Unione ed i loro rappresentanti*», costitutivo anche di un «diritto fondamentale» (art. 44 Carta): v. CGUE, sentenza della Grande Sezione del 9.12.2014, C-261/13 P, sul caso [\*Schönberger c. Parlamento europeo\*](#)).
- ii) Le **denunce rivolte al Parlamento europeo** possono concernere casi di «*infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione*», salve le competenze dei giudici europei o nazionali (ossia «*salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria*») (art. 226 TFUE). Le denunce riguardano dunque casi di comportamenti scorretti o illegali nell'applicazione del diritto dell'Unione: imputabili dunque non solo alle istituzioni o organi dell'Unione, ma **anche alle autorità nazionali** (e finanche agli individui/imprese).
- Se la denuncia è seria il Parlamento può decidere di costituire, su richiesta di un quarto dei membri che lo compongono, una **commissione temporanea d'inchiesta** per la sua trattazione/esame (art. 198 del reg. interno del Parlamento europeo).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo (il Mediatore europeo)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La commissione esercita i suoi poteri di indagine in collaborazione, se del caso, col parlamento nazionale dello Stato riguardato. Al termine dei lavori la commissione presenta al Parlamento una relazione sui risultati delle indagini, corredata di pareri di minoranza. La relazione è pubblica. Essa può essere discussa in Assemblea e dar luogo a una raccomandazione parlamentare destinata a istituzioni o organi dell'Unione o degli Stati membri (art. 198, par. 10, reg.).
- iii) Le **denunce**, se concernono il comportamento di istituzioni o organi dell'Unione, **possono essere presentate anche al Mediatore europeo**. Il Mediatore è organo eletto dal Parlamento europeo, che ne fissa lo statuto e stabilisce le condizioni generali d'esercizio delle sue funzioni (art. 219-221 reg. interno del Parlamento europeo). Ai sensi dell'art. 228, par. 3, TFUE, il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza e, nell'adempimento dei suoi doveri, non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo.
- È un «organo di raccordo» o di collegamento fra il legislatore e il cittadino (una sorta di «difensore civico europeo»). Svolge un fondamentale ruolo di assistenza e di mediazione per la soluzione «extra giudiziale» delle vertenze fra cittadini e apparato amministrativo europeo.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo (il Mediatore europeo)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- V. per i dettagli <https://www.ombudsman.europa.eu/it> , ove si trovano anche i formulari per la presentazione delle denunce, che possono riguardare le seguenti aree: *trasparenza, responsabilità e processo decisionale inclusivo, etica, gestione dei fondi pubblici dell'Unione, diritti fondamentali, procedure e prassi amministrative, questioni relative al personale dell'Unione.*
- Quanto ai **presupposti di ricevibilità, le denunce al Mediatore europeo** a) devono provenire da cittadini europei ovvero da persone fisiche o giuridiche residenti nell'Unione e b) riguardare casi di cattiva amministrazione imputabili alle istituzioni europee a organi e organismi dell'Unione europea, a eccezione della Corte di giustizia (v. anche art. 24, comma 3, TUE, e art. 43 Carta).
- Il Mediatore può agire anche di propria iniziativa o in base a una denuncia trasmessagli da un membro del Parlamento europeo.
- **Lo svolgimento della procedura.** Il Mediatore procede dunque «*alle indagini che ritiene giustificate*».
- Qualora «*constati un caso di cattiva amministrazione*», ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli la sua posizione.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo (il Mediatore europeo)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- A conclusione della procedura, il Mediatore **trasmette una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione o organo interessati**. La persona che ha sporto denuncia «*viene informata del risultato dell'indagine*». Ogni anno il Mediatore **presenta una relazione** al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini (art. 228, par. 1, TFUE).
- In ossequio al **principio di leale cooperazione**, le istituzioni e gli organi dell'Unione (così come le autorità nazionali: art. 4, par. 3, TUE) sono tenute a **collaborare attivamente col Mediatore**, fornendogli tutte le informazioni utili a far luce sui casi oggetto di indagine, salve le informazioni riservate. In caso di diniego, il Parlamento europeo adotta le disposizione del caso (v. art. 3 decisione del Parlamento europeo del 9 marzo 1994 n. 94/262, recante lo Statuto del Mediatore, e aggiornamenti successivi). A sua volta il Mediatore è tenuto a rispettare il principio di buona amministrazione (art. 41 Carta) e il principio del contraddittorio nell'istruzione della pratica.
- Pur non disponendo di poteri d'accertamento vincolanti, il Mediatore esercita dunque **effettivi poteri istruttori e d'inchiesta**, le cui risultanze possono essere impiegate successivamente in sede giudiziaria (e condurre alla censura giudiziaria dell'azione o inazione dell'istituzione interessata).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo (il Mediatore europeo)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Anche **i comportamenti degli Stati membri** possono venire in rilievo, seppure indirettamente, nei procedimenti dinanzi al Mediatore. Così nel caso (particolare) in cui le «lettere» informali, che denunciano alla Commissione europea casi di inadempimento statale al diritto dell'Unione (art. 258 TFUE: v. tutela giurisdizionale), non ricevano adeguata considerazione da parte di tale istituzione, in violazione del principio di buona amministrazione (v. la sentenza della Corte del 25.10.2007, C-167/06, sul caso [\*Komninou e altri c. Commissione\*](#), in relazione alla violazione del diritto ambientale dell'Unione europea da parte della Grecia).
- L'azione del Mediatore **può a sua volta essere soggetta a controllo giurisdizionale da parte della Corte**. Eventuali illeciti del Mediatore (istruzione negligente di una denuncia, ad esempio) possono dar luogo, infatti, a una declaratoria di responsabilità (e contestuale risarcimento danni) a carico dell'Unione (ai sensi dell'art. 268 e 340, comma 2 e 3, TFUE: v. la sentenza del Tribunale del 24.9.2008, T-412/05, sul caso [\*M. c. Mediatore europeo\*](#)).
- **La fase discendente della funzione di controllo politico.**
- Il controllo politico del Parlamento si esercita attraverso la censura politica, che sotto il profilo giuridico può colpire unicamente la Commissione europea e implica conseguenze drastiche.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il Parlamento può in alternativa rivolgere alle istituzioni politiche atti esortativi o di biasimo (non produttivi di conseguenze giuridiche, ma solo politiche). A partire dagli anni 90, con notevole attivismo, il Parlamento ha attivato **lo strumento giudiziario**: deferendo alla Corte atti del Consiglio (infra) politicamente avversati e lesivi delle proprie prerogative (giuridicamente protette). Esaminiamo brevemente questi strumenti.
- i) La **Commissione europea è politicamente responsabile** dinanzi al Parlamento europeo (art. 17, par. 8, TUE). In caso di irrimediabili contrasti sulla linea politica perseguita, l'Assemblea parlamentare può indirizzarle una «**mozione di censura**» (art. 234 TFUE e art. 119 del regolamento del Parlamento europeo).
- Circondata di notevoli «aggravi» procedurali (v. l'art. 234 TFUE), l'approvazione di una mozione di censura da parte del Parlamento europeo comporta **il dimissionamento collettivo della Commissione** (salva la gestione degli affari correnti). Ai sensi dell'art. 17, par. 8, TUE, infatti, «*se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione*» (l'istituto s'apparenta alla «mozione di sfiducia» governativa adottata dal Parlamento italiano).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Trattandosi di una «opzione nucleare» il Parlamento europeo non ha, finora, mai approvato una mozione di censura. La prevista messa in votazione di una mozione a carico della Commissione Santer, 1995-99, per un preteso conflitto d'interesse imputabile a una commissaria, la sig.ra Edith Cresson, ha dato tuttavia luogo alle dimissioni collettive e «preventive» della Commissione coinvolta.
- ii) Il Parlamento adotta, più frequentemente, a titolo di controllo politico, **atti di indirizzo o di critica politica, mediante risoluzioni o dichiarazioni**. Si tratta dell'esercizio di poteri di orientamento ed esortativi che coinvolgono non solo la Commissione, ma anche il Consiglio e il Consiglio europeo.
- iii) Il controllo politico è stato esercitato dal Parlamento europeo anche mediante **ricorso allo strumento giudiziario**: sprovvisto di poteri nei confronti del Consiglio il Parlamento ha sovente deferito alla Corte atti di tale istituzione ritenuti lesivi delle sue attribuzioni e dell'equilibrio istituzionale sancito dai Trattati (attivando il c.d. contenzioso sulla base giuridica scelta dal Consiglio come fondamento dell'atto contestato: infra, le procedure normative).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Parlamento europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Vale la pena menzionare un ultimo rimedio attivabile dal Parlamento europeo (ma non sotto il suo controllo negli esiti) per far valere la **responsabilità politica degli Stati membri**, in situazioni di **eccezionale patologia**. Il TUE prevede infatti l'associazione del Parlamento europeo a una procedura di controllo politico attivabile dall'Unione nei confronti di uno Stato membro che metta a repentaglio i valori dell'Unione (art. 7 TUE).
- Si tratta della «**procedura di constatazione**» dell'esistenza di un «*evidente rischio di violazione grave*» (art. 7, par. 1, TUE, c.d. *procedura Haider*), ovvero de «*l'esistenza di una violazione grave e persistente*» (art. 7, par. 2, TUE) dei valori su cui è fondata l'Unione (art. 2 TUE). Tale procedura è attualmente in via d'attivazione nei confronti della Polonia per violazione del principio dello Stato di diritto.
- In tale contesto il Parlamento si vede riconosciuto il **potere di sollecitare l'avvio della procedura** (art. 7, par. 1). Può inoltre partecipare alla conclusione della procedura di constatazione con un potere di approvazione condiviso con il Consiglio (art. 7, par. 1) o, secondo i casi, con il Consiglio europeo (art. 7, par. 2). Il Parlamento non partecipa, invece, alla fase deliberativa delle «sanzioni» giuridiche contro lo Stato membro eventualmente riconosciuto responsabile (art. 7, par. 3).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- 2) La seconda istituzione disciplinata dal TUE è il **Consiglio europeo** (art. 15 TUE). Come si ricorderà esso origina in via di prassi negli anni 60 del secolo scorso (con la designazione di «vertici» degli Stati membri), per garantire consultazioni, convergenze di vedute flessibili e informali, quando non veri e propri negoziati intergovernativi, tra rappresentanti degli Stati membri, al massimo livello politico, al di fuori delle sedi «formali» comunitarie. Ha ricevuto riconoscimento giuridico con l'Atto Unico europeo e poi con il Trattato di Maastricht, pur permanendo nella qualità di organo di alto indirizzo politico «esterno» all'integrazione comunitaria. Infine, è stato elevato al rango di **istituzione dell'Unione** per effetto del Trattato di Lisbona del 2007. La disciplina del suo funzionamento è contenuta ora nell'art. 15 TUE, cit., e negli art. 235 e 236 TFUE.
- **Natura.** È un'istituzione intergovernativa, dove sono rappresentati «collettivamente» gli interessi nazionali espressi dai Presidenti dei Consigli dei ministri (o Primi ministri) dei 27 governi nazionali. Opera, in fatto, come **«presidenza collegiale dell'Unione»**, **interprete dell'interesse generale a livello costituzionale**. Conserva la sua natura «diplomatica» (segretezza delle deliberazioni interne) anche nell'attuale configurazione come istituzione dell'Unione.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La sua presenza ha determinato, nei recenti decenni, uno «sbilanciamento» dell'integrazione europea verso logiche di tipo intergovernativo (o «sovraniste»). La difficile composizione dei conflitti fra sovranità al suo interno è anche all'origine della «stasi» dell'Unione europea in settori assai sensibili politicamente (monetario e finanziario, immigrazione e asilo).
- **Composizione.** Ha una composizione articolata (esito della prassi). Vi siedono i Capi di Stato o di Governo dei 27 Stati membri. Vi siedono altresì il suo Presidente (eletto per 2 anni e mezzo rinnovabili), il Presidente della Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera, che «partecipa ai lavori».
- È inoltre prevista la possibilità di un «secondo livello». Infatti ciascun membro può decidere, se le materie all'ordine del giorno lo richiedono, di farsi assistere da un ministro e, nel caso del Presidente della Commissione, da un membro della Commissione (art. 15.3, seconda frase, TUE).
- Si tratta di una istituzione **che non siede permanentemente**. Il Consiglio europeo si riunisce, in via ordinaria, **almeno due volte a semestre** su convocazione del suo Presidente (art. 15, par. 3, TUE) e ogni volta che sia necessario in via straordinaria.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il Consiglio, nella formazione «Affari generali» (art. 16, par. 6, TUE) e il Presidente del Consiglio europeo hanno il compito di «preparare» le sue riunioni (v. recentemente a esempio le attività del Consiglio europeo «ristretto» detto Euro Summit, preparate da riunioni del Consiglio in formazione Eurogruppo).
- Le funzioni e gli atti del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo «*dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative*» (così l'art. 15, par. 1, TUE). La norma descrive riduttivamente le sue funzioni istituzionali.
- Il Consiglio europeo, oltre che atti di supremo indirizzo politico, adotta «decisioni» importanti per gli assetti organizzativi dell'Unione e partecipa, addirittura, alla revisione (costituzionale) dei Trattati (v. le fonti dell'Unione). In effetti:



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- a) per quanto concerne **gli impulsi e le priorità politiche generali**, il Consiglio europeo adotta «conclusioni» a margine delle sue riunioni che delineano la strategia politica futura dell'Unione ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)), in particolare in materia di PESC (ivi individua «gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione» e «fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa»: art. 22 e 26 TUE) e di SLSG (nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia il Consiglio europeo «definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa»: art. 68 TFUE).
- b) per quanto concerne **le decisioni organizzative cruciali sul piano istituzionale**: il Consiglio europeo nomina o contribuisce alla nomina degli organi monocratici UE (nomina l'Alto rappresentante: art. 18 TUE; propone il candidato Presidente della Commissione e nomina formalmente la Commissione in esito a un complesso procedimento, art. 17, par. 7, TUE)

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Inoltre partecipa, con funzione di sblocco del processo decisionale, ai procedimenti normativi dell'Unione (v. es. art. 31.2 TUE e i freni di emergenza nello SLSG previsti dagli art. 82.3 e 83.3 e 87.3 TFUE).
- c) Infine il Consiglio europeo sovrintende politicamente alle procedure di revisione dei Trattati e partecipa, in tal modo, alla dimensione costituzionale europea. Ad esempio: in base al TUE, presiede la procedura di revisione ordinaria (art. 48, par. 2-5, TUE), gestisce le procedure di emendamento «semplificate» (art. 48.6 TUE e art. 48.7 TUE e, in tal caso, è sottoposto al sindacato della CGUE: sentenza della CGUE del 27.11.2012, C-370/12, sul caso *Pringle*, punti 33-35).
- Ancora: nella procedura di adesione di nuovi Stati membri (art. 49 TUE) il Consiglio europeo interviene stabilendo i «criteri di ammissibilità» per la valutazione delle candidature, nonché gli orientamenti sull'accordo di recesso (art. 50, par. 2, TUE).
- Nell'esercizio di tali funzioni è soggetto a controlli democratici di duplice natura:

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- tramite il suo Presidente, il Consiglio europeo è sottoposto al controllo democratico (debole) del Parlamento europeo (sopra);
- sul piano nazionale (dunque, indirettamente), i suoi membri sono sottoposti al controllo politico degli organi parlamentari interni. Per quanto riguarda per la delegazione italiana, quando il Consiglio europeo opera per la revisione semplificata dei Trattati (art. 48, par. 6 e 7 TUE) o delibera il passaggio a una «difesa comune» europea (art. 42, par. 2, TUE) il controllo parlamentare è disciplinato dall'art. 11 della legge n. 234 del 24.12.2012, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea.
- Tale art. 11 impone al membro italiano del Consiglio europeo una preventiva ed esaustiva informazione delle Camere sui termini della revisione e l'approvazione «con legge» da parte del Parlamento della delibera consiliare, nei casi in cui il TUE prevede l'approvazione della delibera da parte degli Stati membri «conformemente alle rispettive norme costituzionali» (ossia nel caso delle decisioni del Consiglio europeo previste dall'art. 42, par. 2 e dall'art. 46, par. 6, secondo comma, TUE).
- Modalità deliberative del Consiglio europeo. Il TUE prevede (art. 15, par. 4, TUE) che il Consiglio europeo «si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongono diversamente». La regola applicabile in via generale (o residuale) è dunque il consenso.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In tal caso l'approvazione della delibera avviene su proposta del suo Presidente, in assenza di obiezioni dei membri presenti, ma **senza voto formale**.
- Per le decisioni particolarmente importanti (per es. di rilievo costituzionale) il Consiglio europeo **si pronuncia, invece, all'unanimità**: così nell'accertamento di una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione da parte di uno Stato membro (art. 7, par. 2, TUE); nella procedura di recesso (v. infra), per la proroga del termine fruibile per l'attuazione di un recesso concordato (art. 50, par. 4, TUE); nell'ambito della procedura semplificata di revisione dei Trattati prevista dall'art. 48, par. 6.
- Per le decisioni organizzative di natura istituzionale **il Consiglio europeo si pronuncia a maggioranza qualificata** (per es. art. 15, par. 5, TUE: elezione del suo Presidente; art. 17, par. 7, TUE: proposta del presidente designato della Commissione e nomina formale del collegio). In tal caso la maggioranza qualificata si calcola in base alle regole applicabili al Consiglio (così l'art. 235 TFUE, che rinvia all'art. 238, par. 2, TFUE). **In tal caso il diritto di voto spetta solo ai Capi di Stato o di Governo** (non al Presidente del Consiglio europeo, né al Presidente della Commissione)

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In pochi casi scarsamente rilevanti sotto il profilo giuridico il Consiglio europeo si pronuncia, infine, a **maggioranza semplice** (es. all'avvio della procedura di revisione ordinaria ai sensi dell'art. 48.3 TUE, in cui il Consiglio europeo delibera una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte).
- Le riunioni dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio europeo. Il Consiglio europeo istituzione (disciplinato per composizione e procedure dai Trattati) non va confuso con la prassi de «**le riunioni dei Capi di Stato o di Governo riuniti in sede di Consiglio europeo**», prassi preservata anche dopo il 1.12.2009 (entrata in vigore del Trattato di Lisbona).
- Si tratta allora di un «organo specchio» del Consiglio europeo.
- In tali riunioni i supremi rappresentanti degli Stati membri operano come una «conferenza internazionale», una conferenza di Stati operante secondo i dettami del diritto internazionale (in particolare, in base al principio della *libertà delle forme*).
- Essi adottano allora atti *sui generis*, qualificabili, a seconda dei casi, come a) *intese politiche*, prive di effetti giuridici propri, ovvero

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio europeo

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- b) come accordi in forma semplificata, ossia accordi informali vincolanti per solo effetto della sottoscrizione da parte dei rappresentanti statali (es. un accordo sulla futura stipulazione di un accordo ulteriore, detto «*pactum de contrahendo*»).
- Gli atti adottati in tale qualità dai Capi di Stato o di Governo **non sono soggetti** al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.
- Per un esempio di ampia risonanza mediatica si veda *il caso della Dichiarazione UE-Turchia*, adottata dai Capi di Stato o di Governo del Consiglio europeo, con la partecipazione del rappresentante della Turchia, il 18 marzo 2016. La Dichiarazione era stata pubblicizzata mediante un «comunicato stampa». In particolare nell'ordinanza del 28.2.2017, T-257/16, sul caso *NM c. Consiglio europeo*, il Tribunale ha qualificato tale Dichiarazione come un atto assunto dai rappresentanti degli Stati membri e della Turchia «nei locali del Consiglio europeo». L'atto risulta, conseguentemente, imputabile agli Stati membri e può essere costitutivo di un'intesa politica ovvero di un accordo internazionale informale.
- Tale qualificazione ha condotto il Tribunale UE a dichiarare la sua incompetenza a conoscere del ricorso di annullamento proposto da taluni individui ai sensi del Trattato (art. 263 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- 3) La terza istituzione disciplinata dal TUE è **il Consiglio** (art. 16 TUE; v. anche art. 237-243 TFUE). Si tratta di un'istituzione che, con la denominazione di «Consiglio dei ministri», era prevista, sin dal periodo fondativo, nei Trattati originari (CECA CEE e CEEA).
- Anche il Consiglio è un «**organo di Stati**», essendo composto da rappresentanti degli Stati membri (di livello inferiore ai membri del Consiglio europeo). È dunque una istituzione provvista di natura intergovernativa.
- **Composizione**: Istituzione collegiale dove siede «un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto» (art. 16, par. 2 TUE). Si tratta di un'istituzione (come il Consiglio europeo) che **non si riunisce in permanenza, bensì periodicamente**, su richiesta del suo Presidente.
- Ulteriore particolarità è che il Consiglio si riunisce **in formazioni «generali» e «speciali»**. Complessivamente annovera 10 formazioni (tipiche), diversamente articolate per funzione a seconda della materia all'ordine del giorno.
- Le **due formazioni generali del Consiglio** sono previste dallo stesso TUE (e hanno una relativa «primazia» funzionale).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

[Le istituzioni politiche : il Consiglio](#)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Si tratta del Consiglio Affari generali e del Consiglio Affari esteri (art. 16, par. 6, comma 2, TUE).
- Sotto il profilo funzionale, [il Consiglio Affari generali](#) ha il compito di assicurare «*la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio*», di preparare le riunioni del Consiglio europeo e di assicurarne «*il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione*». Per converso [il Consiglio Affari esteri](#) ha il compito di elaborare «*l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo*» e di assicurare «*la coerenza dell'azione dell'Unione*» (v. sopra, i principi regolatori).
- L'elenco delle [altre formazioni del Consiglio \(c.d. speciali\)](#) è adottato dal Consiglio europeo con decisione (art. 236 TFUE).
- Nella prassi e fra queste ultime sono previste [formazioni del Consiglio a composizione ristretta](#), secondo il fenomeno dell'Europa a più velocità: nelle riunioni dell'organo votano solo i rappresentanti degli Stati membri partecipanti al settore di integrazione interessato. Ad es., in materia di Unione economica e monetaria (zona euro), i rappresentanti degli Stati membri «con deroga» (ossia non ancora partecipanti alla moneta unica), pur presenti nella relativa formazione del Consiglio, non esercitano il diritto di voto.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Da quanto precede deriva che l'individuazione del soggetto-organo concretamente abilitato a rappresentare, in seno al Consiglio, uno Stato membro, è competenza dello stesso Stato membro. L'unica condizione prevista dal diritto dell'Unione è che detto soggetto-organo, nel diritto dello Stato interessato, rivesta una qualifica di «*livello ministeriale*» e che sia, soprattutto, autorizzato «*a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto*» (art. 16 TUE).
- La complessa espressione utilizzata dall'art. 16 TUE ha la finalità di consentire agli **Stati membri a struttura federale o decentrata** di delegare un membro dei governi «federati» o regionali alla sua rappresentanza in Consiglio.
- Lo **Stato italiano** è rappresentato in Consiglio, come regola, dal ministro competente per la materia all'ordine del giorno (es. il ministro degli esteri nelle riunioni del Consiglio Affari esteri). Quando però all'ordine del giorno della riunione consiliare figurano **materie di competenza regionale** (per es. agricoltura, formazione professionale, sanità), vi siede un **Presidente di giunta regionale** o di provincia autonoma, che a tale scopo è designato dal Governo centrale (con l'assenso della Conferenza Stato-Regioni: v. art. 5.1 della legge n. 131 del 2003, c.d. La Loggia).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Modalità deliberative in seno al Consiglio. Secondo il TUE la regola generale applicabile è la seguente: «*Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente*» (art. 16, par . 3, TUE).
- La regola della maggioranza qualificata è stata più volte modificata (in origine era, ad es., prevista nel TCEE la regola della «maggioranza ponderata», con «peso» del voto di ciascuno Stato membro variabile in ragione dell'importanza economica o demografica dello stesso). Sulle regole attuali di calcolo della maggioranza qualificata vedi infra.
- I Trattati talora dispongono, in deroga alla regola generale, che il Consiglio deliberi a maggioranza semplice (per questioni procedurali o organizzative: es. art. 240 TFUE) o all'unanimità (per materie di particolare sensibilità politica: es. in materia di fiscalità diretta, art. 114 par. 2 e 115 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

[Le istituzioni politiche : il Consiglio](#)

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Nel caso di voto all'**unanimità** il TFUE prevede disposizioni particolari.
- La regola generale è che il **voto dissenziente** di un rappresentante statale in Consiglio preclude l'adozione dell'atto («diritto di veto»). Al contrario **l'astensione dal voto** non preclude l'adozione della delibera, a condizione che il membro che s'astiene **sia presente oppure comunque «rappresentato» in Consiglio** (caso della delega a un altro membro: art. 238, par. 4, TFUE).
- Regole particolari per il raggiungimento dell'unanimità sono previste in ambito PESC. L'istituto della c.d. **astensione costruttiva** consente, in tale ambito, allo Stato non favorevole alla decisione di astenersi dalla votazione, evitando che la decisione adottata sia vincolante nei suoi confronti (v., in proposito, l'art. 31, par. 1, comma 2 TUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La regola del voto **a maggioranza qualificata** è precisata, a seguito del Trattato di Lisbona, come segue.
- La maggioranza qualificata è raggiunta in presenza di **due condizioni**:
  - a) il voto favorevole del 55% degli Stati membri (15 Stati membri su 27 totali);
  - b) i membri del Consiglio che votano a favore provengono da Stati membri che, cumulativamente, rappresentano almeno il 65 % della popolazione totale dell'Unione (è il «quorum demografico»). Tale regola è conosciuta con il nome di «doppia maggioranza» (criterio numerico e demografico).
- La formazione della maggioranza qualificata è più gravosa (c.d. **maggioranza qualificata rafforzata**) qualora la decisione sia assunta **senza la proposta della Commissione o, secondo i casi, dell'Alto rappresentante**. In tal caso il quorum numerico dei voti favorevoli è elevato al 72% degli Stati membri (art. 238, par. 2, TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Le funzioni del Consiglio. Ai sensi del TUE, «*Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati*» (art. 16, par. 1, TUE)
- Il Consiglio è, assieme al Parlamento europeo, il «legislatore» dell'Unione.
- In taluni casi svolge tale funzione con un ruolo di primazia (previa «consultazione» del Parlamento europeo, nella relativa procedura legislativa speciale); in altri casi con un ruolo recessivo (per es. l'atto contenente il bilancio dell'Unione è deliberato mediante procedura legislativa speciale, ex art. 314, primo comma, TFUE, ed è adottato dal Parlamento europeo).
- Normalmente il Consiglio svolge la funzione legislativa assieme al Parlamento europeo, in posizione paritaria rispetto a quest'ultimo, nella procedura legislativa ordinaria (art. 289 TFUE) ovvero nella procedura legislativa speciale detta «di approvazione».
- Svolge inoltre un ruolo importante nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri per quanto necessario al buon funzionamento del mercato unico europeo e della Unione economica e monetaria (c.d. *governance economica* dell'UE: art. 121 s. TFUE)

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In seno al Consiglio sono previsti organi monocratici o ausiliari.
- La Presidenza del Consiglio è un organo monocratico. Essa:
  - a) è svolta dall'Alto rappresentante per la politica estera quando il Consiglio si riunisce nella formazione Affari esteri;
  - b) nelle altre formazioni del Consiglio è invece svolta a turno dal rappresentante dello Stato membro secondo un sistema di «rotazione paritaria» fra Stati membri (presidenza rivestita «a turno»: art. 16, par. 9, TUE e art. 236 TFUE). L'attribuzione della Presidenza del Consiglio fra Stati membri è disciplinata secondo i criteri dell'alternanza paritaria e del rispetto degli equilibri geografici nell'Unione
- Per garantire continuità alle funzioni del Presidente del Consiglio si ricorre informalmente al sistema detto della «troika» (o «trio», figura tratta dalla letteratura russa), per il quale il Presidente in carica è affiancato e assistito dal rappresentante statale che ha ricoperto l'ultima presidenza e dal rappresentante statale che ricoprirà la presidenza successiva.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il Presidente del Consiglio UE svolge vari compiti: di **impulso e coordinamento dei lavori** dell'Istituzione (per esempio, convoca il Consiglio e definisce l'ordine del giorno della riunione, ossia l'oggetto delle discussioni e delle delibere); **di rappresentanza esterna dell'Istituzione** (sul piano inter-istituzionale e internazionale). Il Presidente, inoltre, firma gli atti consiliari in rappresentanza dell'Istituzione di appartenenza.
- Per prassi lo Stato membro che ricopre la Presidenza del Consiglio assume anche la presidenza degli organi e comitati intergovernativi sussidiari del Consiglio (diplomazia intergovernativa), come il COREPER (infra).
- Il **Segretario generale del Consiglio** è invece un **organo ausiliario** con funzioni di assistenza amministrativa (art. 240, par. 2, TFUE).
- **Gli «organi sussidiari» specchio del Consiglio.** Il Consiglio, istituzione che si riunisce periodicamente, è affiancato da numerosi «comitati intergovernativi», adibiti alle funzioni (istruttorie, esecutive, di consulenza) più varie (l'euro-burocrazia). Caratteristica comune di tali comitati è la composizione: essi «rispecchiano» la composizione del Consiglio, sono costituiti cioè da individui-organi che rappresentano gli Stati membri.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il più importante fra tali comitati è il [Comitato dei rappresentanti permanenti \(c.d. COREPER\)](#): art. 16, par. 7, TUE e art. 240, par. 1, TFUE). Si tratta di un comitato organizzato su due livelli: il livello apicale è formato da diplomatici nazionali (gli «ambasciatori» o «rappresentanti permanenti» degli Stati membri, delegati degli esecutivi nazionali) che ciascuno Stato membro «accredita» presso l'Unione (Bruxelles). Il livello inferiore è composto dai «rappresentanti permanenti aggiunti», con funzioni di plenipotenziari.
- Il carattere di «permanenza» di tale Comitato consente di supplire alla discontinuità dei lavori del Consiglio e permette a quest'ultimo di intrattenere, sebbene in via mediata, un «dialogo» costante con la Commissione (e con le altre istituzioni).
- Le funzioni svolte dal COREPER sono [la preparazione dei lavori del Consiglio](#) (filtro preliminare alle proposte della Commissione nell'ambito delle [procedure normative](#)) e l'esecuzione dei compiti che il Consiglio stesso gli affida: v. art. 240, par. 1, TFUE).
- Un esempio della funzione svolta dal COREPER nella preparazione (o istruzione) dei lavori del Consiglio è fornita dalla [c.d. procedura dei punti A e B all'ordine del giorno](#) del Consiglio.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In tale procedura la Commissione, che dispone (come si vedrà) del potere di iniziativa normativa, deve consultare il Comitato sulle proposte che intende presentare al Consiglio. Se il COREPER trova preliminarmente un accordo favorevole alla proposta iscrive la stessa proposta al punto A dell'ordine del giorno, che contempla le delibere che il Consiglio può approvare senza previa discussione. Se il COREPER non trova un accordo, la proposta è iscritta al punto B dell'ordine del giorno, ossia alle delibere che il Consiglio è chiamato a discutere prima dell'approvazione.
- Un altro fondamentale organo «specchio» del Consiglio è costituito dalla figura dei Rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Si tratta dei rappresentanti dei governi nazionali (in genere, ministri), ossia di rappresentanti degli Stati membri ai sensi del diritto internazionale, che dibattano questioni europee a margine delle riunioni del Consiglio – Istituzione, ma sciolti dalle regole procedurali e dai controlli giurisdizionali previsti dai Trattati per quest'ultimo (operano, dunque, in qualità di plenipotenziari nazionali: v. Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, 1969).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : il Consiglio

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La figura è richiamata dai Trattati per lo svolgimento di funzioni di nomina istituzionale (ad esempio per la nomina dei giudici e degli avvocati generali alla Corte di Giustizia o al Tribunale: art. 253 e 254 TFUE).
- Al di fuori dei casi previsti dai Trattati, essi operano per raggiungere un **accordo politico preventivo** su questioni molto importanti, su cui **il Consiglio è poi chiamato a deliberare** (spesso «formalizzando» l'accordo politico raggiunto in un atto dell'Unione). Si tratta di elementi di **flessibilità** del sistema decisionale dell'Unione, eredità della sua dimensione internazionale.
- Tale è stato per esempio il procedimento mediante il quale è stata adottata la decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (c.d. ricollocazione in altri Stati membri dei richiedenti protezione di competenza dell'Italia e della Grecia).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- 4) L'ultima istituzione politica prevista dal TUE è la Commissione europea (art. 17 TUE; art. 244-250 TFUE), erede dell'Alta Autorità della CECA.
- Composizione. È organo di individui (come il Parlamento europeo, la Corte di giustizia e la Corte dei Conti). A differenza di quelle già esaminate, è Istituzione che affianca alla competenza tecnica crescenti funzioni di natura politica (di promozione de «l'interesse generale dell'Unione»: art. 17, par. 1, TUE).
- È formata attualmente da un numero di commissari corrispondente al numero di Stati membri (v. art. 17, par. 5, TUE e decisione del Consiglio europeo n. 2013/272/UE del 22.5.2013), compreso il Presidente e l'Alto rappresentante (vicepresidente). Il collegio è nominato per 5 anni (stessa durata del mandato dei parlamentari europei) dal Consiglio europeo in esito a una procedura inter-istituzionale assai complessa (v. art. 17.7 TUE e infra).
- I membri della Commissione devono presentare requisiti di professionalità (competenza), di impegno europeo (assai rilevante ai fini della nomina) e di indipendenza (tutte le garanzie di indipendenza) (art. 17.3 TUE e art. 245 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Tali requisiti **devono altresì essere mantenuti per la durata del mandato**: la Corte può essere richiesta di accertare la carenza o la violazione di tali requisiti.
- L'**indipendenza del collegio nel suo complesso** è sancita dall'art. 17, par. 3, ultimo comma, come segue: *«La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Fatto salvo l'articolo 18, paragrafo 2, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti»*.
- Tale disposizione concerne l'operato dei membri della Commissione ma altresì «protegge» il collegio da **pressioni indebite provenienti dagli Stati membri, da organismi pubblici** (v. anche art. 245, par. 1, TFUE) e **da interessi privati** (per es. dell'industria o del commercio).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'obbligo di agire **nell'interesse generale dell'Unione** (v. il già richiamato art. 17, par. 1, TUE) implica che «*I membri della Commissione devono far prevalere in ogni momento l'interesse generale della Comunità non solo sugli interessi nazionali, ma anche sugli interessi personali*»: sentenza Corte di giustizia dell'11.7.2006, C-432/04, sul caso [Commissione c. Cresson](#), punto 71.
- Nella stessa sentenza la Corte ha ritenuto che l'obbligo di astensione «da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti» gravante sui membri della Commissione (cit., v. anche art. 245, secondo comma, TFUE) va interpretato in modo estensivo.
- Il requisito di indipendenza testé descritto è derogato con riguardo all'Alto rappresentante, che deve poter agire come «mandatario del Consiglio» (art. 17.3, comma terzo, e art. 18.2 TUE: v. infra).
- La Commissione costituisce **un collegio perfetto** (tutti i membri sono in posizione di parità; gli atti della Commissione sono imputabili al collegio nella sua interezza).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Un ruolo di primazia (*primus inter pares*) riveste tuttavia il Presidente della Commissione europea, come previsto dall'art. 17, par. 6, TUE.
- Il Presidente svolge una **funzione di impulso e di garanzia dell'efficacia e della collegialità** dell'azione della Commissione. Nomina tra i membri della Commissione i vicepresidenti del collegio, salvo l'Alto rappresentante (nominato dal Consiglio europeo). Un'attribuzione di importanza cardinale è prevista dall'art. 17, par. 6, ultimo comma:
- il Presidente ha il **potere di dimissionare individualmente** i membri del collegio. L'Alto rappresentante è invece dimissionato, su richiesta del Presidente, dal Consiglio europeo (v. art. 17.6 e 18.1 TUE). Ai sensi dell'art. 17, par. 6, ultimo comma: *«Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza rassegna le dimissioni conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 1, se il presidente glielo chiede»*.
- Il ruolo cruciale svolto dalla Commissione nella promozione dell'interesse generale dell'Unione trova espressione nella procedura di nomina del collegio

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Questa procedura coinvolge non solo i governi degli Stati membri, ma anche il Consiglio europeo e il Consiglio, nonché il Parlamento europeo (dinanzi al quale la Commissione è politicamente responsabile).
- Si tratta di una procedura inter-istituzionale assai complessa, che si snoda in 5 fasi, come descritto dall'art. 17, par. 7, TUE:
- 1) La procedura prende avvio con la proposta del candidato Presidente da parte del Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Il Consiglio europeo svolge tale funzione con libertà, tenendo però in debito conto le «elezioni del Parlamento europeo e dopo consultazioni appropriate», successivamente all'insediamento del nuovo Parlamento eletto.
- Si noti come la prassi del c.d. «candidato di spicco» (*Spitzenkandidat*), invalsa nella nomina del Presidente della Commissione precedente (2014-2019), non è stata seguita nella nomina del Presidente della Commissione attualmente in carica (2019-2024). Detta prassi consisteva nel riconoscimento, da parte del Consiglio europeo, di una sorta di «primazia parlamentare di fatto» nella designazione del Presidente del collegio.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Infatti i partiti politici europei avevano dichiarato preventivamente, all'elettorato europeo, il candidato da essi sostenuto come futuro Presidente della Commissione. Il candidato sostenuto dal partito vittorioso alle elezioni parlamentari era stato poi effettivamente designato dal Consiglio europeo.
- 2) Nella seconda fase il candidato Presidente **viene eletto da parte del Parlamento europeo a maggioranza dei membri** che lo compongono. Il candidato Presidente, che enuncia dinanzi al Parlamento europeo il suo programma di massima, deve dunque ottenere il voto favorevole dell'Assemblea. Se non lo ottiene, *«il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura»*.
- 3) La terza fase prevede l'adozione, **da parte del Consiglio e di comune accordo con il Presidente eletto**, dell'elenco delle **altre personalità candidate alla nomina a membri della Commissione**. La proposta del Consiglio sui restanti membri del collegio deve dunque ottenere l'assenso del Presidente designato. La scelta del Consiglio si fonda, a sua volta, sull'elenco delle «personalità di spicco» presentate dagli Stati membri (dai governi nazionali) nel rispetto dei criteri (di competenza, impegno europeo e indipendenza) previsti dall'art. 17, par. 3, TUE. Il Consiglio delibera (in assenza di precisazioni) a maggioranza qualificata.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Nella stessa fase il **Consiglio europeo nomina l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, con l'accordo del designato Presidente della Commissione (art. 18, par. 1, TUE).
- 4) La quarta fase prevede **l'audizione individuale** dei membri designati della Commissione da parte del Parlamento. La presa di posizione negativa del Parlamento può avere ad oggetto l'intero collegio, o anche solo singoli candidati commissari. La fase si conclude con **un voto collettivo di approvazione del collegio da parte del Parlamento** (esteso a tutti i membri della Commissione, compreso il Presidente e l'Alto rappresentante) (art. 17, par. 7, ultimo comma).
- 5) La procedura si perfeziona con la **nomina formale** della Commissione da parte del **Consiglio europeo** a maggioranza qualificata.
- **Le funzioni della Commissione europea.**
- I compiti della Commissione sono fondamentali per lo sviluppo dell'integrazione europea (art. 17.1 TUE, che è norma di codificazione della prassi invalsa nell'uso).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Commissione svolge tre funzioni principali: **iniziativa normativa, esecuzione e controllo**. Svolge altresì il ruolo di «alta amministrazione» dell'Unione, di gestione (per es. dei fondi strutturali) e di autorità indipendente (di regolazione e di controllo: in materia di concorrenza).
- 1) Fra i suoi compiti spiccano il potere di **iniziativa normativa (potere di proposta di atti normativi)** al Consiglio e al Parlamento europeo: art. 17, par. 2, TUE nei settori disciplinati dal TFUE), che esercita nel suo ruolo di interprete dell'interesse generale dell'Unione. Sovente è designata con l'appellativo di «motore dell'integrazione europea» (v. le procedure normative)
- 2) Dispone di un **potere normativo «delegato»** (da atti legislativi dell'Unione: art. 290 TFUE).
- Dispone altresì **di un potere di «esecuzione»** degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, in deroga alla competenza ordinaria degli Stati membri, quando «*sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione*» degli atti medesimi: i quali allora «*conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione*» (art. 291, par. 2, TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : la  
Commissione europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In casi limitati, i Trattati conferiscono essi stessi un **potere di regolazione** (anche normativa) del mercato alla Commissione (es. art. 106, par. 3, TFUE, o art. 108 TFUE). Infine la Commissione «dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi» (art. 17 TUE).
- 3) La terza funzione della Commissione è quella del **controllo**. Svolge **il ruolo di «custode» amministrativo «della legalità europea»**, sfruttando vari rimedi e procedure previste dal diritto dell'Unione.
- Ad es., sul piano pubblicistico, attivandola procedura di infrazione contro gli Stati membri ai sensi dell'art. 258 TFUE ovvero i rimedi giurisdizionali disponibili per il rispetto della legalità europea da parte delle altre istituzioni dell'Unione (art. 263 TFUE e art. 265 TFUE) (v. la Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale).
- La Commissione, tuttavia, in particolare nell'ambito della procedura di infrazione, non dispone di autonomi poteri d'accertamento: opera bensì sotto il controllo della Corte di giustizia.
- Sul piano privatistico, può intimare e sanzionare il rispetto delle regole di concorrenza dell'Unione europea da parte degli operatori privati e delle imprese pubbliche (o titolari di diritti speciali o esclusivi) degli Stati membri, in virtù dei poteri conferitile dal diritto derivato.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche: l'Alto rappresentante

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Tra gli **organi monocratici** del diritto dell'Unione, oltre al Presidente del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione, va annoverato l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE), che ricopre una funzione in precedenza esercitata dal Segretario generale del Consiglio (v. sopra). Nel Trattato costituzionale del 2004 aveva la denominazione di «ministro degli esteri dell'Unione».
- È un organo monocratico la cui particolarità è di «partecipare» organicamente a più istituzioni. Infatti esso:
  - i) presiede il Consiglio nella formazione «Affari esteri»;
  - ii) è contemporaneamente Vicepresidente della Commissione europea (e, come si è visto, il suo mandato dura quanto quello della Commissione);
  - iii) partecipa (è affiancato, senza diritto di voto) alle riunioni del Consiglio europeo (competenza «PESC»), dal quale è peraltro nominato e revocato (art. 18).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : l'Alto rappresentante

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il Consiglio europeo, che nomina l'Alto rappresentante, può altresì porre termine anticipatamente al mandato: autonomamente ovvero su richiesta di dimissioni formulata dal Presidente della Commissione (art. 18, par. 1, seconda frase, TUE). Si noti che la norma è richiamata dall'art. 17 TUE, che disciplina la Commissione europea (v. sopra).
- In caso di *mozione di censura* del Parlamento avverso la Commissione in carica, l'Alto rappresentante «*si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione*» (art. 17, par. 8, TUE).
- Le **funzioni** dell'Alto rappresentante sono molteplici.
- È innanzitutto incaricato di gestire la PESC (PESD) sul piano **dell'iniziativa** e sul **piano esecutivo**. Ai sensi dell'art. 27.2 TUE (PESC) formula proposte e assicura l'attuazione delle misure adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio, **in qualità di «mandatario del Consiglio»**. Opera allo stesso modo nell'attuazione della PESD (art. 18, par. 2, TUE)
- Ha, in secondo luogo, una funzione di **rappresentanza esterna dinanzi a Stati terzi e nelle organizzazioni e conferenze internazionali**.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : l'Alto rappresentante

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- In qualità di vicepresidente della Commissione, vigila sulla **coerenza dell'azione esterna dell'Unione**. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle **relazioni esterne** e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione» (art. 18, par. 4)
- Assicura, infine, **i rapporti con il Parlamento europeo** (art. 36 TUE).
- Come si vede, il **ruolo di mediazione e di collegamento** interistituzionale svolto dall'Alto rappresentante è cruciale nelle dinamiche istituzionali dell'Unione (campo delle relazioni esterne). Esso può generare problemi, in ragione della duplice funzione svolta dall'Alto rappresentante («**double hat**»). Sono, infatti, possibili **sovrapposizioni di competenze** tra la figura dell'Alto rappresentante e quella del **Presidente del Consiglio europeo** (art. 27.2 e art. 15.6 TUE).
- È inoltre possibile l'insorgere di tensioni fra gli **interessi nazionali / intergovernativi** che esso esprime (in qualità di presidente del Consiglio, formazione Affari esteri, e partecipante, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio europeo) e **l'interesse europeo di cui è portatore per il suo ruolo in seno alla Commissione** (in qualità di suo Vicepresidente). Per risolvere tali tensioni è determinante la sensibilità politica dell'Alto rappresentante.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche : l'Alto rappresentante

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- L'Alto rappresentante, per lo svolgimento dei suoi compiti s'avvale di un importante Servizio europeo per l'azione esterna (art. 27.3 TUE, e decisione del Consiglio del 26.7.2010, n. 2010/427/UE, che stabilisce l'organizzazione e il funzionamento del SEAE/EEAS).
- Si tratta di una sorta di «ministero degli esteri» europeo (più precisamente, di un «servizio diplomatico europeo»). Esso opera secondo il principio della «**autonomia funzionale**», **assistendo** l'Alto rappresentante nelle sue funzioni, compresa **l'attuazione dei programmi di cooperazione esterna** dell'Unione. Il SEAE ha il compito di **gestire le relazioni diplomatiche e i partenariati strategici** con i paesi extra UE (compresa la c.d. **politica di vicinato**). A tal fine esso **collabora con i servizi diplomatici nazionali** dei paesi dell'UE, di altri Stati o di organizzazioni internazionali, segnatamente l'ONU.
- Quanto alla **composizione** (art. 27, par. 3, TUE), il SEAE è composto da funzionari del Segretariato generale del Consiglio e del Segretariato della Commissione, nonché da personale proveniente dai servizi diplomatici degli Stati membri. Il SEAE può avvalersi di esperti nazionali distaccati (END) specializzati, che faranno capo all'Alto rappresentante

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche. La Banca Centrale europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- A differenza delle istituzioni precedentemente esaminate, la [Banca centrale europea \(BCE\)](#), con sede a Francoforte, è un'istituzione «specializzata». Opera cioè solo nel settore dell'Unione economica e monetaria. Essa è anche un'istituzione tecnico-politica indipendente, ossia posta rigorosamente al riparo da pressioni di carattere politico provenienti, in particolare, «dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri» (art. 130 TFUE). Essa opera in base alle norme dei Trattati. Lo statuto di indipendenza della BCE, garantito dal TFUE e dallo Statuto, vale anche nei riguardi delle eventuali pressioni politiche del Parlamento europeo.
- La BCE, che ha autonoma personalità giuridica, è formata dal [Comitato esecutivo](#) (composto da 6 membri, fra cui il Presidente e il Vice Presidente, nominati dal Consiglio europeo) e dal [Consiglio direttivo](#) (composto dai Governatori delle Banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, oltre che dai membri del Comitato esecutivo: art. 283 TFUE e art. 10 Statuto SEBC e BCE).
- Gli organi decisionali della BCE sono alla guida del c.d. [SEBC](#), il [Sistema europeo delle banche centrali](#) (degli Stati membri la cui moneta è l'euro) (art. 282, par. 2, TFUE).



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche. La Banca Centrale europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il compito del SEBC è «*il mantenimento della stabilità dei prezzi*»; inoltre, essa «*sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione*» quali elencati dall'art. 3 TUE (v. art. 127, par. 1, TFUE).
- Specificamente, la BCE presiede al **governo della moneta europea**, l'euro, svolgendo a tal fine **poteri normativi e di controllo** (dunque «*ibridi*», tipici di **un'autorità indipendente di regolamentazione**).
- Ha, in particolare, «*il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote in euro all'interno dell'Unione*»; le banconote emesse dalla Banca centrale europea e, su sua autorizzazione, dalle banche centrali nazionali, «*costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nell'Unione*» (per i paesi dell'area euro) (art. 128, par. 1, TFUE).
- Si noti come alla BCE spetti la funzione di governo della moneta. Il parallelo «*coordinamento delle economie degli Stati membri*», in funzione di una gestione equilibrata e sostenibile dell'euro, spetta invece al Consiglio (v. art. 120 ss. TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche. La Banca Centrale europea

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Il carattere specializzato della BCE (che guida il SEBC o Sistema europeo delle banche centrali) giustifica il fatto che **le relative disposizioni istituzionali sono contenute nella parte del TFUE dedicata all'UEM** (art. 127 ss., spec. 129 ss.), così come nel protocollo dedicato allo Statuto del SEBC e della BCE, allegato ai Trattati (e provvisto dello stesso valore dei Trattati).
- Si noti che, con l'istituzione dell'**Unione bancaria** (a seguito della crisi del 2008), alla BCE sono stati conferiti ulteriori poteri che hanno destato perplessità sotto il profilo del «controllo democratico» di tale istituzione (v. *Origini e sviluppi dell'integrazione europea, Il problema del deficit democratico*).



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La principale istituzione di controllo, con funzione giurisdizionale, è sin dalle origini, [la Corte di giustizia](#).
- È regolata da varie [fonti normative](#):
  - a) innanzitutto gli art. 13 e 19 TUE, che ne richiamano i caratteri generali e le funzioni; poi gli art. 251-281 TFUE, che stabiliscono le regole sulla nomina e la composizione della Corte, e sulle competenze (infra).
  - b) Integrano tale quadro lo [Statuto della Corte di giustizia](#) (richiamato dall'art. 281 TFUE), contenuto nel Protocollo n. 3 allegato ai Trattati: esso disciplina le immunità e gli obblighi dei membri, le incompatibilità, le cessazioni dal ruolo, nonché, sul piano operativo, l'organizzazione della Corte e, in particolare, le formazioni di giudizio.
  - c) Le disposizioni procedurali («di rito») applicate dalla Corte sono contenute nel [regolamento di procedura](#) della Corte (v. art. 253 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Corte ha una **duplice dimensione** (o natura giuridica).
- In senso istituzionale (**Corte-Istituzione**) è un organo dai caratteri unitari.
- Ha sede a Lussemburgo, opera in permanenza, comune è la durata del mandato dei magistrati che la compongono (6 anni, rinnovabili), comuni sono gli obblighi, le incompatibilità e le immunità dei suoi membri; infine, comuni sono le fonti normative che ne disciplinano la funzione, e la funzione stessa (la Corte «*assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati*»: art. 19, par. 1, TUE).
- La Corte – Istituzione è, quanto alla sua natura giuridica, un **organo di individui** (i magistrati, suddivisi in giudici e in avvocati generali), i quali operano secondo coscienza e in piena indipendenza (con regole statutarie che ne garantiscono l'indipendenza da pressioni o condizionamenti politici o di altra natura, nonché l'imparzialità di giudizio).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Corte, sotto il profilo operativo (**Corte-Giurisdizione**) è invece organizzata in **tre distinte articolazioni** (o componenti). Ciò è chiarito dall'art. 19, par. 1, TUE: «*La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati*».
- Corte e Tribunale, in particolare, hanno **compiti diversi**: ossia diverse competenze giurisdizionali e diversa posizione «gerarchica» (essendo il Tribunale funzionalmente sottoposto alla Corte).
- In particolare, il Tribunale-giurisdizione («General Court») ha una competenza generale in materia di ricorsi individuali (azioni o ricorsi in annullamento, in carenza, in responsabilità extracontrattuale) e talora di governi nazionali o istituzioni. In pratica la competenza del Tribunale è limitata al diritto della concorrenza, degli aiuti di Stato, all'agricoltura, al commercio internazionale e ai brevetti, e alle sanzioni economiche contro individui o entità straniere.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Corte-giurisdizione ha invece una competenza «apicale» e ristretta.
- Essa è competente (**in via esclusiva**) a conoscere: dei «rinvii pregiudiziali» da parte dei giudici nazionali (art. 267 TFUE); di taluni ricorsi diretti promossi dalla Commissione o dagli Stati membri (per es. ricorso per inadempimento).
- La Corte inoltre giudica, in qualità di **giudice dell'appello**, sulle impugnazioni delle sentenze del Tribunale.
- In pratica gran parte del lavoro della Corte (nella formazione della Grande Camera o della Plenaria) è devoluto alla soluzione di problemi di diritto «costituzionale» dell'Unione, nelle sue varie dimensioni (diritti fondamentali, rapporti fra le istituzioni, fonti dell'Unione, soggetti del diritto dell'Unione, tutela giurisdizionale).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Gli **organi giurisdizionali degli Stati membri sono distinti** dalla Corte e dal quadro istituzionale dell'Unione. Tuttavia, in ragione dello specialissimo istituto del «rinvio pregiudiziale» (art. 19, par. 3, lett. b, TUE; art. 267 TFUE), essi sono stati configurati, sin dalle origini, come **giudici «di diritto comune» del diritto dell'Unione**. Il nesso col diritto dell'Unione è dunque **funzionale**.
- Detti organi, pur se posti in essere e disciplinati dal diritto dei vari Stati membri, sono in sostanza **«funzionalmente integrati»** nel sistema di garanzia (giurisdizionale) dell'Unione. Hanno, assieme alla Corte di giustizia, che delinea i caratteri della funzione, il compito di assicurare la garanzia dei diritti derivanti agli individui dal diritto dell'Unione (v. manuale istituzionale, Parte V).
- Tale qualità è riconosciuta dall' art. 274 TFUE, il quale recita *«Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali»*. L'integrazione «funzionale» dei giudici nazionali nel sistema giurisdizionale europeo è riconosciuta, soprattutto, dall'art. 19, par. 2 TUE, che prevede: *«Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»*.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

- Tale norma *presuppone* che i giudici nazionali siano competenti ad applicare – oltre al diritto nazionale – anche il diritto dell'Unione (interpretazione e applicazione di norme giuridiche).
- Sancisce, inoltre, l'obbligo del legislatore nazionale di conformare i rimedi giurisdizionali di diritto interno, ossia i ricorsi di diritto civile, penale, amministrativo (per quanto concerne i «*settori disciplinati dal diritto dell'Unione*» in cui detti giudici debbono operare come giudici europei di diritto comune), al «*principio di tutela giurisdizionale effettiva*» .
- Quest'ultimo è un **fondamentale principio** elaborato dalla Corte di giustizia, in conformità all'art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, a partire dal 1985 e ora «codificato», in maniera assai dettagliata, all'art. 47 ss. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (v. fonti).
- Si noti che, come sarà precisato in prosieguo, l'art. 47 della Carta è direttamente azionabile dinanzi ai giudici nazionali (sentenza 17.4.2018, C-414/16, *Egenberger*, punto 78: v. la pronuncia al link [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/it/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/) ) nell'ambito d'applicazione dei Trattati.



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Esso costituisce il contenuto dell'art. 19, par. 1, TUE, cit.: dunque configura «lo standard normativo» che gli Stati membri debbono rispettare quando delineano i caratteri dei rimedi (giudizi) interni applicabili al diritto dell'Unione (competenze, procedura, poteri).
- In conseguenza, attraverso il combinato operare degli art. 19, par. 1, TUE e 47 Carta, la Corte ha ritenuto che gli Stati membri debbono rispettare il principio di tutela giurisdizionale effettiva «*indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto*» dell'Unione (dunque a prescindere da uno specifico nesso o collegamento materiale con norme di diritto dell'Unione). La Corte di giustizia, in quanto interprete qualificata dei Trattati (art. 19, par. 1, TUE, cit.), incaricata di verificare il rispetto dell'obbligo imposto agli Stati membri di garantire nei settori disciplinati dai Trattati il principio di tutela giurisdizionale effettiva (art. 19, par. 1, ultima frase), diviene dunque **il garante dell'architettura istituzionale dei rimedi nazionali con riguardo ai dettami dell'art. 47 Carta** (sentenza 19.11.2019, cause C-585/18, C-624/18 e C-625/18, [A.K. e a.](#), punti 73-86: v. al link indicato).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Le **competenze generali della Corte-Istituzione**
- La Corte, incaricata di assicurare «*il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati*» ha competenze giurisdizionali e consultive enumerate, e sommariamente richiamate dall'art. 19, par. 3 TUE.
- Si tratta di competenze:
  - i) **di natura contenziosa** (implicanti una controversia):
  - ossia i **ricorsi diretti** attivabili dinanzi alla Corte **dagli Stati membri, dalle istituzioni, nonché dagli individui** (ivi comprese le persone giuridiche, es. società, e gli enti territoriali nazionali, assimilate alle prime). Tali ricorsi sono disciplinati dal TFUE: ricorso per annullamento, ricorso per carenza (art. 263 e 265 TFUE); ricorso per responsabilità contrattuale e ricorso per responsabilità extra-contrattuale dell'Unione europea (art. 272 TFUE; art. 268 e 340 TFUE) ovvero
  - e, inoltre, il ricorso per inadempimento o per infrazione, attivabile (solo) **dalla Commissione o dagli Stati membri** (art. 258 e 259 TFUE);

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

[Le istituzioni giurisdizionali o di controllo](#)

- ii) **di natura non contenziosa** (non implicanti una lite o una controversia, bensì un accertamento giuridico obiettivo): è la competenza pregiudiziale o il rinvio pregiudiziale sull'interpretazione e sulla validità del diritto dell'Unione prevista dall'art. 267 TFUE (e art. 23 Statuto). I rinvii pregiudiziali sono «ultra partes»: attivabili solo dai giudici nazionali, con la notifica dell'ordinanza di rinvio, ogniquale volta la controversia nazionale coinvolge il diritto europeo (e l'interpretazione o la questione di validità della norma europea si rivelano necessari ai fini della decisione). I giudici nazionali hanno sempre facoltà di attivare la Corte; i giudici nazionali di ultima istanza sono (in principio) tenuti a farlo (art. 267, comma 3, TFUE). La sentenza della Corte che risolve la questione sollevata è «pregiudiziale» rispetto alla decisione del giudice nazionale che chiude il procedimento interno.
- iii) **di natura consultiva**: tale competenza (prevista dall'art. 218, par. 11, TFUE) ha per oggetto l'accertamento della compatibilità, con i Trattati, di un progettato «accordo dell'Unione», ossia un accordo internazionale fra l'Unione e uno o più Stati terzi o una Organizzazione internazionale.

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Corte è attivabile dalle istituzioni indicate dalla norma (il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione) ovvero dagli Stati membri. Il «parere» emesso a conclusione del procedimento dalla Corte ha valore solo parzialmente vincolante (lascia più opzioni alle istituzioni coinvolte: modifica dell'accordo progettato; modifica dei Trattati istitutivi).
- La competenza non contenziosa (pregiudiziale) e la competenza consultiva sono **riservate alla Corte-giurisdizione** (a esclusione, dunque, delle altre articolazioni giudiziarie della Corte stessa).
- La competenza della Corte-Istituzione conosce **taluni limiti e talune peculiarità**.
- Per quanto riguarda **i «limiti»**, va ricordato che la Corte non ha competenza «generale» per quanto riguarda «*le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni*» (art. 275 TFUE); in materia ha invece una competenza circoscritta per tutelare i diritti delle persone (gli stranieri) colpiti da misure sanzionatorie (o restrittive) dell'Unione europea, quali le misure di congelamento dei fondi bancari.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Esercita dunque, in tale ambito, un controllo di legittimità limitato alle «*decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio*»: art. 275, secondo comma, TFUE.
- Nel settore dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia (art. 67 ss. TFUE) la sua competenza è delimitata da una «[riserva di competenza](#)» statale prevista dall'art. 276 TFUE: «*la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*»).
- Analoga riserva, ma di carattere puntuale, vale per la procedura di constatazione di cui all'art. 7 TUE (art. 269 TFUE, competenza limitata alla verifica del rispetto, da parte dell'atto delle istituzioni, delle «sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo») e per l'ambito del SEBC (art. 271 TFUE).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Quanto **alle peculiarità**: la Corte ha una competenza esclusiva sull'accertamento di validità degli atti delle istituzioni europee (ai sensi degli art. 263 e 267 TFUE). Per quanto riguarda gli atti «nazionali» (esecutivi del diritto dell'Unione) ha una competenza d'accertamento della loro «compatibilità» col diritto dell'Unione (art. 258 e 259 TFUE, art. 267 TFUE).
- Non è, tuttavia, **mai competente ad annullare un atto di diritto nazionale**. Con un'eccezione: quella prevista dall'art. 14, par. 2, secondo comma, dello Statuto del SEBC e della Banca centrale europea; interpretando tale norma, la Corte ha ritenuto d'avere una competenza «speciale» d'annullamento della decisione di un'autorità nazionale di sospendere dall'incarico il governatore della Banca centrale nazionale (a tutela dell'indipendenza del sistema europeo delle banche centrali), simile alla competenza prevista dall'art. 263 TFUE per gli atti derivati dell'Unione, ma derogatoria rispetto al sistema generale delle competenze della Corte. Tale deroga «*si spiega con lo specifico contesto istituzionale del SEBC in cui essa si iscrive*»: v. in proposito sentenza 26.2.2019, cause C-202/18 e C-238/18, [Rimšēvičs e BCE c. Lettonia](#), punto 69.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Passando all'esame della Corte-giurisdizione, per quanto riguarda la sua composizione e il suo funzionamento (tralasciando l'esame del Tribunale: con riguardo al quale si rinvia al testo), occorre ricordare quanto segue.
- La Corte è un «organo di individui». La nomina dei suoi membri è effettuata dai «*governi degli Stati membri, di comune accordo*» (v. sopra, figura dei rappresentanti degli Stati membri in sede di Consiglio).
- I membri sono scelti «*tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza*».
- La nomina è effettuata previo parere favorevole del Comitato (previsto dall'art. 253 TFUE) sulla «*adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale*» (art. 255 TFUE). I 7 membri del Comitato, che hanno questo delicato compito di «selezione», sono scelti e designati dal Consiglio (1 su proposta del Parlamento europeo) tra ex membri della Corte e delle supreme giurisdizioni nazionali.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Prima di assumere le funzioni, ciascun giudice «*davanti alla Corte di giustizia riunita in seduta pubblica, presta[.] giuramento di esercitare tali funzioni in piena imparzialità e secondo coscienza e di nulla divulgare del segreto delle deliberazioni*» (art. 2 Statuto).
- Come sancisce il TUE, «*La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro. È assistita da avvocati generali*» (art. 19, par. 2, TUE). La composizione della Corte è dunque la seguente: «un giudice per Stato membro» (28 giudici) con l'assistenza di «avvocati generali», attualmente in numero di 11 (decisione del Consiglio n. 2013/336/UE del 25 giugno 2013, che ne ha elevato il numero da 8 a 11 a partire dal 7.10.2015).
- Il mandato dura 6 anni, salvo decesso, dimissioni o cessazione del mandato dichiarato dalla CGUE (per il membro che abbia violato gli obblighi cui è tenuto: v. art. 4, 6 e 8 Statuto). Il mandato è rinnovabile.
- Per mantenere la continuità della giurisprudenza, ogni 3 anni (dall'istituzione della Corte: 1952) si procede al «rinnovo parziale» dei giudici e degli avvocati generali (circa il 50% dei membri della Corte: v. art. 9 Statuto)



## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Sul **piano organizzativo interno** la Corte è assistita da un **cancelliere** (art. 10 s. Statuto) che cura lo svolgimento delle sue funzioni e le comunicazioni giudiziarie.
- Essa elegge tra i suoi membri **un Presidente e un vicepresidente**, che restano in carica per 3 anni e curano l'organizzazione dei procedimenti, l'ordine di trattazione delle cause e la modalità di trattazione (per es. procedimenti accelerati o d'urgenza).
- La Corte è dunque composta da **28+11 magistrati**, che esercitano nei procedimenti funzioni differenti.
- I **giudici** fanno parte del **collegio giudicante**, ossia delle formazioni di giudizio (Plenaria, Grande sezione, Sezione) che adottano **sentenze** (atti decisori di merito) e ordinanze (atti decisori «sommari», di irricevibilità o di procedura).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Gli **avvocati generali** svolgono invece una funzione ausiliaria nell'interesse del diritto («*amici curiae*»).
- Essi hanno il compito «*di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il [loro] intervento*» (art. 252, comma 2, TFUE).
- Le «conclusioni» degli avvocati generali sono disamine (prive di valore vincolante per la Corte, ma «convincenti» e spesso citate dalla Corte nelle sue sentenze) presentate alla Corte prima della fase deliberativa. Esse hanno funzione ricostruttiva del caso e suggestiva della soluzione giuridicamente più appropriata.
- Non tutte le cause dinanzi alla Corte richiedono l'intervento di un avvocato generale (decisione caso per caso del Presidente, sentito l'avvocato generale). L'assenza delle conclusioni è l'eccezione, riservata a casi di routine o privi di elementi innovativi: «*Ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, la Corte può decidere, sentito l'avvocato generale, che la causa sia giudicata senza conclusioni dell'avvocato generale*» (art. 20, ultimo comma, Statuto).

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La funzione dell'avvocato generale **non è assimilabile, come invece talora affermato, a quella di pubblico ministero** (o di una magistratura requirente).
- Gli avvocati generali operano nell'interesse della legge, o del diritto. Non dipendono da alcuna autorità, né perseguono la tutela d'alcun tipo di interesse particolare o pubblico (ordinanza *Emesa Sugar*, 4.2.2000, C-17/98, che nega il diritto dell'individuo di replicare «regolarmente» con osservazioni scritte alle conclusioni dell'avvocato generale, per ipotesi di conclusioni a lui avverse) (v. organizzazione della procedura; v. art. 6 CEDU e 47 Carta e principio della «uguaglianza delle armi» nel processo).
- Per prassi, 4 avvocati generali hanno la nazionalità dei 4 Stati membri maggiori; gli altri sono scelti tra cittadini degli altri Stati membri, a rotazione.
- Quanto alle «**formazioni di giudizio**» della Corte, ossia all'organizzazione dei collegi aventi funzioni giudicanti:

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La Corte opera in **3 distinte formazioni** (sezioni e plenaria)
- a) Sezioni di 3 o 5 giudici (con rispettivi «presidenti di sezione»): è la formazione di giudizio ordinaria;
- b) Grande sezione: 15 giudici, fra cui il Presidente della Corte, il vicepresidente e 3 presidenti di sezione a 5. Tale formazione è impiegata quando lo richiede uno Stato membro o un'istituzione parte della causa, ovvero per cause di notevole importanza;
- c) Seduta plenaria di 28 giudici: è utilizzata per procedimenti particolari, di natura istituzionale (rimozione del mediatore, di un membro della Commissione ecc.) o per cause di «importanza eccezionale».
- Da ultimo, conviene esaminare brevemente il rito (la procedura) seguito dalla Corte nella trattazione delle cause.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- La trattazione dei ricorsi (in particolare, nei procedimenti contenziosi) è articolata **in una fase scritta e in una fase orale** (eventuale) (art. 20 Statuto). Preliminare alla trattazione della causa è la scelta della **lingua del procedimento** (multilinguismo della Corte), che è, di regola, la lingua del Paese membro cui appartiene la «parte» privata (ricorrente; giudice del rinvio) o la lingua del Paese membro che agisce o si difende nel procedimento (ricorsi per inadempimento).
- Lingua di lavoro «interna» della Corte (per le memorie del giudice relatore, per i lavori del collegio, per le conclusioni dell'avvocato generale) è, consuetudinariamente, il francese.
- La **fase scritta è di natura contraddittoria**: comprende «la comunicazione alle parti, nonché alle istituzioni dell'Unione le cui decisioni sono in causa, delle istanze, memorie, difese e osservazioni e, eventualmente, delle repliche, nonché di ogni atto e documento a sostegno, ovvero delle loro copie certificate conformi».
- La **fase orale**, richiesta da una delle parti, comprende la lettura della relazione presentata da un giudice relatore, l'audizione da parte della Corte degli agenti, dei consulenti e degli avvocati e delle conclusioni dell'avvocato generale e, ove occorra, l'audizione dei testimoni e dei periti.

## IL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

---

Introduzione: il quadro istituzionale e organico

I principi regolatori

Le istituzioni politiche

Le istituzioni giurisdizionali o di controllo

- Sono previsti procedimenti «veloci» o di particolare celerità. Nel regolamento di procedura sono previsti: a) un procedimento accelerato e b) per i rinvii pregiudiziali relativi allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (immigrazione e asilo, cooperazione giudiziaria civile e penale), un procedimento d'urgenza (art. 23 bis Statuto); nel procedimento d'urgenza i termini sono abbreviati e, in caso di estrema urgenza, può essere omessa la fase scritta.
- **Deliberazioni:** Le deliberazioni della Corte (il dibattito interno che conduce alla sentenza o al «verdetto») sono e restano segrete (art. 35 Statuto). Ciò significa che il contributo del singolo giudice alla pronuncia non è reso pubblico (garanzia di indipendenza)
- Le sentenze **sono motivate:** dalla motivazione s'evince l'iter logico che ha condotto la Corte alla decisione conclusiva e vincolante (dispositivo). Le sentenze menzionano **i nomi dei giudici che hanno partecipato alla deliberazione.** Le sentenze sono firmate dal presidente e dal cancelliere. Esse sono lette in pubblica udienza (art. 36 e 37 Statuto). **Non sono previste «opinioni individuali»** (concorrenti o dissenzienti: a differenza che nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per le sentenze della Corte EDU) dei giudici che partecipano alla decisione (né le maggioranze di voto interne).