



Le istituzioni politiche dell'Unione europea



Le funzioni delle istituzioni politiche

Riflettono il loro carattere rappresentativo delle istanze che coesistono nell'UE



Il centro nevralgico dell'Unione europea

CONSIGLIO EUROPEO

- A) Funzione fondamentale di **indirizzo politico generale** al quale si devono attenere le altre istituzioni (art. 15.1 TUE)
- B) Protagonista della «**procedura di revisione semplificata**» (art. 48.6-7 TUE): riguarda **SOLO** le politiche e azioni interne dell'UE (i.e. parte terza TFUE)
- C) Nomina della Commissione (che però è responsabile collettivamente solo verso il Parlamento europeo)
- D) Rapporto di fiducia con l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza
- E) NO funzione legislativa (art. 15.1 TUE)

La funzione di «indirizzo politico»

- Art. 4 TUE → il Consiglio europeo
- i) dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e
 - ii) ne definisce gli **orientamenti** e le **priorità politiche generali**

L'indirizzo espresso dal Consiglio europeo condiziona l'azione delle altre istituzioni politiche (spec., la funzione legislativa) → essa deve seguire tale indirizzo

In materia di azione esterna dell'Unione

- (in generale) «individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione» (art. 22 TUE)
- (inoltre) «fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della PESC», adottando le decisioni necessarie (art. 26 TUE)
- Consiglio europeo e Consiglio sono la sede nella quale gli SM si consultano «in merito a qualsiasi questione di PESC di interesse generale per definire un approccio comune» (art. 32 TUE)

Ulteriori precisazioni delle funzioni

- 1) Definizione degli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello **spazio di libertà sicurezza e giustizia** (art. 68 TFUE)
- 2) art. 121.2 TFUE: **coordinamento delle politiche economiche** → Indicazioni politiche sulla base delle quali il Consiglio definisce «gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione»
- 3) Elaborazione annuale degli «orientamenti di cui devono tenere conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di **occupazione**» (art. 148 TFUE)

Il centro di gravità dell'equilibrio istituzionale

CONSIGLIO

Protagonista principale, quando non unico, dell'esercizio del **potere decisionale** nell'UE:

- 1) Prepara i lavori del Consiglio europeo (art. 16.6 TUE)
- 2) Congiuntamente al Parlamento europeo, esercita la funzione **legislativa** e la funzione **di bilancio** (art. 16.1 TUE)
- 3) Assicura il coordinamento delle politiche economiche (art. 121 TFUE) e in materia di occupazione (art. 148 TFUE) degli Stati membri
- 4) Detiene la titolarità effettiva del potere estero

Il coordinamento delle politiche economiche

Gli SM considerano le loro politiche economiche «una questione di interesse comune» e le coordinano nell'ambito del Consiglio (artt. 5.1 e 121.1 TFUE).

A tal fine il Consiglio (art. 121 TFUE):

- Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, **definisce gli indirizzi di massima** per le politiche economiche degli SM e dell'UE
- Sorveglia, in particolare, la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima (**meccanismo di sorveglianza multilaterale**)
- Se le politiche economiche di uno SM non sono coerenti con gli indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'UEM, può rivolgere a tale SM «le **necessarie raccomandazioni**»

Consiglio e relazioni esterne

È responsabile unico dell'elaborazione, della definizione e dell'attuazione della **PESC** (art. 26.2 TUE). In particolare:

- Adotta le decisioni necessarie, che vincolano gli SM, «quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'UE» (art. 28 TUE)
- Definisce «la posizione dell'UE su una questione particolare di natura geografica o tematica» (art. 29 TUE)

Prende le decisioni relative alla **politica di sicurezza e di difesa comune** (art. 42 TUE)

È il responsabile della conclusione di **accordi internazionali** con paesi terzi (art. 218 TFUE)

PARLAMENTO EUROPEO

1) Partecipazione al **processo decisionale** dell'UE

2) Generale ruolo di **controllo politico sulle altre istituzioni** (spec. la Commissione)

3) (Più generale) potere di **controllo sulla buona amministrazione nell'applicazione del diritto UE** attraverso gli strumenti:

- i) Commissioni temporanee d'inchiesta (art. 226 TFUE)
- ii) Diritto di petizione al PE dei cittadini dell'UE (art. 227 TFUE)
- iii) Mediatore europeo (art. 228 TFUE)

Partecipazione al processo decisionale

Funzione normativa → art. 14 TUE: il PE esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislativa e di bilancio

Il PE ha visto progressivamente aumentare il suo peso nella formazione del diritto UE, ma non è ancora sullo stesso piano del Consiglio → ex. art. 81.3 TFUE (cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia); art. 218 TFUE (conclusione di accordi internazionali)

Potere decisionale in generale → Il ruolo del PE è ancora molto marginale

→ Esempi: art. 36 TUE (PESC); art. 121 parr. 2 e 5 TFUE (coordinamento delle politiche economiche)

Controllo politico

Sulla Commissione europea

- potere di nomina e di censura
- potere di sollecitare la presentazione di proposte normative (art. 225 TFUE)
- presentazione di una relazione generale annuale (art. 233 TFUE)
- potere di rivolgere interrogazioni (art. 230 TFUE)

Su Consiglio europeo, Consiglio e Alto Rappresentante PESC

- potere di rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni (art. 230 TFUE, art. 36 TUE)
- diritto di essere regolarmente informato (artt. 15.6.d e 36 TUE)



- Ruolo determinante nell'attività normativa dell'UE
 - potere di iniziativa legislativa (in linea di massima esclusivo: art. 17.2 TUE)
 - potere normativo diretto → atti delegati (art. 290 TFUE)
- Generale potere di esecuzione del diritto UE
 - a) applicazione «amministrativa» degli atti dell'UE (ex. in materia di concorrenza)
 - b) vigilanza sulla corretta osservanza delle norme UE (art. 17.1 TUE)
- Rappresentanza dell'Unione sulla scena internazionale nei settori diversi dalla PESC (ex. negoziato degli accordi internazionali)

- Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18.2 TUE)
- Compiti in materia di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, compresa la politica di sicurezza e difesa comune
 - Guida (incluso potere di proposta)
 - Attuazione «in qualità di mandatario del Consiglio»
 - Presiede il Consiglio «Affari esteri»
 - È uno dei vicepresidenti della Commissione, responsabile per le attribuzioni di tale istituzione nel settore delle relazioni esterne
 - Vigila sulla coerenza e assicura il coordinamento dell'azione esterna dell'Unione



I principi dell'equilibrio istituzionale
e della leale collaborazione

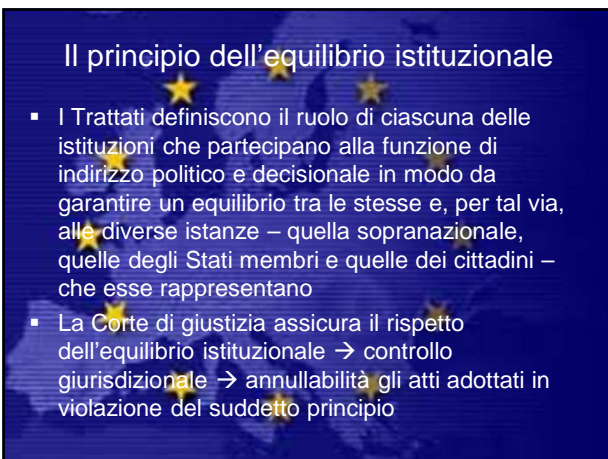
I RAPPORTI TRA LE ISTITUZIONI POLITICHE



➤ Principio dell'**equilibrio istituzionale**

- le istituzioni svolgono le funzioni loro conferite dai Trattati (principio di attribuzione → Art. 13.2 TUE: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste»)
- la ripartizione delle competenze tra le istituzioni politiche mira a realizzare un equilibrio tra le stesse e, quindi, tra le diverse istanze che esse rappresentano

➤ Principio di **leale cooperazione** → art. 13.2 TUE, *in fine* (ma già affermato in precedenza dalla giurisprudenza)



Il principio dell'equilibrio istituzionale

- I Trattati definiscono il ruolo di ciascuna delle istituzioni che partecipano alla funzione di indirizzo politico e decisionale in modo da garantire un equilibrio tra le stesse e, per tal via, alle diverse istanze – quella sopranazionale, quelle degli Stati membri e quelle dei cittadini – che esse rappresentano
- La Corte di giustizia assicura il rispetto dell'equilibrio istituzionale → controllo giurisdizionale → annullabilità gli atti adottati in violazione del suddetto principio



Corte di giustizia, sentenza 22-5-1990 nella causa C-70/88, Parlamento c. Consiglio

LA TUTELA GIURISDIZIONALE DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE



Il problema (procedurale)

- Trattati CEEA e CEE → riconoscono prerogative al Parlamento, tra le quali la partecipazione al processo di elaborazione degli atti normativi (procedure di consultazione o cooperazione)
- *Quid* in caso di un atto emanato dal Consiglio o dalla Commissione in spregio di tali prerogative?

→ art. 173 CEE (ricorso per annullamento) → il Parlamento **NON** è legittimato ad agire

→ altri mezzi di impugnazione degli atti comunitari previsti dai trattati → risultano inefficaci e incerti → non bastano a garantire la censura di tali atti (e quindi la tutela delle prerogative del Parlamento)

→ Nessuna tutela giurisdizionale delle prerogative del Parlamento?



La soluzione accolta dalla Corte di giustizia → la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati

- La Corte «deve garantire la piena applicazione delle disposizioni dei Trattati sull'equilibrio istituzionale» (punto 25) → il Parlamento, al pari delle altre istituzioni, non può subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale esperibile in modo certo ed efficace
- Il Parlamento non ha diritto di agire con ricorso per annullamento? → una «lacuna procedurale... che non può prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione e al rispetto dell'equilibrio istituzionale» (punto 26)

→ La soluzione giurisprudenziale → una limitata legittimazione del Parlamento ad agire per l'annullamento di un atto del Consiglio o della Commissione → il ricorso deve

- i) essere inteso unicamente alla tutela delle prerogative del Parlamento
- ii) fondarsi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di tali prerogative

La motivazione:

«21. [Le prerogative del Parlamento] costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai trattati. Questi hanno infatti instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili.

«22. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola.»

«23. La Corte, cui spetta secondo i trattati di assicurare il rispetto del diritto nella loro interpretazione ed applicazione, deve quindi poter garantire la conservazione dell'equilibrio istituzionale e, di conseguenza, il sindacato giurisdizionale del rispetto delle prerogative del Parlamento».

Le peculiarità del metodo decisionale in ambito PESC

- A) L'astensione nel sistema di votazione all'unanimità
- B) L'astensione c.d. costruttiva nel sistema di votazione a maggioranza qualificata
