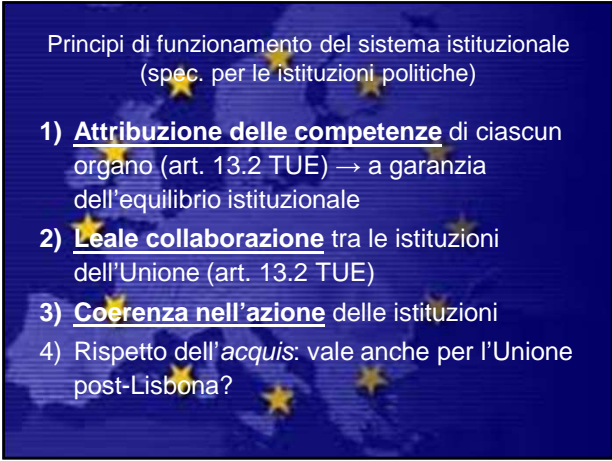




Le istituzioni politiche dell'Unione europea



IL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA



Principi di funzionamento del sistema istituzionale (spec. per le istituzioni politiche)

- 1) **Attribuzione delle competenze** di ciascun organo (art. 13.2 TUE) → a garanzia dell'equilibrio istituzionale
- 2) **Leale collaborazione** tra le istituzioni dell'Unione (art. 13.2 TUE)
- 3) **Coerenza nell'azione** delle istituzioni
- 4) Rispetto dell'*acquis*: vale anche per l'Unione post-Lisbona?

Un sistema istituzionale «complesso»

- Dal punto di vista **quantitativo**
→ un gran numero di organi
- Dal punto di vista **qualitativo**
→ all'interno del sistema si riflettono
 - a) Le diverse istanze che vi sono rappresentate (non solo nazionali)
 - b) La pluralità di funzioni proprie dell'Unione

Ulteriore conferma della peculiarità dell'UE rispetto alle forme classiche di cooperazione istituzionale tra Stati

Classificazione delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea

- A) Istituzioni «politiche»
- B) Istituzioni «di controllo»
- C) Organismi monetari e finanziari
- D) Organi consultivi
- E) Agenzie europee

LE ISTITUZIONI «POLITICHE»

Quali sono?

- i) Consiglio europeo
- ii) Consiglio
- iii) Parlamento europeo
- iv) Commissione europea

Perché istituzioni «politiche»?

<u>composizione</u>	<u>funzioni</u>
↓ riflette i diversi interessi (istanze) che animano la costruzione europea	↓ 1) Potere decisionale (e legislativo) per attuare le politiche e le azioni dell'UE 2) Determinazione degli indirizzi politici dell'UE

Gli attori ...
la composizione delle istituzioni politiche dell'UE

La rappresentanza delle diverse istanze che coesistono nell'Unione europea

La loro «rappresentatività»

CONSIGLIO e CONSIGLIO EUROPEO	PARLAMENTO EUROPEO	COMMISSIONE EUROPEA
↓	↓	↓
da voce agli interessi nazionali degli Stati membri, espressi dai rispettivi governi	Composto dai rappresentanti dei cittadini dell'UE, che li eleggono direttamente	Promuove l'interesse unitario o sopranazionale dell'UE (quale definito dai trattati istitutivi)
Unione «di Stati»	Unione «di popoli»	

La rappresentanza dei governi nazionali

**CONSIGLIO EUROPEO
CONSIGLIO**

La rappresentanza degli Stati (esecutivi)

a livello apicale

a livello di Governo

↓
Consiglio Europeo

↓
Consiglio

art. 15.2 TUE →

- Presidente
- Presidente della Commissione
- Capi di Stato o di governo degli SM

art. 16.2 TUE →

rappresentanti di ciascuno SM a livello ministeriale, abilitati a impegnare il **governo** dello SM che rappresentano e a esercitare il diritto di voto

Il principio della **democrazia rappresentativa**
→ Art. 10.2 TUE

Doppia natura → **ET** organi o membri di organi nazionali **ET** membri di organi UE
→ Tutela *indiretta* del principio → Capi di Stato o di governo e Governi nazionali sono «democraticamente responsabili» dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini

E se nell'ordinamento di uno SM intervenisse una violazione della democrazia rappresentativa?

Il Consiglio europeo rappresenta ancora le istanze nazionali?

VERO CHE due dei suoi membri – il suo Presidente e il presidente della Commissione – non rappresentano nessun Stato membro,

MA tali membri «non nazionali» non concorrono a esprimere la volontà dell'organo



Art. 235.1 TFUE: «...Allorché il Consiglio europeo delibera mediante votazione, il presidente e il presidente della Commissione non partecipano al voto»

Il Presidente del Consiglio europeo

(Pre-Lisbona)

La presidenza era assunta, a turno, da ciascuno dei Capi di Stato o di governo degli SM, secondo lo stesso sistema di rotazione adottato per il Consiglio

(Post-Lisbona: art. 15 parr. 5 e 6 TUE)

La presidenza è una carica

- (a) permanente
- (b) elettiva
- (c) non rappresentativa di nessun Stato membro

Una carica...

➤ **Permanente**

il mandato del Pres. del Consiglio europeo è di 2 ½ anni, rinnovabile una sola volta, invece della precedente rotazione semestrale (art. 16.5 TUE)

➤ **Elettiva**

il Presidente è eletto dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata (art. 16.5 TUE)

➤ **Non rappresentativa di nessun Stato membro**

il Pres. del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale (art. 16.6 ult. co. TUE)

Il Consiglio (Art. 16.6 TUE)

Un organo a **composizione variabile** (si riunisce in varie **formazioni**, composte dai ministri o analoghi competenti per le materie iscritte all'ordine del giorno: ex. C. agricoltura e pesca; C. ambiente; C. giustizia e affari interni)

Consiglio «Affari generali»: assicura la coerenza dei lavori delle altre formazioni; prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito

Consiglio «Affari esteri»: elabora l'azione esterna dell'Unione e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione

La rappresentanza degli Stati a livello di Governo

Il Consiglio è composto da:

- a) Ministri o altri membri dei governi nazionali (ex. sottosegretari)
- b) Componenti del governo di enti territoriali, purché aventi «rango ministeriale» in base all'ordinamento nazionale

Italia → La rappresentanza delle Regioni

Problema di diritto costituzionale italiano → art. 117 Cost. → competenza legislativa di Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano → partecipazione alla formazione degli atti dell'UE

Art. 5 co. 1 L. 131/2003

→ partecipazione alle attività del Consiglio nell'ambito delle delegazioni del Governo, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana

→ se la competenza legislativa è esclusiva (art. 117.4 Cost.) → il Capo delegazione può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, su designazione governativa

La presidenza delle formazioni del Consiglio

Regola → È esercitata a turno dai rappresentanti degli SM nel Consiglio secondo un ordine e condizioni prestabiliti (artt. 16.9 TUE e 236.b TFUE)

Ecezione → Consiglio «Affari generali»: presieduto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18.3 TUE)

La presidenza del Consiglio determina quella di tutti gli altri organi la cui composizione riflette quella del Consiglio (ex. COREPER)

Come delibera il Consiglio?

Principio classico di eguaglianza formale degli Stati → «one State, one vote» → criteri

i) **Unanimità**

ii) **Maggioranza Semplice** = maggioranza dei membri del Consiglio (art. 238 TFUE)

Diseguaglianza sostanziale degli SM in termini demografici e geografici → attribuzione di un peso diverso al voto dei membri del Consiglio → criterio della **Maggioranza Qualificata**

Situazione post-Lisbona

Maggioranza qualificata → è divenuto il meccanismo generale (si applica salvo espressa disposizione contraria: art. 16.3 TUE)

Unanimità → Rappresenta tuttora la regola per la PESC (artt. 24.1 e 31.1 TUE) e per la PSDC in particolare (art. 42.4 TUE)

È espressamente previsto, in part.: art. 49 TUE (adesione nuovi SM); artt. 19, 21.3, 22, **64.3**, 77.3, 81.3, 86, 89, 108.2, 113, 115, 126.14, 127.6, **153.2** 2 192.2 TFUE

Maggioranza semplice → È previsto in pochissimi casi, per questioni essenzialmente organizzative (ex. artt. 150, 160, 240.2, 241, 242, 245 TFUE)

Calcolo della maggioranza qualificata

Artt. 16.4 TUE e 238.2 TFUE

maggioranza qualificata → 2 condizioni cumulative:

- 1) **Fattore numerico** → voto favorevole di almeno il 55% dei membri del Consiglio, con minimo di 15
- 2) **Fattore demografico** → il voto favorevole che rappresenti almeno il 65% della popolazione UE

Minoranza di blocco → il voto contrario di Stati che rappresentano il 35% o più della popolazione UE deve comprendere almeno 4 membri del Consiglio

La diretta rappresentanza dei cittadini

PARLAMENTO EUROPEO

Il PE è composto di «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14.2 TUE; prima, «dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità») → l'elettorato attivo e passivo spetta ai cittadini dell'Unione

La composizione del PE è stabilita all'unanimità dal Consiglio europeo nel rispetto dei criteri di cui all'art. 14.2 TUE (ex. soglia minima e massima dei seggi assegnati a ciascun SM)

Il numero dei membri non può essere superiore a 750 (più il Presidente dell'istituzione): v. dec. Consiglio europeo 28-6-2013

PE → l'unica istituzione dell'Unione i cui membri sono **eletti a suffragio universale, libero e segreto**, per un mandato di 5 anni

Procedura uniforme (o principi comuni) per l'elezione del PE: contemplata dall'art. 223.1 TFUE, ma non ancora attuata

→ L'Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto, allegato alla dec. n. 76/787 del 20-9-1976, più volte modificato, detta alcune regole minime

Le regole minime per la procedura elettorale

L'atto del 1976, in part. a seguito delle modifiche apportate nel 2002, prevede tra l'altro:

- i) Una scelta decisa a favore di un sistema elettorale di tipo proporzionale (artt. 1.1 e 8)
- ii) La possibilità per gli SM di prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi (c.d. sbarramento), che non può però essere fissata oltre il 5% (art. 3)
- iii) Regole minime relative al regime di incompatibilità (art. 7) e in part., a partire dalla legislatura in corso, il **divieto di doppio mandato** (art. 7.2)



La rappresentanza dell'interesse generale dell'UE (all'integrazione)

COMMISSIONE EUROPEA




Natura dell'organo

Organo collegiale di individui, tipicamente sovranazionale, chiamato a «promuovere l'interesse generale dell'Unione» (art. 17.1 TUE), i.e. l'interesse all'integrazione europea

I membri della Commissione (art. 17.3 TUE):

- Devono essere cittadini dell'Unione,
- Devono offrire «tutte le garanzie di **indipendenza**», **da ingerenze nazionali o private**
- Sono scelti «in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo»



Composizione

- Uno dei più importanti nodi istituzionali
- problema di *governance*, a seguito dei recenti allargamenti (da 15 a 28 SM) → come garantire l'efficace funzionamento della Commissione?
- soluzione → superare il sistema originario
→ Abbandono del principio 1 SM / 1 Commissario
→ Rinuncia da parte dei grandi SM al privilegio di 2 commissari

1) Il sistema **originario**:

n° membri Commissione > n° SM
(ex. Comm. Prodi 1999-2004: 20 membri, poi 30)
⇒ prassi: i grandi SM (DE, FR e IT, prima; UK e ES, poi) avevano 2 membri di propria cittadinanza

2) Il sistema **attuale**:

n° membri Commissione = n° SM
(ex. Comm. Barroso 2004-2009: 25 membri, poi 27)

3) Il sistema **futuro** (art. 17.5 TUE):

n° membri Commissione < n° SM (sistema di rotazione paritaria)?

MA... **dec. Cons. eur. 22-5-2013**: prorogato il sistema attuale (da riesaminare per il 2019)

Il requisito di indipendenza
(artt. 17.3 TUE e 245 TFUE)

a) **Obblighi in capo ai membri della Commissione:**

1. Non sollecitare né accettare istruzioni «da alcun governo, istituzione, organo o organismo»
2. Astenersi da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o l'esecuzione dei loro compiti (caso Cresson)
3. Non esercitare, per la durata delle loro funzioni, nessuna attività professionale, remunerata o meno
4. Doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo la cessazione delle loro funzioni, determinate funzioni o vantaggi (caso Bangemann)

b) **Obblighi in capo agli Stati membri:**

rispettare l'indipendenza dei membri della Commissione e non cercare di influenzarli nell'esercizio dei loro compiti

La procedura di nomina (art. 17.7 TUE)

a) **Sistema originario**: i membri della Commissione erano nominati di comune accordo dai governi degli SM (quindi, all'unanimità e fuori dal quadro istituzionale)

b) **Sistema attuale** (a partire dal Tr. Nizza):

1. Istituzionalizzazione della procedura di nomina
2. Assegnazione di potere decisionale al Parlamento europeo (che rafforza il rapporto di fiducia politica con la Commissione)
3. Distinzione della nomina del Presidente della Commissione da quella degli altri membri e sua partecipazione a questa fase

I) **Scelta del Presidente della Commissione:**

- a) Candidato proposto dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata
- b) Eletto dal Parlamento europeo

II) **Scelta degli altri membri della Commissione:**

- a) Il Consiglio di comune accordo con il Presidente eletto, e in base alle proposte presentate dagli SM, adotta a maggioranza qualificata l'elenco dei candidati
- b) Il Parlamento europeo approva «collettivamente» il Presidente, l'Alto rappresentante e gli altri membri della Commissione

III) **Nomina della Commissione nel suo complesso:**

Consiglio europeo, a maggioranza qualificata

Il Presidente della Commissione

Art. 17.6 TUE → il «capo» della Commissione →

- 1) Definisce gli orientamenti politici nel cui quadro la Commissione agisce
- 2) Decide l'organizzazione interna della Commissione
- 3) Ripartisce tra i membri le competenze che spettano alla Commissione, e può modificare la ripartizione nel corso del mandato. I membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite sotto l'autorità del Presidente
- 4) Nomina i vicepresidenti, previa approvazione del collegio
- 5) Può obbligare un membro della Commissione a rassegnare le dimissioni, previa approvazione del collegio

Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE)

Una figura ibrida...

- a) Partecipa alle riunioni del Consiglio europeo e presiede il Consiglio «Affari esteri» (art. 27.1 TUE; le altre formazioni del Consiglio sono presiedute da un rappresentante di un Governo nazionale, secondo un sistema di rotazione paritaria)
- b) È membro della Commissione europea, di cui è uno dei vicepresidenti

Rapporto di fiducia con il Consiglio europeo

- ✓ L'Alto rappresentante è nominato dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, «con l'accordo del Presidente della Commissione»
- ✓ Ma è soggetto al voto di approvazione collettiva della Commissione da parte del PE (artt. 18.1 e 17.7 TUE)
- ✓ Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato
- ✓ Ma se il PE vota una mozione di censura della Commissione, si deve dimettere dalle funzioni che esercita in seno a quest'istituzione (mentre rimane in carica per le restanti funzioni?)

L'organizzazione della Commissione

- L'organizzazione interna della Commissione si articola in direzioni generali, servizi e uffici
- Ciascuno commissario ha la responsabilità di una o più **direzioni generali** (corrispondenti, grosso modo, ai ministeri nell'organizzazione statale), con compiti di preparazione dei lavori della Commissione e di esecuzione delle decisioni
- La responsabilità per gli atti dei singoli commissari ricade sempre sull'intera Commissione, nel rispetto del **principio di collegialità**: v. Corte di giustizia, sentenza 13-9-1986 in causa 5/85, *AKZO c. Commissione*

La cessazione della Commissione

Il mandato è di 5 anni, allineato con la legislatura del PE (art. 17.3 TUE)

La Commissione può cessare **collegialmente**:

- i) mozione di censura da parte del PE (art. 17.8 TUE) o
- ii) dimissioni collettive (caso comm. Santer)

Il **singolo commissario** può cessare dalla carica:

- i) dimissioni volontarie
- ii) Su richiesta del Presidente
- iii) dimissioni d'ufficio, a seguito di pronuncia della Corte di giustizia: a) per violazione degli obblighi connessi al requisito di indipendenza, b) nel caso non risponda più alle condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni, c) nel caso abbia commesso una colpa grave
