

Diritto dell'Unione europea

Prof. Gaetano Vitellino

gvitellino@liuc.it

A.Y. 2017-2018

L'architettura istituzionale dell'Unione europea

Lezioni n. 4 e 5

Parte prima

I PRINCIPI

The European Union is ...

... a new '**legal entity**' on which the MS have conferred competences to attain objectives they have in common – Art 1 TEU

It actually consists of "*an **institutional framework** which shall aim to promote (the) values (of the EU), advance its objectives, serve its interests, those of its citizens and those of the MS, and ensure the consistency, effectiveness and continuity of its policies and actions*" – Art 13 TEU



A set of institutions vested with governmental 'powers' or functions

The Union's institutional framework

Article 13.1 TEU (Lisbon):

The Union's institutions shall be:

- the European Parliament,
- the European Council,
- the Council,
- the European Commission (hereinafter referred to as 'the Commission'),
- the Court of Justice of the European Union,
- the European Central Bank,
- the Court of Auditors.

**THE 'SEPARATION-OF-POWERS'
PRINCIPLE AND THE EU**

The governmental 'powers' or functions

The 'classic trinity' of powers ← Montesquieu –

- 1) **Legislative**: to make laws
- 2) **Executive**: to propose and implement laws
- 3) **Judicial**: to arbitrate laws (solving disputes)

Additional powers (recognised by modern constitutions) –

- 4) **External**: foreign relations (it lies in between legislative and executive powers)
- 5) Governmental control of **financial** markets

The Montesquieu's theory: distribution of powers

What if the governmental 'powers' are united in the same person or institution?

→ there can be no liberty, but tyranny

These powers must then be 'distributed' (allocated) between different institutions: the separation-of-powers principle

How can they be distributed? → two models

Separation of powers models

A) Separation of functions – the **US system**

→ the different powers are vested in different institutions

B) Cooperation of functions – the **EU system**

→ each institution partakes in a combination of powers

→ a system of checks and balances is needed

→ principle of inter-institutional balance – Art 13(2) TEU

“Each institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties, and in conformity with the procedures, conditions and objectives set out in them. The institutions shall practice mutual sincere cooperation”

The principle of inter-institutional balance

Three constitutional commands

- 1) *“Each institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties”* → it is not possible for an institution to unilaterally extend its powers through constitutional practice
- 2) *“The institutions shall practice mutual sincere cooperation”* → each of them must exercise its powers with due regard for the powers of the other institutions → inter-institutional agreements
- 3) *“Each institution shall act ... in conformity with the procedures ... set out in”* the Treaties

EU's institutions correlating to governmental functions
only the major institutional participants that combine in each function

Legislative	External	Executive	Judicial	Financial
European Parliament	(European) Council	European Council	Court of Justice	Central Bank
Council	Commission	Commission	Commission	Investment Bank

THE DEMOCRATIC PRINCIPLES IN THE EU

Democracy and effectiveness

- a) Democracy, equality and the rule of law are among the values the Union is founded upon – Art 2 TEU → the Union's institutional framework is to be modelled on those values
- b) The Union's system has to ensure that EU law is effective ← this firstly depends upon the effective functioning of EU political institutions
 - Is there a tension between democracy and effectiveness?

Title II TEU, "*Provisions on Democratic Principles*"

- Principle of the equality of European citizens – Art 9 TEU
- **Representative Democracy**, which the functioning of the Union shall be founded on – Art 10 TEU
- **Participatory Democracy** – Art 11 TEU
- National Parliaments actively contributing to the good functioning of the Union – Art 12 TEU

Representative democracy in the EU

Art 10(1) TEU – “*the functioning of the Union shall be founded on representative democracy*”

What does ‘representative democracy’ mean?

Sovereignty lies in the people, which exercises it through its representatives, democratically elected

- Decision-making powers are vested in political institutions having a democratic mandate (they have been elected by the public)
- Multiple levels of government – the dual nature of the EU, as union of peoples and sovereign States

Representative democracy in the EU ‘*political*’ institutions

A) Institutions charged with decision-making powers:

- Citizens are directly represented at Union level → European Parliament
- Art 10.4 TEU → Political parties at European level contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union
- Member States are represented in → European Council and Council → by their Heads of State or Government and by their governments, themselves ‘*democratically accountable*’ either to their national Parliaments, or to their citizens

B) European Commission → responsible to the European Parliament – Art 17.8 TEU

Participatory democracy in the EU

- ✓ Art 11(2) TEU → an “*open, transparent and regular dialogue*” between the Union’s institutions and representative associations and civil society
- ✓ Art 11(3) TEU → “*The European Commission*” – before proposing a normative act: Art 17(2) TEU – “*shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent*”
- ✓ Arts 11(4) TEU and 24 TFEU → **the European citizens’ initiative**, inviting the European Commission to submit any appropriate proposal for a legal act of the Union

The European citizens’ initiative

- ✓ Art 11(4) TEU – “*Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of MS may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties*”
- ✓ Art 24 TFEU – the European Parliament and the Council shall adopt the provisions for the procedures and conditions required for a citizens’ initiative → Regulation (EU) No 211/2011 of 16 February 2011

Parte seconda

LE ISTITUZIONI DELL'UE: COMPOSIZIONE E FUNZIONI

The governmental 'powers' or functions

The 'classic trinity' of powers ← Montesquieu –

- 1) **Legislative**: to make laws
- 2) **Executive**: to propose and implement laws
- 3) **Judicial**: to arbitrate laws (solving disputes)

Additional powers (recognised by modern constitutions) –

- 4) **External**: foreign relations (it lies in between legislative and executive powers)
- 5) Governmental control of **financial** markets

EU's institutions correlating to governmental functions
only the major institutional participants that combine in each function

Legislative	External	Executive	Judicial	Financial
European Parliament	(European) Council	European Council	Court of Justice	Central Bank
Council	Commission	Commission	Commission	Investment Bank

The EU's institutions in which the
Members States are represented

(I) EUROPEAN COUNCIL AND COUNCIL

“The political backbone of the European Union”

THE EUROPEAN COUNCIL

Composition

Art 15(2) TEU – the European Council consists of
Heads of State or Government of the MS

+ its own President

+ President of the European Commission

It shall meet twice every six months → spring,
summer, autumn and winter meetings

It can have additional meetings, when the situation
so requires

The President of the European Council

Before the Lisbon Treaty: rotating presidency

Every 6 months, the Head of State or Government of the Member State that held the Council Presidency was to be the President of the European Council

After the Lisbon Treaty – Art 15(5)(6) TEU

The President of the European Council

- (a) is permanent
- (b) is elected
- (c) does not represent any Member State

The President of the European Council is...

➤ **Permanent**

Art 15(6) TEU - s/he is elected for a term of 2 ½ years, renewable once

➤ **Elected**

Art 15(6) TEU - s/he is elected by the European Council, by a qualified majority

➤ **Not representative of any Member State**

Art 15(6), last indent TEU – s/he “*shall not hold a **national office***” --- but s/he is not prevented from holding a **European office**

Is the European Council still representative of the national governments?

- **Composition:** two among its members do not represent any MS: its own President and the President of the European Commission,
- **But** they are not full members, but rather 'honorary' members, for they do not partake in the decision-making power



Art 235(1) TFEU: "... Where the European Council decides by vote, its President and the President of the Commission shall not take part in the vote"

Functions and powers

- 1) **Executive** functions – Art 15(1) TEU: it shall "*provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political directions and priorities thereof*" → impulses and guidelines
- 2) **Constitutional** functions – simplified revision procedures (Art 48 TEU); '*passerelles*' (little bridges), a partial competence-competence (ex. Art 31.3 TEU)
- 3) **Institutional** functions – influence on the composition of the European Parliament; Council configurations
- 4) **Arbitration** powers – Art 7 TEU (breach by a MS of the EU values); it functions like an appeal 'court' in (very) specific situations: ex. Art 82(3) TFEU

Functioning

Decision-making process – Art 15(4) TEU

General rule: consensus (default)

Exception: voting rule (where the Treaties so provide)

Voting rule applies as regards the adoption of any formal decisions

- a) Unanimity (ex. Treaty amendments by a simplified procedure – Art 48 TEU)
- b) Qualified majority → Art 235(1) TFEU

The 'upper' or 'federal' chamber within the Union legislature

THE COUNCIL (OF MINISTERS)

Composition and configuration

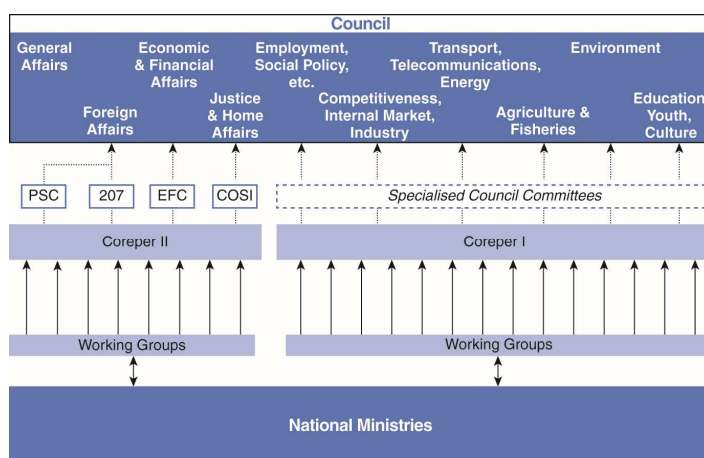
Art 16(2) TEU – the Council consists of

“a representative of each Member State at ministerial level, who may commit the government of the Member State in question and cast its vote”

Due to its composition, it has a intergovernmental character: it is the institution of the MSs because each national minister represents the interests of its own MS

Different Council configurations depending on the subject matter at issue – Art 16(6) TEU

Rotating presidency: the ‘troika’ – Art 16(6) TEU



ROBERT SCHÜTZE_Fig. 5.4

High Representative of Foreign Affairs & Security Policy

Before the Lisbon Treaty

- Common (now, Foreign) Affairs and Security Policy – the II pillar → a High Representative subordinate to the Council
- External Relations Commissioner – Community matters (the I pillar)

After the Lisbon Treaty – Art 18 TFEU

The two offices have not been merged, but

They are simply held by the same person, who has to wear two institutional 'hats' (so-called 'double hatting')

S/he is assisted by the European External Action Service, the diplomatic corps of the EU

Functions and powers – Art 16(1) TEU

- 1) **Legislative** function, jointly with the European Parliament → the 2 branches of the bicameral Union legislature
- 2) **Budgetary** function, jointly with the European Parliament
- 3) **Policy-making** function – it now decides on the specific policy choices that implement the general ones taken by the European Council
- 4) (significant) **Coordinating** functions – ex. General economic policy or employment policies (Arts 121, 148 TFEU)

Decision-making and voting

Two principal forms

- a) **Unanimous** voting – exception, but still required for sensitive political questions
- b) **Majority** voting →
 - i. **Simple** majority (of its components only) – it is rare
 - ii. **Qualified** majority – the constitutional default, applicable except where Treaties provide otherwise: Art 16(3) TEU

Situazione attuale (post-Lisbona)

- a) **Maggioranza qualificata** → default rule
- b) **Unanimità** →
 - i. Rappresenta tuttora la regola per la PESC (artt. 24.1 e 31.1 TUE) e per la PSDC in particolare (art. 42.4 TUE).
 - ii. 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
- c) **Maggioranza semplice** → È previsto in pochissimi casi, per questioni essenzialmente organizzative (ex. artt. 150, 160, 240.2, 241, 242, 245 TFU)

Maggioranza qualificata (dall'1.11.2014)

Art. 16.4 TUE e art. 238.2 TFUE

2 condizioni cumulative:

- 1) **quorum numerico minimo**: i voti favorevoli $\geq 55\%$ dei membri del Consiglio e ≥ 15 membri (ora i 2 parametri coincidono)
- 2) **quorum demografico minimo**: la popolazione degli SM che hanno votato a favore $\geq 65\%$ della popolazione UE

MA minoranza di blocco ≥ 4 membri del Consiglio

→ il voto contrario di solo 3 SM, sebbene demograficamente i più importanti, non impedisce l'approvazione dell'atto

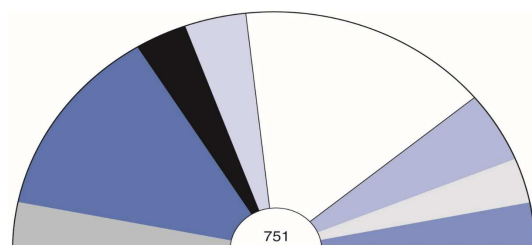
The EU's institution in which the citizens are directly represented at Union level

The 'lower' chamber within the Union legislature

(II) EUROPEAN PARLIAMENT

Formation: electing Parliament

- L'unica istituzione composta di “*rappresentanti dei cittadini dell'Unione*” (art. 14.2 TUE) – prima: “*rappresentanti dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità*” (art. 189 CE)
- Consiglio europeo decide composizione effettiva → criterio: **proporzionalità degressiva**
- I MEP sono “*eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto*” (art. 14.3 TUE) – NO procedura elettorale uniforme, ma solo alcuni principi comuni
- Durata del mandato: 5 anni



	EPP Group of the European People's Party (Christian Democrats)	221	29.43%
	S&D Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament	191	25.43%
	ECR European Conservatives and Reformists	70	9.32%
	ALDE Alliance of Liberals and Democrats for Europe	67	8.92%
	GUE/NGL European United Left/Nordic Green Left	52	6.92%
	Greens/EFA The Greens/European Free Alliance	50	6.66%
	EFDD Europe of Freedom and Direct Democracy Group	48	6.39%
	NI Non-attached Members – Members not belonging to any political group	52	6.92%

ROBERT SCHÜTZE_Fig. 5.2

Functions and powers – Art 14(1) TEU

- 1) **Legislative** function, jointly with the Council → the 2 branches of the bicameral Union legislature
- 2) **Budgetary** function, jointly with the Council
- 3) **Controllo politico** sulle altre istituzioni, spec. della Commissione → artt. 17(7) TUE e 233, 234 TFUE
- 4) **Consultiva**

- 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** → co-legislatore

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)

L'istituzione che incarna l'interesse comune (integrazionista)

(III) EUROPEAN COMMISSION

Natura dell'organo

Un 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

Numero membri della Commissione

- 1) Sistema **originario** → n° commissari > 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) Sistema **intermedio 2009-2014** (art. 17.4 TUE), prorogato fino al 2019 (dec. Cons. eur. 22-5-2013) → n° commissari = n° SM
 (Comm. Juncker 2014-2019: 28 membri)
- 3) Sistema **futuro** (art. 17.5 TUE): n° commissari = 2/3 n° SM (→ sistema di rotazione paritaria)

**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 da 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

Con le modifiche apportate dal tr. Nizza (ora 17.6 TUE), è divenuto il vero e proprio «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

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

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

Una figura ibrida...

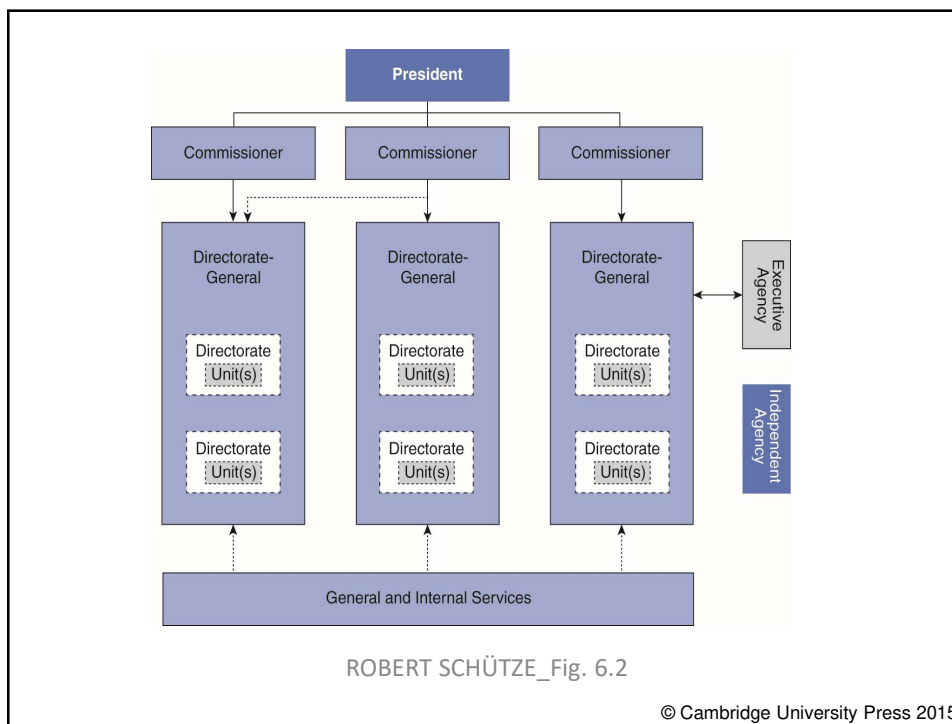
- a) Partecipa alle riunioni del Consiglio europeo e presiede il Consiglio «Affari esteri» (art. 27.1 TUE; le altre formazioni del Consiglio sono presiedute da un rappresentante di un Governo nazionale, secondo un sistema di rotazione paritaria)
- b) È membro della Commissione europea, di cui è uno dei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

Rapporto di fiducia con il Consiglio europeo

- a) L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è nominato dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, «con l'accordo del Presidente della Commissione». È tuttavia soggetto al voto di approvazione collettiva della Commissione europea da parte del PE (artt. 18.1 e 17.7 TUE)
- b) Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato. Tuttavia, se il PE 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*



Functions and powers

- Funzione normativa
 - 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)