

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Composizione e competenze. - 3. Il Presidente del Consiglio europeo. - 4. La natura giuridica degli atti adottati dal Consiglio.

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo, per la prima volta, rientra tra le **istituzioni** dell'Unione europea. L'art. 13, par. 1 TUE lo colloca dopo il Parlamento europeo e prima del Consiglio.

Il Consiglio europeo fu istituito dal *summit** di Parigi del dicembre 1974 e ricevette fondamento giuridico con l'Atto Unico europeo. Il Trattato di Maastricht ne definì le attribuzioni, seppur in maniera molto generica, la composizione e il funzionamento, mentre solo con il Trattato di Amsterdam gli fu assegnato un ruolo maggiormente incisivo.

Con il *summit* di Parigi tale organo si sostituì ai cd. vertici*, ossia incontri tra capi di Stato e di governo che si svolgevano periodicamente, senza una scadenza precisa, caratterizzandosi come organo informale di cooperazione politica* che riuniva almeno tre volte l'anno i capi di Stato e di governo dei diversi Stati membri. Non era previsto dai trattati istitutivi delle Comunità, doveva originariamente svolgere un ruolo di stimolo per le più importanti iniziative politiche della Comunità nonché dirimere le controversie di notevole rilevanza politica ed economica sorte in seno al Consiglio dei ministri.

2. COMPOSIZIONE E COMPETENZE

Le **competenze** che il Trattato di Lisbona attribuisce al Consiglio europeo non mutano, nella sostanza, da quelle previste dai trattati previgenti. L'attività principale, infatti, continua ad essere quella di *dare impulso alla vita dell'Unione attraverso la definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali*, pur senza esercitare la funzione legislativa (art. 15 TUE).

Da ciò deriva, in sostanza, che anche dopo la riforma di Lisbona si è inteso lasciare al Consiglio europeo un generale esercizio di **indirizzo politico**, riservando il potere decisionale al triangolo istituzionale formato da Consiglio, Commissione e Parlamento europeo.

* I termini segnalati con asterisco sono riportati nel glossario finale di questo capitolo.

Per quanto riguarda la sua **composizione**, il Consiglio europeo riunisce *i capi di Stato e di governo degli Stati membri, il suo Presidente e il Presidente della Commissione. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune partecipa ai lavori* (art. 15, par. 2 TUE). Gli incontri si svolgono due volte a semestre su convocazione del Presidente (e non più di due volte l'anno come era stabilito dal trattato previgente).

Ciascun membro può essere assistito da un ministro del proprio governo nazionale, che non sarà più necessariamente il ministro degli esteri, ma sarà scelto di volta in volta in base alle questioni poste all'ordine del giorno.

Di regola, il Consiglio europeo si pronuncia per **consenso**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente (art. 15, par. 4).

Quando è prevista la votazione, il Presidente e il Presidente della Commissione non partecipano al voto (art. 235 TFUE). La **maggioranza qualificata** è richiesta per l'elezione del Presidente (art. 15 TUE) e dell'Alto rappresentante per la PESC (art. 18 TUE), nonché per stabilire l'elenco delle formazioni del Consiglio e la Presidenza di queste ultime (fatta eccezione per le formazioni «Affari generali» e «Affari esteri») (art. 236 TFUE); la **maggioranza semplice**, invece, per le questioni procedurali e per l'approvazione del regolamento interno. Per le delibere adottate all'**unanimità** (riguardanti, ad esempio, la politica estera e di sicurezza comune) eventuali astensioni non hanno rilievo nel computo dei voti.

3. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO

Un'importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona è stata l'istituzione della figura di **Presidente del Consiglio europeo**, che viene eletto per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta, dallo stesso Consiglio europeo con voto a maggioranza qualificata.

La carica è incompatibile con qualsiasi altro mandato esercitabile a livello nazionale e non può essere ricoperta da alcuno dei ministri che siedono in Consiglio europeo.

Il trattato stabilisce che il Presidente:

- presiede i lavori dell'istituzione di cui è a capo e ne assicura la continuità, in collaborazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio Affari generali;
- lavora al fine di facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo;

- informa il Parlamento europeo stilando una redazione sulle riunioni del Consiglio europeo;
- assicura la rappresentanza esterna dell'Unione limitatamente alla PESC (lasciando impregiudicate le competenze esterne in capo alla Commissione).

In quali materie sono attribuite competenze specifiche al Consiglio europeo?

I trattati attribuiscono alcune competenze specifiche al Consiglio europeo, in particolare in materia di:

- **politica estera e di sicurezza comune.** L'art. 26 TUE attribuisce al Consiglio europeo il compito di definire gli orientamenti generali e di decidere le strategie comuni sulla cui base il Consiglio deve operare. Lo stesso Consiglio europeo opera le scelte fondamentali per la politica comune di difesa (art. 42 TUE).
Sempre nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune l'art. 31 TUE prevede che, nel caso in cui un membro del Consiglio dichiara che per importanti motivi di politica nazionale intende opporsi ad una decisione che richiede la maggioranza qualificata, lo stesso Consiglio può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo affinché si pronunci all'unanimità. In questo caso quest'ultimo assume, rispetto al Consiglio, un ruolo di istanza di appello;
- **cooperazione rafforzata.** Gli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE prevedono che qualora uno Stato si opponga alla concessione dell'autorizzazione da parte del Consiglio all'avvio della cooperazione rafforzata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo affinché si pronunci a maggioranza qualificata;
- **politica dell'occupazione.** In base ad una relazione del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione e adotta le conclusioni del caso (art. 148, par. 1 e 2 TFUE);
- **politica economica.** Il Consiglio europeo, sulla base della relazione del Consiglio, decide in merito agli indirizzi per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (art. 121 TFUE).

4. LA NATURA GIURIDICA DEGLI ATTI ADOTTATI DAL CONSIGLIO

Come detto, l'attività principale del Consiglio europeo consiste nel definire gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, ponendosi come obiettivo un sempre maggiore sviluppo dell'integrazione europea. Da ciò discende la considerazione che le delibere di tale istituzione abbiano una **valenza prevalentemente politica**.

Con la riforma di Lisbona si è introdotta, però, una significativa novità, **facendo venir meno il regime di insindacabilità** finora previsto per gli atti

adottati dal Consiglio europeo: con l'entrata in vigore del Trattato essi diventano, dunque, oggetto di *controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea* (ricorso in carenza e controllo di legittimità) e sono destinati a produrre *effetti giuridici* nei confronti di terzi.

Glossario

Cooperazione politica europea: insieme di procedure informali volte ad armonizzare le posizioni degli Stati membri in campo politico.

Summit: termine che sta ad indicare le riunioni dei capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea.

Vertice europeo: riunione informale tra capi di Stato e di governo che si svolge, senza una cadenza fissa, nell'ambito della cooperazione politica europea.

Copyright © Essel

Sommario: 1. Gli atti giuridici dell'Unione . - 2. I regolamenti. - 3. Le direttive. - 4. Segue: Elaborazione, forma ed entrata in vigore. - 5. Le decisioni. - 6. Gli atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri. - 7. Gli atti atipici.

1. GLI ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE

I trattati istitutivi prevedono, per la realizzazione degli obiettivi in essi contenuti, l'emanazione di norme giuridiche da parte delle istituzioni dell'Unione. L'insieme di tali norme costituisce il **diritto derivato**.

Gli atti normativi dell'Unione europea — vincolanti e non — sono citati all'**art. 288 TFUE**.

I più importanti, in quanto giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, sono ora denominati **atti legislativi**, perché adottati mediante la cd. **procedura legislativa**. Il nuovo art. 289 TFUE (come già il precedente art. 248 TCE) distingue tra:

- i **regolamenti**, i quali *hanno una portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili*;
- le **direttive**, che sono indirizzate solo agli Stati membri (al singolo Stato o a tutti gli Stati) e non sono obbligatorie in tutti i loro elementi *in quanto vincolano i destinatari solo riguardo il risultato da raggiungere lasciando alla loro discrezione la scelta dei mezzi*;
- le **decisioni**, che hanno una *portata individuale*, vale a dire che sono indirizzate a singoli individui o Stati membri e sono obbligatorie in tutti i loro elementi.

A questi, il Trattato di Lisbona aggiunge un'ulteriore categoria di atti che possono assumere carattere vincolante: si tratta degli **accordi interistituzionali**, conclusi dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel rispetto dei trattati (art. 295 TFUE).

L'art. 288 TFUE fa riferimento ad altri due tipi di atti, che si differenziano da quelli appena citati in quanto non vincolanti per i loro destinatari: le **raccomandazioni** e i **pareri**.

Con la riforma di Lisbona si sono introdotti, altresì, i cd. **atti non legislativi**, definibili come *atti di portata generale, adottati dalla Commissione su delega di un atto legislativo, che integrano o modificano elementi non essenziali dell'atto legislativo stesso* (art. 290, par. 1 TUE).

2. I REGOLAMENTI

A) Caratteristiche

I regolamenti sono definiti nell'art. 288 TFUE come *atti a portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri*.

Esaminiamo le *tre caratteristiche* indicate nel trattato:

- a) il regolamento ha **portata generale**, cioè presenta il carattere dell'*astrattezza*; non si rivolge a destinatari determinati né identificabili, ma a *categorie considerate astrattamente e nel loro insieme*.
Destinatari del regolamento sono quindi *tutti i soggetti giuridici dell'Unione: Stati membri, persone fisiche e giuridiche degli Stati stessi* (MONACO);
- b) il regolamento è **obbligatorio in tutti i suoi elementi**, nel senso che le norme da esso poste in essere sono destinate a *disciplinare* la materia e *vanno osservate come tali dai destinatari* (MONACO);
- c) la **diretta applicabilità negli Stati membri**: tale caratteristica indica che il regolamento acquista efficacia negli Stati membri senza che sia necessario un atto di ricezione o di adattamento da parte dei singoli ordinamenti statali (cd. norme *self-executing*).

La Corte di giustizia ha, con giurisprudenza costante, contribuito a delimitare il significato della diretta applicabilità dei regolamenti, sottolineando l'illiceità di misure nazionali di trasformazione.

Il regolamento ha, quindi, *validità automatica* negli Stati membri dell'Unione: esso conferisce diritti ed impone obblighi agli Stati membri, ai loro organi e ai privati, come una *legge nazionale*. Di conseguenza, *esso attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare*.

B) Elaborazione, forma ed entrata in vigore

I regolamenti sono **atti a formazione complessa**; essi in genere sono *emanati dal Consiglio e dal Parlamento su proposta della Commissione* (vedi **Cap. III**).

Il **principale requisito formale** previsto dai trattati per i regolamenti è la **motivazione** (art. 296 TFUE). Oltre ad essa, i regolamenti devono far *referimento alle proposte ed ai pareri* obbligatoriamente richiesti dal Trattato.

I regolamenti sono **pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore dopo un periodo di vacatio legis di 20 giorni**, a meno che una data diversa non sia stata indicata nel regolamento stesso (art. 297 TFUE).



Che cos'è la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea?

La Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE) è il documento ufficiale, pubblicato quasi tutti i giorni feriali in tutte le 23 lingue ufficiali della Comunità (francese, tedesco, inglese, irlandese, italiano, spagnolo, portoghese, finlandese, svedese, danese, greco, olandese, lettone, lituano, estone, polacco, ceco, slovacco, sloveno, ungherese, maltese, bulgaro e rumeno), nel quale sono riportati gli atti normativi e le altre informazioni che devono essere rese note.

Essa è suddivisa in tre diverse serie:

- quella contrassegnata con la lettera L (legislazione) contiene tutti i testi normativi adottati dalle istituzioni dell'Unione;
- quella contrassegnata dalla lettera C (comunicazioni) riporta tutte le proposte normative della Commissione nonché i resoconti delle sedute del Parlamento europeo e della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- quella che riporta la lettera S (supplemento) contiene una miscellanea di altri atti tra cui vanno menzionati i bandi di gara e gli appalti promossi dall'Unione nell'ambito della cooperazione con i paesi in via di sviluppo e con quelli associati. A partire dal 1° luglio 1998, il supplemento della Gazzetta ufficiale non è più pubblicato in forma cartacea ma solo su CD-ROM.

La nuova denominazione è stata introdotta dal Trattato di Nizza che ha provveduto a sostituire quella di Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE).

3. LE DIRETTIVE

Le direttive vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, senza incidere sulla competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi necessari per il conseguimento del risultato stesso.

In primo luogo, dunque, le direttive non hanno portata generale, ma *hanno come destinatari solo gli Stati membri*.

Tuttavia si suole distinguere tra **direttive generali**, indirizzate a tutti gli Stati membri, e **direttive individuali o particolari**, indirizzate ad uno o ad alcuni di essi.

In secondo luogo, le direttive *non sono obbligatorie in tutti i loro elementi*, in quanto impongono un'*obbligazione di risultato* (MONACO) lasciando liberi gli Stati di adottare le misure dagli stessi ritenute opportune.

Infine, per quanto riguarda l'*efficacia**, le direttive creano diritti ed obblighi per i singoli soltanto in seguito all'adozione da parte dei singoli Stati membri degli atti con cui vengono recepiti, esse, pertanto, risultano dotate di un'*efficacia mediata*.



..... ? Che cosa si intende con l'espressione direttive dettagliate?

Nella prassi dell'Unione europea risulta sempre più frequente il ricorso a *direttive dettagliate o particolareggiate*, le quali **indicano con precisione le norme interne che gli Stati sono tenuti ad adottare**. In tal modo la discrezionalità dello Stato si riduce soltanto alla scelta della forma giuridica interna (legislativa, regolamentare o amministrativa) da dare alla norma già fissata a livello dell'Unione; scelta che, peraltro, si vanifica nei casi in cui la forma stessa è praticamente vincolata, ad esempio in materie che necessariamente richiedano l'intervento del potere legislativo.

Di conseguenza, la dottrina (POCAR, CONFORTI), al fine di stabilire la legittimità o meno delle direttive dettagliate, distingue due casi:

- a) se la direttiva dettagliata viene emanata in materia disciplinabile indifferentemente con regolamenti o decisioni, essa deve essere considerata legittima;
- b) se, viceversa, si tratta di materia che può formare oggetto *soltanto* di direttive, si dovrebbe negare la legittimità dell'adozione di direttive dettagliate: se, infatti, il trattato ha previsto in una determinata materia (come ad es. in tema di diritto di stabilimento o di ravvicinamento delle legislazioni) l'uso di uno strumento più elastico quale la direttiva, non dovrebbe essere consentito all'istituzione dell'Unione di aggirare una simile volontà.

La prassi è, tuttavia, orientata in senso opposto a tale conclusione ed è caratterizzata dall'emanazione di direttive dettagliate anche in tali materie.

.....

4. SEGUE: ELABORAZIONE, FORMA ED ENTRATA IN VIGORE

Per quanto riguarda l'**elaborazione** della direttiva, essa segue lo stesso *iter* procedurale dei regolamenti.

Anche i **requisiti formali** sono gli stessi, vale a dire la *motivazione e il riferimento* alle proposte e ai pareri obbligatori.

Diversa invece è la **forma di pubblicità**, a causa del carattere individuale delle direttive: esse vanno infatti *notificate* ai destinatari e acquistano efficacia dalla data della notifica (o da una data successiva, se indicata).

* I termini segnalati con asterisco sono riportati nel glossario finale di questo capitolo.

Inoltre le direttive fissano un **termine per la loro attuazione**. Pertanto, se gli Stati membri entro detto termine non adottano le misure interne di esecuzione, commettono una *violazione del trattato*.

5. LE DECISIONI

L'art. 288 TFUE conferma il disposto dei trattati previgenti nel definire la decisione come **atto obbligatorio in tutti i suoi elementi**, ma innova nella parte in cui prevede l'obbligatorietà **nei soli confronti di destinatari espressamente designati**. Ciò lascerebbe intendere che sono ammesse decisioni prive di destinatari determinati.

Quando è rivolta a destinatari precisi, la decisione assume **portata individuale** e costituisce espressione di *attività amministrativa* (POCAR); in caso contrario, essa si configura come *atto normativo*.

Può essere rivolta a *Stati membri* o a *singoli individui* e viene adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione (art. 289 TFUE).

Come il regolamento, infine, deve essere *notificata* ai destinatari, acquistando efficacia dalla data della notifica o da altra data successiva, qualora espressamente indicata.

6. GLI ATTI NON VINCOLANTI: RACCOMANDAZIONI E PARERI

L'art. 288 TFUE menziona altri due tipi di **atti che non hanno efficacia vincolante**: le *raccomandazioni* e i *pareri*.

Le **raccomandazioni**, secondo quanto previsto dall'art. 292 TFUE, sono adottate dal Consiglio e, nei casi specifici definiti dai trattati, anche dalla Commissione e dalla Banca centrale europea.

I **pareri**, invece, possono essere emanati oltre che dalle menzionate istituzioni anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella speciale ipotesi prevista dall'art. 218, par. 13 TFUE, dal Comitato economico e sociale (cfr. art. 304 TFUE) e dal Comitato delle Regioni (cfr. art. 307 TFUE).

Una distinzione tra i due tipi di atti può essere operata in base alle loro *diverse finalità*. Mentre la *raccomandazione* ha, infatti, il preciso scopo di *sollecitare il destinatario a tenere un determinato comportamento giudicato più rispondente agli interessi comuni*, il *parere* tende piuttosto a fissare il *punto di vista della istituzione che lo emette, in ordine a una specifica questione*.

Le raccomandazioni ed i pareri non sono sottoposti ad *alcuna forma particolare*, fatta eccezione per alcuni pareri per i quali si prevede una *motivazione espressa*.

Sia le raccomandazioni che i pareri possono avere come *destinatari* gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione o i soggetti di diritto interno degli Stati membri.



Quale effetto giuridico hanno le raccomandazioni ed i pareri?

L'efficacia non vincolante delle raccomandazioni e dei pareri non implica che essi siano totalmente sprovvisti di effetto giuridico. In dottrina (MENGOZZI, DRAETTA) si è infatti posto in evidenza come essi producono un cd. **effetto di liceità**, nel senso che è da considerarsi pienamente lecito un atto, di per sé illecito, adattato allo scopo di rispettare una raccomandazione di un'istituzione.

7. GLI ATTI ATIPICI

Gli atti atipici sono **atti non vincolanti, emanati dalle istituzioni dell'Unione, che non rientrano in quelli elencati nell'art. 288 TFUE** ma che sono sempre più di frequente utilizzati dalle istituzioni stesse.

Rientrano in questa categoria:

- i **regolamenti interni** che ciascuna istituzione approva per disciplinare la propria organizzazione e il proprio funzionamento. Essi contengono norme aventi efficacia solo nell'ambito dell'istituzione che li emana, sebbene alcuni possano condizionare i rapporti con gli altri organi;
- le **decisioni e le risoluzioni** adottate dal Consiglio europeo (considerate come *accordi internazionali in forma semplificata*), approvate dagli Stati membri, con le quali sono apportate alcune modifiche istituzionali ai trattati;
- i **Programmi generali per la soppressione delle restrizioni relative alla libertà di stabilimento o di prestazione dei servizi**;
- gli **accordi interistituzionali**, firmati dai Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione allo scopo di stabilire, fra le tre istituzioni, delle regole volte a migliorare i loro rapporti ed evitare possibili conflitti; essi non impegnano le istituzioni in maniera vincolante ma rappresentano un obbligo soprattutto di natura morale e politica;
- le **dichiarazioni comuni**, anch'esse non vincolanti, attraverso le quali le istituzioni si impegnano a rispettare determinati principi;
- le **risoluzioni e le conclusioni del Consiglio**, con le quali quest'ultimo esprime il proprio punto di vista su determinate questioni oggetto di intervento dell'Unione europea;
- le **comunicazioni** che la Commissione emana per precisare i propri orientamenti in merito ad una questione (cd. *decisorie*), per raccogliere le evoluzioni della giurisprudenza relative ad un determinato settore (cd. *interpretative*), per indicare le linee guida di future proposte normative (cd. *informative*);

- i **codici di condotta**, elaborati dalle varie istituzioni dell'Unione, che contengono disposizioni non vincolanti relative a regole o pratiche uniformi;
- gli **orientamenti generali** e i **modus vivendi**, che indicano le linee guida delle istituzioni su determinati argomenti ai quali gli Stati membri devono conformarsi nelle rispettive politiche nazionali.
- i **libri verdi** e i **libri bianchi**. Nel primo caso si tratta di documenti pubblicati dalla Commissione allo scopo di avviare il processo di consultazione su specifici argomenti nell'ambito dell'Unione. Alla pubblicazione del libro verde segue spesso quella di un libro bianco in cui le consultazioni effettuate si traducono in concrete proposte d'azione.

Glossario

Diretta efficacia: è un principio in base al quale una disposizione del Trattato dell'Unione, in presenza di determinate caratteristiche, crea diritti e obblighi in favore dei privati, i quali sono legittimati ad esigere, davanti alle giurisdizioni nazionali, la stessa tutela riconosciuta per i diritti di cui sono titolari in base alle norme dettate dall'ordinamento interno.