



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FEDERICO FABBRINI

**LA SEPARAZIONE DEI POTERI
NELL'UNIONE EUROPEA**

Dicembre 2022

ISSN: 2038-0623

ISBN: 9791280969040

Copyright © Federico Fabbrini

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il paper esamina la separazione dei poteri nell'ordinamento costituzionale dell'Unione europea (UE). Specificamente, ci si concentra sulla separazione orizzontale dei poteri, illustrando le diverse funzioni svolte da ciascuna istituzione comunitaria e studiando la loro interazione reciproca. A tal fine, si utilizza una duplice lente d'ingrandimento. Da un lato, si descrivono sinteticamente le istituzioni dell'UE, mettendo in luce in modo statico le funzioni che i Trattati attribuiscono ai vari organi costituzionali dell'UE: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia europea e la Banca centrale europea. Dall'altro, si ricostruiscono analiticamente i poteri dell'UE, evidenziando in modo dinamico le tendenze di funzionamento dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario nell'UE. L'articolo argomenta che l'UE è dotata di un complesso sistema di separazione dei poteri, con un legislativo bicamerale, un esecutivo duale e un giudiziario composito. Allo stesso tempo il paper mette in luce prassi contrastanti nel funzionamento della forma di governo dell'UE, soprattutto la convivenza di pressioni parlamentariste e presidenzialiste, e riflette sulle prospettive di riforma dell'architettura costituzionale dell'UE nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Europa.

Keywords: Separazione dei poteri - Unione europea - Istituzioni - Governo - Costituzione

Federico Fabbrini è Professore ordinario di diritto dell'Unione europea alla Dublin City University, Irlanda (dove è direttore fondatore del Brexit Institute e Principal Investigator del progetto Jean Monnet Network BRIDGE) e Fellow in Law, Ethics and Public Policy all'Università di Princeton, Stati Uniti.

E-mail: federico.fabbrini@dcu.ie

Paper di prossima pubblicazione nella *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, in un numero speciale dedicato alla "Separazione dei Poteri".

1. Introduzione • 2. Istituzioni • 2.1 Il Parlamento europeo • 2.2 Il Consiglio europeo • 2.3 Il Consiglio • 2.4 La Commissione europea • 2.5 La Corte di giustizia europea • 2.6 La Banca centrale europea • 3. I poteri • 3.1 Il potere legislativo • 3.2 Il potere esecutivo • 3.3 Il potere giudiziario • 4. Conclusione

1. Introduzione

L'Unione europea (UE) è un'organizzazione complessa. Nel corso di settant'anni, il processo di integrazione europeo è molto avanzato e l'UE ha progressivamente assorbito svariate competenze di governo che erano precedentemente nelle mani degli stati membri.¹ Tramite una serie di riforme dei trattati fondativi, e sulla spinta di pressioni esogene e endogene, gli stati membri dell'UE (che sono quasi quintuplicati dal 1956 al 2013, passando da 6 a 28, e ora 27 in seguito a Brexit²) hanno passo dopo passo attribuito all'UE competenze sempre più ampie – dall'economia alla moneta, dall'agricoltura all'industria, dalla concorrenza alla tecnologia, dalla giustizia agli affari interni, fino alla politica migratoria, estera, di sicurezza e difesa. In risposta alla recente pandemia di Covid-19, con l'istituzione del fondo per la ripresa Next Generation EU, l'UE ha altresì acquisito poteri di indebitamento, spesa e tassazione analoghi a quelli di una federazione.³ Di conseguenza, l'UE necessita di un sistema di governo, di organi di controllo giurisdizionale, ed altresì di autorità indipendenti specificamente istituite per eseguire determinate funzioni tecniche.⁴

Ma qual è la forma di governo dell'UE? E quale sistema di separazione dei poteri ne regge il funzionamento? Come è noto, nella forma pura risalente a Montesquieu, il principio della separazione dei poteri distingueva un potere legislativo, incaricato di fare le leggi, da un potere esecutivo, incaricato di eseguirle, e da uno giudiziario, preposto a verificarne il rispetto. Com'è altrettanto noto, tuttavia, il modello montesqueviano è puramente teorico, nel senso che nessun sistema costituzionale obbedisce nella realtà alla suddetta rigida tripartizione. Anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America – che pure istituisce un potere legislativo (il Congresso), un potere esecutivo (il Presidente) ed un potere giudiziario (la Corte Suprema) – in realtà non si basa sulla semplice separazione tra istituzioni, bensì sul controllo e bilanciamento reciproco tra istituzioni indipendenti tra loro, per cui la nozione di “*checks & balances*” meglio riflette il funzionamento di tale sistema.⁵ Detto ciò, tuttavia, la teoria della separazione dei poteri continua ad avere una profonda influenza sulle nostre categorie concettuali,⁶ e, *faute de mieux*, rimane una delle principali chiavi interpretative per esplicitare il funzionamento di un sistema istituzionale che si ispira ai valori liberal-democratici di rispetto dei diritti umani, democrazia e stato di diritto.⁷

¹ Si veda J.H.H WEILER, *The transformation of Europe*, in 100 *Yale Law Journal* 2403 (1991).

² Si rinvia a F. FABBRINI, *Brexit: tra diritto e politica*, Bologna, 2021.

³ Si rinvia a F. FABBRINI, *Next Generation EU: il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

⁴ Si veda più nel dettaglio F. FABBRINI, *Introduzione al diritto dell'UE*, Bologna, 2018, cap 2.

⁵ Sul modello americano si rinvia a L. FISHER - K. HARRINGER, *American Constitutional Law. Vol. 1. Constitutional Structures: Separated Powers and Federalism*, Carolina, 2019.

⁶ Si veda P. PASQUINO, *Introduzione. Il costituzionalismo e le sue parole*, in C. CARUSO - C. VALENTINI, a cura di, *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021.

⁷ S. CASSESE in questo numero speciale

Lo scopo di questo paper è quello di analizzare la separazione dei poteri nell'UE. Specificamente, il paper si concentra sulla questione della separazione *orizzontale* dei poteri nell'UE, ovvero quella relativa alle funzioni delle istituzioni dell'UE e al loro rapporto reciproco. In questo scritto invece non si analizza la questione, di pari rilevanza teorica, della separazione *verticale* dei poteri nell'UE, che concerne la relazione tra il livello di governo europeo e quello degli stati membri, incluso il riparto delle competenze e il rapporto tra l'ordinamento giuridico sovranazionale e quelli nazionali. Quest'ultimo tema, che è propriamente al centro del dibattito sul *federalismo*, è analizzato altrove.⁸ Questo scritto, invece, affronta uno dei temi centrali del *costituzionalismo*, riflettendo sull'architettura istituzionale dei poteri pubblici nel quadro costituzionale dell'UE, al fine di mettere in luce le funzioni attribuite alle varie istituzioni comunitarie e la loro relazione reciproca.

Nonostante l'importanza del tema, sino ad oggi la scienza giuridica ha, salvo alcune eccezioni,⁹ per lo più trascurato la questione della separazione dei poteri *nell'UE*. Da un lato, gli studiosi di diritto costituzionale interno si sono largamente disinteressati al funzionamento del sistema istituzionale dell'UE, percepita erroneamente come una semplice organizzazione internazionale. Dall'altro, pochi studiosi di diritto dell'UE hanno dedicato attenzione al tema, prediligendo altri campi di ricerca quali la giurisprudenza comunitaria e l'analisi di competenze specifiche, ad esempio in materia di concorrenza e mercato interno. In conseguenza, lo studio del funzionamento dell'UE è stato quasi interamente rimesso agli scienziati politici,¹⁰ o più genericamente agli studiosi d'integrazione europea, che però hanno sovente approcciato la questione da una prospettiva idiosincratica. Esempio di quest'approccio *sui generis* è la discussione sulle alternative forme di legittimità dell'UE – *input legitimacy*, *output legitimacy*, ed ora altresì *throughput legitimacy*¹¹ – nonché la contrapposizione tra sovranazionalismo e intergovernativismo, su cui pure torneremo più avanti.

Come in tutte le forme di stato che si ispirano ai principi liberal-democratici,¹² invece, anche la forma di governo dell'UE deve essere analizzata, e valutata, in base al criterio costituzionalistico classico della separazione dei poteri.¹³ Il costituzionalismo, infatti, è teoria politica e filosofica che si fonda sul riconoscimento assiologico dei diritti dell'uomo e prevede la costruzione di istituzioni distinte finalizzate a preservare tali libertà fondamentali attraverso l'autogoverno dei cittadini.¹⁴ La separazione dei poteri è un elemento cardine del costituzionalismo, in quanto, come sottolineato da M.J.C. Vile, la costruzione di un sistema politico-istituzionale caratterizzato da diverse funzioni, strutture e processi di governo è indispensabile per il mantenimento della libertà.¹⁵ Vista la natura

⁸ Sul tema si veda M. CAPPELLETTI - M. SECCOMBE - J.H.H. WEILER, a cura di, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, vol. 1, Berlino, 1986; R. SCHUETZE, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2009.

⁹ Si veda F. FABBRINI ET AL., a cura di, *What form of Government for the EU and the Eurozone?*, Oxford, 2015; e N. LUPO - R. IBRIDO, a cura di, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, 2019.

¹⁰ Si veda ad es. D. HODSON - J. PETERSON, *Institutions of the European Union*, Oxford, 4 ed., 2017; S. FABBRINI, a cura di, *L'Unione europea: le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, 2002.

¹¹ Al riguardo, si veda V. SCHMIDT, *Democracy in Europe*, Oxford, 2006.

¹² Si veda G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991, 3 ed., p. 37.

¹³ Per un'analisi della forma di governo dell'UE alla luce delle esperienze composite degli imperi, si rinvia a S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quad. Fior. per la st. del pensiero giur.*, 2002, 109.

¹⁴ Si veda A. BARBERA, a cura di, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.

¹⁵ M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, 2 ed., 1998, p. 14 e 347.

del progetto europeo, pertanto, l'UE "oggi è una realtà che va studiata in primo luogo e soprattutto con gli strumenti offerti dal diritto costituzionale",¹⁶ incluso il prisma della separazione dei poteri. L'analisi delle diverse funzioni svolte da ciascuna istituzione comunitaria e della loro interazione reciproca, d'altro canto, è d'importanza non solo *de lege lata* ma anche *de lege ferenda* – nella prospettiva del dibattito sul futuro dell'Europa e della riforma dell'UE.¹⁷

Questo paper affronta il tema della separazione dei poteri nell'UE da una prospettiva di diritto dell'UE, usando una duplice lente d'ingrandimento. Da un lato, descrive sinteticamente le istituzioni dell'UE, mettendo in luce in modo *statico* le funzioni che i Trattati attribuiscono ai vari organi costituzionali dell'UE. Dall'altro, ricostruisce analiticamente i poteri dell'UE, evidenziando in modo *dinamico* le tendenze di funzionamento dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario nell'UE. Pertanto, lo scritto è diviso in due parti. La sezione 2 *fotografa* in successione le principali istituzioni comunitarie, ovvero Parlamento europeo (PE), Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia europea (CGE) e Banca centrale europea (BCE). La sezione 3, invece, *filma* il funzionamento del potere legislativo, esecutivo e giudiziario nell'UE – anche se, vista l'ampia letteratura ormai esistente sull'architettura giurisdizionale e il ruolo della CGE, quest'ultimo potere è considerato qui solo molto sommariamente rispetto agli altri. La sezione 4, infine, conclude sottolineando come anche l'UE abbia un sistema di separazione dei poteri, seppur diverso da quello prevalente negli stati membri dell'UE, e riflette sulle possibilità di migliorarlo nella prospettiva di riforma dei trattati.

2. Istituzioni

I trattati europei hanno istituito una serie di organi costituzionali, ed attribuito ad essi specifiche e distinte funzioni. In particolare, l'art. 13 Trattato UE (TUE) offre oggi un elenco delle istituzioni dell'UE, che consente di avere con un rapido colpo d'occhio un'idea della complessità, ma altresì della completezza, del sistema istituzionale dell'UE.

Articolo 13

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.

Le istituzioni dell'Unione sono:

- il Parlamento europeo,
- il Consiglio europeo,
- il Consiglio,
- la Commissione europea (in appresso "Commissione"),
- la Corte di giustizia dell'Unione europea,
- la Banca centrale europea,
- la Corte dei conti.

¹⁶ Si veda G.F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, 2004, p. 20

¹⁷ Si veda F. FABBRINI, *Brexit and the future of the European Union: the case for constitutional reforms*, Oxford, 2020.

Alcune delle istituzioni contenute nell'elenco dell'art. 13 TUE (ad es. la Commissione, il Consiglio, e la CGE) esistono sin dal trattato di Roma, ovvero hanno da sempre caratterizzato il funzionamento dell'UE. Altre (ad es. il Consiglio europeo, ed il PE) sono invece emerse solo nel corso del tempo per via di prassi, e solo successivamente integrate nel quadro istituzionale dell'UE – o sono state profondamente modificate con atti giuridici ad hoc. Altre ancora (ad es. la BCE) sono state istituite in anni recenti per esercitare specifiche nuove funzioni attribuite all'UE.

Nelle sezioni che seguono, ciascuna delle principali istituzioni dell'UE elencate all'art. 13 TUE (con l'eccezione della Corte dei conti, che ha un ruolo limitato) è analizzata individualmente in modo statico, al fine di metterne in luce le funzioni. A tal fine, il paper prende in considerazione sia le disposizioni contenute nel TUE che quelle, più specifiche, del Trattato sul Funzionamento UE (TFUE). Successivamente, l'analisi si sposterà sull'interazione dinamica tra le varie istituzioni, al fine di ricostruire funzionamento e separazione dei poteri nel contesto dell'UE.

2.1. Il Parlamento europeo

Il PE rappresenta l'istituzione democratica per eccellenza dell'UE. Ai sensi dell'art. 10(2) TUE, “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.” Ciò rappresenta un'importante novità. In origine, infatti, la funzione del PE era di rappresentare “i cittadini degli stati membri riuniti in Comunità.”¹⁸ Oggigiorno, invece, il PE rappresenta direttamente i cittadini europei. D'altro canto, la composizione del PE è cambiata profondamente nel corso della storia. Il trattato di Roma aveva istituito un'Assemblea parlamentare composta da delegati dei parlamenti nazionali degli stati membri. Nel 1976, attraverso una decisione intergovernativa, gli stati membri fecero la scelta di introdurre elezioni dirette per il PE.¹⁹ Le prime elezioni si svolsero nel 1979, e da allora esse hanno avuto regolarmente luogo ogni 5 anni. Ai sensi dell'art. 14(2) TUE, e in seguito a Brexit, il PE è composto oggi da 705 membri, “eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.”²⁰

Tuttavia il PE non si è trasformato nel corso del tempo solamente per effetto della sua composizione: anche i suoi poteri sono profondamente cambiati. Inizialmente, il PE aveva esclusivamente funzioni consultive e d'informazione. A partire dagli anni '70 tuttavia, il PE ha acquisito compiti di controllo sull'attività delle altre istituzioni, ed è stato investito di poteri nel campo della politica di bilancio. In aggiunta, il PE è stato sempre di più coinvolto nella funzione legislativa, ed ha recentemente invocato un nuovo ruolo d'indirizzo politico. L'art. 14(1) TUE fornisce oggi una sintetica descrizione del ruolo e dei poteri del PE, affermando che 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.”

In primo luogo, quindi, il PE esercita la funzione legislativa. Assieme al Consiglio²¹ il PE è l'istituzione incaricata di approvare gli atti normativi dell'UE. Tuttavia, è necessario sottolineare già ora che,

¹⁸ Articolo 189 Trattato CE.

¹⁹ Decisione n. 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20 settembre 1976.

²⁰ Art 14(3) TUE.

²¹ Vedi infra sez 2.3

seppur il trattato di Lisbona abbia esteso la funzione legislativa del PE ad una pluralità di politiche europee, esistono ancora campi nei quali il PE non ha poteri legislativi, poiché l'approvazione di atti giuridici spetta esclusivamente al Consiglio.²² In tali circostanze il PE esercita generalmente una funzione minore, di tipo puramente consultiva.

In secondo luogo, il PE esercita funzione di bilancio. Assieme al Consiglio²³ il PE è incaricato di approvare il bilancio, ovvero la legge di spesa dell'UE. In particolare, ai sensi dell'art. 314 TFUE, il PE stabilisce assieme al Consiglio il bilancio annuale dell'UE; e, ai sensi dell'art. 319 TFUE il PE deve dare atto alla Commissione della regolare esecuzione del bilancio, su raccomandazione del Consiglio.

In terzo luogo, il PE esercita funzione di controllo politico sull'attività delle altre istituzioni. Il PE può sottoporre interpellanze alla Commissione e al Consiglio, che devono rispondere. Il PE può attivare commissioni d'inchiesta, esercitando poteri ispettivi. Ma soprattutto, il PE può esercitare una mozione di censura nei confronti della Commissione: ai sensi dell'art. 17(8) TUE, infatti, il PE "può votare una mozione di censura della Commissione [...]. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni."

In quarto luogo, il PE ha altresì funzione d'indirizzo politico. In aggiunta al suo ruolo di controllo politico, il PE ha nel tempo acquisito un ruolo sempre più rilevante anche nell'indirizzo politico. In particolare, il PE oggi elegge il Presidente della Commissione europea, e approva la Commissione nel suo complesso. E sebbene il compito di proporre un candidato al ruolo di Presidente della Commissione spetti ai sensi dell'art. 17(7) TUE al Consiglio europeo,²⁴ il PE ha preteso (almeno in alcune occasioni) che il Consiglio europeo gli proponga un candidato alla luce dei risultati delle elezioni del PE.²⁵ Questa dinamica incrementa il collegamento politico tra il PE e la Commissione, rafforzando il potere d'indirizzo del primo sulla seconda.

2.2. Il Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è l'organo di vertice che unisce i capi di stato e di governo degli stati membri dell'UE, assieme al Presidente della Commissione europea. Il Consiglio europeo è divenuto ufficialmente un'istituzione dell'UE solamente a partire dal trattato di Lisbona del 2009. Il Consiglio europeo era stato istituito informalmente per la prima volta nel 1974, quando l'allora Presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing aveva invitato i leaders degli altri stati membri per un vertice a Parigi al fine di discutere dell'integrazione europea in campi (quali la sicurezza e la politica estera) che rimanevano al tempo di competenza puramente nazionale. Nei fatti, dagli anni '70 in poi il Consiglio europeo è diventata l'istituzione chiave per la definizione degli orientamenti e delle priorità dell'Unione. Tuttavia, solamente con il trattato di Lisbona, il ruolo di vertice giocato dal Consiglio europeo è stato riconosciuto nei trattati, che hanno altresì istituito la figura del Presidente del Consiglio europeo.

Il Presidente del Consiglio europeo è eletto dai capi di stato e di governo nel Consiglio europeo per un mandato di 2 anni e mezzo, rinnovabile una volta. Il Presidente del Consiglio europeo garantisce

²² Vedi infra sez 3.1

²³ Vedi infra sez 2.3

²⁴ Vedi infra sez 2.2

²⁵ Vedi infra sez 3.2

la continuità nel funzionamento dell'istituzione, favorendo il consenso nel Consiglio europeo. Come prevede l'art 15(6) TUE, il Presidente del Consiglio europeo "a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio 'Affari generali'; c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune". In aggiunta il trattato prevede che il Presidente del Consiglio europeo "non può esercitare un mandato nazionale."²⁶

Visto il suo ruolo d'impulso alla politica europea, il Consiglio europeo deve riunirsi almeno due volte all'anno. Nei fatti, però, il Consiglio europeo si riunisce molto più frequentemente. In particolare, negli ultimi due decenni, anche in conseguenza delle varie crisi affrontate dall'UE, i vertici del Consiglio europeo si sono svolti con cadenza quasi mensile, e in alcuni casi addirittura con frequenza settimanale. Ciò riflette il crescente ruolo che il Consiglio europeo gioca nel funzionamento dell'UE. Dal punto di vista delle funzioni, il Consiglio europeo esercita infatti compiti di grande rilievo. L'art. 15(1) TUE fornisce una descrizione del ruolo e dei poteri del Consiglio europeo affermando che esso "dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative."

In primo luogo, quindi, il Consiglio europeo ha una funzione d'indirizzo politico. Spetta al Consiglio europeo dare all'UE gli impulsi necessari al suo sviluppo, e definire gli orientamenti e le politiche generali dell'UE. Se sin dagli anni '70 il Consiglio europeo aveva nei fatti esercitato tale ruolo al di fuori dei trattati, oggi il potere del Consiglio europeo di determinare la rotta del processo di integrazione europea è stato ufficializzato. Coerentemente con questa funzione, l'art. 48 TUE attribuisce al Consiglio europeo anche un ruolo particolare nell'avviare la procedura ordinaria di revisione dei trattati, e di approvare la procedura semplificata.

In secondo luogo, il Consiglio europeo ha funzione di governo. Nei fatti, il Consiglio europeo è l'organo che, data la sua composizione, assume responsabilità decisionale, specie nella gestione delle crisi.²⁷ Esempi emblematici di ciò sono offerti dalle decisioni prese dal Consiglio europeo in seguito a referendum che avevano rigettato i trattati di Maastricht, di Nizza e di Lisbona; così come dalle decisioni recentemente prese dal Consiglio europeo nella gestione della crisi dell'euro, o della crisi migratoria, o più recentemente della crisi pandemica e della guerra in Ucraina. In aggiunta, l'art. 7 TUE attribuisce al Consiglio europeo l'importante compito di decidere se sospendere i diritti di voto di uno stato membro colpevole di una violazione grave e persistente dei principi fondamentali dell'Unione riconosciuti all'art. 2 TUE, tra cui in particolare la violazione dello stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Il Consiglio europeo invece non esercita funzioni legislative. L'art. 15 TUE è chiarissimo al riguardo, esplicitamente escludendo che il Consiglio europeo eserciti funzioni legislative. Scopo di tale disposizione è di rendere il Consiglio europeo un organo esecutivo, così da separarlo dal Consiglio,

²⁶ Art 15(6) TUE

²⁷ Vedi infra sez 3.2

che è invece essenzialmente un organo legislativo. Come vedremo in seguito, tuttavia, la prassi al riguardo è più complessa.²⁸

2.3. Il Consiglio

Il Consiglio è un'istituzione diversa dal Consiglio europeo. Anche il Consiglio, tuttavia, è un'istituzione che rappresenta gli stati membri. Ai sensi dell'art. 10 TUE, infatti, mentre i cittadini europei sono direttamente rappresentati nel PE, "gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini." Mentre il Consiglio europeo è composto dai capi di stato e governo, il Consiglio è composto da 'semplici' ministri. Inoltre, il Consiglio non ha una composizione stabile: sebbene il Consiglio sia una istituzione, esso si riunisce in molteplici formazioni, alle quali partecipano diversi ministri degli stati membri, in base al tema che è oggetto della discussione (economia, affari esteri etc.). Tale soluzione risale alle origini del processo d'integrazione europea. Se i paesi fondatori dell'UE avevano sentito l'esigenza di creare un organo intergovernativo che fosse la voce degli stati, allo stesso tempo essi si erano resi conto che la funzionalità di tale organo sarebbe aumentata grazie ad una composizione flessibile, che garantisse negoziazioni tra i ministri competenti per materia e non semplicemente tra i ministri degli esteri.

Storicamente il Consiglio ha costituito l'istituzione più rilevante per quanto riguarda l'adozione di atti normativi. In tempi recenti, però, il ruolo del Consiglio è stato ridimensionato, sia dal rafforzamento del PE sia dall'istituzione del Consiglio europeo. In aggiunta, poiché ai sensi dell'art. 16(9) la presidenza del Consiglio dell'UE "è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria" di durata semestrale il Consiglio è privo di una guida permanente, che ne indebolisce il ruolo. L'art. 16(1) TUE riassume le funzioni del Consiglio affermando che esso "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." Da tale disposizione però emerge come il Consiglio eserciti svariate funzioni, il che crea una certa confusione di ruoli e responsabilità.

In primo luogo, il Consiglio ha funzione legislativa. Assieme al PE, il Consiglio è l'istituzione incaricata di approvare gli atti normativi dell'UE. Infatti, come menzionato precedentemente, esistono ancora oggi materie nelle quali la funzione legislativa è esercitata solamente dal Consiglio, con l'esclusione del PE.

In secondo luogo, il Consiglio ha funzione di bilancio. Assieme al PE, il Consiglio è incaricato di approvare il bilancio, ovvero la legge di spesa dell'UE. Infatti, mentre il PE è coinvolto nelle decisioni sulla spesa, il Consiglio ha un ruolo esclusivo per quanto riguarda le decisioni sulle entrate del bilancio dell'Unione. Ai sensi dell'art. 311 TFUE, spetta al Consiglio adottare all'unanimità la decisione sulle risorse proprie, necessarie al finanziamento dell'UE.

In terzo luogo, il Consiglio ha anche una funzione di coordinamento. In determinate materie, i trattati attribuiscono al Consiglio il compito di coordinare le politiche degli stati membri.

²⁸ Vedi infra sez 3.1.

Nell'esercitare tale ruolo, tuttavia, il Consiglio svolge essenzialmente una funzione esecutiva, o di governo, invece che legislativa. L'esempio più evidente di ciò avviene nel campo della politica economica. Ai sensi dell'art. 121 TFUE, spetta infatti al Consiglio dei Ministri Economici e Finanziari (ECOFIN) stabilire "indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione", indicando ad es. obiettivi di crescita, deficit, e disoccupazione che gli stati devono raggiungere.

In quarto luogo, il Consiglio svolge però anche funzioni di controllo. Sempre nel campo della politica economica, in particolare, ai sensi dell'art. 126 TFUE, il Consiglio decide se uno stato membro ha violato le regole del Patto di Stabilità e Crescita, e può adottare sanzioni nei confronti di uno stato in violazione del Patto. E nel campo della protezione dei diritti fondamentali, ai sensi dell'art. 7 TUE, il Consiglio può constatare a maggioranza di quattro quinti "che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 [TUE]" ed adottare corrispondenti raccomandazioni.

2.4. La Commissione europea

La Commissione europea è la più originale tra le istituzioni esistenti a livello UE. La Commissione è stata istituita dal trattato di Roma, e tecnicamente con il termine Commissione si fa riferimento a due cose. La Commissione è innanzitutto un organo politico: il Collegio dei Commissari che è presieduto da un Presidente. La Commissione, tuttavia, è più in generale anche il complesso burocratico di funzionari che serve da amministrazione dell'UE. Qui l'analisi si focalizza esclusivamente sul primo significato. La Commissione ha storicamente rappresentato uno dei motori dell'integrazione europea. Tradizionalmente, la Commissione si è caratterizzata per un alto livello d'indipendenza e per una notevole competenza tecnica – doti che le sono state utili all'esercizio d'importanti funzioni d'indirizzo. Infatti, l'art. 17(3) TUE stabilisce che i membri della Commissione, il cui mandato dura 5 anni, "sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza" e che: "La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. [...] membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo."

In anni recenti, tuttavia, la Commissione ha incrementato la sua politicizzazione, specie per effetto del crescente collegamento tra essa e il PE. Infatti, l'art. 17(7) TUE prevede oggi che il PE deve eleggere il Presidente della Commissione: "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura." In aggiunta, la medesima disposizione prevede che: "Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata." E infine, ex art 17(8) TUE, "La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare

una mozione di censura della Commissione [...]. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni.”

Se questa trasformazione ha rafforzato la legittimità democratica della Commissione, favorendone il ruolo d'indirizzo politico, essa ne ha però indebolito l'autonomia, a danno del suo ruolo di garante imparziale dei trattati. D'altro canto, si è imposta nei fatti la regola che la Commissione è composta da un rappresentante per ogni stato membro. In aggiunta, un ruolo sempre più rilevante all'interno della Commissione è giuocato dal suo Presidente. Ai sensi dell'art. 17(6) “Il presidente della Commissione: a) definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti; b) decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione; c) nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tra i membri della Commissione.” Il Presidente della Commissione, inoltre, influenza la scelta degli altri commissari posto che “Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione.”²⁹ Infine, “Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede.”

Il ruolo della Commissione è oggi riassunto dall'art. 17(1) TUE il quale afferma che essa “promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.” In aggiunta, l'art. 17(2) TUE stabilisce che “Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono.” Le funzioni della Commissione sono dunque molteplici e rilevanti.

In primo luogo, la Commissione ha funzione di controllo: come si suole dire, la Commissione svolge il ruolo di custode dei trattati. Essa vigila sull'applicazione dei trattati, e delle misure adottate in virtù dei trattati, assicurando che sia gli stati membri, sia le persone giuridiche rispettino il diritto europeo. Infatti, ai sensi dell'art. 258 TFUE, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione dinnanzi alla CGE contro uno stato membro che venga meno agli obblighi ad esso incombenti in base ai trattati. In aggiunta, ai sensi dell'art. 105 TFUE, la Commissione gode di amplissimi poteri nel campo della concorrenza, e può adottare sanzioni nei confronti di società e imprese che agiscano in violazione delle norme antitrust. Strettamente connesso al ruolo di controllo, la Commissione svolge anche una funzione di garanzia. Ad essa spetta promuovere l'interesse generale dell'UE e adotta le iniziative appropriate a tal fine.

In secondo luogo, la Commissione ha funzione d'indirizzo politico: in determinati periodi storici, la Commissione ha svolto un ruolo cruciale nel determinare l'indirizzo politico generale dell'Unione. In particolare, durante la presidenza di Jacques Delors, a cavallo tra gli anni '80 e '90, la

²⁹ Art 17(7) TUE

Commissione ha rivestito il ruolo di mente pensante della Comunità europea, agendo come un vero e proprio motore del processo d'integrazione. Una serie di riforme istituzionali, d'altro canto, hanno rafforzato il legame tra la Commissione e il PE, nel tentativo di parlamentarizzare la forma di governo dell'UE e trasformare la Commissione in un governo dotato di una legittimità elettorale.³⁰ Tuttavia, la funzione esecutiva della Commissione non è stata costante nel corso del tempo, ed è anzi diminuita in anni recenti, sia a causa di disfunzionalità interne a tale istituzione, sia per la crescita del ruolo del Consiglio europeo, che oggi, come visto, è concepito come l'organo che deve dare l'impulso necessario allo sviluppo dell'Unione.

In terzo luogo, la Commissione ha anche funzione legislativa. Infatti, la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa: salvo ove previsto dai trattati, spetta solo alla Commissione dare avvio al processo legislativo, che coinvolge il PE ed il Consiglio. Tale potere discende direttamente dalle funzioni di garanzia e d'indirizzo politico appena descritte ed è uno dei poteri più rilevanti che tuttora resta in capo alla Commissione, seppur con i limiti che noteremo in seguito.

In quarto luogo, la Commissione ha anche una funzione amministrativa. Come detto, infatti, la Commissione indica anche il complesso della burocrazia comunitaria, e vista la sua dimensione, e le sue competenze tecniche, la Commissione ha primariamente compiti amministrativi e gestionali. Essa gestisce i programmi dell'UE, svolge compiti regolatori, ed esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. In aggiunta, essa dà esecuzione al bilancio dell'Unione.

2.5. La Corte di giustizia europea

La CGE è l'organo giurisdizionale dell'UE. Il termine CGE indica specificamente la Corte suprema dell'ordinamento giuridico europeo, che ha sede a Lussemburgo. Più in generale, tuttavia, l'art. 19 TUE utilizza il termine CGE per riferirsi anche al Tribunale, l'organo giudiziario di primo grado dell'UE (che ha recentemente assorbito anche il ruolo del Tribunale della funzione pubblica dell'UE), anch'esso localizzato in Lussemburgo. I giudici della CGE e del Tribunale, oltre agli Avvocati generali, sono nominati ai sensi dell'art. 253 TFUE di comune accordo dai governi degli stati membri, per un mandato rinnovabile di sei anni, tra giuristi di chiara fama, e godono di garanzia di piena indipendenza. La CGE è stata istituita dal trattato di Roma ed ha svolto un ruolo cruciale nella trasformazione dell'UE in un sistema costituzionale.³¹

Sin dalle origini del processo d'integrazione europea, la funzione della CGE è di assicurare il rispetto del diritto europeo da parte delle istituzioni europee, nonché da parte degli stati membri e dei singoli. L'art. 19 TUE, infatti, stabilisce che la CGE "assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati." I trattati europei fungono da norme costituzionali, pertanto le istituzioni europee non possono violare il trattato con la loro legislazione o con i loro atti amministrativi. In aggiunta, per effetto dei principi costituzionali dell'UE – il principio dell'effetto diretto e della supremazia – gli stati membri sono tenuti a rispettare i trattati europei così come

³⁰ Vedi infra sez 3.2

³¹ Si vedano, tra gli altri, E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in 75 *American Journal of International Law* 1 (1981), e A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004.

ogni altro atto giuridicamente obbligatorio di diritto derivato. Pertanto, sia gli atti dell'UE che quelli degli stati membri sono sottoposti a controllo giurisdizionale da parte della CGE. Al fine di assicurare un controllo giurisdizionale completo, i trattati europei prevedono vari meccanismi di ricorso alla CGE, in particolare il ricorso per inadempimento,³² il ricorso per omissione,³³ il ricorso per annullamento,³⁴ e il rinvio pregiudiziale.³⁵ Quest'ultimo, in particolare, ha consentito una piena tutela giurisdizionale nel sistema europeo creando un fruttuoso meccanismo di dialogo e cooperazione tra la CGE e i giudici nazionali, di ogni ordine e grado.³⁶

2.6. La Banca centrale europea

La BCE è l'istituzione incaricata di gestire la politica monetaria dell'euro e nell'ordinamento dell'UE, a differenza di quanto avviene nella maggior parte degli stati membri, essa ha lo status di organo costituzionale (e non meramente legislativo). Essa è stata creata dal trattato di Maastricht in conseguenza della decisione di dare vita ad un'Unione economica e monetaria, con una singola moneta. L'euro è entrato in circolazione il 1° gennaio 2002 e dal 1° gennaio 2023 (con l'ingresso della Croazia nell'Eurozona) saranno 20 dei 27 stati membri dell'UE che lo adottano come propria moneta (La Danimarca gode di una deroga, che le consente di mantenere la propria valuta nazionale, mentre altri sei paesi non hanno ancora raggiunto i criteri di convergenza economici e monetari per aderire alla moneta unica). La BCE è governata da un Consiglio direttivo, nel quale siedono 6 membri del Comitato esecutivo – nominati ex art. 283 TFUE dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata – e i governatori delle banche centrali nazionali; e gode di ampie garanzie di indipendenza.

Dal punto di vista della funzione, i trattati attribuiscono alla BCE uno specifico mandato: come stabilito all'art. 127 TFUE, l'obiettivo primario della BCE è “il mantenimento della stabilità dei prezzi.” La BCE ha determinato nel 2002 che l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi richiede un livello d'inflazione vicino, ma inferiore, al 2% annuo;³⁷ e più recentemente ha introdotto nel 2021 un target simmetrico, che consente sforamenti al rialzo del 2% per compensare prolungati periodi durante i quali l'inflazione resti nettamente al di sotto di questo obiettivo.³⁸ La BCE gode di diversi strumenti per perseguire il proprio mandato: lo strumento standard di politica monetaria è la decisione sull'innalzamento o abbassamento dei tassi d'interesse di riferimento. Tuttavia, in risposta alla crisi dell'euro, la BCE ha sviluppato una serie di politiche non convenzionali al fine di garantire la trasmissione delle proprie decisioni monetarie all'economia reale, ed evitare fenomeni deflattivi: tra queste, le operazioni di rifinanziamento a lungo termine (LTRO), e l'allentamento quantitativo (QE).

Tuttavia, i trattati europei stabiliscono un chiaro limite al campo d'azione della BCE, finalizzato a separare la politica economica da quella monetaria. Infatti, l'art. 123 TFUE vieta “la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della [BCE], a istituzioni,

³² Art. 258-260 TFUE.

³³ Art. 265 TFUE.

³⁴ Art. 263 TFUE.

³⁵ Art. 267 TFUE.

³⁶ Vedi infra sez 3.3.

³⁷ Strategia di politica monetaria della BCE, 8 maggio 2003.

³⁸ Dichiarazione sulla strategia di politica monetaria della BCE, 8 luglio 2021, para. 5.

organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della [BCE] o delle banche centrali nazionali." Tale disposizione essenzialmente proibisce alla BCE di acquistare sul mercato primario titoli di debito pubblico, coerentemente con il divieto di *bail-out* codificato all'art. 125 TFUE.

Ciò nondimeno, sempre durante la crisi dell'euro, la BCE ha affermato che il suo mandato di garantire la stabilità dei prezzi include logicamente un mandato di garantire la stabilità dell'Eurozona, e di prevenirne la disintegrazione. La BCE ha pertanto determinato che per perseguire tale fine essa ha il potere di acquistare titoli di debito pubblico sul mercato secondario, a specifiche condizioni, al fine di garantire la trasmissione della politica monetaria nell'Eurozona. La CGE ha stabilito la legalità di tali operazioni nella sentenza *Gauweiler* del 2015,³⁹ con riferimento al programma OMT ("*outright monetary transaction*") e ribadito lo stesso risultato nella sentenza *Weiss* del 2018,⁴⁰ relativa al programma di PSPP ("*public sector purchase programme*"). In conseguenza, il mandato della BCE e gli strumenti per perseguirlo sembrano oggi più ampi di quanto non fossero in origine. Ciò peraltro sembra coerente con quanto previsto dalla seconda parte dell'art. 127(1) TFUE il quale afferma che, "fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, [la BCE] sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione".

In aggiunta, con l'istituzione dell'Unione bancaria in risposta alla crisi dell'euro, il regolamento UE 1024/2013 del PE e del Consiglio ha ulteriormente ampliato le funzioni della BCE, attribuendole il compito di supervisione unica delle banche europee sistemiche. In tale capacità, la BCE controlla la solidità patrimoniale delle principali banche commerciali europee, esercitando la funzione precedentemente svolta da autorità nazionali e dall'Autorità Bancaria Europea (EBA).

3. I poteri

I trattati europei offrono una descrizione statica delle istituzioni dell'UE. Tuttavia, è possibile fornire a livello scientifico una ricostruzione dinamica delle modalità attraverso le quali le istituzioni interagiscono tra loro. Questo consente di delineare il quadro istituzionale dell'UE, e di riflettere sul modello di separazione dei poteri oggi in forza in Europa. Come sottolineato nell'Introduzione, la teoria della separazione dei poteri è un elemento chiave del costituzionalismo. È quindi utile applicare il criterio della separazione dei poteri anche al quadro istituzionale dell'UE. Tale esercizio va però compiuto con cautela. Come tutti i sistemi costituzionali vigenti, infatti, neanche l'UE aderisce strettamente al principio della separazione dei poteri: piuttosto essa si basa su un principio di equilibrio istituzionale, nel quale vari organi – tra loro indipendenti – partecipano al funzionamento dell'UE. Diversamente da altri sistemi costituzionali vigenti, inoltre, l'UE non attribuisce determinate funzioni ad un unico organo: piuttosto essa coinvolge istituzioni diverse nell'esercizio di ogni potere – legislativo, esecutivo e giudiziario. Per esaminare i poteri dell'UE è necessario partire dalle disposizioni costituzionali, codificate nei trattati ed analizzate nella sezione

³⁹ Causa C-62/14, *Gauweiler*, 2015.

⁴⁰ Causa C-493/17, *Weiss*, 2018.

precedente, ma altresì integrarle con l'analisi della prassi costituzionale, che è un aspetto empiricamente di grande rilievo nello studio delle forme di governo.⁴¹

3.1. Il potere legislativo

Il potere legislativo dell'UE si è evoluto nel corso degli anni. Oggi, è possibile affermare che l'UE è dotata di un sistema legislativo bicamerale. Di regola, infatti, il potere legislativo è equamente diviso tra il PE ed il Consiglio. Il ruolo di co-legislatori attribuito al PE e al Consiglio riflette la doppia legittimità dell'Unione – secondo la logica propria dei sistemi federali nei quali il potere legislativo è esercitato congiuntamente da una *camera dei cittadini* (il PE, appunto) ed una *camera degli stati membri* (il Consiglio).⁴² L'assetto attuale dell'organizzazione del potere legislativo dell'UE è il risultato di una espansione incrementale del ruolo del PE. Nelle fasi iniziali del processo di integrazione europea, la funzione legislativa era monopolizzata dal Consiglio, con l'esclusione totale del PE. A partire dall'introduzione delle elezioni dirette del PE, al PE venne concesso di esprimere il proprio parere non vincolante in alcune materie, secondo la “procedura di consultazione” (nella quale il Consiglio doveva consultare il PE, senza essere tenuto però a seguirne le indicazioni). Con l'Atto Unico Europeo, il ruolo del PE fu ulteriormente ampliato con la “procedura di cooperazione” nella quale veniva consentito al PE di partecipare effettivamente al voto sugli atti legislativi dell'Unione, con la riserva però che il Consiglio poteva all'unanimità ignorare la volontà del PE. È invece solamente con il trattato di Maastricht che è stata istituita la “procedura di codecisione” che attribuisce al PE un ruolo pari al Consiglio nell'esercizio del potere legislativo europeo. Inizialmente ristretta ad un numero limitato di politiche europee, l'applicazione della procedura di codecisione è stata estesa dai successivi trattati di Amsterdam e di Nizza ad una sempre più vasta gamma di competenze dell'UE. Il trattato di Lisbona, infine, ha costituzionalizzato la procedura di codecisione, stabilendo che essa rappresenta il procedimento ordinario per l'esercizio del potere legislativo nell'UE.

A) Il procedimento legislativo ordinario

L'art. 289 TFUE afferma infatti che “la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.” Nello stabilire che la codecisione tra PE e Consiglio è la procedura legislativa *ordinaria*, il trattato ha codificato la logica bicamerale nel funzionamento del potere legislativo europeo. Allo stesso tempo, esso ha riconosciuto il cd. “metodo comunitario”, ovvero un sistema di produzione delle leggi che richiede il coinvolgimento di tutte le principali istituzioni dell'UE: Commissione, Consiglio e PE (sotto la supervisione della CGE). Le regole sul procedimento legislativo nell'UE sono contenute nell'art. 294 TFUE, e sono riassumibili così.

La Commissione europea detiene ufficialmente il monopolio dell'iniziativa legislativa. Come detto precedentemente, spetta infatti ad essa presentare una proposta legislativa al PE ed al Consiglio, dando avvio al procedimento legislativo. Allo stesso tempo, come la CGE ha affermato nella

⁴¹ Se veda A. BARBERA - T. GIUPPONI, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.

⁴² Si veda W. VAN GERVEN, *The European Union: A Polity of States and Peoples*, Oxford, 2005.

sentenza *Consiglio c. Commissione* del 2015,⁴³ la Commissione ha il potere di ritirare una proposta legislativa prima che essa venga approvata da uno dei due co-legislatori, così terminando la procedura legislativa. Il monopolio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione è stato storicamente giustificato alla luce del ruolo di garante dell'interesse generale che la Commissione gioca nel sistema istituzionale europeo. Tuttavia, è necessario qualificare la natura di tale potere. Da un lato, i trattati hanno aumentato le materie nelle quali "gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del [PE]".⁴⁴ Dall'altro, anche quando la Commissione formalmente esercita il monopolio, le proposte legislative che essa avanza sono oggi sempre di più il risultato delle richieste che riceve da altre istituzioni: se il PE può chiedere alla Commissione di presentare una proposta, il Consiglio europeo è diventato nell'ultimo decennio estremamente assertivo nei confronti della Commissione, e in molti campi oggi la Commissione agisce essenzialmente su impulso del Consiglio europeo.

Una volta presentata una proposta legislativa da parte della Commissione, essa deve essere deliberata e approvata negli stessi termini dal PE (che vota a maggioranza) e dal Consiglio (che vota di regola con voto a maggioranza qualificata). A tal fine, il trattato prevede un sistema di letture, non dissimili da quelle esistenti in altri sistemi di bicameralismo paritario. In prima lettura il PE si pronuncia sulla proposta della Commissione, eventualmente proponendo emendamenti, che sono quindi trasmessi al Consiglio. Se il Consiglio approva gli emendamenti del PE, l'atto è adottato, altrimenti gli emendamenti del Consiglio sono trasmessi al PE. A questo punto, in seconda lettura, il PE può decidere se accettare gli emendamenti del Consiglio (nel qual caso l'atto è adottato), respingere la posizione del Consiglio (con la conseguenza che l'atto non è adottato), oppure proporre nuovi emendamenti, nel qual caso la palla torna nel campo del Consiglio. Il Consiglio, a sua volta, può quindi accettare gli emendamenti del PE (nel qual caso l'atto è adottato), oppure proporre nuovi emendamenti, nel qual caso viene istituito un comitato di conciliazione: tale comitato riunisce rappresentanti del Consiglio e del PE, ed ha il compito di giungere ad un accordo tra le due camere del legislativo europeo: il cd. progetto comune. Se il comitato di conciliazione arriva ad un accordo, tale compromesso deve poi essere approvato sia dal PE che dal Consiglio nella terza lettura. Nei fatti, però, l'adozione degli atti legislativi dell'UE è spesso molto meno complessa di quanto la descrizione sopra faccia credere, visto l'uso dei cosiddetti dialoghi, o triloghi, ovvero incontri tra rappresentanti del Consiglio, del PE e della Commissione in una fase iniziale del processo legislativo per raggiungere un accordo sul testo di una proposta di legge.⁴⁵

La procedura legislativa ordinaria si applica oggi alla maggior parte delle competenze di cui gode l'UE. Con alcune differenze tecniche, essa si applica anche all'adozione del bilancio dell'UE. Ai sensi dell'art. 314 TFUE, la legge di bilancio dell'UE richiede l'approvazione sia da parte del PE che del Consiglio. Ciò attribuisce ad entrambe le istituzioni il potere di veto sull'adozione del bilancio europeo. Tuttavia, al fine di assicurare l'approvazione della legge di spesa, il trattato riduce il numero di letture previste (stabilendo che il comitato di conciliazione è convocato immediatamente dopo la prima lettura), ed introduce limiti di tempo dettagliati e vincolanti entro i quali il PE ed il Consiglio devono negoziare le proprie posizioni. Come è stato affermato in dottrina,

⁴³ C-409/13 *Consiglio c. Commissione*, 2015.

⁴⁴ Art. 298(4) TFUE.

⁴⁵ Si veda G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Diritto dell'Unione europea* 809 (2015).

il riconoscimento del ruolo di codecisione del PE nel campo della politica di bilancio rappresenta il culmine dell'affermazione del PE quale organo a tutti gli effetti del potere legislativo, e gli attribuisce una significativa abilità di plasmare le politiche UE.⁴⁶

D'altro canto, una riflessione va altresì effettuata sul ruolo del Consiglio europeo. Sebbene formalmente ai sensi dell'art. 15 TUE esso non eserciti funzione legislativa, nella prassi, il Consiglio europeo viene sovente coinvolto anche nel processo legislativo: sia perché il Consiglio europeo può dare impulso all'adozione di nuovi atti legislativi; sia perché il Consiglio può decidere di chiedere l'aiuto del Consiglio europeo per la risoluzione di problemi politici sulla legislazione da adottarsi, che il Consiglio non riesce ad affrontare.⁴⁷ Di fatto pertanto non è infrequente che il Consiglio europeo adotti delle conclusioni così di dettaglio che già pre-determinano il risultato del processo legislativo, offrendo un testo che sostanzialmente restringe sia il margine d'iniziativa della Commissione che quello d'azione del Consiglio, che pure in ultima analisi deve negoziare l'approvazione legislativa con il PE.

B) I procedimenti legislativi speciali

Nondimeno, è necessario sottolineare che accanto alla procedura legislativa ordinaria il trattato di Lisbona ha mantenuto alcune procedure legislative speciali. In tali procedure, il ruolo del PE resta limitato, poiché spetta esclusivamente al Consiglio (in tali casi per lo più all'unanimità) approvare l'adozione di un atto legislativo dell'UE. Le procedure legislative speciali sopravvivono in particolare in materie sensibili per gli stati membri – ad esempio nel campo della politica economica ed estera dell'UE. Da un lato, infatti, l'art. 311 TFUE stabilisce che il Consiglio decide all'unanimità sulle risorse proprie dell'UE – ovvero le entrate del bilancio europeo – dopo aver consultato il PE. In aggiunta, l'art. 122 TFUE, che autorizza l'adozione di misure di emergenza e solidarietà economica tra stati membri – e che è stato utilizzato per istituire il caposaldo di Next Generation EU – prevede un voto da parte solo del Consiglio, senza coinvolgimento del PE. Dall'altro lato, l'art. 312 TFUE prevede che il Consiglio stabilisce all'unanimità il quadro finanziario pluriennale dell'UE – ovvero il programma di spesa dell'UE per un periodo di minimo cinque anni – dopo aver ottenuto il consenso del PE. Sempre il consenso del PE è poi richiesto dall'art. 218(6) TFUE per la conclusione degli accordi internazionali dell'UE.

Nelle materie ove vige l'applicazione di procedure legislative speciali, il PE gioca un ruolo minore rispetto al Consiglio. Nella situazione peggiore, il PE è solamente sentito – secondo la logica della vecchia procedura di consultazione. In altri casi, si richiede che almeno il PE esprima il proprio consenso – e ciò consente in qualche modo al PE di influenzare le decisioni dal momento che in ultima analisi la sua approvazione dell'atto giuridico è indispensabile. In effetti, nella prassi il PE è stato molto abile, sia nella conclusione di accordi internazionali che nelle negoziazioni sul quadro finanziario pluriennale dell'UE, ad utilizzare la propria prerogativa di assentire alla decisione del Consiglio per guadagnarsi un posto al tavolo dei negoziati.⁴⁸ Ma naturalmente l'asimmetria di poteri tra il Consiglio ed il PE costituisce un limite dell'attuale assetto istituzionale nella sfera legislativa

⁴⁶ Si veda R. CORBETT - F. JACOBS - M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London (2005).

⁴⁷ Si veda F. FABBRINI, *The Relation between the European Council and the Council*, in 22 *European Public Law* 485 (2016).

⁴⁸ Si veda C. ECKES, *How the European Parliament's participation in international relations affects the deep tissue of the EU's power structures*, in 12 *International Journal of Constitutional Law* 904 (2014).

dell'UE, ed è necessario chiedersi se l'applicazione della procedura di codecisione non debba in futuro essere estesa pienamente a tutte le materie di competenza UE. D'altro canto, la stessa terminologia utilizzata dai trattati – con la distinzione tra procedura legislativa ordinaria e procedure legislative speciali – suggerisce che la prima dovrebbe essere la regola e le seconde una pura eccezione, in prospettiva da superare.

3.2. Il potere esecutivo

Se il potere legislativo dell'UE si è progressivamente definito nel corso degli anni, sino a dare vita ad un sistema bicamerale, incertezza permane invece per quanto riguarda la collocazione del potere esecutivo nell'UE. Con la nozione di potere esecutivo si fa qui riferimento alla funzione di governo – ovvero al potere che nei sistemi parlamentari spetta al Primo Ministro e al suo gabinetto, che nelle forme di governo presidenziali è attribuita ad un Presidente eletto dal popolo, e che nei regimi semi-presidenziali è condiviso da un Presidente direttamente eletto e da un Primo Ministro e governo responsabili dinnanzi al Parlamento. L'incertezza sulla localizzazione del potere esecutivo nell'UE⁴⁹ corrisponde quindi all'incertezza sulla forma di governo dell'UE. Eppure certamente l'UE ha un sistema di governo (da intendersi qui come distinto dalla semplice amministrazione). Infatti, per certi aspetti l'UE unisce proprietà di una forma di governo parlamentare – che si caratterizza per il rapporto fiduciario tra parlamento e governo – con proprietà di una forma di governo presidenziale – fondata invece su una netta separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo.

Le incertezze sulla collocazione del potere esecutivo nel contesto dell'UE risalgono agli albori del processo di integrazione europea. Mentre il trattato di Parigi aveva attribuito all'Alta Autorità della CECA una vasta gamma di poteri esecutivi, il trattato di Roma era stato molto più prudente nel trasferire funzioni esecutive alla Commissione, concepita più come organo tecnico, che non come esecutivo politico. Infatti, la “crisi della sedia vuota” negli anni '60, risolta poi con il Compromesso del Lussemburgo, era stata in parte determinata anche dalla resistenza francese alla trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo della CEE. Di fatto, nel quadro giuridico del trattato di Roma, un ruolo esecutivo rilevante era giocato dal Consiglio, che così svolgeva sia funzioni legislative che esecutive. In aggiunta, al di fuori dei trattati, un ruolo esecutivo di primo piano ha iniziato ad essere giocato sin dagli anni '70 dal Consiglio europeo.

L'incertezza sulla collocazione del potere esecutivo europeo è d'altra parte sopravvissuta negli ultimi trent'anni nonostante diversi tentativi di ingegneria costituzionale, finalizzati a portare chiarezza nell'assetto istituzionale dell'UE. Se sotto l'impulso di Jacques Delors, la Commissione ha acquisito a cavallo tra gli anni '80 e '90 una posizione strategica nel sistema decisionale europeo, e diversi trattati hanno cercato di consolidarne il ruolo di governo dell'UE, il suo potere è significativamente diminuito negli anni successivi. Ciò è imputabile a diversi fattori, incluso il fatto che la Commissione è divenuta sempre più intergovernativa, poiché ogni stato membro ha voluto mantenere il 'suo' commissario. Allo stesso tempo, come è emerso a partire dagli anni 2000, e successivamente durante i decenni di crisi multiple vissute dall'UE (crisi dell'euro, crisi migratoria,

⁴⁹ Si veda P. CRAIG, *The locus and accountability of executive power in the European Union*, in P. CRAIG - A. TOMKINS, a cura di, *The executive and public law*, Oxford, 2005.

crisi dello stato di diritto, Brexit, pandemia, e ora guerra in Ucraina) un ruolo esecutivo sempre più rilevante è stato preso dal Consiglio europeo – che l'ultima riforma dei trattati ha ufficialmente riconosciuto come un'istituzione dell'UE. Ma diverse ambiguità permangono, e non è facile prevedere la prospettiva di sviluppo del potere esecutivo UE. Infatti, nel corso della sua evoluzione storica recente, l'UE ha di fatto promosso simultaneamente dinamiche istituzionali di tipo sia parlamentarista che presidenzialista.

A) Elementi parlamentaristici

A partire dal trattato di Maastricht importanti riforme costituzionali sono state adottate al fine di trasformare la Commissione nel governo dell'UE. In tal senso, la strategia perseguita è stata quella di rafforzare il legame fiduciario tra la Commissione ed il PE, secondo la logica di una forma di governo parlamentare. Il trattato di Maastricht, in particolare, ha introdotto il principio che il PE deve approvare la Commissione, essenzialmente esercitando quello che nei sistemi parlamentari (come quello italiano) è il voto di fiducia al governo. Il trattato di Amsterdam ha quindi introdotto la regola che il PE approva prima la nomina del Presidente della Commissione individualmente, e dopo la Commissione nel suo complesso. E, come visto, il trattato di Lisbona oggi stabilisce che il PE elegge il Presidente della Commissione europea, su proposta del Consiglio europeo, e che esso successivamente approva il Collegio dei commissari nel suo complesso.

In aggiunta, poiché l'art. 17(7) TEU, come modificato dal trattato di Lisbona, stabilisce che il Consiglio europeo propone al PE un candidato per il ruolo di Presidente della Commissione “tenuto conto delle elezioni del PE”, nelle elezioni per il PE del 2014, i principali partiti politici europei hanno deciso di presentare dei candidati al ruolo di Presidente della Commissione, con l'intesa che il partito europeo che avesse vinto le elezioni per il PE avrebbe avuto diritto a vedere il proprio candidato incoronato come Presidente della Commissione. Questo esperimento – divenuto noto con il termine tedesco di “*Spitzenkandidaten*” (ovvero: candidati capolista) – ha avuto parziale successo. Effettivamente, in quell'occasione, il candidato del partito europeo uscito vincitore relativo dalle elezioni per il PE, Jean-Claude Juncker del Partito popolare europeo, è stato poi eletto Presidente della Commissione dal PE su proposta del Consiglio europeo.⁵⁰ Tale dinamica, seppur non priva di profili controversi, ha rafforzato la tendenza alla parlamentarizzazione della forma di governo UE. Tuttavia, la pratica degli “*Spitzenkandidaten*” non è stata riprodotta in seguito alle elezioni del PE del 2019: in questo caso, infatti, il Consiglio europeo ha proposto come Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, che non era stata candidata al ruolo da nessun partito.

In ogni caso, la possibile parlamentarizzazione della forma di governo UE non è solo il risultato del crescente rapporto di fiducia (a monte) tra il PE e la Commissione, ma anche una conseguenza del potere di censura che il PE può esercitare sulla Commissione (a valle). Come visto in precedenza, infatti, ai sensi dell'art. 17(8) TFUE il PE può approvare una mozione di censura contro la Commissione. La possibilità di esercitare una mozione di censura era già prevista nel trattato di Roma, ma essenzialmente al fine di sanzionare casi di mala gestione da parte della Commissione. Nel corso degli anni, tuttavia, il PE ha cercato di reinterpretare la censura in una forma di mozione

⁵⁰ Si veda N. PENALVER GARCIA - J. PRIESTLEY, *The Making of European President*, London, 2015; e Editorial Comment, *After the European Elections: Parliamentary Games and Gambles*, in *51 Common Market Law Review* 1047 (2014).

di sfiducia, il cui effetto è che l'intera Commissione è costretta a presentare le proprie dimissioni. La mozione di censura non è mai stata utilizzata: nel 1999, tuttavia, la minaccia di un voto di censura del PE contro la Commissione presieduta da Jacques Santer fu sufficiente a spingere l'intera Commissione a presentare le proprie dimissioni. Oggi giorno, pertanto, la Commissione opera sapendo di agire sotto la spada di Damocle del PE.

B) Elementi presidenzialistici

Se gli elementi sopra descritti potrebbero far pensare che l'UE stia diventando una forma di governo parlamentare, vi sono nondimeno diversi elementi nell'attuale assetto costituzionale europeo che spingono in una logica opposta, sul modello della forma di governo presidenziale. L'istituzione chiave in tale contesto è il Consiglio europeo. Sviluppatosi per diversi anni al di fuori dei trattati, il ruolo del Consiglio europeo è stato menzionato prima nel trattato di Maastricht, e quindi ufficializzato nel trattato di Lisbona, che ha esplicitamente assegnato al Consiglio europeo una funzione strategica nel governo dell'UE. In aggiunta, come detto, il trattato di Lisbona ha accentuato la presidenzializzazione del Consiglio europeo istituendo la figura del Presidente del Consiglio europeo. Inevitabilmente, l'istituzione del Presidente del Consiglio europeo ha ridimensionato il ruolo del Presidente della Commissione europea, dal momento che ora l'UE ha effettivamente due cariche esecutive che la rappresentano, anche sulla scena internazionale.

La crescita del ruolo esecutivo del Consiglio europeo, d'altra parte, è stata impetuosa negli anni recenti. Come politologi e giuristi hanno messo in luce, specialmente a partire dalla crisi dell'euro il Consiglio europeo è diventato il centro decisionale del sistema di governo dell'UE, assumendosi svariate responsabilità di tipo non solo strategico, ma anche gestionale:⁵¹ il Consiglio europeo ha deciso nel merito quali misure dovevano essere adottate, ed ha incaricato la Commissione di eseguire le sue decisioni. Infatti, il Consiglio europeo rivendica una forte legittimità in virtù del fatto che i suoi membri sono sia i capi di stato o governo degli stati membri che il/la Presidente della Commissione, che può quindi influenzarne l'azione dall'interno. Pertanto, nello stesso momento in cui lo sforzo di parlamentarizzare l'UE raggiungeva il suo culmine nel 2014 con gli "Sptizenkandidaten", anche il Consiglio europeo raggiungeva l'apice del suo coinvolgimento nel governo dell'UE, venendo a giocare un ruolo di esecutivo collegiale. E il fatto che nel 2019 la prassi degli "Sptizenkandidaten" non sia stata seguita suggerisce che la dipendenza della Commissione dal Consiglio europeo sia aumentata, come emerge anche dalla sistematica ricerca da parte della prima del consenso del secondo prima di avanzare le sue iniziative.

Il rafforzamento del Consiglio europeo è coerente con una dinamica istituzionale di tipo presidenziale – o, *rectius*, di separazione di poteri. Il Consiglio europeo funziona come un esecutivo collegiale: pur non essendo un'istituzione monocratica, il Consiglio europeo agisce come la presidenza (proprio come avviene nel modello svizzero, che è una variante della forma di governo presidenziale americana, ma con un direttorio di cinque persone al posto di un presidente unico).⁵² D'altra parte, all'interno del Consiglio europeo il Presidente del Consiglio europeo stesso opera

⁵¹ Si veda U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, 2014; e Editorial Comment, *An ever mighty European Council - Some recent institutional developments*, in 46 *Common Market Law Review* 1383 (2009).

⁵² Sul modello svizzero si rinvia a H. KRIESI - A. TRECHSEL, *The Politics of Switzerland*, Cambridge, 2012.

come *primus inter-pares*. Mentre la dinamica di parlamentarizzazione si basa sulla fusione di poteri tra Commissione e (la maggioranza politica del) PE, assicurata dal rapporto di fiducia tra le due, la dinamica di separazione emerge perché il Consiglio europeo è istituzionalmente diviso dal PE. Il PE, infatti, non esercita alcun ruolo nei confronti del Consiglio europeo, dal momento che (seppur il Presidente del Consiglio europeo debba apparire dinnanzi al PE dopo i vertici europei) il PE non gode di alcun potere di sfiducia nei confronti del Consiglio europeo o del suo Presidente. Allo stesso tempo, il Consiglio europeo non ha alcun potere nei confronti del PE, visto che non può sciogliere un'istituzione il cui mandato è costituzionalmente di cinque anni ex art. 14 TUE.

In conclusione, un'analisi della forma di governo dell'UE mostra tendenze in conflitto tra loro: allo stato attuale, nell'UE convivono spinte in favore di uno sviluppo di tipo parlamentare – nel quale il governo risiede nel rapporto di fiducia tra Commissione e PE – e spinte in favore di una svolta di tipo presidenziale – nella quale “il governo è costituito da istituzioni separate che esercitano congiuntamente il potere”, per usare la felice formula di Richard Neustadt.⁵³ Infatti, a rischio di semplificare una situazione complessa, sembrerebbe possibile affermare che le tendenze parlamentariste e presidenzialiste avvengono simultaneamente *ma in diverse aree di competenza dell'UE*.⁵⁴ In particolare, il ruolo esecutivo della Commissione appare consolidarsi in materie come il mercato interno, la concorrenza e l'agricoltura (che sono da più lungo tempo di competenza UE e meno salienti politicamente), mentre il Consiglio europeo agisce come vertice dell'esecutivo in campi sensibili quali il governo dell'economia, la politica estera e di sicurezza, e quella migratoria (nelle quali gli interessi degli stati membri sono oggi ancora evidenti).⁵⁵ Nella dottrina si dice spesso che nel primo caso l'UE funziona secondo una logica sovranazionale, mentre nel secondo caso secondo una logica intergovernativa. Tuttavia la distinzione epistemologica tra le due non è nitida come si presume, posto che elementi comunitari sono presenti nel funzionamento del Consiglio europeo ed aspetti intergovernativi sono sempre più evidenti nell'organizzazione della Commissione, specie a causa del criterio di un commissario per stato membro.

Detto ciò, da un punto di vista critico è necessario chiedersi se l'assetto attuale del potere esecutivo dell'UE sia sostenibile nel lungo termine. Se gli sforzi di parlamentarizzare l'UE sembrano non aver dato il risultato sperato, certamente il ruolo esecutivo del Consiglio europeo è attualmente causa di frustrazione: le difficoltà con cui esso ha fronteggiato le recenti crisi multiple vissute dall'UE suggeriscono che un esecutivo collegiale di quasi 30 persone non è l'istituzione adeguata per esercitare il potere esecutivo.⁵⁶ Se l'Unione vuole rivestire un ruolo di rilievo nel XXI secolo, è quindi necessario riflettere su quali riforme di ingegneria costituzionale potrebbero essere introdotte nei trattati, al fine di migliorare l'efficacia decisionale e la legittimità democratica del governo UE. In tale contesto, l'idea di dotare l'UE di una carica esecutiva monocratica, direttamente legittimata dai cittadini europei, potrebbe essere un'ipotesi da considerare.

⁵³ R. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidency*, New York, 1960, p. 42.

⁵⁴ Si veda S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015.

⁵⁵ Si veda P. GENSCHEL - M. JACHTENFUCHS, a cura di, *Beyond the Regulatory Polity: the European Integration of Core State Powers*, Oxford, 2013.

⁵⁶ Si veda S. FABBRINI, *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge, 2019; e H. BRUNKHORST, *Collective Bonapartism - Democracy in the European Crisis*, in *15 German Law Journal* 1177 (2014).

3.3. Il potere giudiziario

Mentre il potere legislativo ed esecutivo sono condivisi da diverse istituzioni europee, il potere giudiziario è formalmente concentrato in un unico organo: la CGE (intesa qui come inclusiva sia della Corte che del Tribunale). Da questo punto di vista, quindi, il potere giudiziario dell'UE è consolidato in una singola istituzione, incaricata di assicurare il rispetto della legge e la tutela dei diritti. Tuttavia, sarebbe errato ridurre il potere giudiziario europeo solo alla CGE. Infatti, come prima menzionato e lungamente studiato in dottrina, la chiave di volta del sistema giudiziario europeo è il rinvio pregiudiziale, che crea un meccanismo di collegamento e collaborazione tra i giudici nazionali e la CGE. Contrariamente a quanto avviene ad esempio nell'ordinamento federale americano, dove esistono due ordini separati di giudici (i giudici statali e i giudici federali), nell'UE ogni singolo giudice nazionale è contestualmente un giudice europeo nel momento in cui si trova a decidere una questione inerente al diritto dell'UE.⁵⁷ Il potere giudiziario dell'UE deve quindi più propriamente essere inteso come un ordine composito, inclusivo dei giudici nazionali.

4. Conclusione

Come è noto, il celeberrimo art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 afferma che *“Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution”*. Come questo paper ha messo in luce, l'UE – che ha un sistema sofisticato di tutela dei diritti fondamentali⁵⁸ – ha altresì un complesso regime di separazione dei poteri, e pertanto non può esservi dubbio sulla sua natura costituzionale. L'UE ha un legislativo bicamerale, con il PE ed il Consiglio che in via di principio condividono la funzione di approvare le leggi sulla base di proposte della Commissione – anche se in alcuni casi il potere legislativo è esercitato esclusivamente dal Consiglio, senza che il PE abbia pari ruolo. L'UE ha poi un esecutivo duale, con la Commissione europea e il Consiglio europeo entrambi vestiti della funzione di governare – anche se l'indirizzo politico è sempre più disposto dal Consiglio europeo mentre la Commissione esercita maggiore potere in materie di minor sensibilità politica. L'UE ha infine un giudiziario composito, centrato sulla CGE ma che coinvolge altresì tutti i giudici statali.

Coerentemente con la logica della separazione dei poteri che ispira il costituzionalismo anche la forma di governo dell'UE distingue quindi funzioni, strutture e processi. D'altro canto, come avviene in tutti i sistemi costituzionali avanzati, l'architettura costituzionale dell'UE non si limita a separare i poteri, ma li equilibra, assicurando a ciascuno un ruolo di controllo e bilanciamento sugli altri. Così, la Commissione europea, organo esecutivo, ha il monopolio dell'iniziativa legislativa – anche se ciò è più vero in teoria che in pratica. Il PE, organo legislativo, elegge il Presidente della Commissione europea, approva la Commissione nel suo complesso, e può censurarla. E il Consiglio europeo propone formalmente la nomina del Presidente della Commissione europea, mentre il Consiglio indica in accordo con quest'ultimo la lista dei Commissari. Infine, in qualità di organo che rappresenta gli stati membri, il Consiglio seleziona i giudici della CGE, che sindacano la compatibilità con i trattati di tutti gli atti giuridici

⁵⁷ Si veda M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford, 2006.

⁵⁸ Si veda M. CARTABIA, a cura di, *I diritti in azione: Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007; F. FABBRINI, *Fundamental Rights in Europe*, Oxford, 2014.

delle istituzioni UE; e il Consiglio europeo nomina i membri del Comitato esecutivo della BCE, che governa la politica monetaria.

Detto ciò, è evidente che la forma di governo dell'UE presenta anche alcune aporie, che mal si conciliano con il principio della separazione dei poteri. In particolare, il Consiglio – che è oggi organo essenzialmente legislativo – svolge tuttora funzioni di tipo esecutive. Tra l'altro il Consiglio prepara i lavori del Consiglio europeo – che è un'istituzione distinta, e formalmente priva di potere legislativo. Infatti, la subordinazione di fatto del Consiglio al Consiglio europeo ha sempre di più coinvolto quest'ultimo nell'esercizio della funzione legislativa, laddove ciò sia necessario a superare veti o contrasti, e raggiungere compromessi complessivi su pacchetti di iniziative legislative relative a materie di competenza di diverse composizioni del Consiglio. Cosa più importante, l'ascesa del Consiglio europeo non è stata bilanciata da nessun meccanismo di controllo istituzionale esterno, posto che il PE non ha nessun potere di sindacato sull'azione di quest'organo collegiale, o del suo Presidente semi-permanente. Ciò è risultato in alcune azioni da parte del Consiglio europeo che sembrano più consone ad un sistema di assolutismo monarchico che ad uno di costituzionalismo. Ad esempio, nel dicembre 2020 il Consiglio europeo ha adottato un'interpretazione del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE,⁵⁹ già approvato dal PE e dal Consiglio,⁶⁰ sostanzialmente evirandolo al fine di convincere Ungheria e Polonia ad approvare la creazione di NGEU.⁶¹

Da questo punto di vista, pertanto, la forma di governo dell'UE rimane ad oggi bisognosa di alcuni aggiustamenti costituzionali. In particolare, per quanto riguarda il potere esecutivo, le confliggenti tendenze parlamentaristiche e presidenzialistiche messe in luce in precedenza hanno determinato una certa conflittualità inter-istituzionale, e confusione da parte dei governi stranieri su quale sia “il numero di telefono dell'Europa”, per usare la nota affermazione apocrifica del Segretario di Stato americano Henry Kissinger. In prospettiva, pertanto, sembra inevitabile che l'UE ed i suoi paesi membri riflettano su come migliorare la legittimità e l'efficienza del sistema decisionale dell'UE. Questo d'altro canto è anche quanto emerso dalla recente Conferenza sul Futuro dell'Europa, che all'esito di un processo deliberativo durato un anno, dal maggio 2021 al maggio 2022, ha avanzato una serie di proposte di riforma dei trattati per migliorare la forma di governo dell'UE, aumentandone la capacità di azione esecutiva e il mandato democratico.⁶² Tra l'altro, la Conferenza ha raccomandato di attribuire al PE potere di iniziativa legislativa,⁶³ di rimuovere il voto all'unanimità nel Consiglio,⁶⁴ ma altresì di migliorare la comprensibilità del sistema istituzionale dell'UE: ad esempio “il Consiglio dell'UE potrebbe essere

⁵⁹ Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, EUCO 10/20

⁶⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, GUUE 2020 L I 433/1

⁶¹ Si vedano le critiche da parte del PE nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, P9_TA(2020)0360.

⁶² Si veda F. FABBRINI, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 443 (2021).

⁶³ Si veda Relazione Finale della Conferenza sul Futuro dell'Europa, 9 maggio 2022, Proposta 38, Raccomandazione 4.

⁶⁴ Ibid, Proposta 39, Raccomandazione 1.

chiamato Senato dell'UE e la Commissione europea potrebbe essere chiamata Commissione esecutiva dell'UE"⁶⁵.

In aggiunta, oltre ad una serie di proposte finalizzate ad aumentare la partecipazione popolare diretta nella governance dell'UE, la Conferenza sul Futuro dell'Europa ha altresì richiamato l'importanza di aumentare il mandato democratico del vertice esecutivo dell'UE. "Ciò potrebbe essere conseguito mediante l'elezione diretta del presidente della Commissione"⁶⁶. Un'idea alternativa, invece, potrebbe essere quella di introdurre un sistema di elezione diretta del Presidente del Consiglio europeo, come da me proposto alcuni anni addietro.⁶⁷ Sia come sia, appare evidente la necessità di rafforzare il potere esecutivo dell'UE, specie in un contesto geo-politico sempre più ostile. In ultima analisi, tuttavia, ciò impone di "riaprire il dibattito sulla costituzione [europea]"⁶⁸ come esplicitamente affermato dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa.⁶⁹ Sebbene l'architettura istituzionale dell'UE si conformi già ad una forma di separazione dei poteri, sembra opportuno richiamare il dibattito politico e culturale al tema di dotare l'UE di una vera costituzione che consolidi e raffini la forma di governo costituzional-democratica di questo straordinario progetto di pace, libertà e progresso continentale.

⁶⁵ Ibid, Proposta 39, Raccomandazione 3, punto secondo.

⁶⁶ Ibid, Proposta 38, Raccomandazione 4, punto primo.

⁶⁷ F. FABBRINI, *Austerity, the European Council, and the Institutional Future of the European Union*, in *Indiana Journal of Global Leg. Studies*, 2015, 22, 269.

⁶⁸ Relazione Finale cit., Proposta 39, Raccomandazione 7.

⁶⁹ Si veda anche risoluzione del Parlamento europeo *del 9 giugno 2022* sulla richiesta di convocare una *Convenzione* per la revisione dei Trattati, P9_TA(2022)0244.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it