

Concorso
548 **MINISTERO**
dell'**ECONOMIA**
e delle **FINANZE**
485 **Funzionari**

78 **Funzionari giuridico-tributari**
(Cod. TRIB)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ** *online*
per **tutte le prove**

Le funzioni di controllo politico riguardano, in particolare, **l'operato della Commissione**: solo nei suoi confronti, infatti, il Parlamento europeo è dotato di **poteri sanzionatori**, esercitabili mediante lo strumento della **mozione di censura**, la cui approvazione determina le dimissioni di tutti i membri della Commissione dalle relative funzioni (art. 234 TFUE).

La procedura di approvazione della mozione di censura da parte del Parlamento europeo è di particolare complessità, considerata la gravità delle conseguenze da essa derivanti:

- il Parlamento non può pronunciarsi sulla mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito;
- il Parlamento deve pronunciarsi a scrutinio pubblico;
- la mozione deve essere approvata *"a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo"*.

Diversamente, il controllo del Parlamento europeo **sull'attività del Consiglio** assume valore solo morale: non è, infatti, assistito da alcun potere sanzionatorio. Tale circostanza è coerente alla posizione rivestita nei rapporti reciproci: le due istituzioni, infatti, non sono legate da una relazione di dipendenza bensì si pongono a un livello paritario, condividendo una serie di funzioni.

L'assenza di un meccanismo di controllo non impedisce al Parlamento di contestare in altro modo le violazioni poste in essere dal Consiglio, facendo ricorso al sistema di tutela giurisdizionale, in particolare al **rimedio di annullamento** di cui all'art. 263 TFUE. Il Parlamento europeo può contestare due tipi di violazioni, ove concretizzatesi nell'adozione di un atto giuridico:

- il mancato rispetto delle prerogative parlamentari, integrante un vizio di incompetenza dell'atto o di violazione del principio dell'equilibrio istituzionale;
- l'inosservanza dei principi e delle regole contenute nei trattati, anche quando la violazione non riguardi direttamente le prerogative parlamentari.

► 2.6.5. Partecipazione alla procedura di conclusione di accordi internazionali.

Il Parlamento europeo, inoltre, partecipa alla procedura per la conclusione di accordi internazionali, tranne quando l'accordo riguardi *esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune* (art. 218 TFUE).

Il Parlamento europeo deve, infatti, essere **preventivamente consultato** dal Consiglio (che svolge un ruolo centrale in tale ambito), salvo le ipotesi espressamente previste dal par. 6, lettera *a*), del succitato art. 218, in cui la conclusione dell'accordo internazionale richiede necessariamente l'**approvazione** del Parlamento europeo.

3. Il Consiglio europeo.

► 3.1. Origine.

Tale istituzione trova la sua origine nella prassi di convocare riunioni tra le massime cariche politiche degli Stati membri, istituzionalizzata nel vertice tenuto a Parigi nel dicembre 1974.

La sua creazione è, successivamente, recepita nell'ambito dei trattati: a partire dall'Atto Unico europeo vengono inserite apposite norme che ne descrivono sinteticamente la composizione e le funzioni (art. 2 AUE; art. 4 TUE).

Il **Trattato di Lisbona** porta a compimento il processo di evoluzione dell'organo:

- lo include formalmente nell'ambito delle istituzioni dell'Unione;
- ne modifica la composizione;
- incide anche sulle sue modalità di funzionamento.

► 3.2. Composizione.

Il Consiglio europeo si compone dei **Capi di Stato e di governo degli Stati membri**. A tali componenti si aggiungono: il **Presidente**, eletto tra i suoi membri; il **Presidente della Commissione** (art. 15, par. 2, TFUE).

È altresì prevista la **partecipazione ai lavori dell'Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza: quest'ultimo non è un membro in senso proprio del Consiglio europeo, limitandosi a fornire assistenza nello svolgimento dell'attività dell'istituzione.

Il Trattato di Lisbona non conferma la partecipazione a livello ordinario dei ministri degli esteri dei singoli Stati membri (viceversa prevista dal previgente art. 4 TUE). Nel sistema attuale, ogni componente può decidere di farsi assistere da un ministro (non necessariamente dal ministro degli esteri) *"se l'ordine del giorno lo richiede"* (art. 15, par. 3, TUE).

Il Consiglio europeo si riunisce **due volte a semestre**, salva la possibilità di convocazione straordinaria *"se la situazione lo richiede"* (art. 15, par. 3, TUE). Le riunioni sono convocate dal Presidente dell'istituzione.

► 3.3. Funzioni.

Il Consiglio europeo svolge, in origine, una funzione di mero indirizzo politico dell'Unione. Per effetto delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, assume ulteriori competenze (inclusi compiti di carattere decisionale).

► 3.3.1. Funzione di indirizzo politico.

Il Consiglio europeo svolge una funzione di indirizzo politico dell'intera Unione: in particolare, *"... dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali"*. Tale funzione è estesa anche all'azione esterna dell'Unione, nel cui ambito *"il Consiglio europeo individua gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'art. 21"* (art. 22 TUE).

Il Consiglio europeo si configura, pertanto, come organo supremo di indirizzo politico dell'Unione.

L'esercizio della funzione di indirizzo **non può**, tuttavia, **tradursi nell'adozione di atti di carattere legislativo** (art. 15, par. 1, TUE).

Gli atti assunti nello svolgimento della sua funzione di indirizzo presentano carattere meramente politico: di conseguenza, non si configurano come atti idonei alla produzione di effetti giuridici nei confronti di terzi e, pertanto, non sono suscettibili di impugnazione innanzi alla Corte di giustizia *ex art. 263 TFUE*.

► 3.3.2. Funzioni attribuite dal Trattato di Lisbona.

Il Consiglio europeo perde la sua originaria connotazione di organo di mero indirizzo politico, per effetto delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. In particolare, viene ad assumere le seguenti competenze:

- svolge un **ruolo determinante o addirittura esclusivo nella nomina di organi monocratici**, quali il Presidente della Commissione, l'Alto rappresentante e il Presidente dello stesso Consiglio europeo;
- è, in alcuni casi, dotato di **poteri decisionali finalizzati all'integrazione o attuazione di determinate disposizioni dei trattati** (in tal senso, è chiamato a determinare, con apposite decisioni, la composizione del Parlamento europeo *ex art. 14, par. 2, TUE*, il sistema di rotazione della presidenza del Consiglio di cui all'art. 16, par. 9, TUE, nonché l'elenco delle formazioni del Consiglio ai sensi dell'art. 16, par. 3, co. 1, TUE);
- è dotato di **poteri decisionali nel quadro delle procedure di revisione dei trattati in forma semplificata** (art. 48, par. 6 e 7, TUE);
- si moltiplicano le ipotesi in cui **può intervenire, su istanza di uno Stato membro, per bloccare o rinviare una decisione del Consiglio dell'Unione**, assunta a maggioranza qualificata, in particolare nel settore della PESC e della cooperazione giudiziaria in materia penale (art. 31, par. 2, TUE; art. 82, par. 3, e 83, par. 3, TFUE).

Nel novero delle competenze attribuite dal Trattato di Lisbona risultano quindi inclusi **compiti di carattere decisionale**. Di conseguenza, gli atti assunti in tale ambito dal Consiglio europeo:

- non si configurano come atti di valore meramente politico;
- sono qualificabili come **atti** destinati a produrre effetti giuridici verso i terzi, **suscettibili di**

impugnazione innanzi alla Corte di giustizia mediante il ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 263 TFUE.

► 3.4. Modalità di deliberazione.

Il Consiglio europeo delibera **per consenso** (art. 15, par. 4, TUE): il consenso si forma, senza necessità di votazione, quando nessun componente si oppone al testo presentato dal Presidente dell'istituzione. Sono previsti casi in cui i trattati dispongono diversamente, stabilendo il criterio della deliberazione mediante votazione (espressa soltanto dai Capi di Stato e di governo, esclusi quindi il Presidente dell'istituzione e il Presidente della Commissione):

- a maggioranza qualificata (ad esempio, nel caso di nomina del Presidente, ai sensi dell'art. 14, par. 5, TUE);
- all'unanimità (ad esempio, nel caso di constatazione *ex art.* 7, par. 2, TUE, di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori fondamentali dell'Unione di cui all'art. 2 TUE);
- a maggioranza semplice (ad esempio, per l'adozione del regolamento interno *ex art.* 235, par. 3, TFUE).

► 3.5. Presidente del Consiglio europeo.

Il Trattato di Lisbona incide sulla figura del Presidente dell'istituzione:

- prevede espressamente la carica di Presidente del Consiglio europeo, al fine di garantire maggiore continuità ai lavori del Consiglio europeo;
- ne stabilisce l'individuazione mediante **nomina** da parte dello stesso Consiglio europeo, superando il sistema della turnazione semestrale tra gli Stati membri. In particolare, il Presidente è nominato con deliberazione a maggioranza qualificata, per un periodo di due anni, rinnovabili una sola volta (art. 15, par. 5, TUE).

L'art. 15 TUE prevede, altresì, una **causa di incompatibilità** all'assunzione della carica di presidente: *"il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale"* (par. 3, ultimo comma).

Il Trattato di Lisbona individua le **funzioni** assegnate al Presidente (art. 15, par. 6, TUE). Tra queste si segnalano, in particolare, due attribuzioni:

- *"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"*;
- *"assicura ... la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica esterna e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza"*.

4. Il Consiglio dell'Unione.

► 4.1. Origine e composizione.

La sua istituzione risale al Trattato istitutivo della CEE, come organo di rappresentanza degli Stati membri, che in origine accentrava l'esercizio delle funzioni legislative nei settori attribuiti alla competenza della Comunità.

Si compone di **"un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto"** (art. 16, par. 2, TUE). Si configura, pertanto, come **organo di Stati**: i suoi componenti, infatti, rappresentano direttamente i singoli Stati membri di appartenenza.

► 4.2. Funzionamento.

A differenza delle altre istituzioni politiche dell'Unione, il Consiglio non è un organo permanente: si riunisce in **formazioni differenziate**, ognuna secondo il proprio calendario di incontri, in cui gli Stati membri sono rappresentati di volta in volta dal ministro competente per la materia all'ordine del giorno. Solo due formazioni sono previste direttamente nell'art. 16 TUE:

- il Consiglio “Affari generali”, con il compito di assicurare la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio e preparare le riunioni del Consiglio europeo;
- il Consiglio “Affari esteri”, con il compito di elaborare l'azione esterna dell'Unione, secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo.

Le altre formazioni, tipizzate nella prassi, sono contenute in un apposito elenco stabilito con decisione del Consiglio europeo ai sensi dell'art. 236 TFUE. Tra queste si segnala, in particolare:

- il Consiglio “Economia e Finanza” (**ECOFIN**), composto dai ministri dell'economia e finanze degli Stati membri, con il compito di definire gli indirizzi di massima delle politiche economiche e monitorare le politiche di bilancio degli Stati membri. Si differenzia dall'**Eurogruppo** (protocollo n. 14 allegato al Trattato di Lisbona), che viceversa riunisce in modo *informale* i ministri dei paesi membri che hanno adottato l'euro, al fine di promuovere un dialogo rafforzato su questioni connesse alle responsabilità specifiche inerenti all'unione economica e monetaria.

Il Consiglio dell'Unione si avvale:

- dell'assistenza di un **segretariato generale** (art. 240, par. 2, TFUE), presieduto da un segretario generale, nominato dal Consiglio;
- dell'ausilio del **Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)**, che riunisce i rappresentanti diplomatici accreditati presso l'Unione da ciascuno degli Stati membri: in particolare, “è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo gli assegna” (art. 240, par. 1, TFUE; art. 16, par. 7, TUE).

► 4.3. La Presidenza.

La Presidenza del Consiglio è individuata in base ad un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri: in particolare, è esercitata “da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi” (dec. n. 2009/881/UE del Consiglio europeo, 1° dicembre 2009, adottata ai sensi dell'art. 236 TFUE). Tale disciplina mira ad assicurare maggiore continuità nei lavori del Consiglio rispetto al sistema previgente di mera turnazione semestrale:

- i tre Stati adottano un programma di lavoro comune per la durata di un anno e mezzo;
- ciascuno Stato membro del summenzionato gruppo, nel rispetto del criterio di rotazione paritaria, di regola esercita la Presidenza per un turno di sei mesi, mentre gli altri due Stati componenti del gruppo svolgono un ruolo di assistenza, in conformità al programma comune.

Il sistema di individuazione della Presidenza vale per tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione del Consiglio “Affari esteri”: l'art. 18, par. 3, TUE prevede, infatti, che la Presidenza è assunta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il Presidente rappresenta l'istituzione nella sua unità: in particolare, firma gli atti adottati dal Consiglio. Cura le relazioni con le altre istituzioni dell'Unione.

► 4.4. Formazione della posizione del Governo in seno al Consiglio dell'UE

Nell'ordinamento italiano, la formazione della posizione del Governo in seno al Consiglio è regolata dalla **L. 24 dicembre 2012, n. 234**, recante “*norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”. Il legislatore del 2012, riformando il sistema delineato dalla previgente L. 4 febbraio 2005, n. 11, individua nel **Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)**, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (regolato con d.P.R. 26 giugno 2015, n. 118), il soggetto deputato a concordare le linee politiche del Governo e a coordinarle con l'indirizzo espresso dalle Camere (art. 2, co. 1).

► 4.5. Funzioni e modalità deliberative.

► 4.5.1. Premessa.

Le funzioni esercitate dal Consiglio sono elencate nell'art. 16, par. 1, TUE: “*Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita*