

Jean-Claude Piris

Il servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea

(doi: 10.1439/34872)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 2, giugno 2011

Ente di afferenza:

Università degli studi di Milano Bicocca (unibicocca)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

discriminazioni nella applicazione del diritto tra cittadini che si trovavano in situazioni analoghe; ha spostato sul Giudiziario scelte che tradizionalmente sono – e che verosimilmente si vuole che continuino ad essere – in prima e in ultima battuta di competenza degli organi titolari di indirizzo politico.

Se si considera quanto sin qui detto, non si può non salutare con favore la pronuncia della Corte avente sede in Lussemburgo, che ha indicato ai giudici italiani di disapplicare l'art. 14, comma 5-ter in ragione della sua incompatibilità, con norme dotate di effetto diretto della direttiva 2008/115/CE. Ci sia consentito tuttavia di fare un'osservazione finale. Avrebbe probabilmente ragione chi osservasse che le descritte implicazioni negative non si sarebbero avute se l'Italia avesse dato tempestiva e piena attuazione alla direttiva, costituendo l'effetto diretto un principio formulato per rimediare alle gravi conseguenze, precisamente in tema di certezza del diritto ed uguaglianza dei diritti, generate dalla eventuale renitenza degli Stati membri ad adempiere gli obblighi stabiliti dal diritto europeo. E tuttavia, chiunque sia favorevole a un ordinamento che ambisca a chiamarsi ancora «stato di diritto», non può non guardare con preoccupazione a principi, come quelli elaborati dalla Corte di giustizia ed avallati dalla Corte costituzionale, che paradossalmente contribuiscono alla frantumazione della normazione prodotta a livello giurisprudenziale in una pluralità caotica di diversi indirizzi, almeno sino all'intervento auspicabilmente chiarificatore del supremo organo giurisdizionale europeo. Né può astenersi dal continuare a domandarsi se il difetto stia nel riconoscimento dei principi, nelle caratteristiche del sistema giurisdizionale integrato (statuale e sovranazionale) che se ne avvale, o nell'uno e nelle altre insieme.

Il servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea

di *Jean-Claude Piris*

Il Consiglio europeo è formato dai Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Unione europea, cui si aggiungono il Presidente, ora stabile, dello stesso Consiglio e il Presidente della Commissione. Tale organo fornisce all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Il Consiglio dell'Unione europea si compone invece dei ministri dei ventisette Stati membri, incaricati di rappresentare i propri Governi. Gli atti normativi dell'Unione europea vengono adottati dal Consiglio, su proposta della Commissione, in molti casi anche attraverso il coinvolgimento del Parlamento europeo. In materia di politica estera e sicurezza comune (PESC), in cui è richiesta la stipulazione di accordi e trattati internazionali, il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea ricoprono il ruolo di maggiore responsabilità.

Il principio del primato, la diretta applicabilità e l'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, il carattere ufficiale di ciascuna delle ventitre lingue dell'Unione, il controllo di legittimità da parte della Corte di Giustizia – adita direttamente oppure tramite rinvio pregiudiziale – su ciascun atto normativo dell'Unione europea così come su qualsiasi trat-

tato internazionale, sono tutti elementi che rendono necessaria, per il Consiglio europeo e per il Consiglio dell'Unione europea, la presenza di un Servizio giuridico indipendente, che li assista nel rispetto della normativa dell'Unione, li rappresenti nel caso di controversie di fronte alla Corte di Giustizia e li coadiuvi nel mantenimento e nel miglioramento della qualità della legislazione

Dal punto di vista amministrativo, il Servizio giuridico fa parte del Segretariato Generale del Consiglio, tuttavia esso fornisce i propri pareri al Consiglio europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alle loro rispettive articolazioni in totale indipendenza. Il Servizio giuridico è guidato da un Direttore Generale, che è anche il Consigliere giuridico (c.d. *Legal Counsel*) del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea. L'organo si compone di circa trecento funzionari, tra cui centocinquanta giuristi che lavorano in sette diverse direzioni, in ognuna delle quali è assicurata la rappresentanza di ciascuno Stato membro. Di questi, circa cinquanta (c.d. *Legal Advisors*) sono incaricati di fornire pareri giuridici al Consiglio e alle sue diverse articolazioni nonché di rappresentare il Consiglio stesso nelle controversie di fronte agli organi giurisdizionali dell'Unione. Le prime sei direzioni esercitano rispettivamente le seguenti competenze: (I): mercato interno, energia, trasporti, ambiente; (II): affari sociali, ricerca, telecomunicazioni; (III): pesca e agricoltura, unione economica e monetaria, tasse, libera circolazione dei capitali e fondi strutturali; (IV): relazioni esterne, politica estera e sicurezza comune (PESC), cooperazione e sviluppo, politica commerciale e allargamento; (V): affari istituzionali, economici e amministrativi; (VI): giustizia e affari interni. La settima direzione, denominata direzione per la qualità della legislazione, è la numericamente più consistente, con ben cento effettivi (c.d. *Lawyers Linguists*)

Tutte le riunioni del Consiglio europeo, del Consiglio dell'Unione europea e del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) sono seguite personalmente dal Consigliere giuridico o da un Direttore del Servizio giuridico, mentre ai gruppi di lavoro ed ai comitati istituiti in seno al Consiglio l'assistenza giuridica è di norma garantita da un rappresentante del Servizio. Il ruolo di consulenza del Servizio giuridico consiste essenzialmente nel rendere pareri, oralmente oppure per iscritto, su qualsiasi questione emersa nel corso della seduta. Il Servizio giuridico ha inoltre la facoltà, anche di sua iniziativa, di attirare l'attenzione del Consiglio su particolari questioni. I suoi rappresentanti possono quindi intervenire durante ogni seduta per esprimere l'opinione del Servizio e suggerire la soluzione legalmente e politicamente più idonea nel caso concreto. I pareri del Servizio giuridico possono riguardare anche la corretta individuazione da parte della Commissione europea della base giuridica prevista dai Trattati per l'adozione di un futuro atto legislativo o per la stipulazione di un accordo internazionale, oppure la conformità alle previsioni, presenti in altri atti dell'Unione europea o nei Trattati internazionali, delle disposizioni contenute in una proposta normativa (inclusa la conformità ai principi di attribuzione delle competenze, di sussidiarietà e di proporzionalità), oppure ancora possono concernere le modalità con cui una proposta può essere modificata per raggiungere correttamente gli obiettivi politici del Consiglio. Il Servizio giuridico deve inoltre controllare che la motivazione dell'atto sia adeguatamente prevista nel suo preambolo (c.d. «considerando»). Il

mancato rispetto di questi presupposti (base giuridica, conformità ai principi dell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea, obbligo di motivazione) può infatti condurre all'annullamento degli atti del Consiglio da parte della Corte di Giustizia.

Il Servizio giuridico può inoltre esprimere pareri in conformità con il Regolamento interno del Consiglio, per esempio verificando se un punto sia stato inserito entro i termini nell'ordine del giorno provvisorio, o controllando il rispetto dei *quorum* necessari per l'adozione di un atto o delle regole in merito alla pubblicità dei lavori del Consiglio, o ancora verificando la possibilità di adottare determinati atti secondo procedure scritte, oppure suggerendo la corretta interpretazione del Regolamento finanziario, delle norme in materia di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione e di accesso ai documenti, ecc. Il Servizio giuridico fornisce inoltre pareri interni allo stesso Segretariato Generale su questioni di natura amministrativo-contabile quali l'applicazione dello Statuto dei funzionari e l'interpretazione dello Statuto finanziario, esaminando anche i contratti stipulati per l'acquisto di beni immobili, mobili e di servizi. Non ultimo, il Servizio giuridico ha prestato la propria assistenza legale nell'ambito delle Conferenze intergovernative per la negoziazione dei Trattati dell'Unione europea, nel 1991 (per il Trattato di Maastricht), nel 1996 (per il Trattato di Amsterdam), nel 2000 (per il Trattato di Nizza), nel 2003 (per il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) e nel 2007 (per il Trattato di Lisbona). I pareri e i contributi scritti del Servizio giuridico si configurano come atti autonomi del Consiglio, essi vengono tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea e poi trasmessi a tutti i suoi membri.

La trattazione delle controversie dinanzi alla Corte di Giustizia, al Tribunale e al Tribunale della Funzione Pubblica impegna almeno un terzo dell'attività del Servizio giuridico del Consiglio, sebbene questa proporzione possa variare nel tempo e da un settore all'altro della legislazione. Questo tipo di competenza comporta quasi sempre la difesa tecnica del Consiglio nelle ipotesi di ricorsi di annullamento, di dichiarazione di illegittimità degli atti o di richieste di risarcimento danni. Due o a volte tre membri del Servizio giuridico vengono incaricati dal Direttore Generale di rappresentare il Consiglio nei singoli procedimenti, scegliendo ad esempio un giurista del Servizio competente nella materia oggetto della controversia che, se necessario, può essere affiancato da un altro giurista che conosca fluentemente la lingua in cui viene discusso il caso. Nella maggior parte dei casi il Consiglio si aggiudica le controversie promosse nei suoi confronti. Quando risulta soccombente, esso deve assumere tutte le misure necessarie per conformarsi al giudizio della Corte, per esempio riadottando l'atto sulla base dei corretti presupposti giuridici oppure a seguito di una nuova consultazione del Parlamento europeo, o ancora eliminando le disposizioni ritenute illegittime.

Il Servizio giuridico assume anche un ruolo centrale nel mantenimento e nel miglioramento della qualità della legislazione europea, che deve risultare il più semplice, chiara e precisa possibile per tutti i suoi destinatari, siano essi istituzioni nazionali, imprese o singoli cittadini. Sulla base dell'accordo interistituzionale del dicembre 1998, che forniva le linee-guida per la qualità della legislazione comunitaria, i Servizi giuridici delle tre istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) si riuniscono per sviluppare

e promuovere la qualità della legislazione con l'obiettivo di rendere gli atti normativi dell'Unione europea più chiari e precisi. A tal proposito, il Regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea (art. 22) dispone che: «il servizio giuridico è incaricato di verificare, in tempo utile, la qualità redazionale delle proposte e dei progetti di atti e di formulare suggerimenti di carattere redazionale all'attenzione del Consiglio e dei suoi organi» Tale compito viene svolto dai giuristi del Servizio, oltre che dalla direzione per la qualità della legislazione, che seguono l'*iter* procedurale (spesso tortuoso) di tutte le proposte di atti normativi dell'Unione attraverso le diverse articolazioni del Consiglio. La direzione per la qualità della legislazione, composta all'incirca da cento giuristi linguisti (almeno quattro per ognuna delle ventitre lingue ufficiali dell'Unione europea), è responsabile della versione finale di ciascun atto normativo adottato dal Consiglio. Essa si occupa anche di controllare che l'atto in questione mantenga esattamente lo stesso significato in ogni versione linguistica, dal momento che ciascuna di queste è ugualmente ufficiale.

Traduzione a cura di Paolo Zicchittu