



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato in “Diritto Romano e Diritto pubblico interno e sovranazionale”

Indirizzo “Processo di integrazione europea e diritto internazionale”

Dipartimento di Scienze giuridiche della società e dello sport

Settore Scientifico Disciplinare Diritto dell’Unione europea IUS/14

IL CONSIGLIO EUROPEO, CHIAVE INTERPRETATIVA DELL’EVOLUZIONE GIURIDICA E DELLO SVILUPPO POLITICO-ECONOMICO DELL’UNIONE EUROPEA

IL DOTTORE
Luigi Russo

IL COORDINATORE
Ch.mo Prof. Antonello Tancredi

IL TUTOR
Ch.mo Prof. Marco Borraccetti

CICLO XXVI
ANNO CONSEGUIMENTO TITOLO 2016

INDICE

INTRODUZIONE	5
--------------------	---

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICA DEL CONSIGLIO EUROPEO

1. <i>Premessa. La degenerazione dei nazionalismi e l'approdo all'ideale di un'Europa unita</i>	11
2. <i>L'evoluzione storica del Consiglio europeo: dalle origini del processo di integrazione europea all'Atto Unico Europeo</i>	18
2.1. <i>Il sogno europeo tra le macerie della Seconda guerra mondiale</i>	18
2.2. <i>I primi passi dell'Europa unita agli albori della «Guerra fredda»</i>	20
2.3. <i>Dalla CECA alla CEE</i>	24
2.4. <i>La «crisi della sedia vuota» e l'inizio delle riunioni informali dei Capi di Stato o di Governo</i>	28
2.5. <i>Dal Vertice dell'Aja (1969) al Vertice di Parigi (1974)</i>	30
2.6. <i>La prassi degli anni '70</i>	35
2.7. <i>Gli anni '80 e la formalizzazione del Consiglio europeo nell'Atto Unico Europeo</i>	38
3. <i>Il Consiglio europeo dalla Riunificazione tedesca alla fine del XX secolo</i>	42
3.1. <i>Il Consiglio europeo nel Trattato di Maastricht</i>	43
3.2. <i>Il Consiglio europeo di Bruxelles del 1993 e la «corsa» verso il Trattato di Amsterdam</i>	51
4. <i>Il Consiglio europeo e il Trattato di Nizza</i>	58
5. <i>Il «Rapporto Solana» e la riforma del Consiglio europeo</i>	61
6. <i>Il Consiglio europeo nei lavori della Convenzione europea</i>	64
7. <i>Il fallimento del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa»</i>	71
8. <i>Il contributo del Consiglio europeo alla nascita del Trattato di Lisbona</i>	75
9. <i>Il Consiglio europeo e l'attuale contesto politico-economico</i>	84

CAPITOLO II

IL CONSIGLIO EUROPEO: LA NATURA, IL FUNZIONAMENTO E LA PRASSI PIÙ RECENTE

<i>1. La natura giuridica del Consiglio europeo</i>	91
<i>2. Il funzionamento</i>	97
<i>2.1. La composizione</i>	97
<i>2.1.1. I Capi di Stato e di Governo degli Stati membri</i>	98
<i>2.1.2. Il Presidente del Consiglio europeo</i>	101
<i>2.1.3. Il Presidente della Commissione europea</i>	105
<i>2.1.4. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza</i>	108
<i>2.1.5. Il Consiglio europeo e i ministri</i>	110
<i>2.2. L'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo</i>	111
<i>2.3. I processi decisionali</i>	114
<i>2.3.1. Il potere contrattuale nel Consiglio europeo</i>	117
<i>3. Le funzioni e le competenze</i>	121
<i>4. La prassi: il Consiglio europeo e le recenti sfide dell'Unione europea</i>	125

CAPITOLO III

IL CONSIGLIO EUROPEO E LE ALTRE ISTITUZIONI EUROPEE

<i>1. Premessa. Il ruolo odierno del Consiglio europeo nell'architettura istituzionale dell'Unione europea</i>	139
<i>2. Il Consiglio europeo e la Commissione europea</i>	140
<i>2.1. Il Consiglio europeo e la Presidenza della Commissione</i>	150
<i>3. Il Consiglio europeo e il Consiglio</i>	156
<i>4. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo</i>	164
<i>5. Il Consiglio europeo e la Corte di Giustizia dell'Unione europea</i>	171

CAPITOLO IV

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

<i>1. Il Consiglio europeo e il sogno tradito di un'Europa federata</i>	174
<i>2. L'odierno squilibrio istituzionale dell'Unione europea</i>	177
<i>3. Il futuro dell'Unione: le possibili prospettive di una nuova forma di governo dell'Unione europea</i>	181
<i>3.1. La riforma dell'Esecutivo</i>	182
<i>3.2. La riforma del Parlamento europeo e del potere legislativo nel suo insieme</i>	184
<i>3.3. Osservazioni finali</i>	186
 BIBLIOGRAFIA	189
 INDICE DEI DOCUMENTI	197

INTRODUZIONE

Oggetto di questo lavoro è lo studio dell'evoluzione storica e della disciplina giuridica del Consiglio europeo nonché l'analisi degli effetti scaturiti dalla natura a esso riconosciuta dal *Trattato di Lisbona* sull'equilibrio istituzionale dell'Unione europea, in vista dei suoi possibili sviluppi futuri.

Le ragioni nelle quali risiede la scelta di affrontare uno studio di tal genere affondano le proprie radici nella comune presa d'atto dell'incisività dell'azione del Consiglio europeo manifestatasi in particolar modo negli ultimi anni, in conseguenza non solo del suo inserimento definitivo tra le istituzioni ufficiali dell'Unione europea, ma, soprattutto, del momento di grave crisi economica nel quale si inserisce la riforma del Trattato di Lisbona, apice del *new intergovernmentalism* impostosi progressivamente all'indomani dell'entrata in vigore del *Trattato di Maastricht*.

Sebbene in effetti, come si avrà modo di dimostrare, la storia e la prassi dell'integrazione europea abbiano da sempre affidato a tale organo un ruolo d'impulso allo sviluppo dell'Unione, l'urgenza di far fronte alle ricadute della crisi del mercato immobiliare statunitense scoppiata nel 2007 – ben presto giunte anche in Europa – ha accentuato il ruolo di guida del Consiglio europeo, il quale ha assunto la gestione della fase di emergenza, forte del ruolo politico ancora una volta affidatogli dal Trattato di Lisbona e della volontà dei Capi di Stato e di Governo di agire in prima persona nella ricerca di soluzioni quanto più vantaggiose allo stato delle proprie economie, talvolta mediante l'utilizzo di strumenti e procedimenti straordinari.

Tuttavia, per poter apprezzare e analizzare nella giusta prospettiva il ruolo del Consiglio europeo nell'attuale stato evolutivo del processo di integrazione europea, si ritiene imprescindibile dare inizio a questo lavoro proponendo un inquadramento storico di quest'organo, operante già molti decenni prima che si provvedesse a definirne la natura giuridica e a disciplinarne normativamente le funzioni, l'organizzazione e il funzionamento.

Invero, il Consiglio europeo comparve per la prima volta in un atto giuridicamente vincolante nel 1986, allorquando all'articolo 2 dell'*Atto Unico*

Europeo fu previsto che «Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno».

Il motivo per il quale, per lungo tempo, non fu neanche presa in considerazione la possibilità di formalizzare l'esistenza di quest'organo – in riferimento a cui è stata predisposta un'esaustiva disciplina giuridica soltanto nell'ultimo decennio – è da rintracciarsi nella causa che suggerì degli incontri periodici tra i Capi di Stato e di Governo già nel lontano 1961 ovvero quella di soccorrere alla debolezza degli organi comunitari ordinari, incapaci di promuovere lo sviluppo delle Comunità e di accompagnare e sorreggere l'integrazione economica garantendo un parallelo processo di cooperazione politica, specie nel campo degli affari esteri.

Per molto tempo risultò, dunque, strumentale al successo di quei «Vertici» – e di conseguenza al progresso del percorso integrativo – mantenere il Consiglio europeo al di fuori del circuito istituzionale poiché, secondo un convincimento generale, diversamente esso non avrebbe potuto esercitare liberamente il ruolo cui era preposto.

Le dinamiche intervenute nel corso degli anni cominciarono, tuttavia, a richiedere l'assunzione di importanti decisioni politiche ed economiche che reclamarono – per la debolezza delle istituzioni di allora – un coinvolgimento sempre più diretto del Consiglio europeo, ormai, di fatto, pienamente inserito nel circuito istituzionale. Queste ragioni, dunque, giustificarono il primo formale riconoscimento di quest'organo nell'Atto Unico Europeo cui seguirono le innovazioni apportate dal Trattato di Maastricht che promosse il Consiglio europeo a «organo» della struttura comunitaria, grazie a quelle disposizioni che non solo ne consacrarono il ruolo di impulso allo sviluppo dell'Unione e alla definizione degli orientamenti politici generali (articolo 4, *ex art. D*, commi 1, 2 e 3), ma che predisposero altresì meccanismi di raccordo con le istituzioni comunitarie, oltre ad attribuirgli un'importante funzione nell'ambito della PESC.

Il processo riformatore del Consiglio europeo di certo non si concluse nel 1992, ma proseguì ancora negli anni successivi sino a quando il Trattato di Lisbona – recependo la disciplina del fallito *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* – ne consacrò la natura di istituzione ufficiale dell'Unione europea (articolo 13 TUE), dotandola di una Presidenza stabile e disciplinando altresì, tra gli altri aspetti, le sue funzioni, la sua composizione, l'articolazione delle sue riunioni e il sistema di votazione (articolo 15 TUE).

Quanto è stato or ora esposto, spiega la *ratio* della struttura nella quale si articola il presente lavoro che prevede infatti – al *Primo capitolo* – una ricognizione storica del processo che ha accompagnato la creazione e l'evoluzione del Consiglio europeo, organo a lungo posto al di fuori di una cornice giuridica ben definita e che, per ciò, ha preso corpo, acquisito funzioni e definito il suo ruolo nella prassi sviluppata nel tempo, in risposta agli avvenimenti che hanno caratterizzato più generalmente il percorso dell'integrazione europea.

Essendosi affidato al Consiglio europeo il ruolo di motore politico del processo di integrazione europea, si è ritenuto opportuno introdurre questa prima parte del lavoro dando conto dell'idea politica di base che sorresse il progetto di un'Europa unita, in modo tale da mettere in risalto quanto seguito abbiano avuto quegli intenti originari la cui realizzazione sarebbe inevitabilmente ricaduta su quegli stessi organi investiti del compito di indicare le tappe dello sviluppo politico della futura Unione europea e dunque, in primo luogo, proprio sul Consiglio europeo. A seguire, si è deciso di suddividere l'*excursus* storico tenendo conto dei momenti che hanno segnato le trasformazioni di quest'organo, ovvero: il periodo intercorso tra la sua nascita e l'Atto Unico Europeo, il lasso di tempo che va dalla Riunificazione tedesca alla fine del Novecento, la prassi dei primi anni del XXI secolo e il Trattato di Nizza, il *Rapporto Solana* e le altre proposte di riforma, il Consiglio europeo nel *Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* e, infine, il Consiglio europeo nella sua nuova veste di istituzione dell'Unione europea.

Concluso questo *Primo capitolo*, concentrato esclusivamente sull'evoluzione storica e sulla prassi del Consiglio europeo formatasi sino al suo ingresso nella compagine istituzionale, si procederà ad analizzarne – nel *Secondo*

capitolo – il profilo giuridico, tramite l’approfondimento della disciplina normativa ad esso dedicata dal *Trattato sull’Unione europea*, dal *Trattato sul funzionamento dell’Unione europea* e dal *Regolamento interno* di cui esso stesso si è dotato (Decisione 2009/882/UE).

Preliminarmente si vorrà dar conto della natura giuridica del Consiglio europeo così come consacrata dal Trattato di Lisbona e, di seguito, esaminare la disciplina del suo funzionamento interno, riservando un’attenzione particolare alla composizione di tale istituzione, nell’ambito della quale siedono non soltanto i Capi di Stato o di Governo – soggetti ontologicamente appartenenti a tale consesso – ma, altresì, il nuovo *Presidente del Consiglio europeo* eletto ormai stabilmente con un mandato di due anni e mezzo, nonché il *Presidente della Commissione europea* e, nella forma della sola partecipazione, l’*Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza*.

Su queste ultime due figure – oltre che sull’omessa presenza dei ministri degli esteri, un tempo membri di diritto – si concentrerà un’analisi specifica al fine di cominciare a comprendere che tipo di rapporto lega il Consiglio europeo alle altre istituzioni dell’Unione, tema oggetto di trattazione del *Terzo capitolo*. Quindi, si approfondiranno le questioni che attengono all’organizzazione dei lavori del Consiglio europeo, ai processi decisionali, alle funzioni e alle competenze ad esso riservate.

A conclusione di questo *Secondo capitolo*, si darà conto, inoltre, del *modus operandi* di tale organo negli ultimi anni, al fine di valutare – a confronto con la prassi analizzata nel *Primo capitolo* di questo lavoro – quanto su di esso abbia influito la scelta di creare un quadro normativo entro il quale operare, regole in larga parte, come si analizzerà, derivate dall’adozione di un approccio fortemente intergovernativo.

L’analisi sull’evoluzione storica e sull’attività giuridica del Consiglio europeo cui si dedicano i primi due capitoli di questo lavoro, sarà posta, nel *Terzo capitolo*, in connessione con l’impianto istituzionale europeo nel suo complesso. Tramite questo raccordo si cercherà di comprendere i rapporti di forza all’interno dell’Unione europea con lo specifico intento di indagare le ricadute derivanti dal

progressivo inserimento di un organo, quale il Consiglio europeo (di stampo prettamente intergovernativo), nella compagine istituzionale.

Uno sguardo particolarmente attento verrà rivolto alle dinamiche che stanno caratterizzando il rapporto con la Commissione europea (nonché tra i rispettivi Presidenti). Quest'ultima, infatti, da sempre ha temuto che un rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo avrebbe potuto ulteriormente ostacolare il difficile perseguimento di un interesse comune superiore differente dal semplice compromesso di natura intergovernativa, il quale invece, il più delle volte, è teso a rassicurare le aspirazioni nazionaliste.

In forza dell'analisi sviluppata si offriranno le *riflessioni conclusive* nelle quali si vorrà tentare di prospettare le evoluzioni possibili dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato di Lisbona, talvolta apparso inadeguato nel dare risposte alle esigenze e alle emergenze emerse in Europa in questi ultimi anni.

Invero, la crisi economica abbattutasi sull'Unione europea ha, di certo, messo in luce non soltanto i limiti delle competenze a essa attribuite in materia economica ma, soprattutto, le deficienze del sistema politico-istituzionale.

I timori della Commissione europea – ai quali si accennava poco sopra – in vista dell'ingresso del Consiglio europeo nell'architettura istituzionale, effettivamente, non furono del tutto infondati. Sebbene la vigorosa azione di quest'ultimo negli anni più recenti possa giustificarsi in virtù della straordinarietà e dell'imponenza di questa crisi, è anche vero che, nei fatti, la Commissione europea ha sofferto una perdita di *leadership* non indifferente la cui conseguenza principale è stata, di frequente, l'abbandono del perseguimento dell'interesse generale (un'inversione di tendenza sembrerebbe registrarsi soltanto a seguito delle elezioni europee del maggio 2014). A ciò si aggiunge anche il ridimensionamento del Parlamento europeo – istituzione per antonomasia rappresentativa dei cittadini europei – escluso dalla costruzione delle strategie che hanno condotto alla ricerca di misure volte ad arginare la crisi economico-finanziaria.

Di contro, si è assistito al rinvigorimento della funzione di coordinamento del Consiglio nonché al progressivo rafforzamento del Consiglio europeo, segno del tentativo – riuscito – degli Stati membri economicamente più forti di imporre

una visione particolarista dei problemi da affrontare, generando così frizioni che, a lungo andare, hanno favorito un clima politico teso fortemente percepito dalle popolazioni, tra le quali si è andato diffondendo un insistente clima di sfiducia ben presto cavalcato dai movimenti antieuropeisti.

In questo scenario è chiaro a tutti che l'assetto istituzionale dell'Unione europea necessita ancora di un ulteriore ripensamento. Se da una parte, anche in una rosea prospettiva federalista, agli Stati dovrà pur sempre essere riservato uno spazio di intervento, dall'altra bisognerà provvedere al rafforzamento delle istituzioni sopranazionali e, più in generale, a una riforma complessiva del potere esecutivo e legislativo dell'Unione europea in grado di creare un vero e proprio spazio politico europeo.

A queste questioni si dedicheranno, infatti, gli ultimi paragrafi delle *riflessioni conclusive* dando conto delle ipotesi che si ritengono capaci di consentire un riequilibrio della dialettica tra metodo comunitario e metodo intergovernativo avendo in mente l'obiettivo originario che ispirò, all'indomani della Seconda guerra mondiale, il processo di integrazione dei popoli europei.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICA DEL CONSIGLIO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Premessa. La degenerazione dei nazionalismi e l'approdo all'ideale di un'Europa unita – 2. L'evoluzione storica del Consiglio europeo: dalle origini del processo di integrazione europea all'Atto Unico Europeo – 2.1. Il sogno europeo tra le macerie della Seconda guerra mondiale – 2.2. I primi passi dell'Europa unita agli albori della «Guerra fredda» – 2.3. Dalla CECA alla CEE – 2.4. La «crisi della sedia vuota» e l'inizio delle riunioni informali dei Capi di Stato o di Governo – 2.5. Dal Vertice dell'Aja (1969) al Vertice di Parigi (1974) – 2.6. La prassi degli anni '70 – 2.7. Gli anni '80 e la formalizzazione del Consiglio europeo nell'Atto Unico Europeo – 3. Il Consiglio europeo dalla Riunificazione tedesca alla fine del XX secolo – 3.1. Il Consiglio europeo nel Trattato di Maastricht – 3.2. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 1993 e la «corsa» verso il Trattato di Amsterdam – 4. Il Consiglio europeo e il Trattato di Nizza – 5. Il «Rapporto Solana» e la riforma del Consiglio europeo – 6. Il Consiglio europeo nei lavori della Convenzione europea – 7. Il fallimento del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» – 8. Il contributo del Consiglio europeo alla nascita del Trattato di Lisbona – 9. Il Consiglio europeo e l'attuale contesto politico-economico

1. Premessa. La degenerazione dei nazionalismi e l'approdo all'ideale di un'Europa unita

Nell'estate del 1941, nei giorni in cui Adolf Hitler si accingeva ad invadere l'Unione Sovietica, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colomni scrivevano: «tutti gli uomini ragionevoli riconoscono ormai che non si può mantenere un equilibrio di stati europei indipendenti con la convivenza della Germania militarista a parità di condizioni con gli altri paesi, né si può spezzettare la Germania e tenerle il piede sul collo una volta che sia vinta. (...) Il problema che in primo luogo va risolto, e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani. Il crollo della maggior parte degli stati del continente sotto il rullo compressore tedesco ha già accomunato la sorte dei popoli europei, che o tutti insieme soggiaceranno al dominio hitleriano, o tutti insieme entreranno, con la caduta di questo in una crisi rivoluzionaria in cui non si troveranno irrigiditi e distinti in solide strutture statali. (...) E quando, superando l'orizzonte del vecchio

continente, si abbracci in una visione di insieme tutti i popoli che costituiscono l'umanità, bisogna pur riconoscere che la federazione europea è l'unica garanzia concepibile che i rapporti con i popoli asiatici e americani possano svolgersi su una base di pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire, in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero globo»¹.

Il *Manifesto di Ventotene* – di cui si è riportato un estratto – rappresenta uno dei primi progetti politici volti a promuovere la federazione degli stati europei, in quegli anni sotto il fuoco del secondo conflitto mondiale, figlio di un nazionalismo estremo e radicale.

Fu, dunque, l'Italia fascista uno dei Paesi dai quali iniziò a prendere forma il convincimento che una cooperazione tra gli Stati europei fosse ormai inevitabile, che fosse fallita quella concezione in base alla quale la sicurezza e la difesa della nazione fossero perseguibili soltanto attraverso lo scontro armato con gli altri popoli in virtù di una presupposta superiorità morale o, peggio ancora, biologica.

Ma le ragioni che spinsero molti intellettuali, in periodi non sospetti, e, di lì a breve, alcuni attori politici europei, a sostenere l'opportunità di avviare il processo di integrazione europea, a parere di chi scrive, sono da rintracciarsi – se non addirittura già in epoche immediatamente successive alla nascita degli stati nazionali² al fine di recuperare il concetto culturale e politico di «Europa»

¹ Così A. SPINELLI, E. ROSSI, E. COLORNI, *Per un'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941.

² Si pensi, tra gli altri, al filosofo britannico William Penn (1644-1718) che nel 1693 scriveva: «se i principi sovrani d'Europa (...) volessero — in forza della medesima ragione che in antico indusse gli uomini a mettersi in società, vale a dire sotto la spinta dell'amore per la pace e per l'ordine — convenire per incontrarsi, rappresentati dai loro delegati, in una Dieta universale, in Stati generali o in Parlamento, e se stabilissero, in questo incontro, regole di giustizia che ogni principe sarebbe tenuto a osservare; se convenissero di riunirsi ogni anno, o almeno una volta ogni due o tre anni, ovvero ogni qualvolta ne ravvisassero la necessità; e formalmente convenissero di chiamare loro sovrano questa Dieta imperiale, Parlamento o Stato d'Europa; se, infine, convenissero di portare al cospetto di questa sovrana assemblea tutte le divergenze pendenti fra uno Stato sovrano e l'altro, che le ambasciate non avessero trovato modo di risolvere prima che l'assemblea desse inizio alle sue assise; se, inoltre, si accordassero acciocché — nel caso in cui una delle potenze componenti la Dieta rifiutasse di sottomettere le sue pretese alla maggioranza, ovvero di attendere le decisioni e di portarle ad effetto, o semplicemente ne tardasse la messa in pratica, superando la scadenza stabilita nelle risoluzioni dell'assemblea — tutte le altre potenze sovrane, riunite in un'unica grande forza, costringessero lo Stato in questione a sottomettersi, a pagare i danni alla parte lesa e le spese ai regni che gli hanno imposto la sottomissione; ebbene, allora certamente l'Europa otterrebbe finalmente la pace tanto agognata e tanto necessaria per i suoi tormentati abitanti. In questo modo, nessuna nazione avrebbe la potenza e la possibilità di

dell'epoca rinascimentale (contrapposto all'uso puramente geografico del termine dell'era medievale) – nel tentativo di contrapporsi alla deriva dell'evoluzione storica del concetto di *nazione*, dai primi decenni dell'Ottocento alla successiva affermazione dei totalitarismi novecenteschi, le cui conseguenze sono a tutti ben note.

Ebbene, gli anni successivi alla Rivoluzione Francese conosciuti come *Periodo del Terrore*, seguiti dall'instaurazione del potere napoleonico e dalla sottomissione di molti paesi europei al dominio francese, determinarono la crisi del cosmopolitismo illuministico – generatore di «leggi valide per ogni governo, in qualsivoglia parte del mondo si fosse, sotto qualunque clima, e con tradizioni diversissime»³ – e ispirarono l'affermarsi di un approccio, al contrario, particolarista, volto alla ricerca dell'identità di ogni singolo individuo e di ciascun popolo. Secondo questo nuovo movimento culturale che prese il nome di *Romanticismo*, il patrimonio di valori culturali, linguistici e religiosi che appartengono ad una comunità di soggetti – e che ne costituirebbe in un certo qual modo lo spirito originario – non poteva più essere definito secondo le logiche razionali tanto care all'*Illuminismo*, convinzione che andò crescendo nel tempo e che diede vita ad un diffuso antirazionalismo volto alla condanna della *ragione*, accusata «di non riuscire a cogliere il nucleo più profondo della realtà»⁴.

Furono l'Italia e soprattutto la Germania dei primi decenni del XIX secolo le aree geografiche europee nelle quali il pensiero filosofico romantico fu pervaso

contrastare le decisioni prese, cosicché la pace sarebbe conquistata e mantenuta in Europa», così W. PENN, *An Essay towards the present and future peace of Europe*, in www.thefederalist.eu.
Altrettanto importante, inoltre, il contributo del conte Claude-Henri de Saint-Simon il quale, nei giorni in cui si riuniva il Congresso di Vienna, ragionò sull'esistenza di interessi comuni alla società europea generalmente considerata (quali le scienze, le arti, la legislazione, il commercio, l'amministrazione, l'industria) che, al pari dei valori che identificano una società nazionale, suggeriscono conseguentemente l'esistenza di un patriottismo europeo da tutelarsi mediante il modello rappresentativo inglese. De Saint-Simon, infatti, pur immaginando una monarchia europea ereditaria, considerava imprescindibile la natura democratica della federazione europea prospettata, da garantirsi mediante l'elezione (tramite le corporazioni) dei membri della Camera dei comuni del c.d. *Grande parlamento*. Ma la lungimiranza di de Saint-Simon fu tale che, con un secolo di anticipo, il conte ipotizzò che l'epoca dell'unificazione europea da lui auspicata – unico rimedio possibile al bisogno di pace che il Congresso di Vienna era chiamato a ristabilire – «è lontana ancora da noi, e guerre spaventose, rivoluzioni molteplici devono affliggere l'Europa durante l'intervallo che ci separa da essa», cfr. C. H. DE SAINT-SIMON, *La riorganizzazione della società europea*, in www.thefederalist.eu.

³ Così F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 1998, 17-23.

⁴ Cfr. L. GEYMONAT, *Storia del pensiero filosofico e scientifico (L'Ottocento)*, IV, 1, Milano, 1988, 30.

da un forte sentimento patriottico che condusse a una ridefinizione del concetto illuministico di «nazione». Vi fu «la tendenza a convertire il riconoscimento, teorico, dell'esistenza di una nazione italiana e di una nazione tedesca con proprie caratteristiche inconfondibili, nella organizzazione pratica di uno “Stato nazionale” italiano e tedesco»⁵, la scoperta di una nazionalità originaria esistente – sebbene frustrata e soffocata – e di «una individualità storica [con] proprie caratteristiche, non soltanto etniche e linguistiche, ma di tradizione e di pensiero» che avrebbero costituito il diritto di ciascuna nazione «di poter liberamente esprimere “anche” sul terreno politico, oltre che su quello letterario, artistico, musicale, ecc., questa sua anima, questo suo spirito, proprio di lei e di nessun altro popolo»⁶.

Illuminante, al riguardo, fu il contributo di Johann Gottfried Herder – filosofo tedesco coniatore del termine *nazionalismo* – il quale si oppose strenuamente all'espansionismo delle forze armate napoleoniche e «al tentativo di diffondere una comune cultura di matrice francese in popoli che avevano al proprio interno una storia e una tradizione differente, forse meno sviluppata ma non meno nobile di quella francese»⁷. Herder, infatti, nel rivendicare dignità alla nazione tedesca e non agli Stati nei quali si suddivideva la Germania di quel tempo, propose un'idea di nazione «agli antipodi di quella (...) tipica del pensiero francese»⁸ *roussoiano* secondo cui la nascita di una nazione sarebbe necessariamente legata a una volontà politico-statale di carattere prettamente razionale fondata su un *contratto sociale* stipulato tra popolo sovrano e Stato (*Staatsnation*), priva di una qualsivoglia «natura nazionale spontanea e antecedente al volere umano»⁹ (*Kulturnation*). Con toni ancor più netti, Johann Gottlieb Fichte, richiamando il popolo tedesco a uno scatto di orgoglio per la difesa dell'unica patria tedesca, giunse addirittura a definire quest'ultima «la nazione eletta, il popolo di dio, la depositaria della verità, la più autentica

⁵ Così F. CHABOD, *L'idea di nazione*, cit., 17-23.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Così G. TREBBI, *Il concetto di nazione: le interpretazioni classiche. Lezione del Professor Giuseppe Trebbi* in www.sp.units.it, 2.

⁸ *Ivi*, 3.

⁹ *Ivi*, 3.

incarnazione dello spirito»¹⁰, parole accusate, qualche decennio dopo, di avere ispirato la dottrina nazionalsocialista e l'azione politica della Germania hitleriana.

Le vicende politiche del XIX secolo – quali le Guerre napoleoniche, il Risorgimento Italiano e la conseguente nascita del Regno d'Italia nel 1861 o ancora l'Unificazione della Germania nell'Impero tedesco nel 1871 – avevano dunque sollecitato la ricerca di una coscienza nazionale contrapposta a quella universale tipica dell'Illuminismo settecentesco, per la quale l'uomo, cittadino del mondo, è colui che «non adotta un paese [ma] guarda l'universo come sua patria»¹¹. In un certo senso, si potrebbe sostenere che se nel Settecento vi fu l'affermazione del concetto inclusivo di nazione quale *dèmos* – ossia in termini di cittadinanza democratica e sovrana scevra da qualsiasi tipizzazione di carattere culturale – nel secolo successivo si assistette, invece, alla prevaricazione di una visione completamente opposta di nazione basata esclusivamente sull'*éthnos*, ovvero una nazione costituita da un unico popolo diverso da altri per ragioni culturali, storiche e linguistiche.

Il concetto di nazione che andò formandosi nel corso del XIX secolo, comportò il diffondersi di un sentimento patriottico sempre crescente che, da una parte, consentì la nascita di nuovi Stati – come l'Italia e la Germania – liberatisi dal dominio straniero e, dall'altra, rafforzò gli Stati europei già esistenti, i quali, convinti oramai della propria superiorità ontologica e in piena seconda rivoluzione industriale, pianificarono una politica coloniale, volta alla conquista dei paesi extraeuropei più poveri, politicamente più fragili ma, allo stesso tempo, ricchi di materie prime.

Il cosiddetto *Imperialismo ottocentesco* fu, dunque, la prima espressione di quel nazionalismo esasperato che avrebbe condotto non solo l'Europa ma il mondo intero a uno dei conflitti più disastrosi della storia dell'umanità. La consapevolezza della propria identità, da cui derivò l'esaltazione del proprio *Io* nazionale, la crescita economica quale effetto dell'industrializzazione, il sorgere di teorie sull'evoluzione della specie ben presto utilizzate dai governi allo scopo di dimostrare la superiorità genetica della propria razza, furono tutte

¹⁰ Così L. GEYMONAT, *Storia del pensiero filosofico e scientifico (L'Ottocento)*, cit., 30.

¹¹ Cfr. *Le Dictionnaire de l'Académie Française*, I, Parigi, 1798, 321.

giustificazioni – e non le sole – atte a perseguire una politica espansionista dettata non soltanto da esigenze di carattere economico ma, altresì, dalla necessità di costituire nuovi equilibri politici tra le grandi potenze europee.

I mutamenti geopolitici dell'Europa di fine Ottocento dovuti all'irrobustimento delle grandi nazioni europee – oramai politicamente ed economicamente solide – non valsero a mantenere un clima di pace.

Invero, il dibattito storiografico sull'individuazione delle cause dello scoppio della Prima guerra mondiale, videro contrapposti, da una parte, coloro che difesero le ragioni dei paesi della *Triplice Intesa* – secondo i quali la guerra non fu altro che la reazione inevitabile all'aggressività e all'espansionismo tedesco a difesa della democrazia liberale contro l'autoritarismo «per l'indipendenza dei popoli e del principio di nazionalità»¹² – e, dall'altra, chi sostenne soprattutto le posizioni dei tedeschi, costretti, in qualche modo, a difendersi da un «tentativo di strangolamento delle proprie energie espansive, alla negazione ostinata, da parte delle altre potenze, di quel ruolo cui l'impero guglielmino riteneva di avere diritto sul terreno dei rapporti internazionali, ivi comprese le iniziative coloniali»¹³; secondo una terza interpretazione – elaborata da Vladimir Ilyich Lenin – la Prima guerra mondiale non fu altro che il «risultato di uno scontro interimperialistico, delle forme e delle contraddizioni proprie dello sviluppo capitalistico»¹⁴.

Dal dibattito che si è cercato di sintetizzare risalta immediatamente un dato innegabile: qualsiasi siano stati i motivi che condussero l'Europa al primo dei due conflitti mondiali – la difesa della democrazia liberale, l'autodeterminazione della Germania o lo sviluppo capitalistico – è certo che tutto ciò ha avuto origine dall'evoluzione protezionistica del concetto di «nazione» che, seppur sviluppatosi nelle varie realtà sociali europee in modi differenti e peculiari, tendeva a un obiettivo comune, eminentemente esclusivo, ovvero porre ciascun popolo europeo

¹² Cfr. A. GIBELLI, *La Prima Guerra Mondiale*, in *La Storia*, VIII, Milano, 1993, 759.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, 761. L'Autore riporta le parole dello stesso V.I. Lenin – tratte dalla sua opera *L'imperialismo fase suprema del capitalismo* (in *Opere*), 22, Roma, 1966 – il quale si domandava: «Quale altro mezzo poteva esserci, in regime capitalistico, per eliminare la sproporzione tra lo sviluppo delle forze produttive e l'accumulazione di capitale da un lato, e dall'altro la ripartizione delle colonie e delle "sfere di influenza" del capitale finanziario, al di fuori della guerra?».

in una posizione di supremazia politica ed economica, giustificata da una presupposta superiorità ontologica nei confronti degli altri.

I traumi scaturiti dalla Grande Guerra del '15-'18 non valsero a interrompere lo slancio nazionalista che, al contrario, assunse proprio, negli anni a seguire, le forme più radicali, dando vita a movimenti e regimi autoritari e totalitari¹⁵.

Sebbene la dottrina sia concorde nel distinguere il fascismo italiano dal nazionalsocialismo tedesco – il primo avente l'obiettivo «di rendere potente uno stato che alla fine dell'impero romano era stato sempre debole»¹⁶, il secondo mirante «a porre uno stato già potente al servizio di un'idea sovrastatale, rivoluzionaria e razzista, basata sull'espansione e sullo spazio vitale, in grado di superare tutti i tradizionali limiti degli stati e del potere»¹⁷ – è facile rintracciare il tratto comune che caratterizzò queste due ideologie e i risultati, tra tutti, che una politica di tal genere produsse: lo scoppio della Seconda guerra mondiale, una lotta tra la difesa della democrazia, come non mai umiliata e violentata, e il desiderio spasmodico di affermarsi e di sottomettere tutto ciò che è «altro» da sé sotto la bandiera di un nazionalismo oramai incontrollato e incontrollabile.

Approfondire e riflettere sulle ricadute che la degenerazione del nazionalismo comportò nelle vite dei popoli di tutto il mondo, costituisce il punto

¹⁵ Non mancarono, anche negli anni intercorrenti tra le due guerre, intellettuali che sentirono la necessità di sollecitare i governi e la società europea tutta a superare la prospettiva nazionalista in favore dell'unità europea. Nel 1922 fu pubblicato il libro «Paneuropa» del politico e filosofo austriaco Coudenhove Kalergi, un progetto per tappe mirante ad un'unione politica e doganale dell'Europa, che ebbe, a differenza di tanti altri, un certo seguito nelle cancellerie e negli ambienti politici europei del tempo, ma che fu successivamente criticato e poi abbandonato data l'opposizione del governo italiano, inglese e tedesco.

Sulla stessa linea ricordiamo altri contributi, quali il saggio di J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, XXV, Madrid, 1930, secondo cui le nazioni avevano ormai raggiunto, da più di un secolo, la loro massima espansione che nessuna guerra avrebbe più potuto mutare e che fosse dunque necessario trascendere il modello dello stato nazionale in nome di un progetto più grande. In particolare, secondo il filosofo spagnolo, «la situación auténtica de Europa vendría (...) a ser ésta: su magnífico y largo pasado la hace llegar a un nuevo estadio de vida donde todo ha crecido; pero a la vez las estructuras supervivientes de ese pasado son enanas e impiden la actual expansión. Europa se ha hecho en forma de pequeñas naciones. En cierto modo, la idea y el sentimiento nacionales han sido su invención más característica. Y ahora se ve obligada a superarse a sí misma. Éste es el esquema del drama enorme que va a representarse en los años venideros. ¿Sabrá libertarse de supervivencias, o quedará prisionera para siempre de ellas? Porque ya ha acaecido una vez en la historia que una gran civilización murió por no poder sustituir su idea tradicional de Estado».

¹⁶ Cfr. K. D. BRACHER, *Il Nazionalsocialismo in Germania*, in *La Storia*, IX, Milano, 1993, 463.

¹⁷ *Ibidem*.

di partenza di questo primo capitolo, che ha come scopo quello di descrivere l'evoluzione storica del Consiglio europeo, motore indiscusso della costruzione europea avviata all'indomani della Seconda guerra mondiale e, tutt'oggi, unico soggetto dotato della forza potenziale per portare a termine quel progetto di un'Europa federale già auspicato nel Manifesto di Ventotene. La chiave storica, infatti, è necessaria ai fini di un completo e corretto inquadramento preliminare di tale istituzione, figlia delle vicende storiche, politiche, sociali ed economiche che hanno interessato parallelamente l'Europa sino ai nostri giorni: tale inquadramento si rivelerà di fondamentale importanza nell'ambito della successiva analisi del Consiglio europeo in una prospettiva strettamente giuridica, che a sua volta consentirà di porre quest'ultimo in rapporto al più generale assetto istituzionale dell'Unione e ai suoi possibili sviluppi.

2. L'evoluzione storica del Consiglio europeo: dalle origini del processo di integrazione europea all'Atto Unico Europeo

Prima di addentrarsi nell'analisi dell'istituzione «principe» dell'Unione europea, il Consiglio europeo, tramite uno studio che indaghi i diversi profili che la caratterizzano nonché gli effetti tangibili della sua azione propulsiva nel campo politico-istituzionale, economico e sociale dell'Unione europea, si ritiene imprescindibile ripercorrere innanzitutto le tappe fondamentali che avviarono il percorso comunitario, al fine di comprendere le ragioni che condussero alla nascita di tale consesso.

2.1. Il sogno europeo tra le macerie della Seconda guerra mondiale

In premessa, si è già avuto modo di individuare le radici più profonde del processo di integrazione europea, avviato in risposta ad una dottrina – il *nazionalismo* – che andò affermandosi in Europa durante tutto l'Ottocento, maturando a tal punto da gettare non soltanto il Vecchio continente, ma il mondo

intero, nell'atroce conflitto scoppiato nel 1939, apice di un'*escalation* di eventi che videro il trionfo di regimi totalitari ispirati alla cultura della morte e della sopraffazione.

In effetti, se si guarda agli avvenimenti politici successivi al termine della Prima guerra mondiale, emerge chiaramente che l'Europa non avesse ancora compreso l'urgenza di soffocare i patriottismi diffusi nell'intero continente – sopiti dalla guerra appena combattuta, ma pronti a riemergere di lì a breve – e che gli stati nazionali, nell'efficace espressione del filosofo spagnolo Ortega y Gasset, fossero ormai giunti «hace un siglo, o poco menos, a su máxima expansión [y que] no puede hacerse nada con ellos si no es trascenderlos»¹⁸.

In quegli anni, come si è detto, si imposero in buona parte del continente varie forme di totalitarismo e autoritarismo – bolscevico, nazionalsocialista, fascista, franchista – che i governi europei democratici sopravvissuti e il disorientamento delle masse popolari furono incapaci di prevenire e di arginare, consentendo in tal modo il fallimento degli accordi firmati a Versailles nel 1919 e il conseguente abbandono dell'obiettivo strategico, a garanzia di un equilibrio politico mondiale, di appoggiare e sostenere la nascita di una stagione democratica nella Germania post-bellica: circostanza che favorì la disastrosa ascesa al potere di Adolf Hitler in un sussulto di orgoglio nazionale.

A distanza di qualche decennio, l'Europa ripiombò ancora una volta negli orrori della guerra, ma, già da allora, non mancarono proposte miranti al superamento del modello dello stato nazionale in vista della costruzione di un'Europa unita e pacificata¹⁹.

Invero, nel 1940 Winston Churchill presentò al governo francese di Paul Reynaud un progetto di unificazione franco-inglese nell'ambito della difesa, della politica estera e degli affari economici e finanziari. L'idea avanzata dal primo ministro del Regno Unito, in seguito rifiutata dal nuovo governo del nazionalista Philippe Pétain malgrado il favore di Charles de Gaulle, rappresentò in ogni caso la prova che l'ascesa dei totalitarismi tra le due guerre mondiali – seppur in certo qual modo inconsapevolmente agevolata dall'apatia e dalla cecità delle

¹⁸ Così J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, cit., 199.

¹⁹ Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, E. COLORNI, *Per un'Europa libera e unita*, cit.

democrazie europee – mantenne viva da più parti la visione europeista e favorì il convincimento, di fronte allo scoppio di un altro terribile conflitto bellico di cui tale ascesa si rese responsabile, che la sovranità nazionale avrebbe dovuto cedere il passo a un'improcrastinabile sovranità condivisa tra tutti i popoli europei.

Un importante impulso alla prospettiva unitaria fu dato, inoltre, dai movimenti della *Resistenza* sparsi per l'Europa, nei quali si tentò di comprendere la radice di fondo della tendenza alla deificazione dello Stato nazionale.

Di fondamentale importanza fu, ad esempio, il contributo della teoria federalista sorta attorno alla rivista *L'Ordre Nouveau*. Essa raccolse intellettuali quali Robert Aron, Claude Chevalley, Arnaud Dandieu, Daniel-Rops, Denis de Rougemont e Alexandre Marc, che credevano nel c.d. *federalismo integrale* (o *globale*) – differente dall'altro filone del pensiero federalista rappresentato dal *Movimento Federalista Europeo* di matrice italiana, fondato da Altiero Spinelli e concentrato fondamentalmente sulla trasformazione della struttura istituzionale dello «stato nazionale» – esteso non soltanto al livello delle istituzioni, ma anche alle relazioni sociali ed economiche²⁰.

Ad ogni modo, com'è noto, i tentativi politici di porre freno alla barbarie che ancora una volta stava sconvolgendo l'Europa e l'esortazione di vari intellettuali affinché la società europea uscisse dallo stato di assuefazione in cui era caduta ribellandosi a quei regimi portatori di morte e distruzione rimasero inascoltati.

2.2. *I primi passi dell'Europa unita agli albori della «Guerra fredda»*

Terminata la guerra, lo scenario politico-economico internazionale mutò profondamente e una nuova guerra, questa volta ideologica, avrebbe segnato la storia dell'Occidente vedendo contrapposti gli Stati Uniti d'America, da una parte, e l'URSS, dall'altra.

²⁰ Si ricordino, tra gli altri, Henri Frenay, membro della Resistenza francese e presidente dell'Unione dei Federalisti Europei (UEF), l'olandese Hendrik Brugmans, cofondatore e primo presidente dell'UEF, ed Eugene Kogon.

Ciò che preme qui analizzare, ad ogni modo, riguarda il destino dell'Europa che, perduta la *leadership* politica e soffocata dal potere delle due superpotenze, riuscì però a imboccare la via che avrebbe condotto al lungo processo di integrazione dei suoi popoli, continuando, pur sempre, a mantenere il ruolo di palcoscenico principale dei giochi politici di quel tempo. A riprova di ciò, fu proprio la ricerca di una soluzione alla questione tedesca la causa che scatenò il riemergere di una nuova battaglia politica, ovvero la lotta per l'egemonia sull'Occidente combattuta d'ora in avanti, e per molti decenni ancora, tra le due superpotenze URSS e Stati Uniti d'America, e che comportò, per prima cosa, la scelta di suddividere la Germania in un blocco occidentale di ispirazione liberalista a guida inglese e statunitense, e in un blocco orientale, occupato dall'Unione Sovietica. Fu, però, immediatamente chiaro che una soluzione di tal fatta al problema non sarebbe stata sufficiente e che fosse necessario – in quadro internazionale profondamente mutato – ripensare all'Europa nel suo complesso, guardando al Vecchio continente, da secoli impegnato in una perenne lotta fratricida sorda al richiamo delle comuni radici, in un'ottica unitaria, capace di scongiurare, come primo effetto, un avvicinamento irreparabile della Germania al blocco comunista e di garantire, a lungo raggio, uno stato di pace quanto più solido e duraturo.

Accanto a tali motivi si aggiunse, inoltre, l'ulteriore esigenza di fare dell'Europa unita un soggetto nuovo, autonomo e indipendente dalle due superpotenze emergenti U.S.A. e U.R.S.S., non tanto nell'intento di aggiungere alla guerra egemonica che tra di esse stava per combattersi un nuovo concorrente spinto anch'esso da una politica di potenza ma, semmai, al fine di introdurre nello scenario internazionale – quasi in un bisogno di riscatto che potesse cancellare il sigillo del nazionalismo e del militarismo impresso ormai all'Europa, restituendole l'antica figura di culla della civiltà occidentale – una nuova esperienza federalista, la cui ragion d'essere avrebbe riposato su un bisogno di pace non più rinviabile.

Tuttavia, il progetto di un'Europa rinnovata, unita e per così dire sanificata maturato negli ambienti culturali, faticò inizialmente a concretarsi stante la fragilità politica ed economica delle cancellerie europee strette dagli interessi

sovietici e statunitensi, contrari a uno scenario politico in cui l'Europa potesse federarsi e acquisire una crescente autonomia sul piano internazionale e, piuttosto, favorevoli a una ricostituzione degli Stati nazionali europei, perfette prede della loro politica espansionistica. Soltanto a un certo punto, con lo scoppio della Guerra Fredda, gli U.S.A. ritennero al contrario necessario favorire l'unificazione dell'Europa occidentale al fine di evitare uno scivolamento di quei paesi sotto l'egida sovietica. Con l'adozione del *Piano Marshall* fu possibile, infatti, una ristrutturazione dell'economia europea che – a prescindere dalle valutazioni storiografiche e politiche volte a comprendere le ragioni che spinsero gli Stati Uniti d'America a promuovere tale piano – consentì un repentino superamento della crisi postbellica e una riduzione delle barriere commerciali tra i paesi europei, vincolati, a quel punto, a una politica di integrazione.

Come si diceva poco sopra, un ruolo fondamentale nel processo di costruzione dell'Europa unita ebbero già i movimenti di resistenza nonché le varie organizzazioni federaliste sorte in quegli anni le quali ebbero il merito, a fronte della debolezza politica dei governi, di tenere costantemente viva nella coscienza dei popoli l'urgente necessità di addivenire ad un'unificazione ormai non più rinviabile. Se, in effetti, una grande sollecitazione provenne dalla politica americana – che innegabilmente favorì tale processo, spingendo anche i Paesi più forti a partecipare al nuovo piano economico di rilancio dell'Europa a patto di una cooperazione tra di essi – i movimenti federalisti europei riuscirono in particolar modo a divulgare la tesi, di cui si è poco sopra accennato, secondo la quale l'Europa federata avrebbe dovuto costituire nello scenario internazionale un modello diverso e alternativo a quello sovietico e statunitense frenando così la reticenza dei governi e dei partiti nazionali a cedere porzioni di sovranità a favore di un nuovo soggetto politico sovranazionale²¹. Diversi furono, in effetti, tali movimenti tra i quali merita di essere ricordato lo *United Europe Movement* promosso da Winston Churchill, il quale, già nel famoso *Discorso alla gioventù*

²¹ In effetti, le cancellerie europee si mossero sin dall'inizio in modo disorganico. Se, da una parte, l'Italia e il Belgio si schierarono su posizioni favorevoli all'integrazione dei popoli europei, la Francia di De Gaulle e la Gran Bretagna del governo laburista di Clement Attlee continuarono a perseguire una politica volta all'autoaffermazione, avente l'obiettivo di elevarsi a diretti interlocutori delle due superpotenze, quasi a voler recuperare quel prestigio internazionale ormai venuto meno negli ultimi decenni.

accademica tenuto all'Università di Zurigo nel 1946, aveva auspicato la nascita degli Stati Uniti d'Europa²². Essenziale fu però il ruolo del *Comitato di Coordinamento Internazionale dei Movimenti per l'unificazione europea*, nato a Parigi nel 1947 – presto ridenominato *Comitato di Coordinamento* – il quale convocò nel 1948 il *Congresso dell'Aja*, primo vero momento federale europeo. Tra il 7 e il 10 maggio di quell'anno, tutti i maggiori gruppi europeisti – salva la pesante assenza del *Movimento per gli Stati Uniti socialisti d'Europa* – discussero sul modello migliore cui l'Europa del dopoguerra avrebbe dovuto ispirarsi ed emersero due diverse prospettive, l'una sostenuta dai c.d. *federalisti* e, l'altra, dai

²² Cfr. W. CHURCHILL, *Discorso alla gioventù accademica*, Zurigo, 1946: «Vorrei parlarvi del dramma dell'Europa. (...) Qui è l'origine di gran parte delle culture, delle arti, della filosofia e della scienza, nell'antichità come nei tempi moderni. Se un giorno l'Europa si unisse per condividere questa eredità comune, allora tre o quattrocento milioni di persone godrebbero di felicità, prosperità e gloria in misura illimitata. Tuttavia proprio in Europa è sorta quella serie di terribili conflitti nazionalistici (...). E qual è la condizione in cui è stata ridotta l'Europa? (...). Eppure esiste un rimedio che, se fosse generalmente e spontaneamente adottato dalla grande maggioranza dei popoli in molti Paesi, come per miracolo potrebbe trasformare l'intera scena e rendere in pochi anni tutta l'Europa, o almeno la maggior parte di essa, libera e felice com'è oggi la Svizzera. Qual è questo rimedio sovrano? Esso consiste nella ricostruzione della famiglia dei popoli europei, o in quanto più di essa possiamo ricostituire, e nel dotarla di una struttura che le permetta di vivere in pace, in sicurezza e in libertà. Dobbiamo creare una specie di Stati Uniti d'Europa (...). Vi è ancora bisogno di altri fiumi di sofferenze? L'incorreggibilità umana è la sola lezione della Storia? Che regni la giustizia, la pietà e la libertà! I popoli devono solo volerlo, e tutti realizzeranno il loro desiderio più caro. Vi dirò ora qualcosa che vi sorprenderà. Il primo passo verso la ricostruzione della famiglia europea dev'essere un'alleanza fra la Francia e la Germania. Solo così la Francia potrà recuperare il suo ruolo di guida morale e culturale dell'Europa. Non vi può essere rinascita dell'Europa senza una Francia spiritualmente grande e senza una Germania spiritualmente grande. La struttura degli Stati Uniti d'Europa, se costruita bene e con lealtà, sarà tale da rendere meno importante la forza materiale di un singolo Stato. Le Nazioni piccole conteranno come le grandi e verranno considerate per il loro contributo alla causa comune. I vecchi Stati e principati della Germania, riuniti liberamente per reciproca convenienza in un sistema federale, potranno prendere i loro posti individuali in seno agli Stati Uniti d'Europa. (...) Ma devo avvertirvi. Forse rimane poco tempo. In questo momento godiamo di un periodo di tregua. I cannoni hanno smesso di sparare. I combattimenti sono cessati; ma non sono cessati i pericoli. Se dobbiamo costruire gli Stati Uniti d'Europa, non importa sotto quale nome, dobbiamo cominciare adesso».

Nelle parole di Churchill appena riportate si può scorgere il ruolo che il politico inglese immaginava per la Gran Bretagna, la quale non avrebbe dovuto far parte integrante degli Stati Uniti d'Europa, rimanendo ad essi estranea in un rapporto di amicizia e di supporto insieme agli Stati Uniti d'America. L'idea di Churchill in favore, al contrario, di una partecipazione attiva del proprio paese al progetto europeo poggiante piuttosto sull'asse franco-inglese – in verità già da lui stesso proposto nel 1940 al governo francese, spinto dall'urgenza di fermare la politica aggressiva di Hitler – che non sulla pacificazione franco-tedesca, fu da lui definitivamente maturata l'anno successivo, in occasione del discorso di presentazione dello *United Europe Movement* tenuto alla *Royal Albert Hall* di Londra. Ad ogni modo, va chiarito che, nonostante la posizione personale di Churchill appena esposta, il *Movimento Europa Unita* da lui ideato si fece ben presto promotore, come si vedrà a breve, di una visione sul futuro dell'Europa non di stampo federale, ma piuttosto confederale, orientata al mantenimento della sovranità degli stati in un'ottica di cooperazione internazionale intergovernativa.

ribattezzati *unionisti*. Mentre i primi proposero l'elaborazione di una vera e propria Costituzione europea, redatta da un'Assemblea eletta direttamente dai cittadini, e di una Carta dei Diritti fondamentali dell'uomo la cui applicazione sarebbe stata salvaguardata e garantita da un organo giudiziario a ciò preposto, gli unionisti spinsero per la realizzazione di un'unione politica da costruirsi mediante il suggerimento di misure pratiche via via proposte da un'Assemblea europea, al contrario non eletta direttamente dai cittadini ma composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali. Al termine dei lavori, il Congresso optò per l'istituzione del *Consiglio d'Europa* – organismo internazionale fondato nel maggio del 1949 col *Trattato di Londra* la cui missione sarà la promozione della democrazia e la tutela dei diritti umani e dello stato di diritto in Europa – composto da un'Assemblea consultiva indipendente dai governi e da un Comitato dei Ministri con funzioni operative²³. Il risultato fu dunque il frutto di un compromesso tra le due anime, una terza via che potesse colmare le distanze emerse in sede di dibattito e che condusse all'adozione di quello che sarebbe stato conosciuto come «metodo funzionalista», ovvero la graduale realizzazione dell'integrazione europea per settori e funzioni che avrebbero naturalmente condotto l'Europa, a detta di molti politici e intellettuali del tempo, verso la tanto agognata unificazione politica.

I tempi per compiere il grande passo della costruzione della nuova Europa erano ormai maturi e una generazione di intellettuali e politici cresciuti tra le due guerre, forti di un certo bagaglio culturale e da tempo alla ricerca faticosa di una base sociale su cui far leva, era pronta a lavorare concretamente a tale progetto.

2.3. Dalla CECA alla CEE

Nell'ambito del quadro descritto nel precedente paragrafo emerse la figura di Jean Monnet, economista e diplomatico francese, il quale comprese bene che la creazione di una comunità europea, con proprie istituzioni, dovesse passare

²³ Com'è noto, nell'ambito del Consiglio d'Europa fu adottata a Roma, il 4 novembre 1950, la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), firmata da tutti i Paesi membri del Consiglio. Successivamente, nel 1959 si diede vita alla *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo* (Corte EDU) chiamata ad assicurarne l'applicazione e il rispetto.

necessariamente da una riconciliazione tra la Francia e la Germania. Il riavvicinamento tra i due Stati si sarebbe potuto compiere, nel progetto di Monnet, grazie ad una prima forma di cooperazione – aperta a qualsiasi altro Paese che ne avesse voluto far parte – nella produzione del carbone e dell'acciaio. La scelta di tale settore per dare avvio al processo di integrazione europea non fu per nulla casuale, ma strategicamente pensato a fronte della necessità di limitare l'utilizzo tedesco delle vaste distese di carbone fossile del Ruhr, in grado di facilitare un temibile e insperato riarmo della Germania, in cambio di un suo graduale reinserimento al tavolo della diplomazia internazionale: in altri termini, si trattava di un'offerta che l'europeista Adenauer, Cancelliere tedesco a quel tempo, non avrebbe di certo potuto rifiutare, consentendo così l'avvio del percorso comunitario.

Monnet presentò tale progetto all'allora ministro degli esteri francese Schuman il quale, in accordo col proprio Governo, accettò l'iniziativa diffondendo la notizia al mondo intero in un famoso discorso pronunciato nel maggio del 1950.

Com'è noto, la Dichiarazione Schuman ebbe effettivamente il merito di dare slancio a un nuovo e rivoluzionario capitolo della storia d'Europa, permettendo la nascita della *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* (CECA) cui aderirono – oltre alla Francia e alla Germania – l'Italia, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo²⁴. Ma la novità rappresentata da questa nuova formazione di stati risedette, soprattutto, nell'aver intuito che il percorso riformatore della nuova Europa dovesse avvenire attraverso l'attuazione di un procedimento sovranazionale, il quale effettivamente consentì una prima e concreta forma di solidarietà tra paesi europei disposti a rinunciare a una parte della propria sovranità che «avrebbe gradualmente favorito un'unione di tipo

²⁴ Malgrado l'indubitabile sostegno di Winston Churchill per l'iniziativa promossa dalla Francia, il governo laburista di Attlee non permise l'ingresso della Gran Bretagna nella nuova famiglia europea sostenendo che la CECA fosse lontana dai principi socialisti, ma piuttosto improntata sull'ideologia capitalista, temendo, altresì, di dover cedere il controllo di alcune industrie recentemente nazionalizzate.

economico per settori (...) e [che] avrebbe condotto lentamente anche a un'unificazione politica dell'Europa»²⁵.

Il successo della CECA fu, in fin dei conti, possibile grazie alla struttura istituzionale per essa immaginata dal *Trattato di Parigi* del 1951, il quale istituì, tra gli altri, organi sopranazionali, indipendenti dai Governi, e dunque capaci di superare gli interessi particolari in un'ottica eminentemente comunitaria. Il Trattato creò, in particolare, un'*Alta Autorità*, i cui membri avrebbero dovuto agire in piena indipendenza dai governi dei paesi di provenienza, un *Consiglio dei Ministri*, rappresentante dei governi con funzione di armonizzazione dell'azione dell'Alta Autorità e della politica economica degli stati membri, un'*Assemblea di deputati con funzioni di controllo*²⁶ e una *Corte di Giustizia* che assicurasse il rispetto del diritto comunitario nella sua interpretazione e giusta applicazione.

Monnet e Shuman furono dunque sostenitori della cosiddetta *teoria funzionalista* la quale evidentemente, con la nascita della CECA, riuscì a imporsi a dispetto di tante altre tesi sorte in quegli anni e prevalse ancora una volta allorquando, scoppiata la guerra di Corea, si temette un'offensiva sovietica sull'Europa e un riarmo della Germania. L'urgenza di creare un'opposizione militare al rischio paventato indusse gli americani a proporre il c.d. *Piano Acheson* – dal nome dell'allora Segretario di Stato americano – cui si contrappose il *Piano Pleven*, promosso dalla Francia, per la realizzazione di un «esercito europeo». Nel 1951 si aprì a Parigi una conferenza tra i paesi aderenti alla CECA nella quale si tentò – con lo stesso approccio funzionalista che aveva permesso la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio – di dar vita a un'organizzazione di difesa dell'Europa e che vide l'importante contributo di Jean Monnet e dell'allora Presidente del Consiglio italiano Alcide De Gasperi. Quest'ultimo si batté per il successo della *Comunità Europea di Difesa*, sostenendo non soltanto che l'Europa, essendo in prima linea minacciata da

²⁵ Così G. GRIMALDI, *La Comunità politica europea: la storia di un tentativo a cinquant'anni di distanza*, in www.storiadelmondo.com.

²⁶ I cui membri erano inizialmente delegati dai Parlamenti nazionali sino al 1979, anno in cui entrò in vigore l'Atto annesso alla Decisione del Consiglio europeo del 20 settembre 1976 che dava attuazione alle disposizioni di cui all'art. 138.3 del TCE.

un'invasione sovietica, dovesse dire «una parola di fermissima volontà di pace»²⁷, ma comprendendo che una collaborazione di tal genere avrebbe facilitato l'obiettivo dell'unità politica implicando il coordinamento della politica estera tra quei paesi e l'istituzione di un *Ministro della Difesa europeo*.

Sotto lo stimolo degli USA fu così firmato il *Trattato CED*, nel quale fece breccia la pressione federalista di Spaak, di Spinelli e di De Gasperi, poiché si conferì all'Assemblea della CECA, che assunse così le vesti di una costituente europea, l'incarico di progettare la *Comunità Politica Europea* (CPE). I lavori dell'Assemblea terminarono il 10 marzo del 1953 con l'approvazione di un progetto che prevedeva la creazione di un organismo federale unitario che riunisse le finalità e gli organi di cui erano state singolarmente dotate la CECA e la CED, composto da una *Camera dei Deputati* (o *Camera Bassa*) eletta a suffragio universale, da un *Senato* (o *Camera Alta*) formato da rappresentanti dei parlamenti nazionali, da un *Consiglio Esecutivo* presieduto da un soggetto eletto dalla *Camera Bassa* responsabile di fronte al *Parlamento*, da un *Consiglio dei Ministri* nazionali e, infine, da una *Corte di Giustizia*.

Ma il destino della CED e della CPE era strettamente legato alla ratifica da parte degli Stati firmatari e il voto contrario dell'Assemblea nazionale francese pose un freno al processo di costruzione dell'Europa unita creando un clima di generale frustrazione in tutto l'Occidente. All'opposizione prevedibile dei comunisti francesi, salutata con orgoglio dai «compagni» di tutta Europa, si aggiunse l'ostilità inaspettata di Charles de Gaulle il quale probabilmente, dopo la morte di Stalin, non vide più nell'URSS una minaccia, decidendo così di reagire alla svolta federalista a difesa della sovranità della propria nazione.

La miopia della Francia nell'aver affossato il primo vero progetto costituzionale di un'unione di stati e di popoli europei – ovvero il primo tentativo di creare una federazione quando ancora il ricordo della guerra e l'entusiasmo collettivo attorno all'immagine dell'Europa unita avrebbero potuto traghettare naturalmente il continente verso la federazione – costeranno care all'Europa, oggi ancora più di allora incapace di abbandonarsi a tale svolta.

²⁷ Cfr. D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, 1990, 15.

Ad ogni modo, la bocciatura della CED non interruppe il processo di integrazione e, nel giugno del 1955, i ministri degli esteri di sei paesi decisero di creare la *Comunità Europea dell'Energia Atomica* (Euratom) e la *Comunità Economica Europea* (CEE), i cui Trattati istitutivi furono firmati a Roma il 25 marzo 1957.

Sebbene lontani dal prevedere una struttura istituzionale al pari di quella elaborata nel 1953 dall'Assemblea costituente, i *Trattati di Roma* proponevano un assetto governativo simile a quello della CECA, con una *Commissione* portavoce degli interessi comunitari, composta da membri indipendenti, un *Consiglio* formato dai ministri competenti degli stati membri, un' *Assemblea* (Parlamento) composta da rappresentanti dei cittadini, inizialmente designati con un sistema di elezione di secondo grado, e un *Tribunale di Giustizia*, anche in questo caso chiamato a sorvegliare la corretta interpretazione e applicazione dei Trattati.

2.4. La «crisi della sedia vuota» e l'inizio delle riunioni informali dei Capi di Stato o di Governo

Rinviando a un momento successivo l'analisi approfondita della dinamica istituzionale che governerà l'Europa sino ai giorni nostri, preme a questo punto ripercorrere le tappe dell'ascesa al potere in Francia del generale de Gaulle, fondamentali al fine di comprendere l'origine dei «Vertici» dei Capi di Stato o di Governo che, dal 1961, acquisiranno un ruolo via via crescente nel percorso di costruzione dell'Europa unita, sino a costituire l'istituzione chiave – sotto la nomenclatura di «Consiglio europeo» – dell'attuale Unione europea.

Nel giugno del 1958 Charles de Gaulle veniva nominato Presidente del Consiglio e, una volta approvata la nuova Costituzione, sarebbe divenuto, nel dicembre dello stesso anno, il primo Presidente della Quinta Repubblica francese. Come si è visto in precedenza, l'allora generale de Gaulle aveva ottenuto, nell'agosto del 1954, il fallimento del Trattato CED e, conseguentemente, della Comunità Politica Europea, ergendosi a custode della sovranità francese e dell'autonomia dell'Europa dall'imperialismo statunitense.

Invero, durante la sua attività politica e sino al raggiungimento del più alto vertice della rinnovata Repubblica francese, de Gaulle maturò un crescente sentimento patriottico, convinto che la Francia dovesse recuperare quel prestigio storico perduto, affermando la propria *leadership* in Europa in antitesi alla Gran Bretagna – contro il cui ingresso nella CEE si oppose strenuamente – nonché difendendo l'autonomia delle forze nucleari francesi (la *Force de frappe*) e l'indipendenza della Francia dalla politica interventista del presidente statunitense Kennedy sull'Europa. L'orgoglio che caratterizzò l'azione politica di de Gaulle si tradusse, dunque, nella difesa del concetto di «Stato nazionale» e in una visione dell'Europa differente da quella, a suo dire, utopistica che aveva ispirato l'avvio del percorso comunitario. Secondo de Gaulle, sarebbe stato controproducente proseguire sulla via della mortificazione della sovranità degli stati europei – chiamati a cedere propri poteri a favore di istituzioni sovranazionali prive di una legittimazione democratica – ma, piuttosto, si sarebbe dovuto restituire dignità e forza ai governi nazionali, i quali avrebbero potuto di volta in volta stabilire l'opportunità di stringere accordi intergovernativi su taluni temi grazie alla collaborazione tra i rispettivi ministeri e a periodiche riunioni tra i Capi di Stato o di Governo.

La tesi confederale di Charles de Gaulle, che ad ogni modo stavolta non frenò la nascita della CEE e dell'EURATOM per ragioni di convenienza economica e militare della Francia stessa, fu ben presto presentata ai *partner* europei nei famosi *Piani Fouchet* – mai approvati per l'*impasse* venutasi a creare attorno alla questione dell'ingresso della Gran Bretagna nelle Comunità – nei quali si propose un assetto istituzionale tipicamente confederale al progetto da più parti sollecitato di una vera e propria unione politica europea²⁸.

²⁸ Nell'autunno del 1961 l'ambasciatore francese a Copenaghen, Christian Fouchet, presentò un progetto ridenominato successivamente *Piano Fouchet I*, che proponeva la nascita di una unione di stati sovrani le cui istituzioni sarebbero state: un Consiglio, composto dai Capi di Stato o di Governo o dai ministri degli esteri, che si sarebbe dovuto riunire periodicamente e che, di fatto, avrebbe costituito l'organo decisionale di questa nuova architettura, esprimendo decisioni all'unanimità; una Commissione composta da alti funzionari col compito di supportare i lavori del Consiglio; una Assemblea parlamentare competente su questioni di stretto interesse per l'Unione. Il Piano prevedeva, ad ogni modo, il mantenimento e il rispetto delle istituzioni comunitarie già esistenti e che l'Unione non si sarebbe discostata dalla politica di difesa adottata dalla NATO. Nel 1962, Fouchet propose un secondo piano – *Piano Fouchet II* – il quale rafforzava ulteriormente il ruolo del Consiglio avendo previsto un ulteriore ridimensionamento del ruolo dell'Assemblea elettiva, dando così all'Unione un volto più marcatamente intergovernativo.

La «crisi della sedia vuota», tra il 1965 e il 1966, rappresentò il momento di massimo scostamento della Francia dall'orientamento tendenzialmente federalista maggioritario a quel tempo. La frattura apertasi sollecitò la ricerca di un continuo dialogo tra le parti, nel tentativo di trovare non soltanto un punto d'incontro sul modello di unione politica da perseguire ma, altresì, una linea comune da adottare nei rapporti con i paesi terzi. A tal fine, seppur in mancanza di un'esplicita previsione nei Trattati di Parigi e di Roma, cominciarono a tenersi riunioni periodiche dei Capi di Stato e di Governo – successivamente formalizzate – sino alla creazione del Consiglio europeo, entrato formalmente a far parte dell'architettura istituzionale dell'Unione europea col Trattato di Lisbona.

Tuttavia, come si vedrà più avanti, sebbene fosse stata l'esigenza di accelerare il processo politico di unificazione a suggerire la convocazione di periodiche riunioni dei vertici degli Stati aderenti e men che mai l'opposta scelta di sostituire le istituzioni sovranazionali sul modello di de Gaulle, la storia del processo di integrazione europea dimostrerà invece quanto forte sia stata la tentazione dei governi di delegare all'attuale Consiglio europeo la ricerca di soluzioni che la via comunitaria avrebbe faticato a trovare, rinviando ancora il definitivo approdo alla svolta federalista.

2.5. Dal Vertice dell'Aja (1969) al Vertice di Parigi (1974)

La riunione dei Capi di Stato o di Governo tenutasi a Parigi tra il 10 e l'11 febbraio 1961 inaugurò una nuova stagione del processo di integrazione europea sviluppando una prassi sino ad allora inedita negli ambienti diplomatici del tempo.

Invero, come chiarisce eminentemente Philippe de Schoutheete, «hasta la Segunda Guerra Mundial, la participación de los Jefes de Gobierno en los asuntos internacionales constituía un hecho excepcional [puesto que] la regla general consistía en que los asuntos de política exterior y relaciones internacionales

Inoltre, si ometteva qualsiasi riferimento ai Trattati di Roma e alla NATO nonché alla possibilità di adottare, in seno al Consiglio, un sistema di votazione a maggioranza.

estaban en manos de los Ministros de Exteriores»²⁹: ciò a dimostrazione che «desde el comienzo del proceso de integración europea se interpretó que éste iba más allá del ámbito de la política exterior y, por lo tanto, la participación de los Jefes de Gobierno era absolutamente necesaria»³⁰.

Non fu però un caso che la scelta di conferire alle più alte cariche degli stati membri la definizione degli obiettivi politici del processo d'integrazione sia giunta durante gli anni '60, periodo caratterizzato da un crescente inasprimento della posizione francese culminante nell'abbandono delle sedute del Consiglio dei Ministri.

Nel 1967, la ricorrenza del decennale della firma dei Trattati CEE ed Euratom riuscì a smorzare le tensioni in atto, sebbene nel comunicato finale della conferenza si convenne solamente «di studiare le possibilità di rinsaldare gradualmente i (...) vincoli di natura politica attraverso metodi e procedure suggeriti dalle esperienze e dalle circostanze»³¹. Si trattava di una dichiarazione dal carattere vago che non nascondeva l'*impasse* ancora in atto, superata soltanto nel 1969 a seguito delle dimissioni del generale de Gaulle.

Nel mese di giugno del 1969, infatti, il nuovo Presidente francese Georges Pompidou propose la celebrazione di un nuovo Vertice dei Capi di Stato e di Governo al fine di rilanciare il processo di integrazione europea. Fu così che il 1° dicembre di quell'anno si tenne un nuovo consesso all'Aja nel quale furono assunte decisioni di grande rilievo, quali la regolarità degli incontri tra i ministri degli esteri dei vari paesi (al fine di giungere a un'armonizzazione delle politiche nei confronti degli USA e degli stati dell'Est), il coordinamento delle politiche economiche, la realizzazione di un piano per una politica monetaria comune³²,

²⁹ Così P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, in J.M^a BENEYTO PÉREZ, J. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, B. BECERRIL ATIENZA, *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea, TOMO III, Sistema institucional y procedimientos decisivos*, Cizur Menor, 2011, 69-70.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cfr. ISPI, *Comunicato emesso al termine del vertice di Roma*, in *Annuario di politica internazionale 1967/71*, Bari, 1972, 456.

³² Il Primo Ministro lussemburghese Pierre Werner fu colui che presiedette il comitato di esperti incaricato di redigere tale piano (da cui il «Piano Werner», presentato nell'ottobre del 1970) nel quale si tratteggiò un percorso per fasi da compiersi in dieci anni e al termine del quale si sarebbe ottenuta un'armonizzazione della politica economica e monetaria. Il piano pose le basi per quello che sarebbe stato conosciuto come «Serpente monetario» – sistema di cambio volto ad assicurare la stabilità monetaria nell'area della Comunità europea a seguito della decisione del Governo

nonché la decisione di dotare la Comunità di risorse finanziarie proprie e di consentire l'adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito.

Tuttavia, l'importanza del Vertice dell'Aja è da ravvisarsi – ai fini del presente lavoro – nel dato di fondo che emerse al suo termine, ovvero che gli avvenimenti di quegli anni, al di là di qualsiasi elucubrazione teorica, avessero messo in luce la debolezza di un'architettura istituzionale incapace di traghettare l'Europa verso l'obiettivo dell'unificazione politica – anche se per gradi – che richiedeva necessariamente un coinvolgimento diretto dei vertici statali³³.

Altre due riunioni si tennero successivamente tra il 1972 e il 1973. Il Vertice di Copenaghen, in particolare, fortemente sollecitato dal Presidente Pompidou, non riuscì però ad affrontare le questioni più squisitamente politiche, soppiantate dall'urgenza di far fronte alle tensioni economiche internazionali. Queste ultime furono peraltro accentuate dalla fine del sistema di *Bretton Woods*³⁴ e dallo *shock* petrolifero esploso in quell'anno, tale da giustificare addirittura la presenza, in seno alla riunione, dei Ministri degli Esteri dell'Algeria, della Tunisia, del Sudan e degli Emirati Arabi.

Ma proprio in quegli anni, nonostante il fallimento politico del vertice danese³⁵, l'ideatore della Dichiarazione Schuman – Jean Monnet – propose, non a caso, la creazione di un *Gouvernement européen provisoire*, ossia di «une commission d'organisation de l'Union européen [qui] après avoir entendu les présidents du Conseil et de la Commission des Communautés européennes, (...) arrête les instructions aux ministres représentant les États membres au sein du

statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro – precursore del Sistema Monetario Europeo (SME) entrato in vigore nel 1979.

³³ La «crisi della sedia vuota», ad esempio, mostrò emblematicamente l'inadeguatezza del sistema istituzionale CEE nel suo complesso, incapace di evitare una paralisi quale quella che si verificò in seno al Consiglio, originariamente immaginato – nelle parole di F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge, 2012, 10 – quale «centre of Community decision making (as conceived by the EEC Treaty and Euratom Treaty), it was watered down to an intergovernmental management and coordination instrument». L'autore chiarisce, altresì, che la ragione del declino del Consiglio fosse da ravvisarsi «into different compositions, which confined the Council to a sectoral management body. Consequently, every minister (...) was above all interested in persevering the interests of his country».

³⁴ Sistema ideato nel secondo dopoguerra per la regolazione degli scambi internazionali.

³⁵ Per alcuni dovuto all'incapacità della Danimarca, per la prima volta Presidente di turno del Consiglio, di organizzare tale evento.

Conseil des Communautés européennes (...) dans le respect absolu des traités déjà souscrits»³⁶, che si riunisse almeno una volta a trimestre.

Nel 1974 l'idea di Monnet fu accolta dal nuovo Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, il quale, rispondendo di essere favorevole «à des réunions régulières des chefs d'États et de gouvernement, un véritable Conseil européen»³⁷, decise di incontrare informalmente i propri colleghi europei in modo da creare le condizioni di quell'accordo politico sul quale avrebbe riposato, effettivamente, la nascita del Consiglio europeo.

Fu così che il 9 e 10 dicembre 1974 si riunì a Parigi l'«ultimo» Vertice dei Capi di Stato o di Governo, passato poi alla storia per la capacità di coagulare un consenso fino ad allora quasi mai raggiunto attorno a temi di fondamentale importanza per lo sviluppo del processo di integrazione europea quali le politiche regionali, il coordinamento delle politiche economiche nazionali, la cooperazione nella politica monetaria ed energetica, l'elezione diretta del Parlamento europeo (cui furono attribuite prerogative in materia di bilancio), l'ampliamento dei poteri esecutivi e di gestione della Commissione (e la concessione di un maggior margine di manovra al COREPER) nonché – all'apice di tutto – la creazione del Consiglio europeo³⁸.

Invero, la questione istituzionale fu quella che tenne maggior banco durante quella riunione nella quale la pressione della Francia – ormai sotto la presidenza del liberale Giscard d'Estaing, lontano dalle posizioni golliste – indusse finalmente a optare per la formalizzazione della prassi dei Vertici dei Capi di Stato o di Governo, unica strada percorribile per dotare la Comunità di uno

³⁶ Così J. MONNET, *Mémoires*, Parigi, 1976, 592.

³⁷ *Ivi*, 603.

³⁸ A rendere possibile un accordo di così ampio respiro fu anche il contemporaneo cambio della *leadership* in Francia, con la successione di Giscard d'Estaing a Pompidou, in Gran Bretagna, a seguito della vittoria laburista di Harold Wilson, e nella Repubblica Federale Tedesca con la sostituzione di Helmut Schmidt a Willy Brandt alla carica di Cancelliere. A ciò va aggiunto – come riporta F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 18 – che «during the monetary crisis of February-March 1973, Giscard d'Estaing and Schmidt came together in the informal *Library Group* ([note n. 135:] The Finance Ministers of France, Germany, the United Kingdom and the United States had a series of meetings in the White House Library) to discreetly discuss solutions for the monetary crisis, away from the official ministerial channels».

strumento politico efficace capace di superare periodi di stallo politico³⁹. Fu subito tangibile, però, il timore manifestato da alcuni paesi quali il Belgio e i Paesi Bassi, convinti che il Consiglio europeo – struttura dal carattere incontestabilmente intergovernativo – avrebbe potuto non già rivitalizzare l'azione delle istituzioni comunitarie, ma piuttosto avocare a sé le prerogative ad esse assegnate, decretando in tal modo il fallimento dei Trattati e del percorso fino ad allora intrapreso. Il rischio paventato fu messo a tacere dalla decisione di ampliare i poteri del Parlamento europeo – eletto da allora in avanti direttamente dai cittadini – della Commissione (in parte), e di attenuare il ricorso al principio dell'unanimità, affinché fosse così assicurato il ruolo puramente accessorio e d'impulso del Consiglio europeo all'azione comunitaria.

Le preoccupazioni che circolarono durante la riunione scongiurarono qualsiasi tentazione di fare del Consiglio europeo una nuova istituzione tramite una modifica dei Trattati. L'esigenza di chiarire questo punto sembrò talmente cruciale – pena il fallimento dell'accordo in un momento politico ed economico molto delicato – da indurre i Capi di Stato e di Governo a non nominare il Consiglio europeo nel Comunicato finale del Vertice⁴⁰, nel quale si scelse, piuttosto, di adottare la nomenclatura più generica di «Consiglio delle Comunità»⁴¹. Si trattava, tuttavia, di una formula pericolosamente ambigua che non soltanto avrebbe potuto ingenerare il convincimento che ci si trovasse dinanzi a una variante del Consiglio – iscritta a pieno titolo nella compagine istituzionale

³⁹ Come spiega efficacemente PHILIPPE DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, cit., 71, «se percibía que las instituciones comunitarias no funcionaban de forma óptima y (...) en este contexto, tenía sentido crear una fuente continua, en vez de esporádica, de dirección estratégica e impulso político. (...) Además, la decisión de dar un nuevo impulso a la coordinación de la política exterior, bajo el nombre de “Cooperación Política Europea”, resaltó la existencia de un problema: algunos Estados miembros, y Francia en particular, insistían en que las instituciones de la Comunidad, y especialmente la Comisión, no deberían de contar con ninguna atribución en esta nueva actividad. En ese momento ya estaba claro que se necesitaría algún mecanismo para la coordinación (...) y la introducción de los Jefes de Gobierno, junto con los Ministros de Exteriores (...) se contemplaba como la única vía, o la menos controvertida, para garantizar la coordinación y la consistencia de las políticas».

⁴⁰ Soltanto il Presidente francese Giscard d'Estaing, al termine del vertice parigino, osò annunciare alla stampa che «le sommet européen est mort, vive le Conseil européen».

⁴¹ «The Heads of Government have therefore decided to meet, accompanied by the Ministers of Foreign Affairs, three times a year and, whenever necessary, in the Council of the Communities and in the context of political cooperation. (...) In order to ensure consistency in Community activities and continuity of work, the Ministers of Foreign Affairs, meeting in the Council of the Community, will act as initiators and coordinators», *Bulletin of the European Communities*, 12/1974, in www.aei.pitt.edu.

– ma che avviò un dibattito dottrinale sulla natura giuridica del Consiglio europeo, conclusosi poi definitivamente con la firma del *Trattato di Lisbona*.

Gli anni Settanta furono dunque un decennio nel quale il Consiglio europeo assunse un ruolo sempre più crescente e fondamentale nel cammino comunitario, ruolo inizialmente ibrido, per la verità, che andò definendosi col tempo e in maniera più netta durante il Consiglio europeo celebratosi a Londra il 29 e il 30 giugno 1977.

2.6. La prassi degli anni '70

Ripercorrendo – come si è avuto modo di fare nel paragrafo precedente – i risultati ottenuti dalle diverse riunioni del Consiglio europeo tenutesi negli anni seguenti alla sua nascita, è possibile intravedere e apprezzare la versatilità di tale organo, capace talvolta di assumere decisioni cruciali del processo di europeizzazione, altre volte, invece, paralizzato dalle tensioni politiche, in un ruolo quasi di interprete degli umori vissuti all'interno di ciascuno Stato aderente e, di riflesso, nei rapporti tra di essi.

Invero, durante il primo Consiglio europeo successivo al Vertice di Parigi del 1974 tenutosi a Dublino nel marzo del 1975, il mancato accordo in sede di Consiglio dei Ministri – probabilmente non casuale – sul contributo della Gran Bretagna al bilancio comunitario, lasciò ai Capi di Stato e di Governo la soluzione della questione, innalzando così il Consiglio europeo a vera e propria istanza d'appello delle Comunità. Nella riunione svoltasi, invece, a Bruxelles nel giugno di quello stesso anno, grazie alla dettagliata agenda messa a punto dai ministri degli esteri, fu possibile apprezzare la capacità di tale consesso nel ricercare punti di condivisione su questioni ben circoscritte, obiettivo non altrettanto raggiunto, di contro, al Consiglio europeo di Roma di dicembre nel quale la posizione isolazionista della Gran Bretagna – decisa a presentarsi con un proprio delegato alla *Conferenza Internazionale sull'Energia* di Parigi rifiutando la rappresentanza comunitaria – portò ad un compromesso fragile che «no quedaba exenta del peligro de desnaturalizar y de restar eficacia y credibilidad a las decisiones

tomadas en este órgano, lo que requeriría en el futuro la máxima prudencia por parte de las Instituciones Comunitarias antes de someter la resolución de una cuestión al Consejo Europeo»⁴².

Il 1976 fu un anno in cui si alternarono momenti di particolare capacità d'impulso del neonato consesso a situazioni di stallo difficilmente superabili. In questo scenario tenero banco, principalmente, la redazione dello statuto per l'elezione diretta del Parlamento europeo (e la cruciale suddivisione dei seggi in seno all'Assemblea) e la ricerca di soluzioni alla grave crisi economica che affliggeva, in modo più o meno incidente, i vari paesi della Comunità. Oltre a ciò, nel dicembre del 1975 era stato consegnato al Consiglio europeo il famoso *Rapporto Tindemans*⁴³ sulla costruzione della futura Unione europea,

⁴² Così J.M. URUBURU COLSA, *Historia del Consejo Europeo*, Sevilla, 2009, 53.

⁴³ Il «Rapporto Tindemans» era diviso in cinque parti – *Una visione comune dell'Europa; l'Europa nel mondo; l'Europa economica e sociale; l'Europa dei cittadini; il rafforzamento delle istituzioni* – e fu presentato con una lettera di accompagnamento. In quella missiva, Leo Tindemans, in maniera molto diretta, espresse la convinzione «che l'Europa potrà assumere il suo significato autentico soltanto se imboccherà una via federalista», ma la sua scelta, data la mancanza di presupposti politici maturi per giungere a tale passo, fu semplicemente quella di indicare gli «obiettivi ed i mezzi che possono ridare all'Europa una nuova vitalità e consentirle di superare gli attuali punti morti». Sulla base di tali premesse, Tindemans ritenne ancora impossibile definire il significato del termine «Unione europea» che soltanto «in virtù di istituzioni adatte alle sue nuove necessità (...) potrà esprimere sempre di più il proprio dinamismo». Al riguardo, nel V capitolo dedicato alle istituzioni, il politico belga affermò che «il ritorno a pratiche di cooperazione intergovernativa non apporta alcuna soluzione ai problemi dell'Europa. Esse tendono a sottolineare le differenze di potenza e di interessi fra i nostri Stati e non rispondono alle esigenze comuni. È proprio l'apparato istituzionale comune che deve essere rafforzato (...) secondo i quattro criteri [dell']autorità, [dell']efficienza, [della]legittimità e [della]coerenza». Tralasciando in questo capitolo un'analisi del rapporto rispetto all'assetto istituzionale nel suo complesso – oggetto di trattazione nei capitoli successivi di questo lavoro – per ciò che concerne specificamente il Consiglio europeo, si ritiene utile riportare interamente, qui di seguito, quanto da Tindemans suggerito: «Le strutture istituzionali messe in opera dai trattati si sono rivelate in pratica troppo deboli per assicurare in modo permanente l'impulso politico necessario alla costruzione europea. È ciò che ha spinto i capi di governo a riunirsi dapprima saltuariamente, e poi regolarmente, in cosiddetto «Consiglio europeo». Affinché il Consiglio europeo porti effettivamente un elemento nuovo nel funzionamento delle istituzioni, rafforzando la capacità decisionale dell'Unione, sottopongo ad esso le seguenti proposte che definiscono il suo ruolo e le modalità della sua azione.

1. Il Consiglio europeo determina l'orientamento generale coerente, derivato da una visione globale dei problemi, che è l'indispensabile presupposto della ricerca di una politica comune.
2. In questo quadro i capi di governo utilizzano collettivamente l'autorità di cui dispongono sul piano nazionale per dare, in seno al Consiglio europeo, l'impulso necessario alla costruzione europea e per ricercare insieme l'accordo politico che permette di mantenere, malgrado le difficoltà, una progressione dinamica.
3. Per assicurare con efficacia il suo ruolo istituzionale, pur conservando una grande agilità di funzionamento, il Consiglio europeo adotta le seguenti disposizioni: quando prende decisioni nel campo comunitario esso agisce nelle forme e secondo le procedure dei trattati. La presenza della Commissione alle riunioni del Consiglio europeo ne è la garanzia; negli altri casi le decisioni o gli orientamenti generali sono formulati in modo da poter servire da linee direttive a coloro che sono

commissionato nel 1974 dagli stessi Capi di Stato e di Governo, e analizzato nella riunione dell'Aja di quell'anno sebbene senza alcun successo, stante l'urgenza del momento di affrontare le gravi incertezze economiche. Ciò a conferma, nelle parole di Tindemans, dello scetticismo dell'opinione pubblica sulla vera volontà politica di costruire l'Unione europea.

Ma, come si accennava poco sopra, tappa fondamentale nella definizione del ruolo del Consiglio europeo fu l'incontro dei Capi di Stato e di Governo avuto luogo a Londra nel giugno 1977. In tale sede, fu chiaro che era giunto il momento di dotare tale organo di una veste formale, tenuto conto dell'importanza del ruolo da esso rivestito nel corso di quegli anni nei quali fu possibile apprezzarne l'incidenza e l'adattabilità alle diverse esigenze sorte in seno alle Comunità. Nella *Dichiarazione finale* di quel Consiglio europeo, i *leader* politici decisero così di ufficializzare per la prima volta, in un documento formale, la struttura multiforme del nuovo consesso, classificando i mezzi che ne consentivano l'azione, quali i «pareri formali» – che ne evocavano la natura originaria intergovernativa – le «deliberazioni volte a dare impulso all'azione comunitaria» e le «deliberazioni» atte, invece, alla risoluzione di questioni che le istituzioni comunitarie non fossero state in grado di risolvere. Inoltre si decise che, da quel momento in avanti, la Presidenza del Consiglio avrebbe avuto il compito di preparare un'agenda dettagliata di ciascuna riunione del Consiglio europeo curandosi anche di dar conto dei risultati in esso ottenuti mediante un comunicato finale non più facoltativo, conformemente alle indicazioni del Rapporto Tindemans⁴⁴.

Gli anni Settanta si conclusero in un clima abbastanza critico sia sul versante economico e monetario che su quello politico, quest'ultimo agitato dall'elezione a Primo Ministro della Gran Bretagna della conservatrice Margaret Thatcher che, in linea con lo scetticismo nei riguardi del progetto europeo che caratterizzò tutta la sua azione politica, fu decisa a trovare una soluzione alla questione della definizione della quota di partecipazione del Regno Unito al

incaricati della loro attuazione; il Consiglio europeo indica sempre l'istituzione o l'organo incaricato dell'esecuzione della decisione che adotta; il Consiglio europeo indica contemporaneamente, se necessario, i termine di esecuzione; le riunioni sono preparate sotto la responsabilità del Consiglio di ministri degli affari esteri», *Bulletin of the European Communities, Supplements*, 1/1976, in www.aei.pitt.edu.

⁴⁴ Cfr. *Bulletin of the European Communities*, 06/1977, in www.aei.pitt.edu.

bilancio comunitario. Nel 1979, però, fu portato a termine il lavoro del *Comitato dei Tre Saggi* – Barend Biesheuvel, Edmund Dell e Robert Marjolin – commissionato su impulso di Giscard d'Estaing in risposta all'accantonamento dell'audace Rapporto Tindemans che, in merito al ruolo del Consiglio europeo, suggeriva una più forte cooperazione di quest'ultimo con le istituzioni comunitarie. Ciò al fine di definire un progetto politico di lungo raggio, il quale avrebbe dovuto prevedere, tra le altre cose, una riforma della presidenza del Consiglio, che, se condivisa tra più Stati con l'istituzione della vicepresidenza, avrebbe potuto garantire, in un certo intervallo, la continuità dell'azione politica comunitaria⁴⁵.

2.7. Gli anni '80 e la formalizzazione del Consiglio europeo nell'Atto Unico Europeo

Agli albori degli anni Ottanta, il Consiglio europeo aveva dunque dimostrato quanto necessaria e utile fosse stata la sua azione, ormai considerata prassi irrinunciabile e fondamentale per l'esistenza stessa delle Comunità europee, come si evinse, d'altronde, dalle dichiarazioni rilasciate a margine delle sue riunioni o dai risultati delle varie commissioni incaricate di proporre un progetto per l'Europa del futuro. Questi furono i motivi che condussero naturalmente a ritenere ormai maturi i tempi per una riforma formale dell'assetto istituzionale comunitario all'interno del quale il Consiglio europeo – sino a quel momento gelosamente a esso estraneo – cominciasse a figurare, senza rinunciare, ad ogni modo, al ruolo di motore esterno delle Comunità, fondamentale per il rilancio dell'azione europea nei momenti di maggiore difficoltà.

Ebbene – parallelamente all'istituzione presso il Parlamento europeo di una commissione incaricata di redigere un ambizioso progetto di trattato per la nascita dell'Unione europea, voluta strenuamente da Altiero Spinelli⁴⁶ – il

⁴⁵ Per un approfondimento sulle conclusioni del «Comitato dei Tre Saggi» si veda www.aei.pitt.edu.

⁴⁶ Altiero Spinelli, primo fondatore del pensiero federalista europeo, eletto parlamentare europeo nel 1979 dopo una lunga carriera politica inaugurata dal *Manifesto di Ventotene*, approfittando

Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 riuscì finalmente ad approvare la *Dichiarazione Solenne sull'Unione europea*⁴⁷, ispiratrice del Preambolo posto in apertura dell'Atto Unico Europeo (AUE) che, qualche anno dopo, darà avvio alla nascita dell'Unione europea.

Tra il 1984 e il 1985 si acuirono le contrapposizioni tra i Paesi – quali il Benelux e l'Italia – che ritenevano ormai non più rinviabile il salto verso la nascita di un'Unione europea di impronta federalista e coloro (tra di essi la Grecia, la Danimarca e il Regno Unito) che erano invece fortemente contrari a una

della situazione politico-economica dell'Europa degli inizi degli anni Ottanta (forti pressioni della signora Thatcher sulla questione della contribuzione finanziaria del Regno Unito, riforma delle politiche agricole e aumento delle risorse comunitarie) e della frustrazione del nuovo Parlamento europeo eletto, privo di poteri decisori, fece in modo che lo stesso fosse chiamato ad elaborare un progetto sull'assetto istituzionale della nuova Unione europea che avrebbe condotto non alla riforma dei precedenti trattati, ma alla stipula di un trattato nuovo, dal carattere costituente, denominato *Trattato sull'Unione europea*. Il Parlamento europeo, in effetti, riuscì a portare avanti i lavori votando positivamente il progetto nel febbraio del 1984. Nonostante il sostegno politico che astutamente Spinelli riuscì a coagulare attorno ad esso (si pensi al favore del Presidente francese Mitterrand o del politico belga, del cui «Rapporto» si è precedentemente argomentato, Leo Tindemans), prevalse la paura di portare avanti, fino in fondo, le proposte elaborate. D'altronde, non stupisce che le frizioni politiche dell'Europa di quegli anni (che vedevano da una parte l'ostilità della Gran Bretagna e dall'altra la forte alleanza franco-tedesca) non fossero terreno fertile per una riforma di stampo costituzionale così altamente raffinata e moderna per quei tempi ancora acerbi, se si pensa, infatti, che le proposte che al contrario fecero da base all'Atto Unico Europeo si limitarono soltanto ad una riforma dei trattati originari e, per ciò che ci interessa direttamente, a rafforzare il ruolo del Consiglio europeo ma, men che mai, a proporre un suo ingresso ufficiale tra le istituzioni dell'Unione europea (passo compiuto soltanto col Trattato di Lisbona e, precedentemente, dalla bocciata Costituzione europea del 2004).

⁴⁷ La «Dichiarazione Solenne sull'Unione europea» fu il frutto di un lavoro promosso originariamente dal governo tedesco e dal governo italiano, portato avanti dai rispettivi Ministri degli Esteri Genscher e Colombo, avente l'obiettivo di dar vita a un atto ufficiale che indicasse le linee guida per una riforma delle Comunità Europee in vista della nascita dell'Unione europea. La Dichiarazione si sofferma particolarmente sulla figura del Consiglio europeo prevedendo, al riguardo, quanto segue: «The European Council brings together the Heads of State or Government and the President of the Commission assisted by the Foreign Ministers of the Member States and a member of the Commission. In the perspective of European Union, the European Council: provides a general political impetus to the construction of Europe; defines approaches to further the construction of Europe and issues general political guidelines for the European Communities and European Political Cooperation; deliberates upon matters concerning European Union in its different aspects with due regard to consistency among them; initiates cooperation in new areas of activity; solemnly expresses the common position in questions of external relations.

When the European Council acts in matters within the scope of the European Communities, it does so in its capacity as the Council within the meaning of the Treaties.

The European Council will address a report to the European Parliament after each of its meetings. This report will be presented at least once during each Presidency by the President of the European Council.

The European Council will also address a written annual report to the European Parliament on progress towards European Union.

In the debates to which these reports give rise, the European Council will normally be represented by its President or one of its members», *Bulletin of the European Communities*, 06/1983, in www.aei.pitt.edu.

riforma così profonda che non si limitasse ad una revisione dei vecchi accordi ma che, addirittura, comportasse la nascita di un vero e proprio Trattato sull'Unione europea.

Lo stallo venutosi a creare fu superato soltanto durante il Consiglio europeo di Milano del 1985 nel quale fu decisiva l'azione diplomatica della Presidenza italiana.

Invero, nella giornata del 29 giugno le proposte presentate furono molteplici e videro contrapporsi il Regno Unito da una parte – ancora una volta contrario a una revisione dei Trattati ritenendo sufficiente un accordo o un Trattato a sé stante sulla cooperazione politica – l'Italia e il Benelux, su posizioni notoriamente federaliste e, dall'altra, la Francia e la Germania che, unite ormai da un rapporto di amicizia tra il presidente François Mitterrand e il cancelliere Helmut Kohl, sottoposero ai colleghi un progetto di Trattato sulla cooperazione in materia di politica estera. Il timore del riaffacciarsi di un direttorio franco-tedesco su una materia tanto delicata convinse tanto il Regno Unito, che accettò una modifica dei Trattati, quanto gli altri Paesi, sospettosi che il progetto dell'Unione europea potesse ridursi – negli intenti di due grandi Paesi fondatori quali la Francia e la Germania – a una semplice cooperazione intergovernativa in materia di politica estera. A fronte della situazione appena descritta, l'Italia decise dunque di addivenire a una modifica dei Trattati a norma dell'art. 236 TCE⁴⁸, procedimento prima di allora mai utilizzato, attraverso la convocazione di una Conferenza intergovernativa⁴⁹ che, riunitasi per la prima volta il 9 settembre di

⁴⁸ La cui versione originaria era la seguente: «Il governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare il presente Trattato. Qualora il Consiglio, dopo aver consultato l'Assemblea ed, ove del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo gli emendamenti da apportare al presente Trattato.

Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali rispettive».

⁴⁹ L'adozione del procedimento di cui all'art. 236 TCE è stata da taluni interpretata come la chiara volontà del Consiglio europeo di volersi atteggiare – in richiamo alla *Dichiarazione di Londra* del 1977 – a «Consiglio delle Comunità», cfr. J.M. URUBURU COLSA, *Historia del Consejo Europeo*, cit., 97. Altri, al contrario, obiettarono che tale interpretazione sia frutto, se non altro, di un equivoco e che non vi siano ragioni né giuridiche né normative in grado di mettere in dubbio la differenza ontologica esistente tra il Consiglio e il Consiglio europeo.

Invero, a sostegno di quest'ultima tesi, se si guarda alla percezione comune del Consiglio europeo a quel tempo, sarebbe difficile immaginare che taluno, al fine di ottenere la revisione dei Trattati, avesse fatto appello alla nomenclatura utilizzata nella *Dichiarazione di Londra* del 1977 mettendo

quell'anno, terminò il 27 gennaio 1986 la redazione del testo definitivo della riforma. La rapidità con la quale la Conferenza portò avanti, e concluse, i lavori fu possibile grazie alla discussione svoltasi in senso al Consiglio europeo di Lussemburgo del 2 e 3 dicembre 1985. In quella sede, infatti, i *leader* europei dibatterono intensamente su aspetti cruciali della riforma rispetto ai quali non si sarebbe mai più rinegoziato, lasciando poi al *Consiglio Affari Generali*, riunitosi nello stesso mese, la scelta di dare a tale accordo la forma dell'«Atto Unico».

Il neonato Atto Unico Europeo (AUE) fu firmato tra il 17 e il 28 febbraio del 1986⁵⁰ ed entrò in vigore il 1° luglio 1987, aprendo ufficialmente la strada alla nascita della futura Unione europea tramite un compromesso che, sebbene non adottò la soluzione federalista sulla quale tanto si spese Spinelli, ebbe il merito di tenere unite le diverse anime politiche di quegli anni, consentendo una revisione dei Trattati sino a quel momento considerati frutto di un antico compromesso inviolabile.

L'accordo politico coronato dall'entrata in vigore dell'Atto Unico confermò, ancora una volta, il ruolo fondamentale del Consiglio europeo nel processo di integrazione europea, constatazione unanime, già da più parti evocata e confermata, che condusse naturalmente alla consacrazione ufficiale della sua esistenza all'articolo 2 dell'AUE, a norma del quale «[1] Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione. [2] Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno».

Appare chiaro, dunque, da una semplice lettura dell'articolo 2, a quale punto fosse giunto il ragionamento su un organo tanto complesso come il Consiglio europeo. Se, da una parte, era stato possibile superare le reticenze del passato facendo comparire tale consesso, seppur ancora timidamente, nei

in dubbio la conclamata estraneità del Consiglio europeo alla compagine istituzionale o, peggio ancora, la sua esistenza in qualità di mera articolazione del Consiglio. Piuttosto, si ricordi che, già nella conferenza stampa che seguì quella *Dichiarazione*, il Presidente Giscard d'Estaing volle smascherare l'opposizione formatasi in seno al Vertice sul nome da attribuirsi a tale consesso, annunciando: «Le sommet européen est mort, vive le Conseil européen».

⁵⁰ Quasi tutti i Paesi firmarono l'Atto Unico Europeo il 17 febbraio, a parte l'Italia, la Danimarca e la Grecia che, per diverse questioni di politica interna, firmarono il testo il 28 febbraio di quello stesso anno.

documenti giuridici ufficiali costitutivi delle Comunità Europee, dall'altra parte, la formula adoperata lasciava la questione sotto un velo di ambiguità, volutamente mantenuto per non minare i pochi passi in avanti compiuti dalle istituzioni storicamente elette alla costruzione dell'Europa unita, bisognose di certo di un impulso esterno, ma chiamate a sviluppare in autonomia – necessariamente all'interno della cornice comunitaria – le sfide per il futuro lanciate dall'Atto Unico Europeo. Ciò, ad ogni modo, sarà un primo passo in avanti verso la definitiva maturazione del Consiglio europeo a istituzione dell'Unione europea, allorché la crisi d'identità dell'Europa, rivelatasi in tutta la sua drammaticità a partire dalla bocciatura francese e olandese del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, porrà ancora al centro il Consiglio europeo chiamato, questa volta nella sua nuova veste di istituzione europea, a scacciare il presagio della fine di un sogno pronto quasi ad avverarsi.

3. Il Consiglio europeo dalla Riunificazione tedesca alla fine del XX secolo

Come si è appena visto, l'Atto Unico Europeo rappresentò un punto di svolta nell'evoluzione storica degli originari Vertici dei Capi di Stato o di Governo, giuridicamente e dunque ufficialmente formalizzati, per la prima volta dalla loro nascita, sotto la nomenclatura di «Consiglio europeo».

La legittimazione di cui fu investito quest'organo accrebbe significativamente il suo ruolo di guida nello sviluppo del processo di integrazione europea, fortemente sollecitato dagli obiettivi stabiliti dall'Atto Unico Europeo ma, soprattutto, dagli effetti dirompenti scaturiti dalla caduta del Muro di Berlino.

Gli anni Novanta furono in effetti contrassegnati da una crescente attività del Consiglio europeo, dal '93 nuovo interlocutore delle istituzioni europee, impegnato anch'esso a gestire il lento percorso che condurrà molti Paesi membri all'adozione della moneta unica e a lavorare per consentire una riforma dell'architettura istituzionale che l'ingresso di nuovi Stati non avrebbe consentito più di rinviare.

3.1. Il Consiglio europeo nel Trattato di Maastricht

Il 1° luglio 1987 – giorno dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo – segnò l'inizio di una nuova stagione, nella quale, per la prima volta, l'Europa veniva chiamata non soltanto ad affrontare le sollecitazioni politiche, economiche e sociali provenienti dall'esterno, ma, altrettanto, a mettere in atto le sfide che la nuova riforma dei Trattati di Roma aveva tratteggiato⁵¹.

Protagonisti di questo cambiamento furono, indubitabilmente, le istituzioni comunitarie e il Consiglio europeo che – riconosciuto per la prima volta in una fonte primaria del diritto, allora, comunitario – costituirà, in maniera sempre crescente, la sede privilegiata per la definizione delle tappe della progressiva integrazione europea, cui l'AUE contribuì in forma decisiva.

Fu così in effetti che, già nel giugno del 1987, l'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors presentò al Consiglio europeo di Bruxelles quello che venne, successivamente, denominato *Pacchetto Delors I*⁵² – un piano operativo per la realizzazione degli obiettivi indicati dall'Atto Unico – il cui merito fu di dare risalto ad alcuni punti della riforma che, per ragioni politiche, non era stato possibile approfondire in seno alla Conferenza intergovernativa, pena il fallimento dell'accordo. Le misure in esso contenute furono, non a caso, motivo di iniziale scontro tra i *leader* riuniti in Belgio, sebbene, anche questa

⁵¹ Nel paragrafo 2.7, si è dato conto della riforma apportata dall'Atto Unico Europeo in merito agli aspetti riguardanti il Consiglio europeo, sebbene essa abbia prodotto altrettanti effetti, sull'assetto istituzionale, ovvero:

- a) estensione dei casi di voto a maggioranza in seno al Consiglio (soprattutto per le questioni riguardanti il mercato unico);
- b) rin vigorimento del ruolo del Parlamento europeo che, con la procedura di cooperazione, comincerà ad inserirsi, in maniera via via sempre più incisiva, nel procedimento legislativo;
- c) conferimento alla Commissione europea dell'esclusività dell'azione esecutiva, salvo casi specifici.

Ai fini della ricostruzione dell'evoluzione storica del Consiglio europeo, si ritiene necessario dar conto, altresì, degli interventi dell'AUE nell'ambito delle politiche della CEE, vale a dire:

- i) completamento – entro il 31 dicembre 1992 – del mercato comune, «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati» (art. 26);
- ii) disposizioni specifiche in materia di cooperazione degli Stati membri in ambito economico e monetario;
- iii) cooperazione sociale (lavoro, sicurezza, salute);
- iv) tutela ambientale;
- v) tutela dei consumatori;
- vi) coesione e solidarietà territoriale (aiuto alle regioni sottosviluppate o in difficoltà tramite l'utilizzo di fondi strutturali);
- vii) rafforzamento del contributo comunitario in materia di ricerca scientifica e tecnologica.

⁵² Il *Pacchetto Delors II* fu invece presentato dopo l'entrata in vigore del *Trattato di Maastricht*.

volta, il Consiglio europeo mostrò la capacità di trovare quella sintesi che, oltre a dare slancio alla riforma che sarebbe entrata in vigore qualche giorno dopo, riconosceva indirettamente la ravvivata funzione esecutiva della Commissione. Non mancarono, nonostante tutto, le ulteriori polemiche della Prima ministra Thatcher, decisa a mostrare all'opinione pubblica inglese la sua ferma opposizione alla proposta di un aumento delle risorse finanziarie del bilancio comunitario⁵³: a tale mossa mediatica, tuttavia, non corrispose un'altrettanta irremovibilità del Governo britannico al Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 febbraio 1988, vertice che pose le basi per l'istituzione del Mercato interno dell'Unione europea – di cui all'articolo 8A dell'AUE – a partire dal 1° gennaio 1993.

Anche il 1989 fu un anno cruciale per l'avanzamento dei lavori preparatori alla creazione del Mercato interno e dell'Unione monetaria. Durante il Consiglio europeo di Madrid di giugno, il *Comitato Delors*⁵⁴ presentò la propria proposta che vide un consenso unanime dei Capi di Stato e di Governo, inclusa la signora Thatcher, convinta di potere evitare l'approdo alla moneta unica attraverso la provvisoria adesione al progetto avanzato⁵⁵. Accanto alle questioni economiche –

⁵³ Le entrate del bilancio comunitario erano da sempre state investite, per la maggior parte, nella Politica Agricola Comune (PAC). Ciò alimentò ciclicamente le proteste di quegli Stati membri che – partecipando, se non per poco, alle attività agricole e non ottenendo, di conseguenza, nulla in termini di finanziamento – reclamavano una riduzione della contribuzione versata. Grazie al famoso *Abatement*, solo il Regno Unito ottenne un rimborso parziale delle somme devolute. Ciò, però, non placò la diffidenza della signora Thatcher, la quale, di fronte alla proposta della Commissione Delors di un aumento delle risorse comunitarie, si oppose strenuamente.

Il *Pacchetto Delors I* introduceva, nello specifico, come descrive eminentemente Franco Prausello, «quattro riforme fondamentali del sistema (formalizzate nel 1988 dalla Decisione 88/376/CEE, Euratom del Consiglio, del 24 giugno 1988): (i) la perdita del ruolo di risorsa marginale dell'IVA; (ii) la sua limitazione al 55% del PNL di ogni Stato membro; (iii) l'introduzione di una nuova risorsa marginale; (iv) l'aumento, dall'1,15% all'1,20% del PNL comunitario, delle risorse attribuibili al bilancio», così F. PRAUSSELLO, in *Cinquant'anni e più di integrazione economica in Europa. La goccia e la roccia nell'economia europea*, Milano, 2010, 64.

⁵⁴ Fu un gruppo di lavoro – voluto fortemente dal cancelliere Kohl durante il Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 1988 – presieduto da Delors e formato dai governatori delle Banche centrali e da alcuni esperti, incaricato di stabilire la *road map* dell'Unione economica e monetaria. Esso prevedeva tre tappe:

- 1) rafforzamento della cooperazione monetaria in seno allo SME e inizio della riforma istituzionale;
- 2) creazione del sistema delle Banche centrali;
- 3) entrata in circolazione dell'Euro.

⁵⁵ La Gran Bretagna avanzò, in quegli anni, delle alternative all'adozione dell'Euro. Proprio nel 1989, fu proposto il c.d. *Competitive Currencies Approach*, ossia il mantenimento di tutte le valute nazionali e la circolazione di ciascuna di esse in ogni paese membro. Nel 1989, invece, Londra

che sembrava dovessero tenere banco nel dialogo interstatale e interistituzionale – si imposero eventi di una portata straordinaria, un terremoto che rimise in discussione gli equilibri geopolitici del mondo occidentale e che sollecitò, ancora di più, l'azione diplomatica e propulsiva del Consiglio europeo.

Invero, durante la fine degli anni Ottanta, una serie di circostanze politiche e sociali – l'elezione di Bush negli U.S.A., di Gorbaciov nell'U.R.S.S., la politica di Kohl in Germania e di Pozsgay in Ungheria nonché la forte e generalizzata spinta dei popoli dell'Europa Orientale – determinarono l'improvviso disgelo delle relazioni tra l'Est e l'Ovest. In questo clima generale, il resto d'Europa cominciò a temere il riaprirsi della famosa, quanto destabilizzante, questione tedesca, sospettando che una repentina riunificazione della Germania, unita alla neutralità di Gorbaciov, avrebbe potuto minare il progetto europeo. A fronte dell'improvvisa caduta del Muro di Berlino – sotto il grido popolare, che colse addirittura impreparato il cancelliere Kohl – la Presidenza francese convocò un Consiglio europeo straordinario, uno dei più drammatici della storia, ma, altrettanto, uno dei più significativi. In tale sede, si affermò il diritto di autodeterminazione del popolo tedesco, sebbene – fu chiarito – nella prospettiva dell'integrazione europea. In quella stessa riunione, si incaricò la Commissione europea di redigere un documento sul processo di unificazione, affidando così un forte mandato politico alle istituzioni europee, in quel contesto legittimate, più di

avanzò l'*Hard ECU Strategy*, cioè l'introduzione dell'*ECU* – moneta sino ad allora soltanto virtuale utilizzata per i pagamenti tra gli Stati, volta a garantire la stabilità dei cambi – nel mercato cittadino. Cfr. J.M. GRIECO, *State Interests and Institutional Rule Trajectories: a Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, in *Realism: Restatements and Renewal*, London, 1996.

Alle posizioni inglesi la tesi funzionalista ribattè che la creazione, ormai quasi conclusa, del mercato unico, richiedeva la presenza di una moneta unica. In realtà, come si vedrà in seguito, l'esigenza di superare il *Sistema Monetario Europeo* non atteneva a questioni di carattere puramente economico – sebbene, in tal senso, lo *SME* avesse mostrato i suoi limiti, non consentendo ai governi nazionali che avessero voluto aiutare la propria economia di applicare una politica monetaria espansiva (cosa che avrebbe comportato una svalutazione della moneta nazionale talvolta oltre i limiti di oscillazione previsti da quel sistema) – ma a valutazioni di carattere puramente politico. Invero, la riunificazione della Germania, ben presto reclamata dallo stesso Kohl, ingenerò nei *partner* europei il timore di una riespansione del dominio tedesco, almeno inizialmente, sull'Europa dell'Est (considerata anche la politica morbida della Russia di Gorbaciov). Di conseguenza, era necessario ancorare la Germania al progetto europeo e slegare tutta l'Europa dalla politica monetaria della *Deutsche Bundesbank* (dato che il valore dell'*ECU* dipese sempre dal valore del Marco tedesco, valuta ritenuta dai mercati la più forte e affidabile) concorrendo così tutti insieme, in condizioni di parità, ad una politica monetaria comune.

ogni altro, a monitorare e approfondire il tema della riunificazione tedesca, e chiamate a difendere la progettata nascita dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo, dunque, chiudeva, nel dicembre del 1989, un decennio di grandi trasformazioni e di importanti passi avanti verso l'edificazione di quel tempio a tre pilastri chiamato Unione europea, alla cui costruzione quel consesso diede un contributo tanto fondamentale da riservargli un ruolo sempre maggiore e crescente «debido a su condición de órgano central de la Cooperación Política Europea, una estructura intergubernamental, pero que estaba dotado, al mismo tiempo, de naturaleza institucional»⁵⁶.

Ebbene, nell'aprile del 1990 i Capi di Stato e di Governo riuniti a Dublino compresero che l'Unione europea sarebbe dovuta nascere anche sotto una rinnovata veste politico-istituzionale e decisero, così, di indire – accanto alla Conferenza intergovernativa convocata per il dicembre di quell'anno, per l'attuazione della seconda e della terza fase dell'Unione economica e monetaria – una seconda Conferenza intergovernativa che affrontasse e discutesse tali temi. Durante quell'anno, in realtà, diverse furono le occasioni nelle quali si dissertò sulla riforma istituzionale, che vedeva sempre divisi coloro che ritenevano che l'Unione europea sarebbe dovuta nascere nel segno del federalismo – dotandosi di istituzioni finalmente autonome, regia di se stesse, democratiche e provviste di poteri decisionali effettivi – e altri che, al contrario, rimanevano affezionati alla conduzione verticistica dell'Europa comunitaria per mano dei *leader* riuniti nel Consiglio europeo⁵⁷.

⁵⁶ Così J.M. URUBURU COLSA, *Historia del Consejo Europeo*, cit., 116.

⁵⁷ Si ricordi, a tal proposito, la posizione di Delors – non a caso Presidente della Commissione europea – il quale proponeva un riassetto istituzionale di stampo federalista con un Parlamento europeo dotato delle funzioni democratiche di una qualsiasi assemblea parlamentare nazionale, una Commissione con funzioni di governo dell'Unione e un Consiglio dotato del ruolo di Senato. Esplicitamente contraria a questa proposta fu la Prima Ministra Thatcher la quale, di fronte alla Camera dei Comuni – di ritorno dal Consiglio europeo di Roma dell'ottobre 1990 – pronunciò questa celebre frase: «The President of the Commission, Mr. Delors, said at a press conference the other day that he wanted the European Parliament to be the democratic body of the Community, he wanted the Commission to be the Executive and he wanted the Council of Ministers to be the Senate. No. No. No.», in www.margarethatcher.org.

Di vedute simili sembrò essere lo stesso Presidente francese François Mitterrand, il quale riteneva il Consiglio europeo – in quanto riunione dei massimi vertici statali – organo democratico per eccellenza, se raffrontato alle istituzioni comunitarie. Invero, durante la conferenza stampa al termine del Consiglio europeo di Roma del dicembre 1990, Mitterrand disse: «Certains d'entre nous ont poussé plus loin l'examen de cette légitimité démocratique. Je reprends les termes consacrés, en estimant qu'il conviendrait d'élargir peut-être les compétences, tout au moins de les

I lavori delle conferenze intergovernative si svolsero durante tutto l'arco del 1991, parallelamente alle discussioni che, sugli stessi temi, impegnarono le riunioni del Consiglio europeo di quell'anno sotto la presidenza lussemburghese, inizialmente, e sotto quella olandese, nell'ultimo semestre.

Nel mese di dicembre, la riunione dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Maastricht, avviava le negoziazioni definitive sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica. Il vertice fu particolarmente complesso in ragione dell'urgenza di affrontare talune questioni che le conferenze intergovernative ritennero opportuno lasciare alla trattativa tra i Capi di Stato e di Governo. Invero, la Gran Bretagna, guidata ormai dal Primo ministro John Major, ferma nella sua opposizione ad entrare a far parte della Unione monetaria, ottenne la clausola di *opt-out* nonché lo stralcio della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* – firmata nell'ottobre 1989, ad esclusione proprio del Regno Unito – dal testo del Trattato⁵⁸.

Ad ogni modo, il 7 febbraio 1992, i dodici Stati membri firmarono a Maastricht il *Trattato sull'Unione europea* (TUE), entrato in vigore – dopo una turbolenta fase di ratifica⁵⁹ – il 1° novembre 1993.

affirmer, du Conseil européen, ce qui ne veut pas dire que les autres institutions seraient pour autant négligées», in www.discours.vie-publique.fr.

⁵⁸ La concessione data alla Gran Bretagna inaugurò il concetto di «Europa a due velocità», ovvero la circostanza per cui, all'interno di uno Stato membro, per sua richiesta, non trovino applicazione talune disposizioni previste dai Trattati o, più in generale, la legislazione europea disciplinante un determinato settore o materia. All'*opt-out* accolto dal Consiglio europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 al fine di salvaguardare la firma del nuovo Trattato, seguiranno altri casi. Ad ogni modo, la posizione intransigente e diffidente del Regno Unito, vista inizialmente come un limite e un ostacolo al processo di integrazione europea, si rivelerà, al contrario, l'unica via possibile per consentire – tramite gli Stati che ne fossero disposti – l'evoluzione del progetto europeo. Qualche anno dopo, infatti, col Trattato di Amsterdam, farà ingresso, altresì, il concetto di *cooperazione rafforzata* che, sebbene altra cosa dalla clausola di *opt-out*, favoriva anch'esso uno sviluppo dell'Unione europea per settori, lasciando che ciascun membro potesse decidere in autonomia di aderire o meno ad un ulteriore grado di cooperazione. Si realizzava, in tal modo, il lento superamento del principio dell'unanimità tanto caro in passato.

⁵⁹ Il 2 giugno 1992 si svolse in Danimarca il *referendum* sulla ratifica del TUE che vide una prevalenza dei «No». La soluzione fu trovata al Consiglio europeo di Birmingham del 20 settembre di quell'anno nel quale fu adoperata, per la seconda volta, la clausola dell'*opting out* in materia di difesa, moneta unica e cittadinanza europea, scelta che, in effetti, risultò fondamentale per il buon esito del successivo *referendum* tenutosi nel maggio 1993. Anche in Francia, il Presidente Mitterrand volle indire una consultazione popolare preventiva alla ratifica del nuovo Trattato convinto di una vittoria certa dei «Sì» e del valore mediatico del voto favorevole dei francesi.

La riforma apportò novità di grandissimo rilievo sotto vari punti di vista⁶⁰, compiendo passi in avanti anche sull'evoluzione del Consiglio europeo.

Invero, muovendo dal semplice dato letterale e ponendo a confronto il testo del Trattato di Maastricht (Articolo D – Titolo I – «Il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali. [2] Il Consiglio europeo riunisce i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione. Essi sono assistiti dai Ministri incaricati degli Affari esteri degli Stati membri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno sotto la Presidenza del Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che esercita la Presidenza del Consiglio. [3] Il Consiglio europeo presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni, nonché una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall'unione») con l'articolato dell'Atto Unico Europeo (Articolo 2, «Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della

⁶⁰ Invero, il Trattato di Maastricht – composto da un Preambolo e da sette titoli (nell'ordine: disposizioni comuni; disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea; disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio; disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica; disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune; disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; disposizioni finali) – diede vita all'Unione europea ed immaginò per essa una struttura a tre pilastri. Il primo di questi racchiudeva in sé la rinominata Comunità europea, la CECA e l'Euratom e, in esso, vigevo il c.d. «metodo comunitario», ovvero la sovranità compartita, nei settori ivi inclusi, tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento, unita al controllo della Corte di Giustizia (Titolo II, III, IV). Il secondo pilastro e il terzo pilastro – rispettivamente la politica estera e di sicurezza comune (Titolo V) e la cooperazione tra i Paesi nell'ambito della giustizia e della libertà (Titolo VI) – venivano, invece, sottoposti al potere decisionale degli Stati membri (c.d. «metodo intergovernativo») con ristretti spazi di intervento delle istituzioni comunitarie. Il Trattato di Maastricht ampliava, altresì, i settori in cui si sarebbe esplicata la politica europea e ridisegnava l'impianto istituzionale. In tal senso, il Parlamento veniva maggiormente coinvolto nella funzione legislativa prevedendosi una nuova procedura di codecisione in base alla quale esso avrebbe adottato atti in accordo col Consiglio. Inoltre, il Parlamento veniva coinvolto nella fase dell'investitura della Commissione il cui mandato veniva esteso a cinque anni. Per quanto attiene al Consiglio, invece, il TUE ampliava le ipotesi di voto a maggioranza qualificata. La novità più importante introdotta dal Trattato di Maastricht riguardò, come si è detto ampiamente, la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. Al riguardo, si prevedeva un processo di creazione in tre fasi, che riguardava, innanzitutto, la liberalizzazione dei capitali, la progressiva convergenza delle politiche economiche degli Stati membri (stabilità dei prezzi, rapporto disavanzo pubblico/PIL non oltre il 3%, rapporto debito pubblico lordo/PIL non superiore al 60%, tasso di cambio e tassi di interesse) e, in ultimo, a partire dal 1999, la creazione della moneta unica e della *Banca centrale europea* (BCE). Il TUE istituiva, in ultimo, la cittadinanza dell'Unione, il Mediatore europeo e il Tribunale di primo grado.

Commissione. [2] Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno»), risalta chiaramente – già da un primo confronto tra le due disposizioni – che a partire dal '92 il Consiglio europeo non sarebbe più stato un corpo estraneo all'architettura comunitaria, prevedendosi, infatti, nuove e frequenti occasioni di dialogo tra questo e le istituzioni europee⁶¹. Sebbene ciò non avrebbe comportato una forma di controllo sul suo operato da parte delle istituzioni, si possono immaginare gli effetti di una tale collaborazione che, nei fatti, realizzerà una sempre crescente partecipazione del Consiglio europeo alle dinamiche interne dell'Unione. D'altronde, il Trattato di Maastricht, delle cui innovazioni si è accennato poco sopra, istituiva effettivamente un impianto complesso e vivace che avrebbe, di lì a poco, dovuto traghettare l'Europa all'adozione di una moneta unica, per la cui realizzazione era necessario un intenso lavoro di coordinamento tra le istituzioni e gli Stati membri (rappresentati, ai loro massimi vertici, nel Consiglio europeo) non soltanto nell'ambito monetario, economico o finanziario, ma, soprattutto, in quello più generalmente socio-politico, atto alla contemporanea costruzione di quella Unione politica (che, non a caso, fu oggetto di un'apposita conferenza intergovernativa), in assenza della quale sterile e incomprensibile sarebbe stata, agli occhi degli stessi cittadini europei, la nascita dell'Euro.

⁶¹ Come si accennava poco sopra, l'articolo D del Trattato di Maastricht già stabiliva una forma di raccordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, facendo ricadere, su quest'ultimo, l'obbligo di riferire per iscritto all'Assemblea l'esito di ciascuna sua riunione e i progressi compiuti annualmente dall'Unione europea.

Il TUE prevedeva, inoltre, all'articolo 103, che il Consiglio «deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo [che] deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte [su dette] conclusioni».

Ancora, l'articolo 109 B prescriveva l'obbligo della BCE di trasmettere una relazione annuale sulle attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso sia alle istituzioni che al Consiglio europeo e, in materia di politica estera e di sicurezza comune, il Trattato sull'Unione europea, agli articoli J.4 e J.8, disponeva che nell'anno 1996 il Consiglio presenti una relazione al consesso dei Capi di Stato e di Governo contenente una valutazione sui progressi attuati e attribuisce al Consiglio europeo, in maniera chiara e diretta, la definizione dei principi e degli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, lasciando al Consiglio il compito di prendere «le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione [di tale politica] in base agli orientamenti generali adottati dal Consiglio europeo».

In ultimo – nella Dichiarazione sulla Parte terza, Titolo VI, del Trattato che istituisce la Comunità europea – «la Conferenza afferma che il Presidente del Consiglio europeo inviterà i Ministri dell'Economia e delle Finanze a partecipare alle sessioni del Consiglio europeo quando questo discute questioni relative all'Unione economica e monetaria».

L'ammissione del Consiglio europeo al dialogo istituzionale fu, in realtà, il frutto di un compromesso tra coloro i quali ritenevano ormai giunto il momento di elevare tale organo a istituzione ufficiale della neonata Unione europea e coloro che, al contrario, sostenevano con fermezza la necessità che il Consiglio europeo mantenesse un'ampia autonomia e un carattere prettamente intergovernativo. In effetti, la scelta di lasciare il consesso dei Capi di Stato e di Governo al di fuori del circuito istituzionale consentiva a quest'ultimo di mantenere quella libertà di movimento che, in passato, fu una condizione imprescindibile per superare l'immobilismo delle istituzioni comunitarie e avviare le riforme degli ultimi anni. La soluzione immaginata sembrava, dunque, accontentare le opposte aspirazioni e, di fatto, apportò una significativa trasformazione di quest'organo, il quale, posto in costante contatto con le varie istituzioni – specie col Consiglio, al quale lo legava la medesima natura intergovernativa – fu in un certo qual modo sollecitato a reinterpretare il suo ruolo e ad esercitarlo con quel maggior grado di pragmatismo che la realizzazione degli obiettivi stabiliti a Maastricht e le sollecitazioni esterne richiedevano necessariamente⁶².

Se, dunque, nell'ambito del primo pilastro comunitario, l'azione del Consiglio europeo era formalmente limitata ad una valutazione, dal carattere non vincolante, sugli indirizzi di politica economica stabiliti in autonomia dalla Commissione europea e, poi, dal Consiglio (articolo 103 TUE), è chiaro che, al contrario, in ambito PESC e in ambito GAI, le decisioni – sotto forma di orientamenti, principi e strategie – da esso adottate, sarebbero state, per quelle stesse istituzioni, di certo imprescindibili.

Ad ogni modo, il quadro dipinto a Maastricht lasciava talune zone d'ombra sulla natura del Consiglio europeo e, in prospettiva, sul rapporto immaginato tra quest'organo e le storiche istituzioni comunitarie.

⁶² Sul punto si veda anche C.R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo, evoluzione competenze e prassi*, Milano, 2007.

3.2. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 1993 e la «corsa» verso il Trattato di Amsterdam

Il 1993 fu, dunque, l'anno in cui, sebbene con un certo ritardo⁶³, il Trattato sull'Unione europea entrò finalmente in vigore.

Contemporaneamente l'Europa visse un periodo di recessione, accompagnato da un aumento della disoccupazione e dell'inflazione, circostanza che fece temere per il successo dell'Unione economica e monetaria, in considerazione, altresì, degli stringenti criteri di convergenza economica stabiliti dallo stesso TUE.

Fu, dunque, percepita come una ghiotta occasione la richiesta avanzata da ricchi paesi come la Svezia, l'Austria, la Norvegia e la Finlandia di entrare a far parte dell'Unione europea, richiesta che indusse il Presidente Delors – ormai allo scadere del suo terzo e ultimo mandato – a presentare al Consiglio europeo un piano di rilancio dell'economia europea insieme ad un *Libro bianco*, commissionato proprio dai Capi di Stato e di Governo, in materia di competitività e lavoro.

Lo spirito costruttivo che caratterizzò il Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 1993, che approvò un *Piano d'azione* particolarmente dettagliato a partire dalle proposte avanzate dalla Commissione, pose effettivamente le basi – insieme ai criteri stabiliti a Copenaghen⁶⁴ – per l'ingresso

⁶³ Invero, a differenza di quanto previsto originariamente, l'entrata in vigore del TUE dovette essere posticipata in vista di una pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco che valutasse la conformità delle modifiche approvate a Maastricht con la propria Costituzione. Con argomenti che saranno ripresi dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* in occasione della ratifica del *Trattato di Lisbona* – sulla legittimità del diritto comunitario, sui principi giustificativi della partecipazione della Germania all'Unione europea (quali il principio democratico, il principio di attribuzione e il principio di sussidiarietà), sui limiti del processo di integrazione (riassumibili nella differenza tra il concetto di *Staatsverband*, ovvero l'ente statale, e quello di *Staatenverbund*, l'ente di collegamento tra Stati, quale dovrebbe essere, secondo il Tribunale costituzionale tedesco, l'Unione europea) sulla separazione tra gli ordinamenti – il Tribunale di Karlsruhe emetterà ad ogni modo, il 12 ottobre 1993, una sentenza che sancirà la conformità del *Trattato di Maastricht* alla Legge Fondamentale (*Grundgesetz*).

⁶⁴ Durante il Consiglio europeo celebratosi a Copenaghen nel giugno del 1993, furono individuati i criteri e i parametri che gli Stati richiedenti l'adesione all'UE avrebbero dovuto rispettare. In un passaggio delle *Conclusioni della Presidenza*, infatti, si stabilì che «l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. Presuppone anche la capacità dei

nell'Unione della Finlandia, della Svezia e dell'Austria, avvenuto il 1° gennaio 1995 (la Norvegia, nel frattempo, aveva ritirato la sua richiesta di adesione). Ma, ai fini di questa trattazione, la riunione svoltasi a Bruxelles assume un particolare valore qualora si voglia riflettere sul fatto che il *Piano d'azione* da essa varato fosse stato, se non altro, il risultato tangibile della riforma di Maastricht, la quale, in effetti – all'articolo 103 – riservava al Consiglio europeo il compito di dibattere sulle risultanze della relazione del Consiglio ad esso trasmessa in ordine agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Gli effetti prodotti dal Trattato sull'Unione europea in merito al ruolo del Consiglio europeo – il cui protagonismo non veniva messo in discussione, in fin dei conti, neanche all'interno del c.d. «pilastro comunitario» – furono dunque ben presto visibili e tradotti in un piano operativo che, come scrive efficacemente Sergio Salinas Alcega, costituì un vero e proprio «salto cualitativo (...) [contenendo a su interior] una serie de líneas maestras que no sólo son de obligado cumplimiento por los Estados sino que, además, [cuyo] cumplimiento será controlado por el Consejo Europeo, por medio del informe anual (...) que le será presentado»⁶⁵.

L'ingresso nell'Unione di altri tre membri – fatto incontestabilmente positivo data la loro stabilità economica – fu un segno che il progetto europeo, di cui il TUE rappresentò un passo fondamentale, fosse ancora estremamente vivo e guardato dall'esterno con un certo grado di aspettative. Dall'interno, però, la percezione era diversa, non tanto per le difficoltà economiche che l'Europa si trovava ad attraversare, quanto per l'utilizzo strumentale che, di quella crisi, fecero i Governi, molti dei quali – incapaci di costruire solide basi economiche e finanziarie che l'imminente nascita dell'Euro avrebbe richiesto – cominciarono ad alimentare nelle coscienze dei cittadini quell'immagine cinica e arcigna dell'Europa che ne avrebbe segnato il destino, almeno fino ai nostri giorni.

Fu così che la disaffezione popolare – unita all'esigenza di provvedere al *deficit* democratico delle istituzioni e al miglioramento e allo sviluppo di talune

paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria», in *www.consilium.europa.eu*.

⁶⁵ S.S. ALCEGA, *El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*, Saragozza, 1994, 75-76.

innovazioni apportate dal Trattato di Maastricht⁶⁶ – condusse a distanza di pochi anni alla convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, già annunciata, per la verità, dalla stessa riforma di Maastricht che, all'articolo N, aveva previsto che «una conferenza dei Rappresentati dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B⁶⁷ delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali è prevista una revisione».

Invero, già durante il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993, i Capi di Stato e di Governo approvarono una *dichiarazione* nella quale, addirittura, estesero il campo di intervento della nuova Conferenza intergovernativa, stabilendo che essa avrebbe dovuto rivedere, tra le altre cose, anche il numero dei membri della Commissione e il sistema di ponderazione dei voti in seno al Consiglio. L'urgenza di provvedere alla modifica delle questioni appena riportate fu, in effetti, manifestata da alcuni l'anno successivo, allorquando, in una riunione informale del Consiglio tenutasi nel mese di marzo, i ministri degli Affari esteri risposero alle preoccupazioni di alcuni Stati in merito ai requisiti numerici – che sarebbe mutati con l'ingresso dei nuovi Paesi membri – per la costituzione di una

⁶⁶ A ciò si aggiunga anche l'incapacità mostrata dall'Unione europea nell'ambito della politica estera, in particolar modo, di fronte allo smembramento della Jugoslavia.

⁶⁷ Articolo A: «Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'unione europea, in appresso denominata «Unione». [2] Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini. [3] L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli».

Articolo B: «L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità delle disposizioni del presente trattato; affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune; rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione; sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni; mantenere integralmente l'«acquis» comunitario e svilupparlo al fine di valutare, attraverso la procedura prevista all'articolo N, paragrafo 2, in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie. Gli obiettivi dell'unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del presente trattato, alle condizioni e secondo il ritmo ivi fissati, nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'articolo 3 B del trattato che istituisce la Comunità europea».

minoranza di blocco nelle votazioni del Consiglio, addivenendo al c.d. *Compromesso di Ioannina*⁶⁸.

A quarant'anni esatti di distanza – speranzosi di poter ritrovare quello spirito grazie al quale, proprio in quel luogo, si diede avvio al mercato comune – il 2 giugno 1995, a Messina, si riunì un *Gruppo di riflessione*, designato dal Consiglio europeo di Corfù del giugno '94. Durante quel vertice, infatti, preso atto di quanto avvenuto a Ioannina, i Capi di Stato e di Governo ritennero, appunto, di istituire tale consesso «per la preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996, formato da rappresentanti dei Ministri degli Esteri degli Stati membri e del Presidente della Commissione [oltre a due rappresentanti del Parlamento europeo, al fine di esaminare ed elaborare] idee concernenti le disposizioni del trattato dell'Unione europea per il quale sono previsti una revisione ed altri eventuali miglioramenti (...) in merito alle questioni istituzionali [quali la] ponderazione dei voti, [la] soglia per le decisioni a maggioranza qualificata, [il] numero dei membri della Commissione e qualsiasi altra misura ritenuta necessaria per facilitare il lavoro delle Istituzioni e garantirne l'efficacia ed operatività nella prospettiva dell'ampliamento»⁶⁹.

Sollecitato da una serie di suggerimenti maturati in seno al Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995 – in occasione di una riunione informale dei Capi di Stato e di Governo tenutasi nel mese di settembre a Maiorca⁷⁰ – il Gruppo di Riflessione presentò le proprie osservazioni (*Rapporto Westendorp*) al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995, nei tempi stabiliti. Attorno alle risultanze del Rapporto Westendorp non vi fu concordanza tra i *leader* politici – in particolar modo per ciò che riguardava l'ampliamento delle materie sottoposte

⁶⁸ Invero, prima dell'allargamento dell'Unione alla Finlandia, all'Austria e alla Svezia, la quantità di voti necessari per la costituzione, in seno al Consiglio, di un'opposizione era di 23. Con l'ingresso dei nuovi membri, tale soglia sarebbe salita automaticamente a 26. Temendo di poter perdere il peso avuto fino a quel momento, Italia, Spagna e Regno Unito chiesero una modifica del sistema di calcolo della maggioranza qualificata e della minoranza di blocco raggiungendo soluzione di compromesso in base alla quale si riconosceva la possibilità per un gruppo di Stati – che fossero in grado di esprimere un'opposizione all'adozione dell'atto entro una forbice compresa tra i 23 e i 25 voti – di notificare la propria contrarietà, ottenendo che il Consiglio ridiscutesse della questione e delle preoccupazioni sollevate al fine di trovare un accordo più ampio.

⁶⁹ Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europarl.europa.eu.

⁷⁰ In quelle riunioni, i Capi di Stato e di Governo ritennero necessario che la futura CIG ridiscutesse, altresì, della politica estera e di sicurezza comune, della cooperazione in materia di giustizia e affari interni e del principio di sussidiarietà.

a maggioranza qualificata, un maggiore coinvolgimento del Parlamento con l'estensione della procedura di codecisione e il numero dei membri della Commissione – i quali però si videro costretti (e in ciò stava il merito del Gruppo di Riflessione) a non tralasciare, per ragioni di convenienza politica, punti cruciali per una seria riforma.

La Conferenza intergovernativa fu, così, convocata a Torino dal vertice di Madrid, a norma dell'articolo 48 TUE, il 29 marzo 1996. La base di partenza di questi lavori fu rappresentata dai risultati del Gruppo di Riflessione e da due documenti informativi presentati dalla Commissione e dal Parlamento. Quest'ultimo partecipò in maniera molto attiva anche durante le riunioni della CIG nonostante, secondo una prassi consolidata, a tenere banco furono ovviamente le delegazioni statali, coinvolte nella ricerca di un compromesso che potesse dar vita ad una riforma cruciale che, oltre a rivedere le questioni in materia di politica estera, politica sociale, affari interni e occupazione, mettesse mano a quella riforma istituzionale oramai – come il Compromesso di Ioannina aveva dimostrato – improcrastinabile.

Probabilmente, però, l'aver il Trattato di Maastricht indicato una data entro la quale una nuova conferenza intergovernativa avrebbe dovuto ridiscutere su alcuni temi, determinò la debolezza della riforma di Amsterdam, faticosamente partorita in un momento in cui, come si è già detto precedentemente, l'Europa fu attraversata da un ricambio generazionale della classe politica che vide l'affermazione di *leader* giovani animati, molto spesso, da una visione nazionalista che poco interesse manifestava per un serio ripensamento degli assetti istituzionali dell'UE. In effetti, il *Trattato di Amsterdam* – frutto di una faticosa negoziazione condotta dalla Presidenza olandese sino alla firma apposta nel 1997 – pur riuscendo a introdurre numerose riforme in svariati campi⁷¹, non fu

⁷¹ In esso, infatti, volendo richiamare le questioni più importanti, si stabilì: l'istituzione dell'*Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune* (carica che sarà assunta dal Segretario generale del Consiglio al fine di dotare un settore cruciale, quale quello della politica estera, di un organo che garantisca la continuità delle attività promosse), una collaborazione dei Paesi membri in materia occupazionale, di comunitarizzare le materie del terzo pilastro, di far rientrare nel Trattato la famosa questione della politica sociale (che tanto aveva sofferto le opposizioni della signora Thatcher, prima, e di John Major, dopo), di introdurre – segno del cambiamento apportato dall'allargamento ai nuovi Stati – l'istituto dell'astensione costruttiva in ambito PESC (all'articolo 23, paragrafo 1, TUE, si prevedeva, infatti, che «Le decisioni a norma del presente titolo sono adottate dal Consiglio all'unanimità. Le astensioni di membri presenti o rappresentati non

altrettanto in grado di risolvere le questioni di fondo che avevano praticamente giustificato la convocazione della CIG, nella quale, non a caso, si manifestò in tutta la sua rigidità l'incapacità di ridefinire il sistema di votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio – motivo per cui ci si accordò sulla proroga del Compromesso di Ioannina – di rivedere la composizione della Commissione (che col progressivo allargamento, seguendo il criterio fino ad allora adottato, avrebbe cominciato a contare un numero eccessivo di membri) e di riformare il sistema di assegnazioni dei seggi, per Stato membro, in seno al Parlamento⁷².

Ad ogni modo, l'imminente ampliamento dell'Unione a nuovi Stati membri⁷³ non consentiva un rinvio di questa riforma a una data lontana e ciò fu talmente chiaro che quegli stessi soggetti che non erano stati in grado di trovare un accordo ad Amsterdam avessero previsto, all'articolo 2 del *Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea*, allegato a quel Trattato, che «almeno un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti, è convocata una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere ad un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni».

Così, in breve tempo, fu convocata una nuova Conferenza intergovernativa la quale avrebbe dovuto occuparsi esclusivamente, nelle intenzioni iniziali –

impediscono l'adozione di tali decisioni. In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo la loro astensione rappresentino più di un terzo dei voti secondo la ponderazione di cui all'articolo 205, paragrafo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea, la decisione non è adottata» nonché di istituzionalizzare la cooperazione rafforzata (di cui parlò per la prima volta Tindemans nel lontano 1975 e, negli anni, più volte riproposta e adattata).

⁷² Al centro di questa contrapposizione si pose il Primo ministro spagnolo José María Aznar il quale dichiarò di essere disposto ad accettare una riduzione del numero dei commissari – col rischio, cui si opposero non a caso i Paesi più piccoli, di non avere un membro spagnolo in seno a quella istituzione – in cambio di un numero maggiore di voti nel Consiglio. Come riporta J.M. URUBURU COLSA in *Historia del Consejo Europeo*, cit., 153, «esta vinculación de ambas cuestiones dificultaría aún más las posibilidades de alcanzar un acuerdo, por lo que, tras largas horas de negociación, el Consejo Europeo, a sugerencia del Canciller Kohl, decidiría posponer la reforma institucional hasta el momento de la ampliación de la Unión».

⁷³ Tale ampliamento si realizzò soltanto il 1° maggio 2004 con l'ingresso di dieci nuovi Paesi, quali: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Cipro e Malta.

dovendo urgentemente risolvere lo stallo verificatosi ad Amsterdam – della ponderazione dei voti nel Consiglio e del numero dei membri della Commissione. Il Consiglio europeo di Colonia del 1999, però, intravedendo nell'imminente CIG un'ulteriore occasione per accelerare il processo di integrazione, decise di estenderne l'oggetto lasciando che in quella sede si potesse indagare la possibilità di applicare ad ulteriori ambiti il voto, in seno al Consiglio, a maggioranza qualificata stabilendo, inoltre, che un successivo Consiglio europeo avrebbe provveduto, dopo anni di opposizioni provenienti da più parti, a stendere una Carta dei Diritti Fondamentali la cui natura giuridica sarebbe stata stabilita in un momento successivo⁷⁴.

Con la celebrazione del Consiglio europeo di Helsinki – ultima riunione dei Capi di Stato e di Governo degli anni '90 – si definì dunque l'agenda della Conferenza intergovernativa convocata per l'anno successivo e si decise coraggiosamente di aprire il processo di adesione di altri Paesi (che in totale furono dunque 12, escludendo però, al contempo, la Turchia sul cui ingresso permaneva l'opposizione della Francia, del Regno Unito e della Grecia).

Questa scelta di alto valore politico – fortemente sollecitata dal nuovo Presidente della Commissione europea, Romano Prodi – mirava a compensare quella debolezza politica dimostrata dall'Unione europea nella gestione delle guerre jugoslave, in particolare rispetto alla guerra del Kosovo, aprendo all'integrazione simultanea di un'area intera del continente esasperata dai conflitti, quasi a voler mettere in pratica quella vocazione originaria dell'Europa unita – ricordata all'inizio di questo capitolo – quale faro di civiltà e di pace per il mondo intero⁷⁵.

⁷⁴ Fu proprio tale precisazione a consentire un accordo sul punto.

⁷⁵ Interessanti, sul punto, le riflessioni di Romano Prodi sull'allargamento a Est, in occasione del suo decennale, in *www.romanoprodi.it*. Sulla cronaca di quegli avvenimenti si veda anche l'articolo del Corriere della Sera, *Allargamento Ue, Prodi fissa le regole*, 14 ottobre 1999, consultabile in *www.archivistorico.corriere.it*.

4. Il Consiglio europeo e il Trattato di Nizza

Il XXI secolo si apriva, dunque, con enormi sfide, dovendo l'Europa non soltanto gestire l'imminente ingresso dei Paesi dell'Est – per la maggior parte poveri e democraticamente fragili – ma dovendo, altresì, mettere definitivamente mano a una seria riforma delle proprie istituzioni e, contemporaneamente, monitorare l'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria con l'entrata in vigore, e poi in circolazione, dell'*Euro* e la creazione della Banca centrale europea.

I lavori della nuova CIG si conclusero con un documento discusso dal Consiglio europeo di Nizza, celebratosi tra l'8 e l'11 dicembre del 2000. In quella riunione, i Capi di Stato e di Governo riuscirono finalmente a trovare una soluzione di compromesso attorno alla tanto attesa riforma istituzionale⁷⁶, una vittoria della Presidenza francese che, grazie a un faticosissimo sforzo

⁷⁶ Per quanto riguarda la Commissione, il *Trattato di Nizza* stabilì che, sino al successivo allargamento dell'Unione, ogni Stato avrebbe potuto esprimere un proprio commissario. Inoltre, venne riformato il sistema di elezione dei suoi membri, prevedendosi, all'articolo 214, paragrafo 2, che: «[1] Il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo e deliberando a maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare presidente della Commissione; tale designazione è approvata dal Parlamento europeo.

[2] Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta l'elenco delle altre persone che intende nominare membri della Commissione, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

[3] Il presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Dopo l'approvazione del Parlamento europeo, il presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata».

Al Presidente della Commissione europea, il Trattato attribuì il potere di stabilire l'organizzazione interna dell'organo al fine di mantenere la coerenza e l'unità della sua azione nonché il potere di richiedere le dimissioni di un commissario (questo fu l'effetto delle dimissioni cui fu costretta la Commissione Santer).

Per quanto riguarda il Consiglio, il punto di maggiore frattura tra i Paesi, il Consiglio europeo giunse ad una mediazione tra la proposta avanzata dalla Commissione (sistema della doppia maggioranza, ovvero, maggioranza semplice accompagnata dalla maggioranza della popolazione totale dell'Unione) e quella che prevedeva una compensazione tra il numero dei voti e l'indicazione di un membro della Commissione (opzione venuta meno quando si decise che il numero dei commissari sarebbe rimasto, almeno per il momento, invariato). L'accordo stabilì: la parità dei voti tra la Germania, la Francia, il Regno Unito e l'Italia (in cambio, la Germania, la cui popolazione era aumentata dopo la Riunificazione, ebbe un numero maggiore di seggi in Parlamento), un aumento considerevole dei voti per la Spagna (che, però, perdeva vari seggi parlamentari), i piccoli Paesi mantennero lo stesso numero di voti avendo però ottenuto, di contro, che ciascun Paese potesse esprimere, al massimo, un solo commissario europeo. Il *Trattato di Nizza* estese anche ulteriormente il numero di materie sottoposte al voto a maggioranza qualificata (esclusa sempre la materia dell'immigrazione, dell'asilo, dei fondi strutturali, della difesa, della politica commerciale comune nonché la materia fiscale e di sicurezza sociale, ambiti nei quali vi era stata l'opposizione del Regno Unito, della Francia e della Spagna).

diplomatico articolatosi in una serie di incontri bilaterali⁷⁷, riuscì a evitare la paralisi delle istituzioni e a impegnare, altresì, l'Unione, almeno politicamente, sul fronte della tutela dei diritti fondamentali con la solenne proclamazione della *Carta dei diritti fondamentali*⁷⁸.

Seppur di sfuggita, il Trattato di Nizza – entrato poi in vigore il 1° febbraio 2003 – apportò una novità, apparentemente di poco conto, anche sul Consiglio europeo, prevedendo, nella *Dichiarazione n. 22*, che «a decorrere dal 2002 una riunione del Consiglio europeo per ciascuna presidenza si terrà a Bruxelles. Quando l'Unione conterà diciotto membri, tutte le riunioni del Consiglio europeo avranno luogo a Bruxelles»⁷⁹.

Sulla *ratio* di questa scelta sono state avanzate varie ipotesi. Taluni, ad esempio, hanno ritenuto che il motivo fosse da rintracciarsi nel fatto che, stabilire

⁷⁷ Ribattezzati, nel lessico giornalistico di quei giorni, «metodo confessionale», cfr. www.repubblica.it.

⁷⁸ Quella del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali fu la prima questione dibattuta in quella riunione, tralasciata durante il Consiglio europeo di Amsterdam per l'opposizione della Danimarca e del Regno Unito ma ritenuta dalla Presidenza tedesca dell'anno 1999 non più rinviabile, per rispondere, da un lato, al clima generale di disaffezione dell'opinione pubblica e, dall'altro, al fine di sollecitare il processo democratico di quei Paesi che si accingevano ad entrare nell'Unione, i quali, qualora non avessero risposto a tale invito, avrebbero dovuto accettare un fallimento dei negoziati. Durante il Consiglio europeo di Tampere del 1999 si scelse, così, di affidare non a una Conferenza intergovernativa ma a una Convenzione – presieduta dall'ex Presidente della Repubblica Federale Tedesca Roman Herzog e composta da rappresentanti dei Capi di Stati e di Governo, da un rappresentante della Commissione, da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali – la redazione di una Carta dei diritti fondamentali, al fine di radunare, attorno ad un tema di così alto valore e spessore, varie rappresentanze politiche, sia a livello europeo – col coinvolgimento contemporaneo dell'anima intergovernativa e di quella comunitaria – che a livello nazionale, con la partecipazione di alcuni membri delle varie Assemblee legislative. Tale scelta fu – nell'ottica federalista o, se si vuole, più umilmente sovranazionale – particolarmente lungimirante e chiarisce, oggi, la posizione della Germania del tempo che, nell'urgenza di rispondere ai problemi sopra citati, decideva, però, nella scelta di quello strumento, di adottare un approccio di tipo costituente, aprendo in tal modo la strada alla *Convenzione europea* e alla redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Sulla scelta di questo nuovo metodo è interessante richiamare le parole di Giuliano Amato – vicepresidente della futura Convenzione europea – secondo il quale «i testi che arrivavano alla finale Conferenza dei Capi di Stato e di Governo scaturivano da negoziati fra le burocrazie nazionali, che si svolgevano senza alcuna trasparenza e nei quali, necessariamente, le ragioni opposte dall'uno o dall'altro governo a soluzioni possibili determinavano un inesorabile effetto domino. E l'effetto domino segnava poi in modo ultimativo le stesse Conferenze, dove i Capi di Stato e di Governo arrivavano a decidere su testi sconosciuti all'esterno e spesso emendati nelle ore finali dalle loro riunioni conclusive», così in F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003, 15.

Al Consiglio europeo di Nizza, la *Carta dei diritti fondamentali* trovò il benestare di tutti e fu solennemente proclamata in quella stessa sede, sebbene se ne sottolineò il valore meramente politico e non giuridico, dunque formale e per nulla sostanziale.

⁷⁹ Trattato di Nizza, *Dichiarazione relativa al luogo di riunione dei Consigli europei*, n. 22, in www.ecb.europa.eu.

una sede fissa avrebbe d'ora in poi evitato che ciascuno Stato ospitante il vertice potesse sfruttarne il potenziale mediatico a fini di politica interna, ovvero, che fossero state ragioni di carattere finanziario a suggerirlo, ma che, in ogni caso, questa decisione avesse di fatto dato un importante impulso al processo di istituzionalizzazione del Consiglio europeo⁸⁰. Altri, invece, hanno visto, in quelle poche righe della Dichiarazione n. 22, un'appendice dell'accordo sulla riassegnazione dei voti in Consiglio, quasi che la scelta di Bruxelles potesse risarcire il Belgio della perdita di peso all'interno di quell'istituzione al confronto con i Paesi Bassi, cui fu attribuito un voto in più (12 a 13)⁸¹.

Ad ogni modo, qualsiasi fosse stato il motivo di fondo di questa scelta – che, a parere di chi scrive, rispose più ad una esigenza di carattere organizzativo, data ormai la consistenza delle delegazioni che accompagnavano i Capi di Stato e di Governo, che non ad una ragione di opportunità politica – la difficilissima gestione del Consiglio europeo di Nizza, la cui riuscita è da attribuire agli sforzi della Francia piuttosto che ad una comune volontà riformatrice dei governi, aveva messo in chiaro che anche il Consiglio europeo, a prescindere dalla sua innegabile capacità di indirizzo e di sintesi, dovesse passare per una riforma che ne regolasse alcuni aspetti.

In effetti, pur sostenendo con convinzione l'utilità dello strumento delle conferenze intergovernative – senza il cui lavoro di attenta analisi ed elaborazione dei testi delle riforme nessuna evoluzione del progetto europeo avrebbe mai visto la luce – è palese che, senza l'intervento politico del Consiglio europeo, anche quei testi giuridici, finemente elaborati in sede di CIG, sarebbero rimasti lettera morta. Ciò conferma, dunque, com'era chiaro già a quei tempi, che il Consiglio europeo avesse fedelmente eseguito il ruolo di impulso e di orientamento politico che il Trattato di Maastricht gli aveva affidato: di più – e ciò fece comprendere l'urgenza di una riforma – esso divenne, in tutti i sensi, un'istanza d'appello (in

⁸⁰ Così C.R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo, evoluzione competenze e prassi*, cit., 39 e ss.

⁸¹ Cfr. C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001, 34. Qui l'autore sostiene, infatti, che «declaración tal no figuraba en ninguno de los Documentos de Síntesis que la Presidencia ha ido elaborando a lo largo de la fase final de la CIG, ni siquiera en el último de ellos, siendo pues incluida en el calor de los debates del Consejo europeo mismo y, según parece, a última hora, como compensación a Bélgica por resignarse a que se rompiera la paridad con los Países Bajos, en beneficio de éstos, respecto de los votos en el Consejo».

particolar modo del Consiglio) per far fronte a questioni che esulavano ormai dall'ambito strettamente politico e che, via via, cominciarono a ingolfarne i lavori.

Il Consiglio europeo di Nizza, in effetti, a prescindere dai risultati cui pervenne, rappresentò l'apice di questo cortocircuito, essendosi svolto, come mai prima, in tre lunghe giornate e notti che impegnarono i Capi di Stato e di Governo in estenuanti contrattazioni gestite (in assenza, ancora, di un regolamento che ne disciplinasse il *modus operandi*) in totale autonomia dalla Presidenza francese, la quale, financo, per evitare un fallimento dei negoziati⁸², avviò quegli incontri bilaterali passati poi alla storia, come si è detto, col nome di «confessionali».

Per queste e altre ragioni, il Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Siviglia nel giugno 2002, recependo le conclusioni del *Rapporto Solana* – di cui si parlerà più specificamente nel paragrafo che segue – predispose una serie di strumenti per un più corretto ed efficace funzionamento del Consiglio europeo, in attesa che vi provvedesse, in modo di certo più organico, una futura riforma dei Trattati, la quale, forse, avrebbe potuto addirittura spingersi sino a consacrarne la natura di istituzione.

5. Il «Rapporto Solana» e la riforma del Consiglio europeo

Secondo una prassi oramai consolidata, anche il Trattato di Nizza indicò, in un documento ad esso allegato, i futuri sviluppi del processo riformatore dei Trattati di Roma.

Invero, nella *Dichiarazione n. 23*, i Capi di Stato e di Governo – ben sapendo che di meglio si sarebbe potuto fare per il bene dell'Unione, semmai fosse prevalso il coraggio di superare i vecchi schemi nazionalisti – indicarono le tappe future del processo di integrazione europea stabilendo che «nel[l'anno seguente] la Presidenza svedese e la Presidenza belga, in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, promuoveranno un

⁸² Circostanza che avrebbe significato, in un'ottica purtroppo pervicacemente nazionalista – appartenente non solo alla Francia, questa volta, ma generalmente a tutti i Paesi chiamati di volta in volta a presiedere – il fallimento della sua gestione.

ampio dibattito con tutte le parti interessate»⁸³ e che, «dopo la presentazione di una relazione (...) il Consiglio europeo adotterà nella riunione di Laeken/Bruxelles del dicembre 2001 una dichiarazione contenente iniziative appropriate per il proseguimento di questo processo (...) [ravvisandosi la necessità di convocare, nel 2004,] una nuova Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (...) in vista delle corrispondenti modifiche dei trattati»⁸⁴.

Ma prima ancora che il Consiglio europeo di Laeken provvedesse alla stesura della Dichiarazione di cui sopra e alla convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, già nel giugno 2001, i Capi di Stato e di Governo, riunitisi nella città svedese di Göteborg, decisero di riprendere una discussione – avviata nel lontano Consiglio europeo di Helsinki del '99 e successivamente abbandonata in seguito all'accordo di Nizza – sulla riforma del Consiglio e del Consiglio europeo.

Si affidò così a Javier Solana – allora *Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea* nonché *Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune* – il compito di stilare un *Rapporto* al riguardo, le cui risultanze vennero presentate in occasione del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 e poi discusse nella successiva riunione tenutasi a Siviglia in giugno.

Tra le varie questioni affrontate, Solana concentrò buona parte della sua attenzione sulle disfunzioni del Consiglio europeo, da ricondursi – secondo la sua analisi – alla mancanza di un coordinamento della sua attività con quella del Consiglio.

In effetti, in quegli ultimi anni, il Consiglio era venuto meno al ruolo affidatogli originariamente in rapporto al Consiglio europeo, del quale avrebbe dovuto, di volta in volta, definire l'agenda dei lavori, non prima, però, di aver risolto i nodi delle questioni discusse, così da lasciare ai Capi di Stato e di Governo la sola valutazione politica di quei temi nell'ambito di un ragionamento d'insieme sugli obiettivi, da loro stessi prefissi, per il futuro sviluppo dell'Unione. Nella prassi, infatti, la dialettica tra i due organi sembrò svilupparsi in modo

⁸³ Trattato di Nizza, *Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione*, n. 23, in www.ecb.europa.eu.

⁸⁴ *Ibidem*.

diametralmente opposto e il Consiglio europeo dovette risolvere, di frequente, lo stallo creatosi in seno alle riunioni dei ministri, dovendo, in tal modo, occuparsi non solo delle questioni politiche bensì anche di quelle più eminentemente tecniche, circostanza che non soltanto ne appesantiva i lavori, ma che, altresì, indeboliva di certo l'intero impianto istituzionale, condannato in quel modo a una progressiva marginalità.

Per risolvere le difficoltà emerse, il Segretario Generale suggerì, dunque, talune misure in larga parte accolte dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 che, in un allegato alle Conclusioni della Presidenza – intitolato *Regole per l'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo* – decise, per la prima volta nella storia, di indicare delle direttive «per la preparazione, lo svolgimento e le conclusioni dei suoi lavori»⁸⁵.

Stabilito, innanzitutto, che il Consiglio europeo si sarebbe riunito «in linea di massima»⁸⁶ quattro volte all'anno – fatte salve circostanze urgenti che ne avessero richiesto una convocazione straordinaria – i Capi di Stato e di Governo recepirono la proposta di Javier Solana che suggerì la creazione di una nuova formazione del Consiglio – il *Consiglio Affari generali relazioni esterne* – chiamato a preparare le riunioni del Consiglio europeo e, quindi, a coordinarne i lavori preparatori e a stabilirne l'ordine del giorno. In particolare, il punto 3 dell'allegato prevedeva che «nel corso di una sessione tenuta almeno quattro settimane prima del Consiglio europeo, il Consiglio “Affari generali”, su proposta della Presidenza, stabilisce un progetto di ordine del giorno commentato che opera una distinzione tra: i punti destinati ad essere approvati o avallati senza discussione; i punti sottoposti a discussione in vista di definire orientamenti politici generali; i punti sottoposti a discussione in vista di approvare una decisione nelle condizioni previste al punto 9⁸⁷; i punti sottoposti a discussione

⁸⁵ Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ «9. Nella prospettiva dell'allargamento e in casi eccezionali, quando un punto è messo all'ordine del giorno del Consiglio europeo in vista di una decisione, quest'ultimo delibera in proposito; la constatazione politica delle posizioni espresse che emerge da tali deliberazioni è sottoposta al Consiglio affinché ne tragga le opportune conseguenze per il seguito della procedura, conformemente alle norme previste in materia dal trattato», *Ibidem*.

senza essere destinati ad essere oggetto di conclusioni»⁸⁸, fatto salvo che il Consiglio Affari generali avrebbe dovuto riunirsi una seconda volta alla vigilia del Consiglio europeo così da adottarne l'ordine del giorno definitivo.

Per scongiurare il rischio di altre riunioni fiume, dopo il caso del Consiglio europeo di Nizza, si decise – nella sezione dedicata allo svolgimento dei lavori – di specificare, al primo punto, che «i lavori del Consiglio europeo si svolgono in linea di massima nell'arco di una giornata preceduta il giorno prima da una riunione limitata, secondo la prassi attuale, ai soli capi di Stato o di Governo e al Presidente della Commissione. La riunione del Consiglio europeo prosegue l'indomani fino alla fine del pomeriggio» e, al punto 8, che «la Presidenza vigila sul buon svolgimento dei dibattiti [potendo] prendere ogni misura atta a favorire un'utilizzazione ottimale del tempo disponibile, fra cui organizzare l'ordine nel quale i punti saranno trattati, limitare il tempo di parola o determinare l'ordine degli interventi». In ultimo – sulle conclusioni dei lavori del Consiglio europeo – i Capi di Stato e di Governo decidevano che, da allora in avanti, alle riunioni non avrebbero più fatto seguito documenti complessi, articolati e volutamente dettagliati bensì, conformemente alla funzione d'indirizzo assegnata al Consiglio europeo, conclusioni quanto più concise che si limitassero a illustrare gli orientamenti politici e le decisioni assunte.

Ma, come si diceva all'inizio di questo paragrafo, al termine del Consiglio europeo di Nizza, i *leader* europei ritennero giunto il momento di riaprire, a breve, una discussione più generale sul futuro dell'Unione europea, soffocata ormai da un groviglio di problemi nel tempo accumulatisi che richiedevano, adesso, una soluzione netta e coraggiosa, per troppo tempo rinviata.

6. *Il Consiglio europeo nei lavori della Convenzione europea*

Il clima degli anni che precedettero la stesura del *Trattato Costituzionale* fu, in effetti, particolarmente convulso e animato da diversi dibattiti e interventi nei quali si concordò comunemente sulla circostanza che l'Europa fosse ormai

⁸⁸ Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, *Conclusioni della Presidenza*, cit.

giunta a un bivio e che la tanto paventata svolta federalista – per decenni considerata dai più il naturale e comprensibile auspicio di chi era sopravvissuto alla guerra – costituisse, agli albori del XXI secolo, la vera sfida degli anni a seguire nei quali, dunque, si sarebbe dovuto preparare il terreno per un passo tanto ambizioso quanto necessario.

Eminente fu, in questa prospettiva, un discorso pronunciato all'Università Humboldt di Berlino, nel maggio 2000, dall'allora ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer il quale – dopo aver chiarito che avrebbe parlato da convinto europeista più che da rappresentante del Governo Federale – ripercorrendo le tappe storiche dell'integrazione europea, denunciò apertamente quanto tale processo avesse, in quel momento storico, perso credito presso molti cittadini poiché ritenuto «nel migliore dei casi (...) noioso [e] nel peggiore pericoloso»⁸⁹. Ma il ragionamento di Fischer non tendeva solo a dare conto della stagnazione in cui versava l'unificazione dell'Europa, a tutti ben chiara, ma a rilanciare, come si diceva poco sopra, «il passaggio dalla Confederazione alla completa parlamentarizzazione in una Federazione europea, come già richiesto cinquant'anni fa da Robert Schuman (...) [con] un Parlamento europeo e un governo europeo che esercitino effettivamente il potere legislativo ed esecutivo all'interno della Federazione (...) [la quale] dovrà basarsi su di un trattato costituzionale»⁹⁰. Tale scenario venne prospettato da Fischer mettendo sul tavolo le grandi questioni che interrogavano la politica europea, vale a dire, «come ci si immagina un Consiglio europeo con 30 Capi di Stato e Governo? 30 Presidenze? Quanto dureranno le sedute del Consiglio? Giorni o addirittura settimane? Come si giungerà ad una composizione degli interessi nell'ambito dell'attuale struttura istituzionale della UE quando saremo in 30?; come verranno prese le decisioni e come si potrà, poi, ancora agire? Come si vuole evitare che la UE diventi definitivamente imperscrutabile, che i compromessi diventino sempre meno

⁸⁹ Così J. FISCHER, *Dalla confederazione alla federazione. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea*, in *Europa/Europe*, 9, 2000, 147-158.

⁹⁰ *Ibidem*.

comprensibili e più strani e che l'adesione dei cittadini all'Unione europea si abbassi a cadere al di sotto dello zero?»⁹¹.

Tali domande costituirono, in effetti, l'oggetto della discussione che impegnò il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, nel quale si cominciarono a esaminare analiticamente gli ostacoli che stavano impedendo l'evoluzione del processo di integrazione europea, per di più – e in ciò riacquistando quella lungimiranza perduta anni addietro – rispondendo alle richieste provenienti da più parti affinché alla definizione dell'architettura della futura Unione partecipassero, oltre che le istituzioni comunitarie e, naturalmente, le istanze intergovernative, ampi settori della società civile, mediante lo strumento democratico della *Convenzione europea*, punto di partenza delle decisioni di seguito adottate dalla Conferenza intergovernativa⁹².

Seppur di estremo interesse sarebbe analizzare dettagliatamente il testo della Dichiarazione approvata a Laeken, ciò che preme qui mettere in risalto non riguarda tanto la specificità delle singole questioni in essa trattate – o, più correttamente, gli interrogativi volutamente aperti⁹³ che, su ciascuna di esse, si offrirono ai lavori della Convenzione europea – quanto, piuttosto, il cambiamento di approccio della politica sulle sorti dell'Unione europea, un approccio a tratti difensivo nei confronti dell'interesse nazionale, altre volte, invece, di forte entusiasmo verso una prospettiva di maggiore integrazione, ma che, generalmente, mostrava ormai l'apertura dei *leader* a trattare, senza alcuna preclusione, tutte le ipotesi sul tavolo, fosse anche dotare l'Unione europea di un proprio testo costituzionale.

Questo fu dunque lo spirito che ispirò l'inizio dei lavori della Convenzione europea – presieduta dall'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing che, tra le altre cose, si ricordi, diede il nome al Consiglio europeo, e dai Vicepresidenti

⁹¹ Così J. FISCHER, *Dalla confederazione alla federazione. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea*, cit., 147-158.

⁹² Sull'opportunità di convocare una Convenzione che anticipasse i lavori della Conferenza intergovernativa, si rinvia all'approfondimento di cui alla nota n. 78.

⁹³ Invero, già durante il Consiglio *Affari generali* dell'8 e 9 ottobre 2001, preparatorio dell'agenda del Consiglio europeo di Laeken, fece breccia la posizione di coloro che ritennero poco esaustivo l'elenco delle questioni indicate nella *Dichiarazione n. 23* allegata al Trattato di Nizza e che suggerirono di ampliare il mandato che, di lì a poco, sarebbe stato conferito alla *Convenzione europea*. Sul punto cfr. F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, cit., 23-30.

Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene – convocata dal Consiglio europeo di Laeken nel marzo 2002 proprio al fine di «assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa»⁹⁴.

Come ricorda Giuliano Amato, la Convenzione si riunì per ben 26 volte «sempre sotto gli occhi del pubblico e della stampa (...) [e] al di là della trasparenza, i [suoi] lavori [furono] caratterizzati dal processo interattivo che si [cercò anche] di stimolare con le associazioni, le organizzazioni non governative, i centri di ricerca e di attenzione su questo o quel tema, che volessero concorrere all'elaborazione»⁹⁵.

La partecipazione di componenti eterogenee e la frequenza delle sessioni di lavoro consentirono, seppur con qualche ritardo rispetto al calendario previsto, il raggiungimento di un consenso largo attorno a un progetto di trattato ispirato dal desiderio di dotare l'Europa di una Costituzione. Il testo licenziato dalla *Convenzione*, in effetti, ebbe l'ambizione di sostituire i Trattati che disciplinarono la vita delle Comunità europee, prima, e dell'Unione europea, dopo, per circa cinquant'anni, attraverso un'operazione particolarmente complessa che condusse all'elaborazione di un testo strutturato in quattro parti⁹⁶ nelle quali furono apportate novità di grandissimo rilievo su vari fronti e in particolare – per ciò che qui interessa analizzare – sull'impianto istituzionale che, per la prima volta, annoverava, tra le sue componenti, il Consiglio europeo.

⁹⁴ Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

⁹⁵ Così in F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, cit., 16.

⁹⁶ Escluso il Preambolo – che, nella sua brevità, tipica dei preamboli delle Costituzioni, tentava già di mostrare l'approccio costituente che aveva ispirato i lavori della *Convenzione* (e che fu oggetto di aspre critiche per l'omesso richiamo alle radici cristiane dell'Europa) – il *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* era così suddiviso:

- PARTE I (9 titoli: le definizioni e gli obiettivi dell'Unione; i diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione; le competenze dell'Unione; le istituzioni dell'Unione; l'esercizio delle competenze dell'Unione; la vita democratica dell'Unione; le finanze dell'Unione; l'Unione e l'ambiente circostante; l'appartenenza all'Unione);
- PARTE II (7 titoli: dignità; libertà; uguaglianza; solidarietà; cittadinanza; giustizia; disposizioni generali);
- PARTE III (7 titoli: clausole di applicazione generale; non discriminazione e cittadinanza; politiche e azioni interne; associazione dei paesi e territori d'oltremare; azione esterna dell'Unione; funzionamento dell'Unione; disposizioni comuni);
- IV PARTE (Disposizioni generali e finali).

Invero, all'articolo I-18 del Progetto, nella definizione del «quadro istituzionale» dell'Unione, la Convenzione europea decise di inserire a pieno titolo il Consiglio europeo, di cui finalmente si conobbe – dopo quasi trent'anni di assiduo impegno spesi, con non poche fatiche, nel traghettamento verso una progressiva integrazione – la, fino ad allora taciuta, natura giuridica.

Certificato questo dato, sul quale, in effetti, non emersero particolari obiezioni, il dibattito sulla nuova istituzione fu, piuttosto acceso attorno alla proposta che marcò ripetutamente l'opportunità di dotare il Consiglio europeo (sulla cui organizzazione dei lavori, come si ricorderà, stava nel frattempo occupandosi Javier Solana in un *Rapporto* che troverà il benessere dei Capi di Stato e di Governo riuniti a Siviglia) di una presidenza stabile che garantisca continuità al suo operato, scelta considerata quasi obbligata a fronte dell'allargamento a 25 Stati⁹⁷.

Nonostante i timori di chi riteneva che una scelta di tal fatta avrebbe pericolosamente rafforzato il ruolo del Consiglio europeo a discapito delle altre istituzioni, la Convenzione decise di istituire – all'articolo I-21 – la figura del *Presidente del Consiglio europeo*, il quale, eletto per un periodo di due anni e mezzo (con un mandato rinnovabile una sola volta) avrebbe dovuto presiedere e

⁹⁷ Contro questa proposta, merita di essere ricordata la posizione espressa nel c.d. *Progetto Penelope*, cui lavorò un gruppo di personalità vicine all'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi, guidato dall'alto funzionario francese François Lamoureux. Invero – nell'intento di imprimere una svolta più marcatamente federalista ai lavori della Convenzione – il Progetto Penelope fu presentato al Parlamento europeo nel dicembre 2002. Prescindendo qui dal caso politico scoppiato in seguito – ovvero dalle critiche mosse contro il gruppo di lavoro, reo di avere interferito con i lavori della Convenzione – qui interessa approfondire, piuttosto, i risultati di quella proposta che, con un certo coraggio, decideva di lanciare l'Unione verso un vero e proprio assetto federale che l'eventuale bocciatura di uno o più Stati non avrebbe potuto bloccare, pena l'uscita dall'Unione europea.

Per quanto concerne l'assetto istituzionale, il *Contributo a un progetto preliminare di Costituzione dell'Unione europea* (nome ufficiale di quel lavoro) elevava definitivamente la Commissione europea a Governo dell'Unione, responsabile, dunque, di fronte ai due organi legislativi, il Parlamento (portavoce degli interessi comunitari) e il Consiglio dei Ministri (difensore delle istanze nazionali). Ma l'aspetto più marcatamente politico e incisivo del lavoro steso dal *Gruppo Lamoureux* risiedeva nella riforma della Presidenza della Commissione, la quale, eletta dal Parlamento con una maggioranza dei 2/3, avrebbe contestualmente presieduto il Consiglio europeo. Da questo dato, emergeva chiaramente il timore che una Presidenza stabile del Consiglio europeo, a sé stante, avrebbe potuto rompere il già tenue equilibrio istituzionale, creando le premesse di una lotta intestina per l'accaparramento del ruolo di motore del processo d'integrazione che – nel pensiero di quei saggi – una seria svolta federalista avrebbe dovuto necessariamente affidare ad un organo di matrice comunitaria come la Commissione europea, presieduta da una personalità investita della legittimità politica promanante dal Parlamento democraticamente eletto dai cittadini europei.

animare i lavori della neonata istituzione, assicurare la preparazione e la continuità della sua azione in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio *Affari generali*, adoperarsi per facilitare la sintesi tra le posizioni in esso emerse e presentare al Parlamento europeo, a margine di ogni sua riunione, una relazione⁹⁸.

Ma la riforma della Presidenza del Consiglio europeo⁹⁹ rientrava, più in generale, all'interno di un disegno fortemente sostenuto dalla Convenzione europea la quale riteneva fondamentale provvedere a un rafforzamento generale degli organi consiliari dell'Unione, immaginando dunque – oltre all'istituzionalizzazione del Consiglio europeo e a una riforma della sua presidenza – anche una modifica delle formazioni del Consiglio dei ministri.

Invero, alla base di questa proposta, vi fu la presa d'atto che, costruita ormai l'Unione monetaria, l'Europa – appena allargatasi sino ai martoriati confini dell'Est e, dall'11 settembre 2001, chiamata a difendersi con tutto l'Occidente dal terrorismo islamico – sarebbe stata impegnata ad affrontare questioni (quali il lavoro, l'occupazione, la politica sociale europea e, in particolare, la politica

⁹⁸ All'articolo I-21 si prevede inoltre che «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, fatte salve le responsabilità del ministro degli affari esteri dell'Unione. [3] Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale».

⁹⁹ Le proposte di riforma furono diverse, quali il mantenimento del sistema a rotazione semestrale, l'elezione di un presidente interno scelto dal Consiglio europeo tra uno dei suoi componenti o la nomina di un *team* presidenziale di durata annuale composto dai Capi di Stato o di Governo di quattro Stati membri (uno «grande» e tre «piccoli»).

Tra le varie proposte, risulta di particolare interesse il contributo di Lamberto Dini, Andrew Duff e Pierre Lequiller, membri della Convenzione, i quali presentarono alla *Convenzione* un testo dal titolo *Per una presidenza unica, a termine, del Consiglio europeo e della Commissione*. Preoccupati dalla necessità di provvedere ad un consolidamento della Commissione europea, essi ragionarono, per l'appunto, sull'opportunità di «istituire, a termine, una presidenza dell'Unione che raggruppa le funzioni di presidente del Consiglio europeo (...) e quelle di presidente della Commissione [sulla base della] stessa logica di coerenza che motiva quella inerente la creazione di una nuova figura di Ministro degli esteri, investito contemporaneamente delle attuali cariche di Alto rappresentante e di Commissario responsabile delle relazioni esterne». Secondo gli autori, «il presidente eletto (...) in carica per un periodo di due anni e mezzo (...) [sarebbe] designato dal Consiglio europeo [con successiva convalida della sua candidatura da parte di] un collegio elettorale composto da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali». Nell'ottica dei proponenti, al presidente unico, «espressione dell'unità dell'Unione come pure della sua pluralità, fondata sulla duplice sovranità dei popoli e degli Stati», non sarebbe stato riconosciuto un ruolo da «superpresidente» tale da poter stravolgere l'equilibrio istituzionale nell'esercizio del potere legislativo – delegato sempre al circuito Commissione, Consiglio, Parlamento europeo – ma, piuttosto, sarebbe stato a lui affidato un ruolo esclusivo nell'esercizio della funzione esecutiva che, a parer loro, rafforzatasi da Maastricht in poi, avrebbe necessitato di «una presidenza stabile e visibile, capace di infondere una *leadership* comunitaria», consultabile in www.archivio.rivistaaic.it.

estera e di difesa) che avrebbero richiesto non tanto «interventi normativi, di armonizzazione delle legislazioni nazionali o di abolizione delle barriere nazionali»¹⁰⁰ promossi dalla Commissione, «ma scelte politiche, azioni comuni, cooperazioni tra apparati pubblici e coordinamento di attività amministrative nazionali»¹⁰¹, le quali a loro volta avrebbero innanzitutto richiesto l'impulso del Consiglio europeo e del Consiglio, chiamati a ricercare al loro interno una sintesi tra l'interesse dei singoli Stati e il più generale interesse comunitario.

Nell'assetto istituzionale ideato dalla Convenzione, infatti, il ragionamento che spinse a suggerire la costituzione di una presidenza stabile del Consiglio europeo condusse i convenzionali a proporre altresì, dopo un intenso lavoro di compromesso, una formazione stabile del Consiglio – il *Consiglio legislativo e degli affari generali* – cui si demandava la funzione legislativa (paritariamente condivisa col Parlamento europeo), la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo e la vigilanza sulla coerenza dei lavori del Consiglio nel suo complesso. Di tale formazione avrebbe fatto parte una rappresentanza collegiale stabile di ciascuno Stato membro (a livello ministeriale), la quale dunque avrebbe svolto, contemporaneamente, la funzione legislativa e di coordinamento.

La proposta avanzata originariamente, per la verità, ma che vide l'opposizione di molti Paesi, prevedeva addirittura la costituzione del solo *Consiglio affari legislativi*, distinto dal Consiglio «Affari generali», quale formazione del Consiglio o addirittura organo a sé stante, con un ruolo di vera e propria «Camera degli Stati» – specularmente al Parlamento, «Camera dei cittadini» – formato da un ministro permanente per ciascun paese membro (con competenze ovviamente trasversali) portavoce unico del Governo rappresentato.

La riforma istituzionale, e non solo, suggerita dalla *Convenzione europea* vantava sicuramente un alto grado di innovazione e una certa sistematicità, un risultato che fu reso possibile dal metodo di lavoro adottato e dai contributi di diversa natura in essa confluiti.

¹⁰⁰ Così F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, cit., 103.

¹⁰¹ *Ibidem*.

7. Il fallimento del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa»

Il Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 – intravedendo la portata dei lavori della Convenzione, sui quali si guardò bene dall'interferire – invitò la Presidenza italiana a sollecitare, a norma dell'articolo 48 del TUE, la convocazione della Conferenza intergovernativa, stabilendo che ad essa avrebbero anche partecipato, sebbene soltanto in qualità di osservatori, rappresentanti della Bulgaria, della Romania e della Turchia.

Riuniti a Roma il 6 ottobre 2003 in occasione dell'apertura dei lavori della CIG, i *leader* europei approvarono una *dichiarazione* nella quale dettarono i tempi della Conferenza auspicando «una conclusione del negoziato costituzionale in tempo utile per le elezioni del Parlamento Europeo del giugno 2004 così da consentire ai cittadini europei di esprimere il proprio voto nella piena conoscenza della futura architettura dell'Unione»¹⁰².

Come si evince già da queste poche parole della *Dichiarazione di Roma*, nelle riunioni preparatorie che si tennero durante il 2003, fu deciso di restringere l'ambito entro il quale la Conferenza avrebbe dovuto concentrare la propria attenzione stabilendosi che essa avrebbe dovuto occuparsi, specificamente, delle questioni afferenti le istituzioni, che, d'altronde, avevano da sempre costituito terreno di maggiore scontro tra gli Stati.

Invero, il tema che più di tutti metteva a rischio le sorti del meticoloso lavoro licenziato dalla Convenzione rimaneva l'annosa questione del metodo di calcolo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio – oramai decretata quale regola generale per le deliberazioni di quell'organo (esclusa la politica estera e la politica fiscale) – per il quale i convenzionali proposero il sistema della *doppia maggioranza* (degli Stati e della popolazione), a partire dal 1° novembre 2009¹⁰³.

¹⁰² Cfr. Conferenza dei rappresentanti dei governi degli stati membri, *Dichiarazione di Roma*, 6 ottobre 2003, in www.data.consilium.europa.eu.

¹⁰³ Articolo 24: «[1] Quando il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano a maggioranza qualificata, quest'ultima è definita come voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione.
[2] Allorché la Costituzione non richiede che il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano sulla base di una proposta della Commissione o allorché il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri non deliberano su iniziativa del ministro degli affari esteri dell'Unione, la maggioranza qualificata richiesta è definita come voto dei due terzi degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione.

Purtroppo, l'irrigidimento della posizione di alcuni membri – quali la Spagna e la Polonia, contrarie al superamento del sistema di *voto ponderato* stabilito a Nizza – non permise il raggiungimento di un accordo né in sede di CIG né durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003.

In effetti, a nulla valse la riunione dei ministri degli esteri tenutasi a Napoli alla fine di novembre, così come gli incontri bilaterali organizzati dalla Presidenza italiana durante il Consiglio europeo, sul modello dei lavori preparatori del Trattato di Nizza e grazie ai quali fu allora possibile il raggiungimento di una sintesi fondamentale per l'approvazione di quel testo.

Ebbene, vi è da dire però che, nonostante tutto, sorprese il nulla di fatto pronunciato al termine di quel Consiglio europeo. Se da una parte, infatti, ci si attendeva il veto imposto dalla Spagna – da anni contraria a una qualsiasi riforma del Consiglio e, insieme alla Polonia, convinta a difendere l'inserimento del riferimento alle radici cristiane nel Preambolo della futura Costituzione – dall'altra fu registrato l'ampio consenso di tanti altri Paesi, compresi i nuovi membri¹⁰⁴, i quali, nell'intento di difendere quel progetto, chiesero di potersi rappresentare a vicenda, secondo una pratica avviata dalla Germania e dalla Francia nella riunione di ottobre, dando così un forte segnale di unità interpretato quasi come «un signo acorde a los nuevos tiempos de superación de los nacionalismos»¹⁰⁵.

[3] Le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 prendono effetto dal 1° novembre 2009, dopo che si saranno svolte le elezioni del Parlamento europeo conformemente alle disposizioni dell'articolo 19».

¹⁰⁴ Sul punto si riportano le parole del Presidente di turno Berlusconi il quale, a margine di quel Consiglio europeo di Bruxelles, dichiarò: «Non è a causa dell'allargamento e dei nuovi Paesi che non si è raggiunto l'accordo, anzi, voglio dare atto a quegli Stati di avere dato una grande spinta, di avere portato una voglia nuova, un entusiasmo, una passione nuova nella vecchia Europa». Sulle responsabilità del fallimento di quella riunione, il Primo ministro inglese Tony Blair e il Presidente della Commissione Romano Prodi invitarono tutti a non inasprire il clima, appello non raccolto dal Presidente francese Chirac che denunciò pubblicamente la mancanza di flessibilità della Polonia e della Spagna accusate, altrettanto, dal Cancelliere tedesco Schröder, di non volere e di non potere abbandonare le posizioni assunte, uno per tradizione e l'altro per questioni politiche interne». Su tali dichiarazioni cfr. Corriere della Sera, *Costituzione Ue: «Il fallimento è colpa di tutti»*, 13 dicembre 2003, consultabile in www.corriere.it.

¹⁰⁵ Così J.M. URUBURU COLSA, *Historia del Consejo Europeo*, cit., 200. L'autore attribuisce tale pensiero, tra gli altri, al Presidente della Commissione europea Romano Prodi. In effetti, come riporta in queste pagine Juan Manuel Uruburu Colsa, durante il Consiglio europeo precedente, il Cancelliere Schröder chiese a Chirac di farsi rappresentare per una parte di quella riunione, data la comune posizione. Successivamente, la stessa richiesta fu avanzata dai primi ministri del Belgio e del Lussemburgo nei confronti, anche questa volta, della Francia, segno della nascita di un blocco di alcuni Paesi, per di più fondatori, decisi a difendere il sistema istituzionale proposto dalla

Rinunciando inaspettatamente al ruolo di mediatore che distinse da sempre il suo operato nelle vicende europee, l'Italia – Presidente di turno – decise di chiudere i lavori di quel Consiglio europeo senza alcun tipo di accordo, demandando la questione a una futura riunione.

Alla Presidenza irlandese, insediatasi nel gennaio 2004, spettò dunque il compito di riprendere le fila del discorso tentando un'ultima mediazione prima di poter dichiarare il fallimento definitivo del progetto costituzionale.

Il caso volle che il primo Consiglio europeo utile per testare gli umori si riunisse tra il 25 e il 26 marzo 2004, qualche giorno dopo le elezioni politiche tenutesi in Spagna che videro la vittoria del partito socialista e dunque la sconfitta di Aznar, tenace oppositore, insieme al Primo ministro polacco Miller, delle proposte di riforma istituzionale avanzate dalla Convenzione europea.

Il ricambio politico avvenuto in Spagna e nella stessa Polonia, dove nel frattempo il governo aveva rassegnato le dimissioni, diedero impulso alla ripresa delle trattative sul Progetto di Trattato Costituzionale, al cui successo spinse, altresì, l'attentato che colpì la stazione madrileni di Atocha l'11 marzo di quell'anno. Questo tragico episodio smosse, in effetti, le coscienze politiche di tutta Europa conseguendone la presa d'atto che, giunti a quel punto, una riforma così profonda dell'architettura istituzionale come quella proposta dai convenzionali, non fosse da considerarsi come il mero capriccio di alcuni idealisti, ma piuttosto il segno della lungimiranza di chi aveva compreso che un'integrazione maggiore, e dunque un riassetto istituzionale, fosse l'unica risposta possibile in rapporto al grado di maturazione dell'Unione e l'unico antidoto per poter promuovere e mettere in pratica una seria lotta nei confronti di quel terrorismo che – mentre l'Europa si affannava ciecamente a difendersi da se stessa – ne colpiva dritto il cuore.

L'apertura rilevata in quella riunione dei Capi di Stato e di Governo diede mandato all'Irlanda di intrattenere diversi colloqui bilaterali con i *partner* in modo

Convenzione europea, compreso il procedimento di votazione della *doppia maggioranza* in seno al Consiglio.

da poter rispettare la scadenza del Consiglio europeo di giugno e trovare, finalmente, l'accordo tanto atteso.

Al Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno, vi fu l'ultimo giro di consultazioni che, non senza intoppi, riuscì a partorire unanimemente l'appoggio di tutti i Paesi membri al nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, convenuti finalmente attorno al nuovo sistema di votazione in seno al Consiglio – maggioranza qualificata basata sul sistema della doppia maggioranza degli Stati, rappresentanti il 65% della popolazione, e minoranza di blocco costituita da almeno quattro Paesi – e sulla composizione della Commissione.

Ma i timori e le difficoltà che avevano accompagnato la nascita della Costituzione europea non si dissolsero neppure con la firma ad essa apposta a Roma il 29 ottobre 2004 da tutti i Paesi membri dell'Unione, giacché la sfiducia montata presso i cittadini europei si tradusse in una vittoria dei «No» ai *referendum* francese e olandese sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005 dovette certificare, dunque, l'arresto impresso al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa decidendo di non utilizzare, per il momento, una strategia comune né di spendersi per il rilancio del processo di ratifica, ma di aprire un c.d. «periodo di riflessione» per tentare di trovare una soluzione ragionata alla crisi apertasi¹⁰⁶.

La risposta alla crisi tardò ad arrivare e ciò non deve stupire se si considera quanto indigesta potesse essere apparsa una bocciatura così clamorosa, per di più da parte di due Paesi – Francia in testa – fondatori del processo d'integrazione europea. D'altra parte, il sopraggiungere del semestre di Presidenza guidato dalla Gran Bretagna – che nell'ultimo drammatico Consiglio europeo era tornata a chiedere il rimborso della contribuzione versata all'Unione, salvo che si fosse

¹⁰⁶ In uno dei passaggi della *Dichiarazione D/05/3*, i Capi di Stato e di Governo stabilirono che «detto periodo di riflessione servirà a consentire in ciascuno dei nostri paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici. Tale dibattito mobilitante, già in corso in parecchi Stati membri, deve essere intensificato e allargato. Le istituzioni europee dovranno parimenti apportarvi il loro contributo; in tale ambito un ruolo particolare spetta alla Commissione. (...) Ci diamo appuntamento nel primo semestre del 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo», in *www.europa.eu*.

provveduto a una riduzione delle risorse devolute al settore agricolo, fortemente difeso dalla Francia – non favorì la ricerca di una sintesi sul tema costituzionale che, anzi, fu rinviato a data da destinarsi¹⁰⁷.

8. Il contributo del Consiglio europeo alla nascita del Trattato di Lisbona

L'alzata di scudi popolare contro la Costituzione e il disorientamento della politica europea aprirono un intenso dibattito sulle cause e sulle possibili vie d'uscita dall'*impasse* generatosi, cui lavorarono studiosi di ogni parte d'Europa.

In maniera molto semplicistica, taluni ritennero che l'esito referendario dovesse leggersi come il malcontento della cittadinanza verso l'apertura dell'Unione a nuovi Stati membri in un momento molto delicato nel quale, all'entrata in vigore dell'Euro, si sommava già una crisi istituzionale che un ampliamento così massiccio non avrebbe potuto che aggravare. Ma, a parte ricordare che l'ingresso nell'Unione europea presupponeva (e presuppone ancora) il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a Copenaghen – che, evidentemente quei Paesi riuscirono a soddisfare proprio in quegli anni – in linea generale andrebbe forse ricordato che, se la missione dell'Unione è la costruzione della pace, alla sua ragion d'essere l'Europa sarebbe venuta meno qualora avesse rifiutato l'ingresso di quei nuovi Paesi, quasi tutti dell'Est, vittime dell'oppressione politica ed economica di decenni di dittatura e desiderosi di poter far parte della casa comune europea.

I motivi della bocciatura francese e olandese vanno dunque ricercati altrove, ovvero, in una generale sfiducia dei cittadini verso l'Unione europea, negli ultimi anni percepita sempre più come un mero apparato tecnocratico, distante dai valori fondanti il progetto di integrazione, non più affascinante, e

¹⁰⁷ Gli unici sviluppi sul tema verificatisi durante il semestre di Presidenza inglese furono certificati dal Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005 al termine del quale si prese atto «del rapporto interinale [15576/1/05 REV 1 + 15576/1/05 REV 2] redatto congiuntamente dal Regno Unito e dall'Austria, sui dibattiti nazionali sul futuro dell'Europa attualmente in corso in tutti gli Stati membri, a seguito della dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo sulla questione, scaturita dal Consiglio europeo di giugno 2005. (...) Il Consiglio europeo ritornerà sulla questione nel primo semestre del 2006, durante la presidenza austriaca, basandosi sul lavoro preparatorio svolto in sede di Consiglio "Affari generali e relazioni esterne"», in www.europa.eu.

incapace di rispondere alle sfide della globalizzazione, sia nel settore della politica estera e di difesa¹⁰⁸, sia nell'ambito economico, nel quale gli indubbi vantaggi dell'Unione economica e monetaria si tradussero, con l'entrata in circolazione dell'*Euro*, in un aumento incontrollato dei prezzi.

Come scrisse il noto politico spagnolo Marcelino Oreja Aguirre – già ministro degli esteri della Spagna, Segretario generale del Consiglio d'Europa e, per ben due volte, commissario europeo – nell'opera *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro* (un contributo al «periodo di riflessione» cui collaborarono eminenti personalità dell'*Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo* di Madrid, dell'*European University Institute* di Firenze e della *Fundación Rafael del Pino* di Madrid), «[recordando] el diagnóstico que hace ya sesenta años hacía el filósofo Edmund Husserl (...) [por el que] “el máximo peligro de Europa es el hastío” (...) [hoy] el hastío frena el impulso deseable de la construcción europea. Es cierto que han desaparecido las causas más movilizadoras de la integración (...) que fueron los recuerdos de los años que en Europa se cayó en el mayor desprecio a la vida humana (...), pero tanto la ampliación como la globalización han provocado ahora un ambiente crítico hacia las instituciones motivado unas veces por la perplejidad ante el futuro del modelo social europeo, otras por la acusación de inoperancia ante las acciones terroristas (...). Pero hay más razones como, por ejemplo, (...) la convicción de muchos ciudadanos de que la Europa comunitaria es un aparato tecnocrático, distante y pasado en el que no tienen la sensación de participar y que dedica debates interminables a temas que no comprenden. Consideran, además, que la Unión no les defiende de los desafíos de la globalización frente a los riesgos de paros estructurales, el envejecimiento de la población y la capacidad de Europa de desempeñar un papel en el mundo»¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Sebbene, all'indomani degli attacchi dell'11 settembre 2001, l'Europa adottò talune misure in materia di sicurezza e di difesa dal terrorismo internazionale – quali, ad esempio, quelle contenute nel Regolamento CE 2580/2001 e nel Regolamento CE 881/2002 – per quanto concerne la politica estera, invece, l'Unione, continuò a ricoprire un ruolo assolutamente marginale e risultò, ancora, essere ostaggio del protagonismo di alcuni suoi membri che, prevedibilmente, non persero occasione per mostrare i propri muscoli agli Stati Uniti d'America nel sostegno all'intervento militare in Afghanistan e in Iraq, rinunciando a lavorare per una strategia europea alternativa, ovvero migliorativa, di quella statunitense.

¹⁰⁹ Così I. MÉNDEZ DE VIGO, M. OREJA AGUIRRE, *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid, 2007, 9.

Le soluzioni elaborate durante il «periodo di riflessione» pervennero da giuristi di ogni parte d'Europa¹¹⁰, molti dei quali concordarono sul fatto che, salve le ragioni di cui sopra si è fatto accenno, uno dei motivi di maggiore diffidenza nei confronti del Trattato Costituzionale fu l'aver voluto insistere sulla natura costituente di quella riforma – confermata poi ufficialmente nella denominazione che gli si volle attribuire – elemento cruciale che agevolò la propaganda dei movimenti e dei partiti antieuro e che agitò lo scetticismo già dilagante in buona parte dell'opinione pubblica¹¹¹.

¹¹⁰ Interessanti furono, ad esempio, le proposte avanzate dal gruppo di lavoro formato dall'*Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo* di Madrid, dall'*European University Institute* di Firenze e dalla *Fundación Rafael del Pino* di Madrid presenti nel testo già citato a cura di I. MÉNDEZ DE VIGO, M. OREJA AGUIRRE, *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, cit. In esso si propose, alternativamente:

- 1) *introduzione di talune innovazioni del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa che non necessitano di modifiche dei Trattati*. Opzione considerata poco trasparente e incapace di salvare molte delle questioni cruciali sulle quali il Consiglio europeo aveva trovato un accordo;
- 2) *«mini»-Trattato Costituzionale*. Sulla base della proposta avanzata dal Presidente francese Nicolas Sarkozy durante un discorso pronunciato a Bruxelles nel settembre 2006, si immaginava di poter salvare soltanto quella parte del Trattato riguardante la riforma istituzionale, scelta ritenuta dal gruppo di lavoro azzardata poiché non rispettosa dell'unità strutturale della riforma e incapace di rispondere alla diffidenza manifestata dal voto popolare che non riguardava, di certo, le questioni puramente istituzionali, ma, semmai, «los valores y las políticas que afectan a su vida cotidiana»;
- 3) *un nuovo Trattato che muti nella forma ma che mantenga la sostanza del Trattato Costituzionale*. Approccio differente nella stesura del Trattato e che prevede l'abbandono della tecnica della *Novellierung* – utilizzata per la prima volta nel 2004 e in base alla quale il testo da riformare viene totalmente riscritto, anche nelle parti non riformate – nonché di tutti gli elementi che danno al Trattato l'aspetto costituzionale. In sostanza, si utilizza la tecnica di riforma adottata a Maastricht, ad Amsterdam e a Nizza cambiando la struttura del testo e quelle clausole che possano restituire alla riforma la chiara natura del Trattato, alla vecchia maniera;
- 4) *miglioramento del Trattato Costituzionale nel testo siglato a Roma*. Si tratta della modifica meno invasiva della riforma che prevede una semplificazione del testo e, contestualmente, l'introduzione di innovazioni e il potenziamento dei temi già oggetto di disciplina. Propendendo per questa soluzione, il gruppo di lavoro proponeva un progetto di «Trattato plus», suddiviso in sette aree, in ciascuna delle quali si analizzavano specificamente le modifiche da apportarsi, secondo la tecnica esposta in questo punto 4, al testo del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*.

¹¹¹ Sulla contrarietà alla denominazione di «costituzione europea», tra gli altri, i giuristi R. ALONSO GARCÍA e D. SARMIENTO, *La Constitución europea. Texto, antecedentes, explicaciones*, Cizur Menor, 2005, 19-20, secondo i quali «esta [denominación], en nuestra opinión, equivoca, porque da pie, como de hecho así ha sucedido, a enfatizar la segunda parte de la denominación («constitución europea») sobre la primera («tratado»), cuando lo cierto es que, ante todo, se trata, esencialmente, de un tratado de reforma de la Unión Europea. (...) por mucho que la reforma haya acentuado el contenido «constitucional» de la construcción europea, ésta continúa asentándose formalmente en un instrumento por el momento negociado y en su momento válido como «Tratado»».

La discussione sulle sorti del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa fu ripresa soltanto allorché, nel gennaio del 2007, alla Germania spettò la Presidenza di turno¹¹².

Durante quei mesi, in virtù del mandato affidatole, Berlino lavorò assiduamente alla ripresa dei negoziati, organizzando, per il marzo di quell'anno, un Consiglio europeo straordinario nel quale fu approvata la *Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma* (conosciuta anche come *Dichiarazione di Berlino*).

L'importante ricorrenza storica caduta proprio in quei giorni fu dunque l'occasione per infondere nelle cancellerie di tutta Europa il coraggio di guardare avanti, tutti insieme, secondo lo spirito che, decenni addietro, aveva permesso il realizzarsi di un bisogno di pace e di benessere che solo l'unificazione europea avrebbe potuto garantire e promuovere per se stessa e, in prospettiva, per il mondo intero.

L'entusiasmo e la fiducia che trapelarono in quelle poche pagine della Dichiarazione di Berlino nel ricordo delle proprie radici storiche, celavano, però, come ben si può immaginare, la questione della riforma costituzionale, in assenza della quale – e ciò fu chiaro a tutti – si sarebbe decretata la fine del sogno europeo o, nella migliore delle ipotesi, l'arresto della sua naturale evoluzione politica.

Per ovviare al pericolo testé paventato – coniugando, dunque, l'esigenza di non abbandonare il progetto di riforma dei Trattati e l'opposizione dei Paesi più riluttanti all'adozione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – il Consiglio europeo decise di inserire in quella dichiarazione una formula generica nella quale si affermò che, a fronte del patrimonio lasciato in eredità

¹¹² Il 9 febbraio 2006 il Consiglio inviò a tutti i Paesi dell'Unione un questionario – 6199/06 – «al fine di facilitare l'elaborazione, da parte del Consiglio, di un rapporto di valutazione sulle iniziative avviate dagli Stati membri durante il periodo di riflessione», in www.data.consilium.europa.eu.

Nella riunione del 24 maggio 2006, il Consiglio illustrò gli orientamenti emersi dalle risposte che gli Stati membri fornirono al questionario, in www.data.consilium.europa.eu.

Al Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006, i Capi di Stato e di Governo convennero – affidando, non a caso, un chiaro mandato alla Presidenza tedesca che si sarebbe insediata in quel semestre – che «la Presidenza presenterà, nel primo semestre del 2007, una relazione al Consiglio europeo basata su ampie consultazioni con gli Stati membri. Detta relazione dovrebbe contenere una valutazione dell'andamento delle discussioni relative al trattato costituzionale ed analizzare eventuali futuri sviluppi», in www.consilium.europa.eu.

dall'unificazione europea avviata dalle generazioni passate e dell'urgenza di rinnovare «tempestivamente» l'impostazione politica europea, «oggi, a 50 anni dalla firma dei trattati di Roma, siamo uniti nell'obiettivo di dare all'Unione europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata»¹¹³.

La scadenza segnata nella capitale tedesca fu, agli occhi di tutti, l'ultima chiamata ai governi europei per il rilancio del progetto europeo, ovvero, per salvarne la credibilità agli occhi dei cittadini europei e del mondo intero.

Con questa presa d'atto ripresero i colloqui bilaterali tra le cancellerie condotti dalla Presidenza tedesca, la quale cercò di verificare i margini entro cui poter lavorare alla riforma dei Trattati rinvenendo, da una parte, la posizione di quei Paesi convinti di poter ripartire dal Trattato Costituzionale e, dall'altra, quella della Francia e dell'Olanda – cui ovviamente si unirono la Gran Bretagna e la Polonia, soccombenti alla Conferenza intergovernativa del 2004 – favorevoli, sì, a una riforma, ma che ripartisse piuttosto dal Trattato di Nizza.

Al Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 la cancelliera tedesca Angela Merkel – relazionando in merito all'andamento delle discussioni attorno al Trattato Costituzionale, come richiesto dal Consiglio europeo di un anno addietro – indicò una soluzione che salvava le novità introdotte dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sopprimendo, però, qualsiasi riferimento al carattere costituzionale della riforma. In sostanza, la Germania, continuando a sostenere la necessità di introdurre le innovazioni inserite nel 2004, decise di percorrere la via diplomatica, privilegiando uno dei più lucidi rimedi – cui, come si è detto, lavorarono accademici di ogni parte – all'*impasse* venutosi a creare che, in effetti, riusciva ad accontentare la maggioranza di quei Paesi che avevano sostenuto e ratificato la riforma e, contestualmente, ad agevolare il dovere dei governi francese e olandese di non sconfessare il risultato delle consultazioni elettorali da essi indette, «raggirabili» tramite la stesura di un semplice trattato, ratificabile, nella maggioranza dei casi, per la più gestibile via parlamentare.

¹¹³ *Dichiarazione in occasione del cinquantenario della firma dei trattati di Roma*, in www.europa.eu.

Fu così che, superate le ultime reticenze della Gran Bretagna e della Polonia¹¹⁴, nell'*Allegato I* alle Conclusioni della Presidenza, i Capi di Stato e di Governo consegnarono alla nuova Conferenza intergovernativa – di lì a poco convocata – un dettagliatissimo mandato per l'elaborazione del c.d. *Trattato di Riforma*, volto a integrare i trattati esistenti¹¹⁵, nei quali «il termine “Costituzione” non sarà utilizzato, il “ministro degli affari esteri dell'Unione” sarà denominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i termini “legge” e “legge quadro” saranno abbandonati mentre i termini attuali “regolamenti”, “direttive” e “decisioni” saranno mantenuti. Parimenti, i trattati modificati non conterranno alcun articolo che faccia riferimento ai simboli dell'UE quali la bandiera, l'inno o il motto»¹¹⁶.

Alla CIG fu concesso un brevissimo spazio temporale, di sei mesi, nell'ottica di provvedere alla firma del nuovo trattato entro la fine del 2007, sotto la Presidenza portoghese, così da completare il processo di ratifica prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009. D'altronde – in controtendenza con le passate conferenze intergovernative e con il ruolo tecnico che il Consiglio europeo avrebbe dovuto mantenere secondo quanto stabilito alla riunione di Siviglia del 2002 – i Capi di Stato e di Governo, come si è detto, disegnarono minuziosamente lo spazio d'intervento della Conferenza intergovernativa, statuendo anche sulle questioni più specifiche che erano state motivo di maggiore scontro tra gli Stati (si pensi al calcolo della maggioranza qualificata in Consiglio) e nelle quali risiedeva l'unico accordo politico possibile per il successo della riforma¹¹⁷.

¹¹⁴ Il Regno Unito chiedeva, infatti, un ridimensionamento delle modifiche in materia di politica estera e di diritti fondamentali. La Polonia, invece, continuava a opporsi al sistema di votazione della *doppia maggioranza* in seno al Consiglio. Accordate le richieste della Gran Bretagna, la Polonia dovette cedere alla posizione comune di tutti gli altri *partner* ottenendo solamente un rinvio dell'entrata in vigore del nuovo criterio di calcolo della maggioranza qualificata al 2014, salvo un ulteriore periodo transitorio (sino al 31 marzo 2017).

¹¹⁵ Ovvero il TUE, che «manterrà il suo titolo attuale», e il TCE che, invece, sarà denominato *Trattato sul funzionamento dell'Unione*, «in considerazione della personalità giuridica unica dell'Unione».

¹¹⁶ Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

¹¹⁷ Nella riscrittura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, un ruolo fondamentale giocò il *Comitato d'Azione per la democrazia europea (Action Committee for European Democracy – ACED)*, conosciuto anche come *Gruppo Amato* (poiché presieduto, per l'appunto, dall'ex Primo ministro italiano Giuliano Amato, vicepresidente, altresì, come si ricorderà, della

Approfonditi ulteriormente i temi istituzionali e pochi altri punti di rilevanza marginale, durante la riunione del Consiglio europeo del 18 ottobre 2007 nacque il Trattato di Lisbona.

Il dato che emerse al termine di quel lungo processo riformatore per anni lasciato in sospenso – e che risulta di enorme rilevanza per le analisi che di seguito si andranno a trattare – fu l'atteggiamento assunto dal Consiglio europeo nelle opposte vicende che accompagnarono la stesura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e del Trattato di Lisbona.

Invero, il Rapporto Solana, prima, e il Consiglio europeo di Siviglia del 2002, dopo, come si è ricordato, avevano suggerito una modifica dei meccanismi di funzionamento del Consiglio europeo, sul quale effettivamente – come dimostrò l'andamento dei lavori per l'approvazione del Trattato di Nizza – erano ricadute le decisioni di maggior peso, talvolta fuori dalle competenze stesse dei membri di quel consesso, tanto da suggerire l'istituzione del Consiglio Affari generali, cui si affidò il compito di stabilire, da quel momento in poi, un'agenda snella dei lavori cui impegnare i Capi di Stato e di Governo.

Questa filosofia delimitò, dunque, gli spazi di intervento del Consiglio europeo non solo nelle riunioni ordinarie che di seguito vi sarebbero state ma anche durante i lavori della Convenzione europea e della Conferenza intergovernativa del 2004, stante, d'altronde, la natura costituente che nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto assumere quella riforma e che, ragionevolmente, avrebbe voluto evitare qualsiasi forma di protagonismo se non quella della Convenzione europea.

Tuttavia la *débâcle* del processo costituente riabilitò il Consiglio europeo, al quale si richiese, in linea con le attribuzioni affidategli dai Trattati, un impulso

Convenzione europea), composto da personalità politiche europee di alto spicco e supportato, altresì, dalla presenza di due rappresentanti della Commissione Barroso. Tale gruppo di giuristi, riunitosi per la prima volta nel settembre del 2006 allo scopo di contribuire al «periodo di riflessione» indetto dal Consiglio europeo, lavorò ad una revisione del Trattato Costituzionale presentando il proprio contributo alla Presidenza di turno il 4 giugno del 2007. Il progetto di Trattato prevedeva soltanto 70 articoli, a fronte dei 448 della versione del 2004, e mantenne le novità più importanti di quest'ultimo, fungendo effettivamente da base per i lavori del Consiglio europeo della fine di giugno e della Conferenza intergovernativa che darà vita al Trattato di Lisbona. Per la consultazione del testo approvato dal Comitato d'Azione per la democrazia europea (ACED), si veda www.eui.eu.

politico che ridefinisse le tappe future dell'integrazione, giunta, in quel momento, a un punto morto.

Come si è avuto modo di notare poco sopra, il ritorno sulla scena dell'organo intergovernativo per eccellenza si manifestò, in tutto il suo vigore, nel modo in cui esso volle impostare il lavoro della Conferenza intergovernativa del 2007, ritenendo più proficuo, per un esito positivo della riforma, avocare a sé le scelte politiche di maggior spessore. In sostanza, il Consiglio europeo, sotto la forte *leadership* tedesca, si convinse che il fallimento dell'approccio più trasparente e aperto adottato per la stesura del Trattato Costituzionale richiedesse, a quel punto, l'intervento in prima linea delle massime cariche degli Stati membri cui delegare la ricerca di un compromesso sulle decisioni politicamente più delicate senza quella pressione mediatica, in buona parte responsabile del disorientamento manifestato dalla cittadinanza europea, che aveva invece caratterizzato il lavoro della Convenzione europea.

Di certo, è chiaro che la strada imboccata per giungere fino al Trattato di Lisbona – che ne determinò il successo – segnò un nuovo inizio nella storia del Consiglio europeo, non soltanto in prospettiva della rinnovata disciplina giuridica per esso stabilita da quel trattato (alla cui analisi specifica verranno dedicati i prossimi capitoli)¹¹⁸, ma anche perché da quel momento esso avrebbe svolto

¹¹⁸ Il quale, *in primis*, ha disposto il suo ingresso ufficiale nell'olimpico delle istituzioni. A norma dell'articolo 13, par. 1, TUE, infatti, «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.

La disciplina specifica del Consiglio europeo viene, invece, sancita dall'articolo 15 TUE, a norma del quale «1. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

2. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.

3. Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della

sempre più un ruolo chiave nelle vicende europee, giustificato dalla straordinarietà degli eventi politici, economici e sociali di questi ultimi anni, così ponendo però, a pochi anni di distanza, nuovi interrogativi sull'equilibrio istituzionale e sulle possibili prospettive di un definitivo, quanto stabile, governo politico dell'Unione europea¹¹⁹.

Nonostante le rassicurazioni di molti Paesi sulla positiva conclusione dei vari processi di ratifica, anche il Trattato di Lisbona dovette subire l'esito negativo di un *referendum*, quello dell'Irlanda, che stavolta, però, non ebbe gli stessi riflessi delle bocciature popolari del Trattato Costituzionale, tenuto conto, per prima cosa, che si trattò della ratifica non di un testo costituzionale ma, più semplicemente, della riforma di Trattati già vigenti e che, inoltre, il Governo irlandese, a differenza di quello francese e olandese, mantenne un atteggiamento, per così dire, distaccato e razionale che consentì – durante la riunione del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 – di concordare l'indizione di una nuova consultazione popolare (che registrò, stavolta, il favore degli irlandesi) in cambio di talune garanzie.

Commissione. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.

4. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

5. Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

6. 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, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale).

¹¹⁹ Si ritiene utile dare atto della scelta dei Capi di Stato e di Governo di non inserire, a differenza di come fu fatto nei precedenti Trattati, una disposizione che anticipasse la data di una futura riforma (rischiando, ancora una volta, un insuccesso). A Lisbona, in effetti, si giunse alla conclusione che i tempi non fossero ancora maturi per imprimere un'accelerazione al processo di integrazione europea, come la storia recente aveva insegnato, e che fosse necessario, piuttosto, riflettere per un po' di tempo su quegli avvenimenti, ponendosi, innanzitutto, in ascolto delle richieste e dei bisogni provenienti dalla società civile europea.

Finalmente, il 1° dicembre 2009, il Trattato di Lisbona entrava in vigore e il Consiglio europeo eleggeva il proprio Presidente, Herman Van Rompuy, a norma dell'articolo 15, par. 5, del TUE.

9. Il Consiglio europeo e l'attuale contesto politico-economico

Mentre l'Europa discuteva della riforma dei propri trattati cercando una via d'uscita dalla crisi politica in cui era piombata, nel 2007, negli Stati Uniti d'America, scoppiava la crisi del mercato immobiliare (*Crisi dei «subprime»*), con effetti che ben presto si sarebbero estesi a tutto il mondo, compresa l'Europa, sotto il profilo sia economico che politico.

Rimandando al prossimo capitolo un'analisi specifica del ruolo assunto dal Consiglio europeo in risposta a tale crisi e delle misure specifiche che l'Unione europea ha ritenuto di dover adottare, qui interessa mettere in luce il contesto politico e sociale nel quale si inserì la crisi economica.

Invero, nell'anno in cui si firmava il Trattato di Lisbona e nel quale, dall'altra parte dell'oceano, esplodeva la bolla immobiliare, l'Unione europea allargava ulteriormente i propri confini sino a comprendere 27 Paesi, inclusi la Romania e la Bulgaria. In quello stesso anno, Tony Blair lasciava la poltrona di Primo ministro del Regno Unito dopo dieci anni di governo contraddistinti da una politica estera filoamericana che diede pieno sostegno alla guerra all'Iraq di Saddam Hussein, scelta che costò una spaccatura interna al Partito laburista ma che, soprattutto, ostacolò la definizione di una strategia comune europea.

Il 2008, invece – anno in cui, come si vedrà, la crisi raggiunse visibilmente anche il nostro continente – fu cruciale per l'Europa, non soltanto per l'esito negativo del *referendum* irlandese al Trattato di Lisbona, ma altresì perché per la prima volta un nuovo membro come la Slovenia assumeva la Presidenza di turno dell'Unione, in un clima economicamente complesso – segnato anche dall'aumento vertiginoso dei prezzi dei prodotti alimentari e del petrolio – nel quale avanzavano le richieste di attuazione di una politica mondiale di contrasto al cambio climatico.

L'Unione europea dunque in quell'anno prese atto che la crisi economica statunitense stava creando una generale sfiducia sul sistema finanziario internazionale e che, se sul fronte economico cominciavano ad addensarsi nubi all'orizzonte, anche la riforma dei Trattati subiva un ulteriore e imprevedibile arresto.

Con questi timori, la Presidenza di turno francese inaugurata nel settembre 2008 – nei giorni in cui le televisioni di tutto il mondo mostravano le immagini dei licenziamenti dei dipendenti della fallita società americana *Lehman Brothers* – lavorò al rilancio del Trattato di Riforma, alla predisposizione di misure a tutela del sistema finanziario europeo, a un accordo sul dossier «energia/cambiamento climatico», alla sicurezza energetica¹²⁰ e a un Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

In un clima particolarmente compromesso si celebrarono, invece, nel 2009 le elezioni del Parlamento europeo, divenute quasi un'occasione, per i governi di tutto il continente, per misurare il consenso popolare attorno alle politiche da essi adottate per far fronte alla grave situazione economica e finanziaria che, nel frattempo, aveva colpito, in tutta la sua drammaticità, la vita dei cittadini.

In questo contesto di totale incertezza – aggravato dalla crisi russo-ucraina e dall'attesa di un nuovo pronunciamento del popolo irlandese sulla definitiva ratifica del Trattato di Lisbona – l'Unione si trovò sotto la guida della Presidenza

¹²⁰ Invero, nel 2006 era scoppiata un'altra crisi, questa volta ad est, tra la Russia e l'Ucraina sulla fornitura di gas, un'annosa questione economica, ma con chiari risvolti politici, che legava i due Paesi da molti anni. A seguito dell'avvicinamento dell'Ucraina all'Unione europea compiutosi dopo la vittoria elettorale di Viktor Juščenko, la Russia, nel tentativo di legare a sé le sorti dell'Ucraina, fissò il prezzo del gas alla cifra di 230 dollari ogni mille metri cubi. Le proteste del Governo ucraino indussero Vladimir Putin a richiedere alla *Gazprom*, compagnia russa produttrice di gas naturale, il taglio dei rifornimenti di gas all'Ucraina. La crisi diplomatica tra i due Paesi investì, inevitabilmente, anche l'Europa che, effettivamente, riceve buona parte del gas russo tramite condotti che attraversano l'Ucraina. Negli anni successivi, l'Unione europea (e i singoli Stati, tra i quali l'Italia) è più volte intervenuta sulla questione, chiedendo anche formalmente all'Ucraina di non ostacolare il passaggio del gas destinato dalla Russia ai paesi europei. Intanto, nel 2008, il Consiglio europeo e la Presidenza francese, a fronte di quella crisi, avevano cominciato a porre il tema della sicurezza dell'approvvigionamento, tenuto conto dello spazio riservato dal Trattato di Lisbona – che si sperava sarebbe entrato a breve in vigore – al tema dell'energia, disciplinato dall'articolo 194, primo paragrafo, a norma del quale: «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove rinnovabili; d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

rotatoria della Repubblica Ceca, in quel momento governata dall'euroscettico, ma moderato, Topolánek e dal più convinto euroscettico, Presidente della Repubblica, Václav Klaus. Quest'ultimo, forte dell'elezione popolare e orgogliosamente autodefinitosi «dissidente europeo», dichiarava di voler ridefinire l'agenda politica di Bruxelles (in controtendenza al ruolo di sintesi cui è preposta la Presidenza del Consiglio) ed, evidentemente, in antitesi alla politica intrapresa dalla Presidenza francese di Sarkozy che la precedette, orientata, al contrario, a recuperare l'immagine ormai euroscettica della Francia e, per ciò, fortemente impegnata nel contrasto alla recessione del Vecchio continente e nella gestione della guerra dell'Ossezia del sud, combattuta tra la Georgia e la Russia di Putin¹²¹.

Sotto la guida della Svezia, nella seconda metà del 2009, l'Unione poté festeggiare l'entrata in vigore del Trattato di Riforma¹²² ed eleggere il primo Presidente stabile del Consiglio europeo nonché l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Guardando con fiducia al futuro, la Presidenza svedese puntò i propri sforzi sulla *Conferenza ONU sui cambiamenti*

¹²¹ L'impronta europeista della presidenza Sarkozy trovò riscontro nella decisione assunta dal Consiglio europeo del dicembre 2007 di instaurare il *Gruppo di riflessione sull'Europa 2030* – presieduto dall'ex Capo del governo spagnolo Felipe González – «sulle sfide cui l'UE sarà verosimilmente confrontata nel 2030 e sui modi in cui potrebbe affrontarle». I risultati di questo lavoro, furono presentati al Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 maggio 2010, anticipati da una lucida analisi della situazione di quegli anni, espressa con queste parole: «l'incertezza che caratterizza il nostro tempo ha reso particolarmente difficile il compito affidatoci. Siamo stati costretti a basare l'analisi soltanto sulle tendenze a lungo termine più chiaramente distinguibili. Le nostre conclusioni non sono rassicuranti né per l'Unione né per i nostri cittadini: crisi economica mondiale, Stati in soccorso delle banche, invecchiamento demografico che minaccia la competitività delle nostre economie e la sostenibilità dei nostri modelli sociali, pressione al ribasso su costi e salari, sfide poste dai cambiamenti climatici e dalla crescente dipendenza energetica e spostamento verso est della distribuzione globale di produzione e risparmio. E, per di più incombono su di noi le minacce poste dal terrorismo, dalla criminalità organizzata e dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa». Nonostante questo quadro drammatico, quei saggi, alla domanda «l'UE saprà mantenere e accrescere il livello di prosperità in questo mondo in mutamento? Sarà in grado di promuovere e difendere i valori e gli interessi dell'Europa?», rispondevano che «La nostra risposta è: sì. L'UE può essere un fattore di cambiamento nel mondo, un indicatore di tendenza, e non un semplice testimone passivo. Ma ciò sarà possibile solo se lavoriamo insieme; le sfide che si prospettano sono troppo vaste per poter essere affrontate dai paesi europei singolarmente. La nostra capacità di influire sugli sviluppi oltre le nostre frontiere dipenderà a sua volta dalla capacità di assicurare una crescita solida e la coesione interna nell'Unione». Per una lettura completa del testo si veda *Progetto Europa 2030, Sfide e opportunità*, Relazione al Consiglio europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, in www.consilium.europa.eu. Per un approfondimento critico, J.L. DE CASTRO ROMANO, *Una mirada prospectiva: el Informe al Consejo europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, *Revista Unión Europea Aranzadi*, 2010, 6, 7-11.

¹²² Il 2 ottobre 2009, l'Irlanda, chiamata nuovamente al referendum, col 67,1% di «Sì» acconsentì alla ratifica del Trattato di Lisbona e, di fatto, alla sua entrata in vigore.

climatici 2009 – tenutasi nel dicembre di quell'anno a Copenaghen – convinta che il cambiamento climatico da più parti auspicato e la crisi energetica di cui sopra si è accennato potessero trovare risposta proprio negli squilibri economico-finanziari di quei tempi qualora però, l'Unione europea per prima, avesse lavorato ad una trasformazione dell'economia in chiave ecologica che avrebbe di certo favorito la crescita e la diminuzione della disoccupazione¹²³.

Gli anni seguenti, a partire dal 2010 sino ai nostri giorni, hanno visto un pieno sforzo dell'Unione europea per far fronte, come si è più volte ripetuto, alla crisi economico-finanziaria, in un quadro istituzionale appena riformato che, nella prassi, ha esaltato il potere decisionale del Consiglio europeo – oltretutto dotato, oramai, di una propria presidenza slegata dal sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio¹²⁴ – e al quale si ritenne necessario affiancare organismi e misure di coordinamento, quali il *Vertice europeo* e il *Semestre europeo*, che nella loro informalità (quasi a voler intraprendere lo stesso cammino dell'attuale Consiglio europeo) hanno permesso una lenta stabilizzazione dell'«Area Euro» e il raccordo delle politiche economiche e di bilancio di tutti gli Stati membri.

¹²³ L'importanza attribuita ai temi dello sviluppo sostenibile emerge, infatti, da alcuni documenti, tra i quali il testo delle *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre in cui i Capi di Stato e di Governo affermano che «lo sviluppo sostenibile resta un obiettivo fondamentale dell'Unione europea in base al trattato di Lisbona. Come rilevato nella relazione della presidenza sul riesame 2009 della strategia dell'Unione per lo sviluppo sostenibile (16818/09), la strategia continuerà ad offrire una visione a lungo termine e a costituire il quadro politico globale per tutte le politiche e strategie dell'Unione», in www.consilium.europa.eu.

¹²⁴ La quale, dunque, vide affievolire il proprio potere, ormai relegato, infatti, alla sola conduzione delle riunioni delle formazioni, esclusa quella «Affari esteri», nelle quali si articola il Consiglio dell'Unione. Ma il Trattato di Lisbona andò ancora oltre, prevedendo anche la riforma del sistema di rotazione di questa Presidenza, ai fini di una maggiore efficacia della sua azione, prevedendo, all'articolo 16, par. 9, TUE che «la presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, alle condizioni stabilite conformemente all'articolo 236 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», ovvero conformemente a una decisione del Consiglio europeo adottata con la maggioranza qualificata dei suoi membri.

Nella *Dichiarazione allegata all'articolo 16, paragrafo 9 del Trattato sull'Unione europea concernente la decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio* si prevede, nello specifico, all'articolo 1, che: «1. La presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. Tali gruppi sono composti secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici nell'Unione.

2. Ciascun membro del gruppo esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», per un periodo di sei mesi. Gli altri membri del gruppo assistono la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune. I membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative».

Ma mentre l'Europa – come si vedrà in modo più analitico – si affannava a trovare una via d'uscita dalla spirale recessiva nella quale si era avvitata, il mondo circostante cominciava a suscitare altre preoccupazioni, conseguenti, soprattutto, allo scoppio della c.d. *Primavera araba*, dalla quale è dipesa la repentina espansione dello *Stato islamico dell'Iraq* (nato in quella regione in opposizione all'occupazione americana) ben presto impossessatosi dei territori della Siria e autoproclamatosi califfato con l'acronimo «ISIS». Gli ultimi anni hanno altresì conosciuto le tensioni tra le due Coree, l'invasione russa della Crimea (che è costata la sospensione della Russia dal G8 e il ritorno di vecchie tensioni tra quest'ultima e gli USA), gli attentati terroristici a Boston, Parigi e in Tunisia e il definitivo disgelo delle relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti d'America e Cuba, dovuto all'abile intervento della Santa Sede.

In un contesto internazionale così complesso, l'Unione europea ha nel frattempo accolto la Croazia (luglio 2013), la Lettonia ha adottato l'*Euro* (gennaio 2014) e, nel maggio 2014, vi è stato il rinnovo del Parlamento europeo, per la prima volta preceduto da una campagna elettorale maggiormente politicizzata rispetto al passato, segno che l'austerità imposta, se da un lato ha generato la disaffezione dell'opinione pubblica europea, dall'altro ha dato contezza di quanto l'azione dell'Unione europea potesse incidere nella vita dei cittadini, suscitando così un dibattito politico molto acceso, ulteriormente accentuato dalla decisione dei partiti di indicare preventivamente i nomi dei candidati a ricoprire la carica di Presidente della nuova Commissione europea¹²⁵.

Di fronte agli enormi sforzi compiuti ai vari livelli istituzionali, l'Unione europea ha accolto la nuova legislatura con i migliori auspici, immaginando che,

¹²⁵ Formalmente, a norma dell'articolo 17, par. 7, del TUE, per la nomina del Presidente della Commissione europea si prevede che, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo, il Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, propone al Parlamento un candidato a tale carica. Secondo il Trattato di Lisbona ricade, dunque, sul Parlamento l'onere di eleggere chi guiderà la Commissione (precedentemente il Parlamento si limitava ad approvare la sua designazione da parte del Consiglio) che, in effetti, può in qualsiasi momento essere sfiduciata da quello stesso consesso che ne ha eletto il Presidente. La riforma del 2009, per la prima volta attuata nelle elezioni del 2014, ha avuto il chiaro obiettivo di politicizzare la carica di Presidente della Commissione europea che, dovendo essere scelto tenuto conto dell'esito delle elezioni del Parlamento, viene espresso dal partito uscito vincitore dalla competizione elettorale che ha tutto l'interesse di anticipare già durante la campagna elettorale per il rinnovo dei seggi parlamentari, così come è avvenuto, il nome del candidato a quella carica e la linea politica che ne caratterizzerà il mandato.

superata l'emergenza, si potesse fiduciosamente guardare al futuro investendo in un piano di crescita di 315 miliardi di euro, conosciuto come *Piano Juncker*, dal nome del nuovo Presidente della Commissione.

In effetti, gli indizi che oggi permettono di annunciare la fine della tempesta economica e di guardare a un futuro più prospero cominciano ad intravedersi.

All'esplosione della crisi economica, l'Europa giungeva dopo un lungo percorso che, come si è visto, si concludeva, non senza difficoltà, con la definitiva approvazione di una riforma prettamente concentrata sul ripensamento dell'assetto istituzionale e decisa a dotare l'Unione di meccanismi decisionali efficaci e immediati al cui successo avrebbe dovuto concorrere un impegno politico più forte capace di scalzare la percezione comune di un'Europa dei burocrati lontana dai problemi quotidiani della gente.

Purtroppo, vi è da dire, che gli obiettivi che si annidano nel Trattato di Lisbona e lo spirito che ne ha animato i lavori preparatori sono stati immediatamente soffocati dall'emergenza economica e finanziaria che, per la sua eccezionalità, ha richiesto che si operasse al di fuori di certe regole in base ai tempi e alle esigenze via via emergenti.

Questi cinque anni di crisi, al contrario di quanto era stato previsto, sono stati terreno fertile per il proliferare degli antieuropeismi di destra e di sinistra che hanno paventato e auspicato continuamente la fine dell'Euro e dell'Unione tutta, accusata di aver tradito i valori che ne giustificarono la nascita e di esercitare un potere che esula dalle proprie competenze. Le ragioni di ciò, a parer di chi scrive, non vanno, però, rintracciate soltanto nel populismo di alcune realtà politiche nazionali ma anche nel palese ritardo dell'Europa che, se da una parte, all'emergenza ha saputo opporre misure che hanno ridisegnato efficacemente la sua *Governance economica*, dall'altra, nella disaffezione dei cittadini, ha potuto vedere riflessa l'immagine incompleta di se stessa, ovvero di un'Europa economicamente unita ma ancora lontana dall'Unione politica, unica via per la costruzione di una realtà popolare e sovrastatale bisognosa di una legittimità proveniente dall'esterno ma, principalmente, dall'interno.

La crisi dell'Euro in effetti – così come l'attuale emergenza migratoria – ha avuto il merito di convincere realmente gli attori politici europei, almeno sul piano teorico, della necessità di avviare un serio percorso di integrazione politica nonostante le profonde ferite inflitte dalla recessione, che ha altresì incrinato inevitabilmente le relazioni tra i Paesi membri, i virtuosi da una parte – prevalentemente del nord Europa – e i meno virtuosi dall'altra.

Oggi, la lacerazione di quel sentimento unitario che aveva permesso, appena nel 2009, la firma del Trattato di Lisbona è stata ulteriormente accentuata dalle conseguenze di quella «Primavera araba» di cui poco sopra si è fatto accenno che, gettando i popoli dell'Africa e del Medio Oriente negli orrori della guerra e nelle atrocità inferte dall'ISIS (nel frattempo espansosi a macchia d'olio in tutta quella regione), ha causato uno degli esodi migratori di massa verso i confini europei più imponenti della storia moderna. Ciò, come raccontano le cronache di questi ultimi mesi (oggetto di approfondimento nel capitolo che segue), ha sollecitato una risposta dell'Europa, la quale – di fronte alle richieste d'aiuto di quei Paesi come l'Italia posti in prima linea a fronteggiare l'emergenza – ha approvato, mediante la collaborazione tra la Commissione, il Consiglio e il Consiglio europeo, una *Nuova agenda europea sull'Immigrazione* e piani di ricollocamento tra i vari Stati membri.

Al termine di questa analisi evolutiva del Consiglio europeo intrinsecamente legata alle vicende storiche, politiche, sociali ed economiche dell'Unione europea, riprendendo le parole del «Gruppo di Riflessione sull'Europa 2030», possiamo effettivamente dire che «oggi l'Europa è a un punto di svolta della sua storia»¹²⁶. Superare le sfide che abbiamo di fronte sarà dunque possibile «solo se tutti noi – politici, cittadini, datori di lavoro e lavoratori – saremo in grado di unire le forze per un nuovo scopo comune determinato dalle necessità del nostro tempo»¹²⁷.

¹²⁶ *Progetto Europa 2030, Sfide e opportunità*, Relazione al Consiglio europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, in www.consilium.europa.eu.

¹²⁷ *Ibidem*.

CAPITOLO II

IL CONSIGLIO EUROPEO: LA NATURA, IL FUNZIONAMENTO E LA PRASSI PIÙ RECENTE

SOMMARIO: 1. La natura giuridica del Consiglio europeo – 2. Il funzionamento – 2.1. La composizione – 2.1.1. I Capi di Stato e di Governo degli Stati membri – 2.1.2. Il Presidente del Consiglio europeo – 2.1.3. Il Presidente della Commissione europea – 2.1.4. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza – 2.1.5. Il Consiglio europeo e i ministri – 2.2. L'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo – 2.3. I processi decisionali – 2.3.1. Il potere contrattuale nel Consiglio europeo – 3. Le funzioni e le competenze – 4. La prassi: il Consiglio europeo e le recenti sfide dell'Unione europea

1. La natura giuridica del Consiglio europeo

Una delle questioni che per lungo tempo ha particolarmente impegnato il dibattito dottrinale sul Consiglio europeo è stata di certo quella che ha riguardato la definizione della sua natura giuridica.

Dopo aver ripercorso l'*excursus* storico di questa istituzione, sembra potersi affermare che l'assenza di un'indicazione in merito fino al Trattato di Lisbona – con l'unica eccezione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – non fosse stata per nulla casuale, ma segno di una chiara volontà politica che ovviamente non poteva lasciare indifferenti sotto l'aspetto giuridico. Come si ricorderà, nel 1974 – dietro la lucida regia di Jean Monnet – gli sforzi impiegati dalla Francia per dotare i «Vertici» dei Capi di Stato e di Governo di quell'ufficialità necessaria a rafforzarne il ruolo di indirizzo politico delle Comunità crearono un certo allarme tra i *partner* europei, timorosi che la precaria architettura istituzionale potesse risentire dell'ingresso di un nuovo soggetto dalla chiara connotazione politica e, per di più, di spiccata matrice intergovernativa. I dubbi e le incertezze denunciate allontanarono lo spettro di una possibile, imminente, formalizzazione di quelle riunioni, le quali furono semplicemente ridenominate con l'ambigua nomenclatura di «Consiglio delle Comunità», un consesso che si sarebbe riunito tre volte all'anno o quando ve ne fosse stata

necessità, col compito esclusivo «to ensure progress (...) in the activities of the Communities and in the work on political cooperation»¹²⁸.

Le formule vaghe utilizzate in quel *comunicato* – che indubitabilmente ebbero il merito di dare contezza di una prassi già avviata all'inizio degli anni '60 – si caratterizzarono per il valore squisitamente politico, che ancora non lasciava spazio a una definizione giuridica, facendo così in modo che il Consiglio europeo intervenisse indistintamente, con il ruolo propulsivo che gli si riconobbe, sia nelle materie di più ristretta competenza comunitaria, sia in quelle ricadenti nella futura *Politica estera e di sicurezza comune*.

La versatilità del Consiglio europeo sancita dal *Comunicato* di Parigi del 1974, al di fuori di una qualsivoglia cornice normativa, condusse la dottrina a elaborare un ventaglio di ipotesi sulla natura di quest'organo, secondo alcuni da ritenersi di esclusiva coordinazione intergovernativa, secondo altri da intendersi, invece, quale formazione del Consiglio dei Ministri, per altri ancora, da qualificarsi semplicemente come un organo *sui generis*¹²⁹.

In effetti, fu ricorrente la tentazione – da addebitarsi all'infelice espressione «Consiglio delle Comunità», coniata nel '74 – di risolvere il problema classificando il Consiglio europeo come una nuova formazione del Consiglio, un'interpretazione che, per la verità, risultò già da allora priva di fondamento, data la composizione del Consiglio europeo del quale avrebbe fatto permanentemente parte il Presidente della Commissione, al più invitato, invece, nelle riunioni del Consiglio dei Ministri. A sgombrare il campo da ogni dubbio fu l'intervento, nel 1986, dell'Atto Unico Europeo che – pur omettendo qualsiasi riferimento alla natura giuridica del Consiglio europeo – all'articolo 2, prevedeva: «[1] Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione. [2] Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno». In tal modo, si diede finalmente atto della sua esistenza, optando volutamente per una formulazione generica che delegava alla prassi consolidatasi nel tempo l'organizzazione e la disciplina dei

¹²⁸ Cfr. *Bulletin of the European Communities*, 12/1974, cit.

¹²⁹ Riassume questo dibattito B. TAULÈGNE, *Le Conseil Européen*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, 92-100.

lavori di quel consesso, una scelta che sarebbe risultata priva di logica qualora, invece, vi fosse stata l'intenzione di far rientrare le riunioni dei Capi di Stato o di Governo nell'alveo delle articolazioni del Consiglio.

L'intervento limitato, ma pur sempre di significativo valore giuridico, dell'Atto Unico Europeo fu il risultato di un'insistente richiesta di risposte attorno alla figura di quest'organo che in quegli ultimi anni accrebbe progressivamente il proprio ruolo, promanando ormai da esso le decisioni di maggior peso, volte a dettare, nel bene o nel male, i tempi e le modalità del processo di integrazione.

Ciò fu talmente chiaro che addirittura, prima ancora dell'Atto Unico, il Rapporto Tindemans del 1976 si era spinto sino a proporre un vero e proprio «ruolo istituzionale del Consiglio europeo», e – nel 1977 e nel 1983 – gli stessi Capi di Stato e di Governo convennero sulla necessità di dettare almeno alcune norme sulla strutturazione dei suoi lavori e di definirne le funzioni¹³⁰.

Ma le pressioni che da più parti sollecitavano un provvedimento normativo che potesse mettere fine – nell'efficace espressione dell'ex eurodeputato spagnolo Carlos María Brú Purón – alla situazione «de orfandad institucional»¹³¹ del Consiglio europeo, non trovarono risposta nemmeno nel Trattato di Maastricht, il quale, pur istituendo diverse occasioni di dialogo tra il consesso dei Capi di Stato e di Governo e le istituzioni comunitarie, non si spinse sino a decretarne il rango istituzionale.

Invero, le valutazioni che prevalsero nel '92 furono più o meno le stesse che nell'86 non fecero propendere per una istituzionalizzazione del Consiglio europeo, ragioni dettate dal timore che un passo di tal genere avrebbe potuto imbrigliare l'elasticità che aveva da sempre contraddistinto l'azione energica ed efficace di quest'organo e che avrebbe corso il rischio di creare un conflitto tra la neonata istituzione e la Commissione europea, preoccupata di vedersi depauperata del ruolo esecutivo affidatole che, nella prospettiva federalista, avrebbe dovuto semmai essere arricchito del potere di dare l'impulso necessario allo sviluppo

¹³⁰ Per un'analisi più approfondita degli eventi menzionati, si rimanda il lettore ai paragrafi 2.6 e 2.7 del capitolo precedente.

¹³¹ Cfr. C.M. BRÚ PURÓN, *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, 1589.

dell'Unione, fino a quel momento di esclusivo appannaggio del Consiglio europeo¹³².

I termini della questione non furono chiariti nemmeno in occasione della stesura del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza. Di fatto, dunque, agli albori del XXI secolo, non si era ancora nelle condizioni di poter comprendere la natura giuridica del Consiglio europeo, al più ricavabile tramite un ragionamento *a contrario* che ne escludeva, di certo, il carattere istituzionale – mai accolto in sede di riforma dei Trattati – e la natura di formazione del Consiglio, per i motivi sopra esposti¹³³.

¹³² La definizione della dialettica istituzionale tra il Consiglio europeo e la Commissione, nonché tra le due presidenze (sul tema, v. nota n. 97), rappresenta simbolicamente lo scontro ideologico tra chi propende per una definitiva soluzione federalista e chi si batte, invece, per la salvaguardia degli interessi particolari degli Stati membri. Per un maggiore approfondimento si rimanda al Terzo capitolo.

¹³³ Una disposizione che continuava a creare una certa confusione risultava essere il paragrafo 2 dell'articolo 214 TCE, riformato dal Trattato di Nizza, a norma del quale «Il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo e deliberando a maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare presidente della Commissione».

La riforma di Nizza modificava la precedente versione dell'articolo 214, par. 2, TCE, il quale affidava tale designazione, genericamente, ai Governi degli Stati membri («I governi degli Stati membri designano, di comune accordo, la persona che intendono nominare presidente della Commissione; la nomina è approvata dal Parlamento europeo»). Secondo CARLOS MARÍA BRÚ PURÓN, *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, cit., 1816, «El híbrido (...) “Consejo a nivel...” y no los Gobiernos ni tampoco el Consejo Europeo quien decida los nombramientos de la Comisión [y de su Presidente] no creo traduzca otra voluntad que la de viabilizar el voto por mayoría cualificada, porque solamente en el Consejo, y por tanto también en el “a nivel de...”, cabe aplicar la ponderación».

Al problema – dietro il quale, in realtà, risiedeva la ben più complessa questione del grado di dipendenza della Commissione dal Parlamento e dunque della sua legittimazione politica di fronte non solo ai Governi ma, prima ancora, ai cittadini – diede risposta il Trattato Costituzionale. Invero, all'articolo I-27, esso aveva previsto che, l'onere di proporre un nome alla carica di Presidente della Commissione sarebbe ricaduto non già sui Governi ma sul Consiglio europeo, anche tramite un voto espresso a maggioranza qualificata (rimediando all'ambigua soluzione cui si giunse a Nizza con l'introduzione di una semplice eccezione alla regola del voto per *consensus* che caratterizza i lavori del Consiglio europeo) «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo». A quest'ultimo, poi, sarebbe spettato – sempre a norma dell'articolo 26 – l'elezione del candidato prescelto dal Consiglio europeo con un voto a maggioranza dei suoi membri.

Fallito il Progetto costituzionale, la prima riforma del sistema di elezione della presidenza della Commissione europea fu introdotta (mettendo a tacere dunque, in totale aderenza al disposto di cui agli articoli 13 e 15 TUE, anche i dubbi sulla possibile natura del Consiglio europeo quale articolazione del Consiglio dei Ministri) dall'articolo 17, par. 7, del Trattato di Lisbona, a norma del quale «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».

Finalmente, all'articolo I-19, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa risolveva ogni dubbio in proposito statuendo – malgrado le reticenze di molti, non ultime quelle del Gruppo Lamoureux¹³⁴ – che il quadro istituzionale dell'Unione avrebbe ricompreso anche il Consiglio europeo, «reconociendo y formalizando así una realidad que se imponía de hecho»¹³⁵.

Le modifiche al Trattato Costituzionale che consentirono nel 2009 l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non riguardarono in alcun modo le novità introdotte sul Consiglio europeo, del quale è stata definitivamente consacrata la natura istituzionale, così come la funzione di indirizzo, la composizione – con particolare riguardo alla Presidenza – le regole di funzionamento e il processo decisionale (articoli 13 e 15 TUE).

Al fine di chiarire ulteriormente il ruolo effettivo della nuova istituzione, l'articolo 15, paragrafo 1, TUE – sulla falsariga dell'articolo I-21 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – ha tenuto a specificare che il Consiglio europeo, nel dare «all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e nel defini[rne] gli orientamenti e le priorità politiche generali», non esercita funzioni legislative.

Tale previsione aveva, tra i suoi obiettivi, anche quello di prevenire le critiche di chi avrebbe potuto insinuare il tentativo, da parte dei riformatori, di voler silenziosamente introdurre nella compagine istituzionale un soggetto investito – in concorrenza col Parlamento e col Consiglio – della funzione legislativa.

Ad ogni modo, fatte salve le prerogative di ciascun'altra istituzione¹³⁶, il Trattato di Lisbona ha previsto che il Consiglio europeo adotti taluni atti in grado di esplicare effetti giuridici nei confronti di terzi¹³⁷ prevedendo di conseguenza che anche l'attività esercitata dai Capi di Stato e di Governo, come mai prima

¹³⁴ Per un approfondimento sul Gruppo Lamoureux si veda nota n. 97.

¹³⁵ Così B. BECERRIL ATIENZA, *El Consejo Europeo*, in *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, (a cura di) I. MÉNDEZ DE VIGO, M. OREJA AGUIRRE, Madrid, 2007, 98.

¹³⁶ Permanevano comunque, come si è ampiamente riportato, i timori sorti attorno alla scelta di dotare il Consiglio europeo di una Presidenza fissa immaginata in funzione antagonista a quella della Commissione.

¹³⁷ Tra questi si citano le decisioni adottate dal Consiglio europeo, a norma dell'articolo 26, comma 1, TUE, in materia di politica estera, sicurezza comune e difesa.

d'ora, venga sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione la quale, infatti, a norma dell'articolo 263 TFUE, «esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi»¹³⁸.

Allo stato degli atti dunque – sino a quando non dovesse intervenire una nuova riforma tesa a modificare profondamente la disciplina di codesto organo e necessariamente di tutta la compagine istituzionale – il Consiglio europeo può finalmente vantare la propria natura giuridica di istituzione, più precisamente, di istituzione «principe» dell'Unione europea¹³⁹.

¹³⁸ L'articolo 269 TFUE prevede, altresì, che «la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo» (l'articolo 7 TUE, nello specifico, disciplina il procedimento volto a constatare «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2», a norma del quale «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»).

Pur non essendo competente in materia di politica estera e di sicurezza comune, l'articolo 24 TUE riserva alla Corte di Giustizia dell'Unione il controllo del «rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Quest'ultimo, infatti, stabilisce, al secondo capoverso, che «la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

In ultimo, l'articolo 265 TFUE sanziona l'ipotesi in cui il Consiglio europeo o un'altra istituzione si astenga dal pronunciarsi quando ciò è imposto dai Trattati, consentendo agli Stati membri e alle altre istituzioni dell'Unione lese da tale omissione di adire la Corte di Giustizia dell'Unione per far constatare tale violazione.

¹³⁹ Pur tuttavia, non può omettersi che in questi ultimi anni – successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – una parte della dottrina ha espresso dei dubbi sulla natura istituzionale del Consiglio europeo, ovvero ha individuato una sua «doppia natura», ritenendo che lo stesso «da una parte, non rappresenta altro che una “semplice istanza intergovernativa” e pertanto non soggetta alle regole procedurali determinate dai trattati e ai limiti di competenza posti in relazione alle materie oggetto di trattazione (...) dall'altra, (...) comparando nell'ambito delle istituzioni dell'Unione solo a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, ha esercitato – e continua a esercitare – un supremo potere di indirizzo», così P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, 194-195.

2. Il funzionamento

Com'è dato evincersi dalle pagine precedenti, gli avvenimenti che hanno segnato il lungo percorso evolutivo del processo di integrazione europea hanno decretato nel tempo l'imprescindibilità del ruolo esercitato dal Consiglio europeo, al quale, infatti – non a caso – la riforma del 2007 ha riconosciuto lo *status* di istituzione ufficiale dell'Unione europea.

Sciolto il nodo della sua natura giuridica soltanto dopo anni di intensa attività bisogna dar conto che il Consiglio europeo ha operato lungamente senza una base giuridica formalmente riconosciuta dai Trattati, utilizzando le regole formatesi nella prassi consuetudinaria o quelle iscritte nei rapporti sul Consiglio europeo redatti nel tempo da eminenti personalità, dei quali si è dato conto nelle pagine precedenti.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo, nella sua veste istituzionale, vanta ormai una base normativa che ne regola il funzionamento, ovvero, la struttura interna, l'organizzazione dei lavori, i processi decisionali, le funzioni e le competenze, regole presenti nei Trattati o, più dettagliatamente, nel suo regolamento interno (Decisione del Consiglio europeo, 2009/882/UE, del 1° dicembre 2009)¹⁴⁰.

Un'analisi che abbia ad oggetto uno studio del Consiglio europeo e che voglia comprendere l'equilibrio istituzionale nel suo complesso al fine di gettare uno sguardo sul futuro dell'Unione europea, non può pertanto sottrarsi ad un approfondimento sul funzionamento di quest'organo a partire dalla disciplina dei Trattati, al fine anche di valutare la prassi più recente di cui si darà conto nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

2.1. La composizione

A norma dell'articolo 15, paragrafo 2, TUE, «il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e

¹⁴⁰ In www.eur-lex.europa.eu.

dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori».

Non sorprende che il Trattato di Riforma abbia mantenuto una composizione così snella del Consiglio europeo essendo rimaste immutate le ragioni che cinquant'anni fa circa ne hanno suggerito la nascita, ispirate dalla necessità di creare occasioni di incontro tra le più alte autorità politiche degli Stati membri – in modo allora rigorosamente e non casualmente informale – al fine di stabilire gli orientamenti necessari alla costruzione europea e di rafforzare la capacità decisionale delle Comunità, prima, e dell'Unione, oggi.

Ma, come si evince dalla disciplina del TUE, l'attuale composizione del Consiglio europeo prevede la presenza non soltanto dei Capi di Stato o di Governo, ma anche di un proprio Presidente (stabile), capace di dirigerne più coerentemente i lavori, del Presidente della Commissione – segno del rapporto di collaborazione tra le due istituzioni – e, nella forma della partecipazione, dell'Alto Rappresentante, elemento di collegamento, nell'ambito di competenza affidatogli, tra il Consiglio europeo (che lo nomina, in accordo col Presidente della Commissione), la Commissione europea (di cui è uno dei due vicepresidenti) e il Consiglio (in qualità di suo mandatario).

Analizzare il ruolo di ciascuna di queste figure, come si farà qui di seguito, sarà fondamentale per potersi successivamente addentrare nell'analisi giuridica di questa (relativamente) nuova istituzione dell'Unione europea, in modo da conoscere le sue dinamiche interne e, al contempo, la dialettica immaginata dalla riforma del 2007 tra essa e le altre istituzioni europee.

2.1.1. I Capi di Stato e di Governo degli Stati membri

Principali protagonisti delle riunioni del Consiglio europeo sono certamente i Capi di Stato o di Governo.

Nell'idea originaria, i vertici avrebbero dovuto svolgersi alla sola presenza di queste personalità, in un clima di confronto libero e informale, men che mai irrigidito da regole organizzative e procedurali che non avrebbero potuto favorire

un dialogo franco – privo di tatticismi e di vecchi istinti nazionalisti – tra i *leader* per il bene dell'unica famiglia europea.

La ragione per la quale l'articolo 15, paragrafo 2, TUE, prevede per ciascun membro dell'Unione la presenza del Capo dello Stato o, in alternativa, del Capo del Governo, risiede nell'esigenza di adattare ciascuna esperienza costituzionale dei Paesi membri alla necessità di garantire che, in seno al Consiglio europeo, ogni Stato sia rappresentato dalla personalità politica posta a capo del potere esecutivo o alla quale si riserva il potere di rappresentanza esterna, una personalità investita dunque, direttamente o per via parlamentare, della più alta legittimazione democratica e politica¹⁴¹.

Fino al 2004, l'unico Capo di Stato che partecipava alle riunioni del Consiglio europeo era il Presidente della Repubblica francese.

La dimenticanza rilevata nel *comunicato* del Vertice di Parigi del 1974 – nel quale si stabilì testualmente che «[h]eads of Government decided to meet (...) three times a year and, whenever necessary»¹⁴² – fu interpretata dal Presidente Giscard d'Estaing come un invito rivolto «a[t] the person who preside over the Council of Minister at the national level»¹⁴³, che in Francia, a norma dell'articolo 9 della Costituzione del '58, era il Presidente della Repubblica¹⁴⁴.

¹⁴¹ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i comunicati delle riunioni del Consiglio europeo facevano spesso riferimento, indistintamente, alla presenza dei «Capi di Stato o di Governo» o «dei Capi di Stato e di Governo» o dei soli «Capi di Governo». Ma come spiega S.S. ALCEGA, *El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*, cit., 110, «esta cuestión no es meramente formal puesto que el hecho de que los que participen sean los Jefes de Estado o los Jefes de Gobierno puede tener importancia en función de las competencia que se atribuyen a cada uno de ellos por los sistema constitucionales de los Estados miembros».

¹⁴² Cfr. *Bulletin of the European Communities*, 12/1974, cit.

¹⁴³ Così F. EGGERMONT, in *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 36.

¹⁴⁴ Il problema della rappresentanza francese in seno al Consiglio europeo risolta da Giscard d'Estaing nel 1974 in favore della figura del Presidente della Repubblica si ripresentò, in un'ottica costituzionale, durante la *cohabitation* – ossia la situazione nella quale il Presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare (e quindi il Primo ministro) appartengono a partiti politici di segno opposto – tra il Presidente socialista Mitterrand e il Primo Ministro gollista Chirac (1986-1988) e, in seguito, in occasione della coabitazione tra Mitterrand e il neogollista Balladour (1993-1995). Sebbene, in effetti, la Francia avrebbe potuto essere rappresentata anche dal Primo Ministro, come molti giuristi francesi hanno avuto modo di sottolineare, proprio in occasione della coabitazione dei primi anni novanta, si decise comunque di mantenere quella prassi che aveva sempre garantito la presenza al Consiglio europeo del Presidente della Repubblica, organo supremo di indirizzo politico. D'altronde, considerando il ruolo politico della Francia negli affari europei, come dimostra l'evoluzione storica di cui si è dato conto nel capitolo precedente, una scelta in favore del Primo Ministro, seppur coerente con le attribuzioni costituzionali a esso

Il *Trattato di Lisbona* ha avuto «tre» motivi in più per mantenere questa alternativa, dal momento che nel 2004, e in ultimo nel 2007, l'Unione europea ha aperto le frontiere all'ingresso di Cipro, della Lituania e della Romania, Paesi per lo più rappresentati alle riunioni del Consiglio europeo dai presidenti delle rispettive repubbliche, conformemente al ruolo ad essi riservato dalle costituzioni nazionali, come nel caso di Cipro, la cui forma di governo Presidenziale «expressely reserved»¹⁴⁵ al Presidente della Repubblica il potere esecutivo e, di conseguenza, la rappresentanza dello Stato all'esterno.

Per quanto riguarda, invece, il caso della Lituania e della Romania, le costituzioni non affidano esclusivamente al Presidente della Repubblica la scelta dell'indirizzo politico nell'ambito della politica estera, ma richiedono un coordinamento col Governo cui lo lega un rapporto di mutua collaborazione. Nella prassi tale incertezza ha talvolta comportato la presenza contemporanea alle riunioni del Consiglio europeo dei rispettivi presidenti della repubblica, dei primi ministri e talvolta anche dei ministri degli esteri. Evidentemente – e ciò vale anche per altri Paesi come la Finlandia, la Polonia o la Repubblica Ceca – laddove le costituzioni non riservano ai Capi di Stato un ruolo esclusivamente rappresentativo dell'unità nazionale o di garanzia costituzionale, delegando ad essi, al contrario, atti di indirizzo politico e/o di governo, la rappresentanza all'esterno dello Stato, così come la stessa dialettica interna tra le istituzioni, è rimessa al gioco politico e, in particolare, al modo in cui il Presidente della Repubblica interpreta il ruolo affidatogli dalla Costituzione¹⁴⁶.

riservate, avrebbe corso il rischio di ridurre quella *leadership* francese da sempre garantita grazie anche alle autorevoli figure che nella storia hanno ricoperto la carica di Presidente della Repubblica, forti non solo dell'investitura popolare, ma anche dell'autorità ad essi indiscutibilmente riconosciuta dalle cancellerie di tutta europea.

¹⁴⁵ Articolo 54 della Costituzione della Repubblica di Cipro del 1960.

¹⁴⁶ Caso emblematico è quello della Repubblica Ceca. Invero, prevedendo la Costituzione di quel Paese che «il Presidente della Repubblica rappresenta lo Stato all'estero» (articolo 63, Costituzione della Repubblica Ceca, 1992) ma, al contempo, che «il Governo è l'organo supremo del potere esecutivo» (articolo 67), nel 2006, il Presidente eurosceptico Václav Klaus – autodefinitosi, come si ricorderà, «dissidente europeo» – annunciò la sua presenza al Consiglio europeo al posto del Primo ministro, a seguito dei risultati delle elezioni del giugno di quell'anno che consacrarono la vittoria del suo partito di appartenenza – il *Partito Democratico Civico* – e la sconfitta del *Partito Social Democratico Ceco* del Primo Ministro di allora Jiří Paroubek. Ciò dimostra, dunque, quali risvolti possano avere nella politica europea gli equilibri costituzionali di ciascuno Stato membro. Per analizzare, altresì, il caso della Polonia e della Finlandia si veda F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 37-38.

Accogliendo una prassi recente, l'articolo 235, paragrafo 1, TFUE, ha previsto, in ultimo, che «in caso di votazione, ciascun membro del Consiglio europeo può ricevere delega da uno solo degli altri membri»¹⁴⁷.

Tale previsione normativa sembrerebbe voler disciplinare ipotesi nelle quali cause di forza maggiore o avvenimenti di politica interna impediscono a un membro del Consiglio europeo – *alias* i Capi di Stato o di Governo – di partecipare alle votazioni, tenendo sempre a mente, però, che il Presidente del Consiglio europeo stesso e il Presidente della Commissione non partecipano alle votazioni. Come si può immaginare, ciò avviene nella pratica molto di rado, non soltanto perché il Presidente del Consiglio europeo tiene conto dell'impossibilità di un membro a prendere parte alla riunione ma, soprattutto, per il tenore politico delle decisioni che il Consiglio europeo è chiamato a deliberare, questioni solitamente delicatissime – come la prassi degli ultimi anni ci insegna – che difficilmente un Capo di Stato o di Governo deciderà di abbandonare proprio all'ora di esprimere il proprio voto.

2.1.2. Il Presidente del Consiglio europeo

Sino all'entrata in vigore del *Trattato di Lisbona*, il Consiglio europeo fu presieduto, di volta in volta, dal Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che esercitava la presidenza di turno del Consiglio.

L'allargamento dell'Unione, nei primi anni dello scorso decennio, a molti Paesi dell'*ex* blocco orientale, fece prendere in considerazione l'ipotesi di dotare il Consiglio europeo di una propria Presidenza cui affidare il compito di preparare e organizzare i lavori del consesso grazie all'assistenza del *Segretariato generale del Consiglio*, in considerazione dell'enorme lavoro che ad esso sarebbe spettato e che, di certo, sarebbe stato ormai incompatibile con gli impegni istituzionali di un Capo di Stato o di Governo.

Com'è stato ampiamente illustrato nel capitolo precedente, non mancarono le critiche a una tale prospettiva, soprattutto da parte di chi – come l'allora

¹⁴⁷ Si veda la nota n. 105.

presidente della Commissione Romano Prodi – stava lavorando assiduamente, in concomitanza ai lavori della Convenzione europea, per rafforzare il ruolo politico della Commissione europea, al cui Presidente sarebbe spettata altresì, secondo quel progetto, la presidenza del Consiglio europeo¹⁴⁸.

Ad ogni modo, sia in occasione della riforma costituzionale del 2004 che nel 2007, prevalsero le pressioni di molti Capi di Stato e di Governo – non ultime quelle del presidente francese Jacques Chirac e del cancelliere tedesco Gerhard Schröder – uniti nel convincimento che il Consiglio europeo avrebbe dovuto eleggere un proprio Presidente per un mandato di cinque anni o, al più, di due anni e mezzo (rinnovabile)¹⁴⁹.

In ragione di ciò, l'articolo 15, paragrafo 5, TUE prevede oggi che «il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura», specificando poi, all'ultimo capoverso del paragrafo 6, che «[i]l presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale»¹⁵⁰.

L'istituzione di questa nuova figura, in effetti, ha comportato delle conseguenze significative sul funzionamento del Consiglio europeo, del quale egli, come recita il paragrafo 6 dell'articolo 15 TUE, assicura la preparazione e la continuità dei lavori, in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali» (lett. *b*), adoperandosi al contempo per facilitare la coesione e il consenso al suo interno (lett. *c*).

¹⁴⁸ Della stessa idea fu la proposta formulata da Lamberto Dini, Andrew Duff e Pierre Laquiller i quali ragionarono sull'opportunità di istituire un'unica presidenza dell'Unione che raggruppasse le funzioni di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione. Per un maggiore approfondimento si veda la nota n. 99.

¹⁴⁹ Si ricorda anche la c.d. proposta «ABC» (Aznar, Blair, Chirac), presentata in occasione della stesura della Costituzione europea. Essa prevedeva l'elezione di un Presidente stabile del Consiglio europeo, di un Ministro degli esteri dell'Unione, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, in sede di Consiglio, anche in materia di politica estera e sicurezza comune nonché la nomina a maggioranza del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.

¹⁵⁰ A norma dell'articolo 2, comma 4, del Regolamento del Consiglio europeo, «in caso di impedimento per malattia, in caso di decesso o qualora si ponga fine al suo mandato conformemente all'articolo 15, paragrafo 5, del trattato sull'Unione europea, il presidente del Consiglio europeo è sostituito, se del caso fino all'elezione del suo successore, dal membro del Consiglio europeo che rappresenta lo Stato membro che esercita la presidenza semestrale del Consiglio».

Queste novità presentate dal Trattato di Lisbona hanno di certo lasciato a colui che per primo ha ricoperto la carica di Presidente del Consiglio europeo l'onere di interpretare le attribuzioni affidategli dal Trattato, ad esempio per ciò che concerne il rapporto di collaborazione che lega la sua carica a quella del Presidente della Commissione o in merito al ruolo di coesione delegatogli. In tal senso, l'ex Presidente Van Rompuy, ha stabilito, insieme all'ex Presidente della Commissione Barroso, degli incontri politici settimanali (precisamente il lunedì) per discutere delle questioni all'ordine del giorno¹⁵¹ e, al contempo, di intrattenere rapporti costanti con i *leader* europei, decidendo altresì di informare i capigruppo dei partiti politici rappresentati nel Parlamento europeo «on European Council meetings on the evening they happen»¹⁵².

Quest'ultima decisione, in effetti, si lega a quanto dispone l'articolo 5 del Regolamento interno del Consiglio europeo¹⁵³ – in richiamo a quanto già previsto dall'articolo 15, paragrafo 6, lett. d) del TUE – a norma del quale sul Presidente del Consiglio europeo ricade l'obbligo di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo.

Tale previsione normativa – rientrando, come si vedrà in seguito, tra le misure adottate dal Trattato di Lisbona al fine di rafforzare il peso del Parlamento europeo – è risultata nella prassi poco utile se non da un punto di vista prettamente formale, in ragione dell'eco mediatica che caratterizza ormai le riunioni del Consiglio europeo, le cui decisioni vengono solitamente divulgate al loro termine durante una conferenza stampa. A quest'ultima, siedono insieme il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione a nome dell'istituzione, mentre contemporaneamente – prassi vuole – ciascun Capo di Stato o di Governo concede interviste ai giornalisti riunitisi per testare gli umori che hanno caratterizzato le riunioni, rispondendo molto spesso a domande riguardanti fatti di politica interna: una pratica che chiarisce, più di tanti altri segnali, quanto sia ristretto lo spazio

¹⁵¹ D'altronde, a norma dell'articolo 2, comma 3, del Regolamento interno del Consiglio europeo, «il presidente instaura una cooperazione e un coordinamento stretti con la presidenza del Consiglio e il presidente della Commissione, segnatamente attraverso incontri regolari».

¹⁵² Cfr. H. MAHONY, *European Council seen as winner under Lisbon Treaty*, *euobserver*, 2010, in www.euobserver.com.

¹⁵³ In www.consilium.europa.eu.

riservato a una visione eurocentrica, oggigiorno ancora troppo soffocata dai protagonismi nazionalistici.

Per facilitare i compiti ad esso spettanti, il Presidente del Consiglio europeo è assistito da un *Gabinetto*, attualmente costituito da: un Capo di Gabinetto, un Vice capo di Gabinetto, un «Consigliere politico e per le comunicazioni di alto livello del presidente», una *Squadra* per le «Questioni orizzontali» (composta da un Consigliere per il coordinamento orizzontale, la corrispondenza del presidente e la gestione delle risorse umane e un Consigliere per la pianificazione dell'agenda strategica e per il G7/G20), una Squadra per la «Politica estera», una Squadra per le «Questioni economiche», un consigliere per l'«Unione dell'energia», una Squadra per la «Stampa e [la] comunicazione», un Ufficio privato e un Segretariato del Gabinetto¹⁵⁴.

Tra le componenti del Gabinetto del Presidente, come si è appena visto, vi è una c.d. Squadra per la «Politica estera».

In effetti, uno dei compiti assegnati al Presidente del Consiglio europeo è proprio quello di «rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza» (articolo 15, paragrafo 6, TUE).

A tal proposito, bisogna specificare che il Presidente, pur rappresentando l'Unione europea al livello dei Capi di Stato o di Governo nella Politica estera e di sicurezza comune, non dispone del potere di condurre negoziati in nome dell'Unione, compito quest'ultimo affidato all'Alto rappresentante dell'Unione. In sostanza, dunque, al Presidente del Consiglio europeo spetta rappresentare l'Unione in occasione di alcuni eventi internazionali¹⁵⁵.

Infine, a conferma del ruolo fondamentale ricoperto dalla figura del Presidente del Consiglio europeo, con un atto del 30 luglio 2015 è stato redatto il *Codice di condotta per il Presidente del Consiglio europeo*, in modo da garantire, nell'interesse generale, «che egli agisca in modo consono alla dignità e agli

¹⁵⁴ Si veda al riguardo www.consilium.europa.eu.

¹⁵⁵ Tuttavia, all'ora di ritirare il Premio Nobel per la Pace assegnato all'Unione europea nel 2012, si recò non solo il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ma, altresì, il Presidente della Commissione europea Barroso e il Presidente del Parlamento europeo Schulz.

obblighi della sua carica e nell'esclusivo interesse dell'Unione, sia durante sia dopo la scadenza del suo mandato»¹⁵⁶.

2.1.3. Il Presidente della Commissione europea

Nella composizione del Consiglio europeo figura, inoltre, la presenza stabile del Presidente della Commissione europea, oggi pacifica, ma che in passato creò non pochi dubbi.

Invero, la prima volta in cui un Presidente della Commissione partecipò ai lavori degli allora Vertici dei Capi di Stato o di Governo fu in occasione dalle celebrazioni del decimo anniversario della firma dei Trattati di Roma.

Nelle riunioni precedenti al Vertice di Parigi del 1974, fu manifestata una certa ostilità nei confronti delle richieste della Commissione di prendervi parte, se non limitatamente ai casi in cui fossero state discusse questioni di carattere economico, monetario, sociale o che riguardassero il rafforzamento delle istituzioni, escludendone, ad esempio, la presenza – come avvenne incomprensibilmente in occasione del Vertice del luglio 1972 – qualora fossero state trattate tematiche rientranti nell'ambito della cooperazione politica¹⁵⁷.

Tali reticenze non furono superate, di fatto, neanche in occasione del Vertice del 1974, nel quale – con una formula passibile di differenti interpretazioni – fu generalmente previsto che, durante gli incontri dei Capi di Stato o di Governo e dei loro ministri degli esteri, la Commissione avrebbe potuto «exercise the powers vested in it and play the part assigned to it», omettendo di specificare chi avrebbe dovuto rappresentare la Commissione (se il Presidente o i commissari competenti per materia) nonché le modalità attraverso le quali essa avrebbe dovuto e potuto esercitare quei poteri.

Soltanto con l'Atto Unico Europeo, il Presidente della Commissione europea entrò a pieno titolo tra i soggetti partecipanti alle riunioni del Consiglio

¹⁵⁶ Per una consultazione del testo si veda www.consilium.europa.eu.

¹⁵⁷ «Obviously, the Commission President expressed his disagreement with this opinion because of the strong connection between strengthening the Community institutions and progress in political unification», così F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 41.

europeo grazie, da una parte, alle spinte dei Paesi più piccoli – convinti che una presenza della Commissione, depositaria dell’interesse comunitario, potesse porre freno alle manie di protagonismo dei membri più forti – e, dall’altra, al contemporaneo ravvedimento di molti *leader* che già nel 1975, allorché il Presidente della Commissione Ortolì propose una soluzione al problema del bilancio comunitario, cominciarono ad apprezzare il ruolo esercitato dalla Commissione, la quale avrebbe potuto giocare all’interno del Consiglio europeo una funzione di contrappeso nella dialettica interstatale.

Dunque, come si è detto prima di questa necessaria introduzione storica, all’articolo 15, paragrafo 2, il Trattato di Lisbona stabilisce che il Presidente della Commissione partecipa alle riunioni del Consiglio europeo.

La scelta di invitare il Presidente e non anche i commissari – come d’altronde era già stato previsto nel 1986 dall’Atto Unico Europeo – chiarisce un aspetto giuridicamente molto rilevante, ovvero, la funzione del Presidente della Commissione quale *primus inter pares* in rapporto ai membri della Commissione, il quale, in virtù di ciò, è delegato a rappresentare la volontà dell’istituzione che presiede all’esterno, anche in occasione delle riunioni del Consiglio europeo.

Pur non essendogli stato riconosciuto il diritto di voto, il Presidente della Commissione esercita una certa influenza nei lavori del Consiglio europeo, soprattutto allorché questo è chiamato ad esprimersi nell’ambito di materie di stretta competenza comunitaria.

Nonostante ciò, è chiaro che il potere di persuasione del Presidente della Commissione spesso si scontra con gli interessi particolari degli Stati membri, quasi sempre indifferenti alla costruzione di un interesse comune e piuttosto preoccupati di rispondere alle richieste interne.

D’altronde, come si è accennato nel capitolo precedente, la presenza del Presidente della Commissione, secondo le modalità e in base ai poteri ad esso conferiti dal Trattato di Riforma, non è altro che il frutto di un compromesso tra due visioni, già manifestatesi in occasione della stesura del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

Invero, come si ricorderà, nel 2003 il Gruppo Lamoureux¹⁵⁸ – voluto dall’allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi – manifestò alla CIG riunitasi le proprie preoccupazioni in merito alla proposta di introdurre il Consiglio europeo nell’architettura istituzionale ma, ancor di più, all’ipotesi di dotarlo di una Presidenza stabile.

Consapevole dell’urgenza di provvedere a una riforma istituzionale dell’Unione europea, il Gruppo Lamoureux, propose – al fine di garantire il funzionamento del Consiglio europeo anche in un’Europa allargata – che la presidenza stabile di quest’organo venisse affidata direttamente al Presidente della Commissione, evitando così di creare possibili frizioni nel riparto di competenze tra quest’ultimo e l’eventuale Presidente *ad hoc* del Consiglio europeo ma, soprattutto, in modo tale da realizzare una seria riforma dell’Esecutivo europeo da affidarsi di concerto – in un rapporto di leale collaborazione garantito da una presidenza unica – alla Commissione e al Consiglio europeo.

Com’è evidente, quella proposta non ebbe mai seguito, bloccata dalle preoccupazioni espresse dagli Stati membri, contrari a una riforma che potesse accrescere smisuratamente il ruolo della Commissione europea e consegnare al Presidente di quella istituzione la conduzione di un organo storicamente intergovernativo come il Consiglio europeo.

A ben guardare, però, le preoccupazioni del Gruppo Lamoureux non erano del tutto infondate, come dimostra d’altronde la difficile posizione, all’interno del Consiglio europeo, nella quale si trova oggi il Presidente della Commissione, dotato soltanto della possibilità di influenzare il risultato delle votazioni dei Capi di Stato o di Governo nel tentativo di controbilanciare, agli interessi particolari rivendicati da ciascuno Stato, l’interesse dell’Unione europea nel suo complesso.

D’altro canto, però, vi è da dire che – esclusa l’ipotesi in cui la Commissione possa essere oggetto di una mozione di sfiducia votata dal Parlamento europeo – il Presidente della Commissione vanta un grado di stabilità politica di certo maggiore rispetto a quella dei Capi di Stato o di Governo, talvolta vittime – come nel caso italiano, ad esempio – della vulnerabilità delle vicende

¹⁵⁸ Si veda la nota n. 97.

politiche, economiche e sociali dei Paesi di appartenenza che si riverbera, sicuramente, negli equilibri interni al Consiglio europeo.

Non per nulla, infatti, questa fu una delle ragioni che suggerì l'istituzione di una Presidenza stabile del Consiglio europeo, cui si è voluto demandare, come si è detto nel paragrafo dedicatole appena sopra, il compito di garantire la preparazione e la continuità dei lavori dell'istituzione presieduta, non senza l'aiuto, però, e la cooperazione del Presidente della Commissione (articolo 15, paragrafo 6, lett. b), al fine di stimolare un dialogo sempre più costruttivo tra l'anima comunitaria e l'anima intergovernativa.

2.1.4. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Rinunciando alla scelta del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa di istituire un «Ministro degli affari esteri», il Trattato di Lisbona riunisce le funzioni esercitate dall'Alto rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune – voluto dal Trattato di Amsterdam – e dal Commissario responsabile delle azioni esterne nelle mani del meno ambizioso, almeno nella nomenclatura, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Dopo aver chiarito che l'Alto rappresentante dell'Unione guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione contribuendo con le sue proposte all'elaborazione di detta politica – cui dà attuazione in qualità di mandatario del Consiglio – l'articolo 18 TUE prevede che la sua nomina spetti al Consiglio europeo con un voto a maggioranza qualificata e «con l'accordo del presidente della Commissione»: a ciò si aggiunge che tale figura partecipa alle riunioni del Consiglio europeo e presiede il Consiglio «Affari esteri» assumendo, al contempo, il ruolo di vicepresidente della Commissione.

Il quadro tratteggiato appare, a primo impatto, alquanto confuso.

Per ciò che qui interessa analizzare, si è detto che l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza siede alle riunioni del

Consiglio europeo in qualità di mero partecipante fungendo, certamente, da raccordo tra tale istituzione, la Commissione – di cui è vicepresidente – e il Consiglio, in qualità di suo mandatario.

Invero, avendo il Trattato di Lisbona conferito al Consiglio europeo il compito di stabilire gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza – successivamente definita e attuata dal Consiglio «Affari esteri» in considerazione di quelle indicazioni – la presenza dell'Alto rappresentante dell'Unione all'interno del Consiglio europeo garantisce, in un settore così delicato, un dialogo istituzionale costante che non coinvolge soltanto gli organi prettamente intergovernativi (storicamente gelosi custodi degli affari esteri) ma altresì la Commissione europea (ed effettivamente anche il Parlamento, il quale esprime anche nei confronti dell'Alto rappresentante dell'Unione, nelle vesti di vicepresidente della Commissione, un voto di approvazione).

Pur non essendo facile stabilire, da un punto di vista gerarchico, dove si collochi la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione nell'assetto istituzionale complessivamente considerato, è chiaro che il potere del Consiglio europeo di porre fine al suo mandato «mediante la medesima procedura [di nomina]» (articolo 18), denota quantomeno la presenza di un rapporto di dipendenza dell'auspicato «Ministro degli esteri» nei suoi confronti.

D'altronde, in qualità di Presidente del Consiglio «Affari esteri», sull'Alto rappresentante dell'Unione ricade la responsabilità del recepimento e dell'attuazione degli orientamenti generali di politica estera elaborati dal Consiglio europeo che, se disattesi, certificherebbero uno scostamento dei ministri degli esteri nazionali, seduti a quella formazione del Consiglio, dalle linee guida dettate in sede di Consiglio europeo dai propri Capi di Stato o di Governo, una circostanza che non solo a livello europeo ma anche a livello nazionale non potrebbe, di certo, essere priva di conseguenze politiche.

2.1.5. *Il Consiglio europeo e i ministri*

Fino al 2007, alle riunioni dei Capi di Stato o di Governo partecipavano di diritto anche i Ministri degli Esteri degli Stati membri, scelta a primo impatto comprensibile data la funzione del Consiglio europeo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, ma che in realtà fu frutto dell'obiezione espressa da alcuni Paesi durante il famoso Vertice del '74 – cui si oppose invano il Presidente Giscard d'Estaing – secondo la quale il Primo ministro, nel suo ruolo *super partes*, non sarebbe dotato di una legittimità costituzionale che gli permetta di assumere decisioni in assenza del ministro competente¹⁵⁹.

Grazie all'istituzione della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza – Ministro degli «Affari esteri» nel Trattato Costituzionale – non si è più richiesta la partecipazione dei singoli Ministri, tenuto conto altresì che per via dell'allargamento sarebbe aumentato eccessivamente il numero dei partecipanti alle riunioni, col rischio di comprometterne le note capacità decisionali nonché, dato da non sottovalutare, come si accennato poco sopra, «el sentimiento de intimidación que los participantes siempre han valorado de forma especial»¹⁶⁰, spesso unica condizione, di fronte alle divergenze politiche, in grado di permettere il raggiungimento di soluzioni condivise.

Ma, ad ogni modo, con un intento ben preciso che va al di là delle ragioni appena esposte, il paragrafo 3 dell'articolo 15 TUE fa salva la possibilità che «se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione».

Da una prima analisi, la norma potrebbe interpretarsi come un *escamotage* pensato quasi per eludere l'assenza – poco sopra giustificata – della componente ministeriale dalla formazione dell'organo. In realtà, però, da una lettura attenta della disposizione, emerge in tutta chiarezza la straordinarietà della partecipazione dei ministri, ammessa soltanto quando il Consiglio europeo tratta questioni che, per la loro natura, suggeriscono effettivamente un contributo a livello più tecnico.

¹⁵⁹ Per un approfondimento sul rapporto tra il Primo ministro, o Presidente del Consiglio dei Ministri, e i ministri si veda G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2005.

¹⁶⁰ Cfr. P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, cit., 76.

Piuttosto, nella previsione codicistica di cui all'articolo 15, paragrafo 3, TUE, va ravvisato un preciso intento, ovvero quello di rimarcare il ruolo politico del Consiglio europeo, istituzione legittimata a trattare questioni di qualsiasi natura (ovviamente entro la sua sfera di competenza), tali da poter richiedere dunque, in determinate circostanze, non solo la presenza dei ministri degli esteri dei Paesi membri, ma anche quella dei titolari di qualsiasi altro dicastero¹⁶¹.

Ad ogni modo, nella prassi recente si riscontrano poche occasioni in cui i ministri hanno partecipato alle riunioni del Consiglio europeo, a conferma ulteriore non solo dell'eccezionalità della norma appena illustrata ma, più significativamente, dell'emergere di forti *leadership* di governo in tutta Europa proclivi ad accentrare su di sé la gestione del potere e a porre freno al definitivo compimento del processo di integrazione europea.

2.2. *L'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo*

A norma dell'articolo 15, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, «il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del Presidente. (...) Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo».

Purtroppo, come si vedrà nel paragrafo conclusivo dedicato a questo capitolo, la straordinarietà delle vicende che hanno segnato la storia di questi ultimi anni ha richiesto la convocazione di vari incontri dei Capi di Stato o di Governo (talvolta in formazioni differentemente articolate), occupati a ricercare soluzioni immediate ai problemi richiamati all'ordine del giorno.

Schematicamente, è possibile suddividere gli incontri del Consiglio europeo in tre gruppi: le *sessioni di primavera*, le *sessioni su temi specifici* e le *riunioni informali*¹⁶².

¹⁶¹ Il fine politico della norma in commento trova origine nel *Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* come si può rintracciare dalle parole di F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, cit., 105.

¹⁶² Di questa classificazione dà conto P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, cit., 77-78.

Nella prima categoria, rientrano solitamente le riunioni nelle quali si affrontano prettamente i temi economici e sociali, oggi rientranti nel soprannominato «Semestre europeo».

Alla seconda tipologia di sessioni appartengono invece quelle riunioni nelle quali il Consiglio europeo discute di temi specifici, quali ad esempio gli affari esteri o l'occupazione mentre, nella categoria delle riunioni informali, ritroviamo quegli incontri nei quali i Capi di Stato o di Governo discutono liberamente delle questioni più diverse, al di fuori di qualsiasi regola precostituita, in onore alla prassi dei vecchi Vertici.

La preparazione delle riunioni è rimessa alla Presidenza, grazie all'appoggio del Segretariato Generale del Consiglio. Essa fissa l'ordine del giorno informando i membri del consesso con un certo anticipo recandosi talvolta direttamente presso le cancellerie, al fine di creare le condizioni per un'intesa in sede poi di riunione a Bruxelles.

Tuttavia, non può omettersi di ricordare il contributo della Commissione europea la quale – sin da prima dell'istituzione della Presidenza stabile del Consiglio europeo, soprattutto quando questa ricadeva in mano ai Paesi più piccoli (dotati di un limitato apparato burocratico) – è solita presentare al Presidente del Consiglio europeo alcune note sui temi in agenda, una prassi che ebbe inizio sotto la Presidenza di Jacques Delors, preoccupato di difendere il potere di iniziativa della Commissione e, perciò, proteso alla ricerca di ogni soluzione in grado di esercitare «en tant que Président de la Commission, si le mot n'est pas trop fort, un contrôle intellectuel sur le préparation des Conseils européens»¹⁶³.

Come si è visto trattando della composizione, alle riunioni del Consiglio europeo siede un ristretto numero di soggetti (i Capi di Stato o di Governo, il Presidente, il Presidente della Commissione, l'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza e, straordinariamente, un ministro per Stato membro) ma ciò non esclude la presenza delle delegazioni nazionali, composte da un elevato numero di funzionari. Prevedendosi espressamente che al consesso partecipino soltanto coloro che sono indicati all'articolo 15, paragrafo 2, TUE, il

¹⁶³ Così J. DELORS, *Mémoires*, Parigi, 2004, 180.

palazzo *Justus Lipsius*, sede attuale delle riunioni del Consiglio europeo e del Segretariato Generale del Consiglio, dispone di due sale – la *sala rossa* – presso la quale si tengono le riunioni del consesso e la *sala azzurra* nella quale sono ubicati gli uffici nazionali e le sale riunioni. Durante gli incontri del Consiglio europeo, una sala contigua alla *sala rossa* è riservata all’accesso di due delegati per Stato membro in modo tale che – qualora un partecipante alla riunione, premendo un pulsante¹⁶⁴, necessiti di alcuni documenti o informazioni – questi possano entrare, senza però poter permanere entro la sala oltre un certo lasso di tempo.

Il gruppo di delegati – denominato *Gruppo Antici*, in onore del diplomatico italiano Massimo Antici che per primo lo presiedette – viene, altresì, informato dell’andamento dei lavori tramite «un sistema de registro de notas llevado a cabo por un funcionario de la Secretaría del Consejo»¹⁶⁵. Ogni informazione pervenuta è poi trasmessa dal *Gruppo Antici* ai delegati che siedono nella *sala azzurra* i quali, soltanto in tal modo, vengono a conoscenza degli umori registrati in seno alla discussione: «an extraordinary system would not have survived if heads of government were not happy with the result, namely that they operate at some distance, both in space and time, from the views and comments of their own civil servants»¹⁶⁶.

Al termine delle riunioni – com’è già stato riportato nel paragrafo dedicato alla sua Presidenza – il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione e l’Alto rappresentante dell’Unione per la politica estera e di sicurezza tengono una conferenza stampa nella quale rendono note le decisioni passibili di essere divulgate all’opinione pubblica di cui danno notizia, altresì, i Capi di Stato o di Governo durante le interviste rilasciate a margine della sessione.

¹⁶⁴ Cfr. P. VAN GRINSVEN, *The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century, Discussion papers in Diplomacy, Nottingham*, 88, 2003, 9.

¹⁶⁵ Così P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, cit., 82.

¹⁶⁶ Parole di Philippe De Schoutheete, ex Rappresentante permanente del Belgio nell’Unione europea, richiamate da P. VAN GRINSVEN, *The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century, Discussion papers*, cit., 9.

Infine, il Presidente del Consiglio europeo redige una relazione che dà conto dei lavori della riunione tenutasi, presentandola, a norma dell'articolo 15, paragrafo 6, TUE, al Parlamento europeo.

2.3. I processi decisionali

A norma dell'articolo 15, paragrafo 4, TUE «il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente».

Invero, tenendo conto della funzione di codesta istituzione, atta a dare l'impulso necessario allo sviluppo dell'Unione e a definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali (articolo 15, paragrafo 1, TUE), sin dalla sua nascita si convenne di dotare il Consiglio europeo di un sistema decisionale che non richiedesse l'individuazione di un momento nel quale i Capi di Stato o di Governo avrebbero dovuto esprimere, a margine della riunione, un voto a favore o contrario sulle questioni discusse.

In effetti, la delicatezza del ruolo del Consiglio europeo ma, soprattutto, la difficoltà di coniugare le posizioni tra i vari Paesi membri – quasi sempre dipendenti dallo stato delle loro relazioni diplomatiche – suggerì di propendere verso un metodo di deliberazione, il *consensus*, che permettesse l'adozione di decisioni assorbenti tutte le posizioni emerse, in forma di compromesso.

Per tale ragione come si è visto poco sopra, ancora oggi si richiede che il Consiglio europeo si pronunci generalmente in tale modalità sebbene, in linea con l'articolo 15, paragrafo 4, TUE, vi siano tanti casi in cui i Trattati prescrivono che esso adotti le proprie decisioni tramite un voto a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità.

In particolare, avendo a mente l'*excursus* storico tratteggiato nel primo capitolo, l'articolo 48, paragrafo 3, TUE riconosce al Presidente del Consiglio europeo il compito di convocare una convenzione per le proposte di modifica dei Trattati ad esso presentate dal Consiglio previa decisione favorevole, adottata a maggioranza semplice, dei membri del Consiglio europeo. Altresì, l'articolo 235, paragrafo 3, TFUE, prevede che «il Consiglio europeo delibera a maggioranza

semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno».

Per quanto riguarda le votazioni a maggioranza qualificata, a queste appartengono tutte quelle decisioni del Consiglio europeo riguardanti le nomine a ricoprire cariche istituzionali, quella volta a stabilire le formazioni del Consiglio e la successione della presidenza (articolo 236 TFUE) nonché tutti quei casi previsti dall'articolo 31, paragrafo 1, TUE, in materia di Politica estera e di sicurezza comune. Al primo gruppo, appartengono: l'elezione del Presidente del Consiglio europeo (articolo 16, paragrafo 5, TUE), la scelta del candidato alla carica di Presidente della Commissione e dei commissari da proporre al Parlamento europeo (articolo 17, paragrafo 7, TUE e articolo 244 TFUE), la nomina dell'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza (articolo 18, paragrafo 1, TUE) e, in ultimo, la nomina del presidente, del vicepresidente e degli altri membri del Comitato esecutivo della Banca centrale europea, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (articolo 283, paragrafo 2, TUE).

I Trattati stabiliscono inoltre, come si diceva poco sopra, una lunga serie di ipotesi nelle quali il Consiglio europeo delibera all'unanimità, ovvero, tra le più importanti: allorché esso constati l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del TUE (articolo 7, paragrafo 7, TUE), al fine di determinare la composizione del Parlamento europeo (articolo 14, paragrafo 2, TUE), per stabilire il numero dei membri della Commissione nonché il sistema di rotazione paritaria degli stessi (articolo 17, paragrafo 5, TUE), per determinare gli obiettivi e gli interessi strategici dell'Unione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (articolo 22, paragrafo 1, TUE), per definire e attuare insieme al Consiglio la Politica estera e di sicurezza comune salvo che i Trattati non dispongano diversamente (articolo 24, paragrafo 1, TUE), per definire una politica di difesa comune quale ultima tappa dell'attuazione di una compiuta Politica estera e di sicurezza comune (articolo 42, paragrafo 2, TUE) e, in ultimo, qualora il Consiglio europeo voglia riconoscere al Consiglio il potere di adottare una

decisione, per la cui approvazione è prevista una procedura legislativa speciale, tramite la procedura legislativa ordinaria (articolo 48, paragrafo 7, TUE).

Dall'elenco appena riportato si può dunque notare, come regola generale, che il Trattato di Lisbona ha stabilito varie ipotesi in cui il Consiglio europeo non esprime la propria volontà tramite *consensus*, tra tutte, quella in cui sia chiamato ad affidare delle nomine – caso in cui è sufficiente un voto favorevole a maggioranza qualificata – e generalmente nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, settore in cui esso esprime la propria volontà tramite decisioni prese all'unanimità.

Il Regolamento interno del Consiglio europeo – adottato, come si è detto, a maggioranza semplice con una Decisione del 1° dicembre 2009 – prescrive al comma 2 dell'articolo 6 che le votazioni hanno luogo su iniziativa del Presidente anche allorquando ne faccia richiesta uno Stato membro «purché la maggioranza dei suoi membri si pronunci in tal senso».

Ad ogni modo, perché si possa procedere a una votazione, è necessario che il Presidente verifichi che vi sia la presenza almeno dei due terzi dei membri del Consiglio europeo, non contando la sua presenza e quella del Presidente della Commissione.

In richiamo all'articolo 235, paragrafo 1, TUE, il Regolamento interno del Consiglio europeo stabilisce inoltre, all'articolo 6, quarto comma, che in caso di votazione, ciascun membro del Consiglio possa ricevere delega da uno solo degli altri Stati membri.

Ciò, com'è stato già sottolineato, è molto infrequente data la delicatezza delle questioni trattate in questa sede, che suggerisce sempre la presenza dei Capi di Stato o di Governo, per di più se si riflette sul fatto che, come si è dimostrato nel paragrafo precedente, il clima intimo che caratterizza queste riunioni gioca un forte ruolo sul risultato finale e ciò suggerisce dunque la presenza fisica di chi è chiamato ad esprimere un voto.

In caso di urgenza, l'articolo 7 del Regolamento interno prevede che le decisioni del Consiglio europeo possano essere adottate «mediante una votazione espressa per iscritto», su decisione del Presidente, previa accettazione di tutti i Capi di Stato o di Governo.

Infine, di ogni riunione è redatto un processo verbale firmato dal Segretario generale del Consiglio previa approvazione del Consiglio europeo (articolo 8 del Regolamento interno). Le decisioni sono anch'esse firmate dal Segretario generale nonché dal Presidente e pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o direttamente notificate ai destinatari in esse designati (articolo 12 del Regolamento interno).

2.3.1. Il potere contrattuale nel Consiglio europeo

Dietro la disciplina normativa riservata dal Trattato di Lisbona ai processi decisionali che regolano l'attività del Consiglio europeo, si cela quello che Jonas Tallberg – in uno studio molto interessante – ha definito come il *potere di negoziazione* del Consiglio europeo¹⁶⁷.

Invero, sebbene il quadro normativo descritto nei paragrafi precedenti sembrerebbe porre sullo stesso piano tutti i soggetti chiamati a sedere in qualità di Capi di Stato o di Governo presso il Consiglio europeo, la prassi insegna che ciascuno Stato vanta un differente peso specifico nella determinazione delle decisioni assunte da codesto organo.

Le ragioni di questo fenomeno – che possiamo generalmente definire come il «potere contrattuale» di ciascun Paese – dipendono dalla concorrenza di tre questioni che si analizzeranno di seguito, ovvero: le «fonti del potere dello Stato», le «fonti del potere dell'istituzione» e le «fonti del potere individuale».

In particolare, quando si fa riferimento alle «fonti del potere dello Stato» si vuole intendere che ciò che conferisce potere a un Capo di Stato o di Governo nel momento in cui si trova a negoziare con i propri *partner* europei è – innanzitutto – la forza economica, la stabilità politica, la forza militare, la capacità amministrativa e il peso demografico dello Stato che costui sta rappresentando.

Come spiega al riguardo Tallberg, d'altronde, le risorse aggregate di uno Stato, quali quelle appena menzionate, «determine national power, which in turn determines the position of a state in relation to other states in the international

¹⁶⁷ Cfr. J. TALLBERG, *Bargaining Power in the European Council*, in www.cesruc.org.

system»¹⁶⁸ e ciò si riflette anche nelle dinamiche di potere del Consiglio europeo laddove, ad esempio, l'Italia – nonostante rappresenti sessanta milioni di abitanti e una forza economica che le permette ancora di sedere al G7 – sconta fortemente la sua instabilità politica. Riferendoci alla crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni questo aspetto risulta tanto più vero se consideriamo, ad esempio, la subordinazione della Grecia verso i «colleghi» europei creditori, più volte esposti con dichiarazioni pubbliche volte a sollecitare il Governo ellenico a realizzare le riforme sistemiche necessarie.

Per testimoniare la rilevanza di quanto si sta dicendo, Tallberg ha intervistato talune personalità di alto spicco quali, ad esempio, Jean-Claude Juncker (all'epoca Presidente dell'*Eurogruppo*), il quale ha dichiarato in proposito che, durante le riunioni del Consiglio europeo, «if you are representing a medium-sized country, you can never say “Denmark thinks...” you can only say “I would submit to your considerations, if not...”». Those who are speaking for greater member states, by opening their mouth and by referring to their national flag, they are immediately indicating that, behind their words, you have to accept size and demography. “La France pense que...” and “Deutschland denkt...” that is something different»¹⁶⁹.

Ad ogni modo, bisogna aggiungere che molto spesso il potere negoziale di un Capo di Stato o di Governo nei confronti degli altri *leader* dipende non solo dal potere statale generalmente considerato – vale a dire dall'aggregazione delle forze di cui dispone – ma da quello di un settore in particolare sul quale evidentemente esso ripone degli interessi specifici tali da caratterizzarne (talvolta storicamente) l'impegno politico. A titolo di esempio, la Svezia – pur non costituendo uno dei Paesi più forti dell'Unione europea – è riuscita a ritagliarsi un ruolo fondamentale nella discussione dei temi dell'energia e dei cambiamenti climatici (si pensi infatti agli sforzi che la Presidenza svedese del 2009 puntò sulla Conferenza ONU sui cambiamenti climatici 2009) o, ancora, al peso della Grecia

¹⁶⁸ Così J. TALLBERG, *Bargaining Power in the European Council*, cit., 6.

¹⁶⁹ *Ivi*, 9.

per ciò che riguarda la questione turca o del Lussemburgo per i servizi finanziari¹⁷⁰.

Andando invece ad analizzare le c.d. «fonti del potere istituzionale», bisogna dire che il potere di negoziazione di un Capo di Stato o di Governo non dipende soltanto dalle risorse (aggregate o meno) del Paese che rappresenta ma anche dal modo in cui esso riesce a imporre (col veto, ad esempio) il potere statale nel momento in cui il Consiglio europeo è chiamato a prendere una decisione.

Invero, allorquando è previsto il voto a maggioranza, il potere di veto dei Capi di Stato o di Governo è di certo più ridotto essendo sufficiente che l'accordo si coaguli attorno a un gruppo di essi. In questi casi, è chiaro che il peso specifico dello Stato assuma una rilevanza maggiore, risultando difficile che un accordo a maggioranza riunisca soltanto i Paesi meno forti escludendo i più potenti.

Al contrario invece – ovvero quando il Consiglio europeo è chiamato ad esprimersi per *consensus* o all'unanimità – la mediazione diventa fondamentale e ciò conferisce dunque a tutte le parti in gioco, a prescindere dallo Stato che rappresentano, eguale potere di contrattazione e la facoltà di imporre un veto¹⁷¹. In effetti, «studies of international negotiations find that veto provisions strengthen the bargaining position of parties or coalitions that do not enjoy structural power, and constitute one of the principal sources of influence for weak states in competition with the strong»¹⁷².

Tuttavia, quella del veto è una vera e propria «arma a doppio taglio» nel senso che se da un lato esso consente effettivamente a uno Stato «minore» di far sentire la propria voce, dall'altro un atteggiamento rigidamente ostile appare come un segno di forte debolezza che – come spiega sempre Juncker – «gives the impression that you do not have free hands at home»¹⁷³. Inoltre, tale strumento presuppone che si sia in grado di offrire al tavolo delle proposte alternative

¹⁷⁰ Emblematico è, ad esempio, il ruolo secondario della Germania – ad oggi sicuramente il Paese più forte dell'Unione europea – nell'ambito della politica estera e dell'azione militare nelle quali invece emerge in modo netto la *leadership* della Francia. Nell'ultimo periodo, invece, l'Italia sta assumendo un ruolo di guida nell'ambito della politica sull'immigrazione.

¹⁷¹ È quasi superfluo sottolineare che il veto posto da un paese come la Germania, la Francia o il Regno Unito non detiene lo stesso peso di un veto posto da Cipro, da Malta o dal Lussemburgo.

¹⁷² Cfr. J. TALLBERG, *Bargaining Power in the European Council*, cit., 14.

¹⁷³ *Ibidem*.

credibili e dunque capaci di raccogliere, almeno a livello potenziale, l'approvazione degli altri Capi di Stato o di Governo.

Il potere contrattuale, infine, si compone anche delle «fonti del potere individuale», ossia dell'autorevolezza dei soggetti che siedono al Consiglio europeo, intendendosi con ciò il loro prestigio politico all'interno dei propri confini nazionali ma, soprattutto, presso i propri *partner* europei.

A questo aspetto appartengono anche le relazioni interpersonali tra i *leader*, più volte emerse come elemento determinante dei posizionamenti definitisi durante le riunioni del Consiglio europeo (si cita, ripensando all'*excursus* storico tracciato nel primo capitolo, il rapporto che univa Kohl a Mitterrand e non alla Thatcher o ad Aznar, o ancora quello che legò Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, soprannominati dalla stampa, non a caso, «Merkozy»).

In ultimo, come racconta Philippe de Schouhette, «the balance of power in the European Council is influenced by seniority. Newcomers will not be able to pull their full weight at first meetings. Heads of government of smaller member states can expect to exert more influence after several years of being present, particularly after they led a successful presidency»¹⁷⁴.

Alla luce di questa analisi si può dunque affermare – ancora una volta citando Jonas Tallberg – «that bargaining power in the European Council is polymorphic». Emerge, infatti, che il potere contrattuale di questo consesso risulta essere il prodotto di diversi elementi, ovvero dei fattori che formano il peso strutturale degli Stati membri, dei processi decisionali che regolano l'attività del Consiglio europeo (leggasi l'esercizio del potere di veto degli Stati) e delle qualità personali nonché di negoziatori dei Capi di Stato o di Governo.

¹⁷⁴ Così J. TALLBERG, *Bargaining Power in the European Council*, cit., 20.

3. Le funzioni e le competenze

Come si è più volte ripetuto, l'articolo 15, paragrafo 1, TUE, con una formulazione alquanto generica ricorrente già in passato¹⁷⁵, assegna al Consiglio europeo il compito di dare all'Unione europea gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali, senza poter esercitare funzioni legislative.

Precedentemente, soltanto il Trattato di Maastricht era intervenuto per chiarire, seppur limitatamente, le funzioni svolte dal Consiglio europeo stabilendo all'articolo 103 – nell'ambito del «Primo» pilastro – che il Consiglio «deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo [che] deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, discute [su dette] conclusioni» attribuendogli inoltre, in materia di politica estera e di sicurezza comune («Secondo» Pilastro), la scelta degli orientamenti generali che il Consiglio avrebbe poi dovuto definire dandovi, infine, attuazione.

Non avendo neanche il Trattato di Lisbona previsto una disposizione nella quale si elencano dettagliatamente le funzioni del Consiglio europeo, è necessario dunque scorrere il testo dei Trattati per poter operare una ricognizione delle stesse.

In primis, partendo proprio dall'articolo 15 TUE, la funzione primaria del Consiglio europeo è quella di dettare l'agenda politica dell'Unione europea, compito che ne ha giustificato la nascita e che nel tempo è divenuto sempre più incisivo. In effetti, proprio da esso sono dipesi – nel bene o nel male – i tempi e l'entità dei processi riformatori dei Trattati, ovvero, la scelta di adottare una moneta unica, la spinta a un coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, l'individuazione di strumenti di lotta al terrorismo

¹⁷⁵ Articolo D del Trattato di Maastricht: «Il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali».

Articolo 21 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: «Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative».

nonché, tra l'altro, la decisione di allargare progressivamente i confini geografici dell'Unione europea.

Tutto ciò porta a riflettere sul fatto che, se effettivamente dal Consiglio europeo dipende il processo evolutivo dell'integrazione europea, considerando il punto a cui esso è giunto, vi è da chiedersi quanto opportuno sia ancora delegare *solo* a questa istituzione la funzione ad essa attribuita dall'articolo 15, paragrafo 1, TUE.

Ad ogni modo – rinviando alle riflessioni conclusive per un approfondimento in merito – proseguendo la nostra analisi sulle funzioni del Consiglio europeo bisogna immediatamente analizzare il ruolo di tale organo nell'ambito della politica estera.

Invero, il Comunicato di Parigi del 1974, prevedendo che il «Consiglio delle Comunità» avrebbe avuto il compito di promuovere la cooperazione politica tra gli Stati membri, lasciò intendere che ciò fosse riferito anche (se non proprio) ad una collaborazione interstatale nel settore degli affari di politica estera. Fu così che, a partire da quel momento, il Consiglio europeo cominciò a lavorare per la definizione di una strategia comune in tale ambito sino a quando, nella *Dichiarazione di Stoccarda* del 1983, i Capi di Stato e di Governo dichiararono che «to promote the objective of an Europe speaking with a single voice and acting in common in the field of foreign policy, the Governments of the Member States will make a constant effort to increase the effectiveness of Political Cooperation and will seek, in particular, to facilitate the decision-making process, in order to reach common positions more rapidly»¹⁷⁶.

I fatti di Berlino del 1989 diedero un contributo alla ricerca di una posizione comune in tale settore cosicché, nel 1992, il Trattato di Maastricht attribuì al Consiglio europeo, agli articoli J.4 e J.8, la definizione dei principi e degli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune.

Dal 1992 ad oggi poco è cambiato, non soltanto nel linguaggio adottato dai Trattati ma, in maniera più preoccupante, nelle azioni concrete che il Consiglio

¹⁷⁶ *Bulletin of the European Communities*, 06/1983, cit.

europeo è riuscito a promuovere di fronte alle innumerevoli crisi internazionali scoppiate nel frattempo.

Di fatto, si può dire che il Consiglio europeo abbia interpretato il ruolo di orientamento nell'ambito della politica estera limitandosi a denunciare, di volta in volta, i fatti di guerra, o più in generale le tensioni politiche globali, mediante comunicati privi di un risvolto operativo, se non quello di dar manforte alle prese di posizione isolate delle cancellerie europee.

All'insuccesso del ruolo affidato a codesta istituzione in materia di politica estera e di sicurezza di certo hanno contribuito non solo le reticenze dei Governi a rinunciare alla definizione della propria strategia in materia o nel più sensibile ambito della difesa (la quale va vista, come sottolinea il Trattato sull'Unione europea all'articolo 42, come parte integrante di una compiuta Politica estera e di sicurezza comune) ma, verosimilmente, anche l'istituzione della figura dell'Alto rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, oggi Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza.

In effetti, la «trasversalità» istituzionale di questa figura – al contempo vicepresidente della Commissione (e per ciò soggetta a un voto parlamentare di approvazione), Presidente del Consiglio «Affari esteri» e partecipante alle riunioni del Consiglio europeo – soffoca qualsiasi tentativo dell'Alto rappresentante di attuare una politica estera efficace e con un certo, seppur limitato, spazio di autonomia, impegnandolo piuttosto a cercare una linea di compromesso tra le istanze statali e l'interesse comunitario¹⁷⁷.

Come si è rilevato nel paragrafo precedente, a proposito dei *quorum* richiesti in sede di votazione, al Consiglio europeo i Trattati riservano anche un'altra funzione, ovvero, quella di scegliere i nomi di coloro che sono chiamati a ricoprire le cariche di più alto prestigio, di stabilire le formazioni del Consiglio e la successione della presidenza (articolo 236 TFUE) nonché il numero dei commissari (articolo 17, paragrafo 5, TUE). Altresì, ai Capi di Stato e di Governo viene affidato il compito di indicare, mediante un accordo per *consensus*, le sedi delle istituzioni o delle agenzie europee, questioni marginali, ma che nella storia

¹⁷⁷ Cfr. P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, cit., 91.

dell'Unione hanno talvolta compromesso i rapporti tra i *partner* europei impegnandoli in estenuanti e poco lucide trattative.

Rinviando al capitolo precedente per quanto riguarda l'influenza esercitata dal Consiglio europeo allorché si è proceduto alla riforma dei Trattati – che in effetti rientra più nell'ambito della sfera politica che non in quella più prettamente giuridica – si ritiene utile dar conto adesso, in vista del paragrafo che segue, della funzione assunta dal consesso dei Capi di Stato o di Governo nelle decisioni che riguardano le materie originariamente appartenenti all'*ex* «Primo» pilastro.

Invero, sebbene il Trattato di Maastricht avesse attribuito al Consiglio europeo un ruolo, per così dire, di «supervisore» – come si evince dalla più volte citata previsione normativa di cui all'articolo 103 del Trattato del '92¹⁷⁸ – nella prassi esso cominciò gradatamente ad arricchire quella funzione di orientamento generale cui si è ampiamente detto, intervenendo sempre più specificamente nel merito di molte tematiche per la verità affidate dai Trattati al circuito comunitario.

Il «Rapporto Solana» – di cui si è già avuto modo di parlare¹⁷⁹ – addossò al Consiglio la responsabilità del protagonismo del Consiglio europeo, chiamato a sopperire all'incapacità del primo di preparare l'agenda dei suoi lavori o, molto spesso, a risolvere lo stallo politico ivi creatosi.

Come soluzione al problema, Javier Solana propose l'istituzione di una nuova formazione del Consiglio – il Consiglio Affari generali – il quale avrebbe dovuto occuparsi di coordinare i lavori preparatori del Consiglio europeo stabilendo un ordine del giorno che lasciasse fuori, per quanto possibile, le questioni più tecniche che potessero appesantire il lavoro dei vertici dei Capi di Stato o di Governo.

Tuttavia, nell'ultimo decennio, fino a giungere ai nostri giorni, nonostante i tentativi di snellirne e agevolarne i lavori, il Consiglio europeo ha progressivamente ampliato i suoi spazi di intervento imponendosi sempre più come istanza d'appello del Consiglio e confermando l'urgenza di dover provvedere a una complessiva riforma istituzionale dell'Unione, tentata in ultimo

¹⁷⁸ «Il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo [che] deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte [su dette] conclusioni».

¹⁷⁹ Paragrafo 5, Primo capitolo.

dal Trattato di Lisbona ma ancora bisognosa – come dimostrerà la prassi recente che di seguito si andrà a illustrare – di un più profondo ripensamento che questa volta, però, non dimentichi di fissare puntualmente anche le funzioni e le competenze del Consiglio europeo.

4. La prassi: il Consiglio europeo e le recenti sfide dell'Unione europea

Al termine di questo capitolo si ritiene opportuno dar conto del ruolo giocato dal Consiglio europeo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sino al 2015) avvenuta in concomitanza con lo scoppio della crisi economico-finanziaria generatasi negli Stati Uniti e ben presto diffusasi anche in Europa.

In effetti, l'attività del Consiglio europeo di questi ultimi anni è stata pressappoco assorbita interamente dalla ricerca di soluzioni alla crisi dei mercati finanziari, dei debiti sovrani, dalla messa a punto di misure per il rilancio delle economie e la crescita e – dalla fine del 2013 – dall'emergenza immigrazione, rimettendo in discussione i ruoli di ciascuna delle altre istituzioni europee (di cui si tratterà nel capitolo che segue) e creando nuovi equilibri.

In linea col passato, il Consiglio europeo ha, infatti, continuato a costituire sempre più il centro decisionale per eccellenza dell'Unione europea, non smentendo il *trend* precedente che lo ha portato a entrare definitivamente nella compagine istituzionale affermandosi quale motore politico ufficiale del processo di integrazione europea.

Volendo procedere secondo un ordine cronologico, la prima riunione del Consiglio europeo post-Lisbona si tenne l'11 febbraio 2010, pochi mesi dopo che il neo Primo ministro greco Papandreou aveva rivelato che i bilanci economici della Grecia sino a quel momento forniti all'Unione erano stati falsificati dai Governi precedenti al fine di ottenere l'ingresso di quel Paese nella zona Euro. In quell'occasione, i Capi di Stato e di Governo si limitarono a registrare «gli sforzi del governo greco e il suo impegno a fare tutto il necessario – compreso adottare misure supplementari – per garantire il conseguimento degli ambiziosi obiettivi

fissati nel programma di stabilità per il 2010 e gli anni successivi»¹⁸⁰, annunciando che, qualora fosse stato necessario, «gli Stati membri della zona Euro [avrebbero avviato] azioni determinate e coordinate per salvaguardare la stabilità finanziaria nell'insieme della zona Euro»¹⁸¹.

Pur avendo constatato l'assenza di una richiesta di sostegno finanziario da parte della Grecia, in quei giorni si aprì un intenso dibattito sulle modalità di un eventuale intervento in tal senso, ritenendo taluni – *in primis* il presidente della BCE Trichet – che ciò non avrebbe dovuto in alcun modo coinvolgere il *Fondo monetario internazionale* (FMI) e, altri, come la cancelliera Merkel, che al contrario posero un suo interessamento come *condicio sine qua non* (insieme al lancio di un piano per il rafforzamento della disciplina di bilancio nell'Unione) perché la Germania, ad esempio, acconsentisse.

Il primo «Vertice euro» della storia tenutosi nel marzo di quell'anno stabili, in effetti, le caratteristiche di un eventuale sostegno prevedendo nel pacchetto di aiuti «un sostanziale finanziamento da parte del Fondo monetario internazionale ed una quota maggioritaria di finanziamento europeo (...) [con] prestiti bilaterali coordinati»¹⁸²: si profilava già dunque la forte influenza tedesca che avrebbe infatti caratterizzato la gestione della crisi economica con le pesanti ricadute politiche che ciò ebbe, ad esempio, sull'opinione pubblica greca e di tutti i c.d. *PIIGS*¹⁸³.

Tuttavia, la prima volta in cui la crisi varcò i confini dello stato ellenico per riversarsi in tutta la sua drammaticità sull'Unione intera si verificò allorquando George Papandreou (23 aprile 2010) fece ufficialmente richiesta di sostegno alle autorità europee a seguito del taglio del *rating* della Grecia a «titolo spazzatura» da parte di *Standard & Poor's*¹⁸⁴.

¹⁸⁰ *Dichiarazione dei Capi di Stato o di governo dell'Unione europea*, 11 febbraio 2010, in www.consilium.europa.eu.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona Euro*, 25 marzo 2010, in www.consilium.europa.eu.

¹⁸³ Termine giornalistico col quale si fa riferimento ai Paesi dell'Unione colpiti più fortemente dalle ripercussioni della crisi.

¹⁸⁴ Si fa presente che nella riunione del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo, i Capi di Stato e di Governo avevano altresì richiesto «al presidente del Consiglio europeo di istituire, in collaborazione con la Commissione, una task force composta da rappresentanti degli Stati membri, dalla presidenza di turno e dalla BCE, incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine dell'anno,

Fu così che il 2 maggio venne concluso un accordo tra i ministri delle finanze, approvato dal Vertice euro del 7 maggio, col quale si mettevano «a disposizione della Grecia 80 miliardi di euro [da parte dell'UE] in un pacchetto congiunto con l'FMI [di 30 miliardi] pari a 110 miliardi di euro»¹⁸⁵.

Qualche giorno dopo la riunione dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona – l'11 maggio 2010 – fu istituito, con Regolamento UE n. 407/2010, il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF), ideato al fine di offrire assistenza finanziaria ai Paesi membri che si fossero trovati in difficoltà, ovvero qualora essi fossero stati minacciati – secondo un'interpretazione estensiva dell'articolo 122 TFUE – da «circostanze eccezionali» sfuggite al loro controllo, in cambio, però, della presentazione di un minuzioso programma di misure volto a rilanciare la stabilità finanziaria. Il meccanismo affidava, alla Commissione, il potere di contrarre prestiti sui mercati di capitali o con alcune istituzioni finanziarie a vantaggio dell'Unione europea e, al Consiglio, il potere di decidere la concessione del prestito sulla base di una proposta della Commissione escludendo da questo circuito il Parlamento europeo¹⁸⁶.

A margine di una riunione straordinaria dell'ECOFIN tenutasi il 9 maggio, invece, i Paesi dell'Eurozona raggiunsero un accordo per l'istituzione del *Fondo europeo per la stabilità finanziaria* (FESF) – adottato il 7 giugno 2010 – una società di diritto che, emettendo obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato, avrebbe potuto raccogliere i fondi necessari per fornire prestiti ai paesi della zona Euro in difficoltà, potendo altresì ricapitalizzare le banche o acquistare debito sovrano.

le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un miglior quadro per la soluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico». La *Task force* presentò le proprie risultanze nell'ottobre di quell'anno le quali ricalcavano le proposte presentate dalla Commissione nel mese di settembre, votate in seguito dal Consiglio, costituenti il c.d. *Six-pack* (tra le misure più importanti in esso contenute si ricorda l'istituzione del Semestre europeo e il c.d. *dialogo economico* tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento al fine di un maggiore coinvolgimento di quest'ultimo).

¹⁸⁵ *Dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona Euro*, 7 maggio 2010, in www.consilium.europa.eu.

Il Piano di aiuti fu concesso in cambio di un impegno da parte del Governo greco atto ad affrontare gli squilibri finanziari, a incentivare la competitività e a sostenere la crescita.

¹⁸⁶ Veniva data chiaramente una forte impronta intergovernativa che, come si è visto, esaltava il ruolo di un'istituzione intergovernativa quale il Consiglio (sul punto si rinvia al Terzo capitolo).

La scelta di addivenire ad un sistema di garanzie finanziarie al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione – metodo utilizzato per l'adozione del FESF – attraverso accordi di carattere internazionale, ispirò anche la creazione del *Meccanismo europeo di stabilità* (MES) cui si convenne in occasione del Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010 al fine di sostituire permanentemente il MESF e il FESF.

Alla riunione del 16 e del 17 dicembre, i Capi di Stato e di Governo concordarono sulla necessità di far precedere l'istituzione di questo nuovo meccanismo dalla modifica dell'articolo 136 TFUE mediante la procedura di revisione semplificata di cui all'articolo 48, paragrafo 6, del TUE¹⁸⁷. Il progetto di *decisione*, allegato alle conclusioni di quella stessa riunione aggiungeva, infatti, all'articolo 136 TFUE, il seguente paragrafo: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona Euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Nel contesto del primo Semestre europeo¹⁸⁸, il Consiglio europeo del marzo 2011 indicò, invece, le priorità per il risanamento dei bilanci e le riforme strutturali stabilendo l'obbligo per gli Stati di tradurre «tali priorità in misure concrete [da] inseri[rsi] nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma [(piani di risanamento pluriennali con obiettivi precisi di disavanzo, di entrate e di spesa, le strategia e la tempistica)]» in modo

¹⁸⁷ La proposta di modifica fu avanzata dal Governo tedesco tenuto conto che, in virtù del proprio assetto costituzionale e dei principi enunciati dal Tribunale costituzionale tedesco in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, era necessaria una base giuridica nei Trattati stessi che consentisse alla Germania di assumere l'impegno a contribuire in via permanente alla stabilità finanziaria dell'Eurozona.

¹⁸⁸ Nel quadro della *governance* economica, il «Semestre europeo» è un ciclo di coordinamento della politiche e di bilancio nell'ambito dell'Unione europea concentrato in un periodo, per l'appunto, di sei mesi, immaginato al fine di allineare e coordinare le politiche macroeconomiche, strutturali e di bilancio dei Paesi membri in base alle direttive strategiche individuate dal Consiglio europeo (precedute dall'analisi annuale della crescita individuate in gennaio dalla Commissione). In ciò si rileva una novità di non poco momento che mette in luce la centralità assunta dal consesso dei Capi di Stato e di Governo il quale non si limita più a trasmettere le proprie conclusioni sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione al Consiglio affinché esso adotti una raccomandazione in proposito (*ex* articolo 121, paragrafo 2, TFUE), ma si rivolge direttamente ai Paesi membri i quali, successivamente, devono presentare il proprio programma di stabilità per il risanamento delle finanze pubbliche in attesa di essere valutati, nel mese di giugno, dalla Commissione.

da consentire alla Commissione di presentare su tali progetti le proposte di pareri e raccomandazioni in tempo utile per il Consiglio europeo di giugno. In quella riunione fu anche approvato il c.d. *Patto Euro Plus*, una serie di riforme fiscali cui si impegnarono alcuni Stati membri al fine di raggiungere l'obiettivo – tra gli altri – di un maggiore rafforzamento della competitività, dell'occupazione e della produttività.

Col Consiglio europeo di giugno terminò il primo Semestre europeo e furono dunque valutati dai Capi di Stato e di Governo i programmi presentati dagli Stati membri – in base ai giudizi espressi dalla Commissione – e, altresì, gli impegni assunti dai Paesi aderenti al «Patto Euro Plus». In quella riunione, il Consiglio europeo, inoltre, prendeva atto «[del]l'accordo in ordine al trattato sul meccanismo europeo di stabilità e alla modifica del FESF»¹⁸⁹ invitando «gli Stati membri [a] prend[ere] tutte le misure necessarie per la ratifica del trattato MES entro la fine del 2012 e per la rapida entrata in vigore del FESF modificato»¹⁹⁰.

L'attivismo incalzante del Consiglio europeo portò, al Vertice euro del 9 dicembre 2011, alla scelta di porre in essere un nuovo *Patto di bilancio* (conosciuto anche come *Fiscal compact*) volto al rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio dei Paesi della zona Euro mediante l'adozione di regole più stringenti rispetto a quelle previste nel 1997 dal *Patto di stabilità e crescita* (PSC). Il nuovo *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* (TSCG) fu firmato il 2 marzo 2012¹⁹¹ da 25 dei 28 paesi membri (ad esclusione del Regno Unito, della Croazia e della Repubblica Ceca) introducendo l'obbligo per gli Stati di trasporre sul piano interno, preferibilmente a livello costituzionale, la c.d. *golden rule*, ossia il principio del «pareggio di bilancio», con l'obbligo ulteriore di ridefinire i meccanismi e le procedure degli squilibri.

Nel giugno 2012 il Consiglio europeo approvò anche il *Patto per la crescita e l'occupazione* e, nella formazione degli Stati membri della zona Euro, promosse l'istituzione di un *Meccanismo di vigilanza unico* per le banche di quei

¹⁸⁹ Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Paesi – in forza dell’articolo 127, paragrafo 6, TFUE – al fine di salvaguardare la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, assicurando una vigilanza coerente e accrescendo l’integrazione e la stabilità finanziaria sotto la responsabilità della BCE.

Gli interventi adottati tra il 2010 e il 2012 – sotto l’ombra imperante del Consiglio europeo – riuscirono effettivamente a creare una stabilità dell’Eurozona tale da consentire che, nel 2013, i Capi di Stato e di Governo concentrassero i propri sforzi su un’altra questione fondamentale, figlia della crisi economica, vale a dire il tema della ripresa economica, cara soprattutto a quei Paesi come l’Italia alle prese con un alto tasso di disoccupazione e con livelli di crescita del PIL pari allo zero.

Invero, nelle conclusioni del Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013 – nella definizione del Semestre europeo – i Capi di Stato e di Governo posero queste parole chiave: «*promuovere competitività, crescita e occupazione, in particolare per i giovani*»¹⁹². Fu così che, alla fine di giugno, il Consiglio europeo prevede misure concrete per la lotta alla disoccupazione giovanile stabilendo l’attuazione dei fondi strutturali, riprogrammando, se del caso, anche quelli non spesi mediante lo sfruttamento del *Fondo sociale europeo* e sostenendo la creazione di nuovi posti di lavoro (sul tema fu sollecitata la BEI e gli Stati membri beneficiari delle iniziative promosse chiamati ad attuare la «Garanzia per i giovani»¹⁹³).

Anche nel mese di ottobre il Consiglio europeo tornò su tale questione e – oltre a sollecitare costantemente i Paesi membri a proseguire sul piano del coordinamento delle politiche economiche e a porre in essere adeguate riforme – intervenne altresì su un tema che avrebbe costituito di lì a breve un’altra emergenza, richiedendo gli sforzi e la collaborazione di tutti i Paesi membri: la questione migratoria.

In effetti, questi ultimi due anni hanno richiesto al Consiglio europeo di rivolgere lo sguardo al di là delle proprie frontiere.

¹⁹² Consiglio europeo e Vertice euro del 14-15 marzo 2013, in www.consilium.europa.eu.

¹⁹³ Piano approvato nell’aprile 2013 e volto a offrire ai giovani iscritti al di sotto dei 25 anni un impiego, un apprendistato, un tirocinio, o un corso di studi entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall’acquisizione dello stato di disoccupazione. Cfr. www.ec.europa.eu.

Posta sotto controllo – sebbene sempre sotto un costante monitoraggio – la situazione economica e promosse misure per la crescita, i Capi di Stato e di Governo hanno infatti dovuto affrontare le ripercussioni della *Crisi Ucraina* – dichiarando di sostenere «la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina e condann[ando] con forza l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli alla Federazione russa»¹⁹⁴ – così come la *questione libica*, la crisi umanitaria in Iraq e in Siria (dovute all'occupazione di parti del territorio di tali Paesi da parte dell'autoproclamatosi *Stato islamico dell'Iraq e del Levante*, oggi *ISIS*) e, soprattutto, la questione dei flussi migratori sulle coste dell'Europa meridionale¹⁹⁵.

Su quest'ultima questione, il Consiglio europeo intervenne con una riunione straordinaria il 23 aprile 2015 a seguito di un disastroso naufragio avvenuto al largo delle coste siciliane nella notte del 18 aprile.

L'Italia aveva già dal 2013 attivato l'operazione *Mare nostrum*, una missione militare volta a prestare soccorso ai migranti che aveva visto il contributo della sola Slovenia. Dal novembre 2014 *Mare nostrum* è stata sospesa e sostituita dall'operazione *Triton* di FRONTEX – l'*Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea* – avente però finalità diverse dalla prima poiché impegnata nella vigilanza e nel controllo delle coste e non anche nel soccorso umanitario.

A seguito della tragedia del 18 aprile, i Capi di Stato e di Governo hanno dichiarato di voler «potenziare rapidamente le operazioni dell'UE Triton e Poseidon almeno triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e

¹⁹⁴ Pranzo informale dei Capi di Stato e di Governo, *Dichiarazione sull'Ucraina*, 27 maggio 2014, in www.consilium.europa.eu.

¹⁹⁵ Ad ogni modo, non si può non ricordare che il 2015 è stato un anno nel quale i Capi di Stato e di Governo sono stati impegnati ancora una volta nella soluzione alla crisi Greca. Invero, il 30 giugno scadeva l'accordo tra la Grecia e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) il quale era ancorato a un piano globale di riforme. Il 25 dello stesso mese si riuniva l'Eurogruppo chiamato a valutare le proposte di riforma del Governo ellenico. I Ministri delle finanze chiedevano ad Atene di accettare le proposte avanzate dalla Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale. Il Presidente greco Tsipras decideva dunque di sottoporre la questione alla scelta del popolo ellenico mediante l'indizione di un *referendum* tenutosi il 5 luglio e che ha visto il rifiuto al piano di riforme delle istituzioni europee e del FMI. Di fronte al pericolo di una *Grexit*, il Governo ellenico decideva di tornare al tavolo della trattativa accettando di approvare nel giro di poche ore le riforme richieste da Bruxelles (tra le quali la riforma delle pensioni e dell'IVA) in cambio dell'avvio dei negoziati su un programma MES.

incrementando il numero dei mezzi, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di FRONTEX» rafforzando, altresì, la solidarietà e le responsabilità interne¹⁹⁶.

Nella riunione tenutasi tra il 25 e il 26 giugno il Consiglio europeo ha plaudito alla decisione assunta dal Consiglio di istituire un'operazione militare – denominata EUNAVFOR MED – volta a combattere l'attività degli scafisiti e dei trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo mediante basi navali¹⁹⁷. Altresì, i Capi di Stato e di Governo hanno preso atto della *Nuova agenda Europea sull'Immigrazione* presentata dalla Commissione, concepita come risposta di fronte all'emergenza umanitaria e, allo stesso tempo, come progetto per tentare di limitare i flussi migratori futuri¹⁹⁸. Da parte sua, il Consiglio europeo ha individuato «tre aspetti chiave che devono avanzare parallelamente: ricollocazione/reinsediamento, rimpatrio/riammissione/reintegrazione e cooperazione con i paesi di origine e di transito»¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Mediante, nello specifico: «n) recepimento rapido ed integrale nonché effettiva attuazione del sistema europeo comune di asilo da parte di tutti gli Stati membri partecipanti, garantendo così norme europee comuni nel quadro della legislazione vigente; o) accrescere gli aiuti d'urgenza agli Stati membri in prima linea e considerare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri su base volontaria; p) inviare squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali; q) istituire un primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento in tutta l'UE, offrendo posti alle persone ammissibili alla protezione». Cfr. Riunione straordinaria del Consiglio europeo - 23 aprile 2015, *Dichiarazione*, in www.consilium.europa.

¹⁹⁷ L'*Alto rappresentante* Federica Mogherini ha escluso infatti una presenza militare terrestre dell'Unione in Libia sebbene, in effetti, la seconda e la terza fase – prevedendo la ricerca, il sequestro e lo smantellamento dei beni dei trafficanti – probabilmente lo richiederanno.

¹⁹⁸ Come spiega J. DE LUCA, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, 2015, 109 ss.: «desde los primeros borradores que se conocieron, quedó claro que los ejes de la Agenda eran dos: (1) de un lado, dar respuesta a la preocupación ante el sufrimiento y la pérdida de vidas humanas a las que no puede ser ajeno ningún Estado miembro ni aun siquiera los propios ciudadanos europeos. De hecho, la Comisión invoca expresamente el shock que estos acontecimientos trágicos en el Mediterráneo han causado en la ciudadanía y opinión pública europeas. Por eso, se reconoce la necesidad de disponer los medios de salvamento y rescate que puedan evitar que se repitan estas tragedias. De otro, (2) plantear una respuesta basada en la solidaridad de todos los Estados miembro y que ofrezca soluciones en la gestión de lo que se reconoce abiertamente ya como “flujos mixtos” que llegan hoy a la UE a través del Mediterráneo. En ese sentido, la Comisión dedica una atención específica a la gestión de los nuevos refugiados, consciente de que la UE se enfrenta al mayor desafío de refugiados desde hace sesenta años. De ahí que un sistema común de asilo se imponga como una prioridad, más allá de la retórica ineficaz en la que se ha movido el proyecto de ese sistema en los últimos años».

¹⁹⁹ Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015), *Conclusioni*, in www.data.consilium.europa.eu.

Invero, sulla *ricollocazione/reinsediamento*, l'accordo tra i *leader* ha fatto riferimento a un numero di 60.000 persone, di cui 40.000 in evidente bisogno di protezione internazionale, ricollocati temporaneamente dagli Stati membri in prima linea, Italia e Grecia. I Capi di Stato e di Governo hanno inoltre annunciato che, nel mese di luglio, il Consiglio avrebbe dovuto stabilire l'accordo per consenso tra gli Stati sulla distribuzione di codeste persone²⁰⁰. Inoltre, al fine di distinguere coloro che hanno bisogno di protezione internazionale da coloro che non ne hanno, il Consiglio europeo ha annunciato la creazione di strutture di accoglienza e prima accoglienza negli Stati membri in prima linea con il sostegno degli esperti degli Stati membri e dell'*Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (EASO), di Frontex e Europol.

Nell'ambito del *rimpatrio/riammissione/reintegrazione* è stato previsto, invece, che, per coloro che non hanno diritto alla protezione, l'*Alto rappresentante* avrebbe avviato quanto prima dialoghi ad alto livello con i principali paesi di origine dei migranti irregolari, in stretta cooperazione con gli Stati membri e che il Consiglio e la Commissione avrebbero preparato un pacchetto globale per sostenere i negoziati con i paesi terzi interessati. In ultimo, per quanto concerne la *cooperazione con i paesi di origine e di transito*, il Consiglio europeo ha promosso un partenariato tra i paesi europei e africani, la Turchia e i pertinenti paesi del Medio Oriente (in particolare Iraq, Giordania e Libano) al fine affrontare la migrazione illegale, con l'obiettivo di ottenere taluni risultati, quali: «a) [l']assistenza ai paesi partner nella lotta ai trafficanti; b) una cooperazione rafforzata in merito a una politica di rimpatrio efficace; c) un approccio più mirato alla cooperazione allo sviluppo e il potenziamento degli investimenti in Africa al fine di affrontare le cause profonde della migrazione e di fornire opportunità economiche e sociali»²⁰¹.

Come previsto dal Consiglio europeo di giugno, il mese seguente i ministri degli interni hanno raggiunto un accordo per la distribuzione – si badi bene, su base facoltativa e non obbligatoria – di 32.256 persone. Nel mese di settembre, esercitando il proprio potere di proposta, la Commissione ha presentato al

²⁰⁰ Regno Unito escluso e Irlanda e Danimarca secondo i protocolli 21 e 22.

²⁰¹ Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015), cit.

Parlamento europeo e al Consiglio un piano di ricollocamento di 120.000 soggetti che prevede anche una sanzione nel caso in cui uno Stato non possa (o meglio non voglia) partecipare alla ricollocazione dei richiedenti con un versamento di un contributo finanziario al bilancio dell'UE, pari allo 0,002% del suo PIL²⁰².

Il 23 settembre il Consiglio europeo si è riunito informalmente indicando degli orientamenti da adottare in vista della riunione di ottobre²⁰³ sulla base degli accordi raggiunti dal Consiglio *Giustizia e affari interni* del 22 settembre, durante il quale – con un voto a maggioranza qualificata dettato dall'opposizione della Romania, della Repubblica ceca, della Slovacchia e dell'Ungheria oltre all'astensione della Finlandia – è stata assunta una *decisione* in vista del ricollocamento di 120.000 persone giunte in Italia e in Grecia, come richiesto dalla Commissione.

²⁰² Un'iniziativa dal valore politico non indifferente e che rimarca, come si analizzerà meglio in seguito, la volontà di Juncker di politicizzare maggiormente il ruolo della Commissione. Al riguardo, tagliente è stato il suo intervento al Parlamento europeo l'8 settembre, nel quale egli ha affermato: «La situazione non è buona. C'è mancanza di Europa in questa Unione Europa e mancanza di unione in questa Unione europea. Questo deve cambiare, ora, e dobbiamo lavorare insieme [perché] è il tempo della dignità umana di tutti noi europei. È in gioco la giustizia storica dell'Europa. Non bisogna farsi impaurire, è il tempo della dignità e dell'azione», in *Profughi, Juncker: "Manca l'Europa e manca l'Unione. E' il tempo dell'umanità"*, Il Fatto Quotidiano, 9 settembre 2015, consultabile in www.ilfattoquotidiano.it.

²⁰³ « [1] Far fronte alle urgenti esigenze dei rifugiati nella regione aiutando l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Programma alimentare mondiale e altre agenzie con almeno un ulteriore miliardo di euro;
[2] assistere il Libano, la Giordania, la Turchia e altri paesi nell'affrontare la crisi dei rifugiati siriani, anche aumentando sostanzialmente il Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana ("Fondo Madad");
[3] intensificare il dialogo con la Turchia a tutti i livelli, anche in occasione della prossima visita del presidente turco (5 ottobre), al fine di rafforzare la nostra cooperazione in materia di contenimento e gestione dei flussi migratori;
[4] assistere i paesi dei Balcani occidentali nella gestione dei flussi di rifugiati, anche attraverso gli strumenti di preadesione, nonché garantire una rapida e solida preparazione della conferenza sulla rotta dei Balcani occidentali (8 ottobre);
[5] aumentare il finanziamento del Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa attraverso ulteriori contributi degli Stati membri e assicurare una preparazione ottimale del vertice della Valletta (11-12 novembre) al fine di conseguire i più ampi progressi;
[6] affrontare la drammatica situazione alle nostre frontiere esterne e rafforzarvi i controlli, anche attraverso risorse aggiuntive per Frontex, EASO e Europol nonché con personale e attrezzature forniti dagli Stati membri;
[7] dar seguito alle richieste degli Stati membri in prima linea di ricevere l'assistenza delle istituzioni, delle agenzie e di altri Stati membri per garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti (Punti di crisi), e nel contempo assicurare la ricollocazione e i rimpatri, al più tardi entro novembre 2015;
[8] rafforzare il finanziamento del Fondo di emergenza Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo Sicurezza interna - Frontiere», così Riunione informale dei capi di stato o di governo - 23 settembre 2015, *Dichiarazione*, in www.consilium.europa.eu.

A ottobre sono state, in effetti, avviate le prime procedure di ricollocamento e il Consiglio europeo si è riunito per indicare ulteriori orientamenti.

Dopo il Vertice tenutosi a La Valletta l'11 e 12 novembre con i *partner* africani, il Consiglio europeo si è riunito nuovamente in modo informale ponendo al centro la questione del controllo delle frontiere europee, fortemente sollecitata dalla Slovacchia, dalla Repubblica ceca e dall'Ungheria²⁰⁴. Il Presidente Donald Tusk ha inoltre dichiarato che, se da una parte l'Unione europea ha il dovere di attuare gli obblighi internazionali in materia di diritto d'asilo, dall'altra parte, i migranti hanno il dovere di cooperare, non potendo ad esempio «to decide where they will be granted asylum within the European Union»²⁰⁵.

Nell'ultima riunione del 17 e 18 dicembre, il Consiglio europeo ha sollecitato il Consiglio a mettere a punto una strategia di contenimento dei flussi migratori. Inoltre, ha messo in luce i punti deboli delle soluzioni approntate dall'Unione per far fronte a tale emergenza sottolineando l'urgenza di: 1) affrontare le lacune alle frontiere esterne Schengen (assicurando controlli di sicurezza sistematici con le pertinenti banche dati, e prevenire il falso documentale); 2) porre rimedio alle carenze nel funzionamento dei punti di crisi; 3) garantire l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali in maniera sistematica e completa; 4) attuare le decisioni di ricollocazione e considerare l'eventualità di includere tra i beneficiari delle decisioni in vigore altri Stati membri in situazione di forte pressione che ne abbiano fatto richiesta; 5) adottare misure concrete per garantire il rimpatrio e la riammissione effettivi delle persone non autorizzate a soggiornare e prestare assistenza agli Stati membri in ordine alle operazioni di rimpatrio; 6) potenziare le misure per la lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani; 7) continuare ad attuare il programma di

²⁰⁴ Tali Paesi sono fortemente critici sulle modalità di gestione della crisi a differenza di altri *partner* europei, come la Germania, che hanno sempre più nel tempo accolto le richieste di aiuto dell'Italia e della Grecia. Mentre, infatti, il presidente ungherese Orban annunciava la costruzione di un muro anti-immigranti alle proprie frontiere, la cancelliera Merkel – sfidando le resistenze del proprio Paese rivelatesi anche nei sondaggi ma soprattutto quelle del proprio partito di appartenenza – invitava a una maggiore solidarietà aprendo le frontiere a un numero consistente di immigrati siriani.

²⁰⁵ *Press remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of EU heads of state or government*, in www.consilium.europa.eu.

reinsediamento concordato; 8) continuare a monitorare attentamente i flussi lungo le rotte migratorie in modo da poter reagire rapidamente all'evoluzione della situazione.

Infine, i Capi di Stato e di Governo hanno rilanciato sul tema della lotta al terrorismo in risposta agli attentati di Parigi del 13 novembre, hanno confermato il proprio impegno per il completamento dell'unione economica e monetaria, hanno plaudito ai risultati ottenuti a Parigi sul tema del riscaldamento globale (che vincola gli Stati a contenere il riscaldamento al di sotto dei 2°C in vista di raggiungere la soglia di 1,5°C) e, inoltre, hanno affrontato per la prima volta la c.d. vicenda *Brexit* (i piani del Regno Unito per un *referendum* sulla permanenza o l'uscita dall'Unione), avviando un dialogo franco col Governo inglese al fine «di collaborare strettamente per trovare soluzioni di reciproca soddisfazione (...) nella riunione del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016»²⁰⁶.

L'*excursus* della prassi di questi ultimi anni del Consiglio europeo conferma dunque che, allo stato dei fatti, il processo di integrazione europea si regge essenzialmente sulla volontà politica di codesta istituzione.

Il Trattato di Lisbona, che consacra definitivamente la natura istituzionale del Consiglio europeo, interviene infatti in un momento storico particolarmente complesso che – come si è rilevato – continua sino a oggi a porre sul tavolo continue emergenze cui far fronte, specialmente sotto l'aspetto economico-finanziario, dell'immigrazione e, in generale, della politica estera e di difesa.

In un contesto così complesso, il Consiglio europeo ha dunque ritenuto di dover intervenire inizialmente mediante misure che dessero risposte immediate alle crisi e, in un secondo momento, tramite l'adozione di politiche di coordinamento che potessero rafforzare il sistema nel suo complesso in maniera duratura e strutturale.

Guardando agli interventi posti in essere nella gestione della crisi economico-finanziaria, si osserva la decisione dei Capi di Stato e di Governo di ricorrere, talvolta, a strumenti di diritto dell'UE, quali il MESF o il *Six-pack* e, altre volte, di diritto internazionale, si pensi al FESF, al MES o al TSGC. A ciò va aggiunto anche che gli incontri tra i *leader* si sono svolti spesso al di fuori delle

²⁰⁶ Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

riunioni ufficiali del Consiglio europeo e che la prassi di questi anni ha dato vita, altresì, al c.d. Vertice euro, una formazione non prevista espressamente dai Trattati: un modo di agire e di operare del Consiglio europeo che ricorda, per molti aspetti, i primi vertici informali di natura internazionalistica.

Il quadro descritto permette dunque di asserire che il processo di integrazione europea propende ormai incontestabilmente verso il c.d. metodo intergovernativo, se si guarda, d'altronde, anche al ruolo assunto in queste ultime vicende dalle istituzioni sovranazionali e dunque dal Parlamento – quasi del tutto estromesso dalle iniziative adottate benché inserito nel c.d. dialogo economico previsto dal *Six-pack* – e dalla Commissione, dotata di certo di poteri di vigilanza e di monitoraggio ma mortificata nel potere di iniziativa affidatole dai Trattati²⁰⁷.

Di contro, non può tacersi però che sul fronte dell'altra emergenza che sta impegnando l'Unione europea nei mesi correnti – la crisi migratoria – si registra un ruolo politicamente attivo della Commissione (*Nuova Agenda Europea per l'immigrazione* e piano di ricollocamento di 120.000 immigrati dotato di sanzioni per quei Paesi che si rifiutino di accogliere i soggetti a essi destinati) e del Consiglio, pur sotto gli orientamenti generali proposti dai Capi di Stato e di Governo.

L'approccio con cui si stanno gestendo questi ultimi avvenimenti, se posto in raccordo con le modalità con le quali si è pervenuti al rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione, spinge a ritenere – come si approfondirà nel capitolo seguente – che il clima che ha segnato le elezioni europee del maggio 2014 e la susseguente elezione della nuova Commissione europea sotto la guida di Jean-Claude Juncker sembrano aver impresso al processo di integrazione europea un cambio di rotta o, quanto meno, la prospettiva di un possibile riequilibrio dei rapporti di forza all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, uscita faticosamente dalla tempesta economica ma ben consapevole – al di là dei proclami – che la sua salvezza dipenderà dalla costruzione di una vera, quanto definitiva, unione politica.

²⁰⁷ Si pensi al ruolo della *Task force*, chiamata a presentare al Consiglio – limitando certamente il potere di iniziativa della Commissione – «le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un quadro perfezionato di soluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico».

Sarà necessario sicuramente verificare nel prossimo futuro le evoluzioni del quadro istituzionale complessivamente considerato, alle quali si dedicherà il capitolo conclusivo.

Per il momento, invece, ci si soffermerà ad analizzare più specificamente la dialettica che intercorre tra il Consiglio europeo e le altre istituzioni dedicandovi il capitolo che segue.

CAPITOLO III

IL CONSIGLIO EUROPEO E LE ALTRE ISTITUZIONI

SOMMARIO: 1. Premessa. Il ruolo odierno del Consiglio europeo nell'architettura istituzionale dell'Unione europea – 2. Il Consiglio europeo e la Commissione – 2.1. Il Consiglio europeo e la Presidenza della Commissione – 3. Il Consiglio europeo e il Consiglio – 4. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo – 5. Il Consiglio europeo e la Corte di Giustizia dell'Unione europea

1. Premessa. Il ruolo odierno del Consiglio europeo nell'architettura istituzionale dell'Unione europea

Giunti a questo punto del ragionamento che tale lavoro intende sviluppare, si può affermare che l'Unione costituisce un sistema fortemente dinamico e in continuo divenire, soggetto, da un lato – come è dato evincersi dall'analisi fino ad ora condotta – alle scelte per esso assunte dal dialogo interstatale (quali, ad esempio, quella di introdurre nell'architettura istituzionale un organo come il Consiglio europeo) e, dall'altro, come si dirà appresso, all'evoluzione degli equilibri istituzionali, indicatori per eccellenza del grado di sviluppo del processo di integrazione ma, specialmente, della direzione verso cui lo stesso è orientato, sia esso in senso sovranazionale o intergovernativo.

In effetti, nel ripercorrere le tappe evolutive del Consiglio europeo e nell'analizzare in ultimo la disciplina giuridica a esso dedicata dai Trattati, appare di una certa evidenza l'intreccio esistente tra le vicende che ruotano attorno a tale istituzione e quelle che, più in generale, accompagnano sin dalle sue origini la storia dell'Unione europea, nata secondo un chiaro progetto politico fortemente voluto dai suoi padri fondatori e alla cui realizzazione il Consiglio europeo fu sin da subito chiamato, in esso riponendosi il ruolo di *motore* politico dell'impianto europeo.

È chiaro, però, che un'analisi che voglia sino in fondo indagare questo ruolo chiave del Consiglio europeo e le responsabilità a esso più o meno

addebitabili circa lo stato di avanzamento (e l'orientamento) del processo di integrazione non può fermarsi al dato storico che lo riguarda o all'analisi del suo regime giuridico, ma necessita di un ulteriore passaggio fondamentale volto a indagare i rapporti esistenti nella prassi attuale tra quest'organo e gli altri soggetti chiamati a tenere in vita e a promuovere lo sviluppo dell'ordinamento europeo, per di più qualora si consideri l'enorme impatto impresso dalla scelta del Trattato di Lisbona di inserire definitivamente il Consiglio europeo nella compagine istituzionale.

Invero, sebbene l'influenza dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo nelle vicende europee possa farsi risalire già ai lontani anni '70, la consacrazione della natura istituzionale del Consiglio europeo avvenuta nel 2009 – all'interno della riforma operata a Lisbona sull'assetto istituzionale nel suo complesso – e gli eventi di questi ultimi anni in modo particolare, hanno di certo rinfocolato l'annosa questione della dialettica tra metodo comunitario e metodo intergovernativo sollevando interrogativi sulle conseguenze del ridisegnato equilibrio istituzionale.

Sulla scorta dello studio condotto sino ad ora, si tenterà dunque di indagare nello specifico lo stato dei rapporti di forza tra il Consiglio europeo e le altre istituzioni nel tentativo di comprendere quale anima – tra quella intergovernativa e quella sovranazionale – prevalga oggi nel processo evolutivo dell'integrazione europea al fine di chiarire l'attuale forma di governo dell'Unione europea e di prospettare nel capitolo conclusivo i suoi possibili sviluppi futuri.

2. Il Consiglio europeo e la Commissione

Organo esecutivo chiamato a vigilare sull'applicazione dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù degli stessi nonché a dare esecuzione al bilancio, a gestire i programmi e a rappresentare l'Unione all'esterno, la Commissione europea – istituzione ontologicamente indipendente – è preposta

innanzitutto alla promozione e alla tutela dell'interesse generale dell'Unione che la stessa persegue grazie all'adozione di iniziative a tal fine indirizzate²⁰⁸.

Questa sommaria e fugace elencazione delle funzioni attribuite dal Trattato sull'Unione europea alla Commissione sembra poter di già svelare i motivi per i quali si è deciso di affrontare *in primis* – nell'analisi cui è dedicato questo capitolo – le questioni che attengono alla dialettica esistente tra il Consiglio europeo e codesta istituzione: in effetti, in che rapporto si pone il potere riconosciuto alla Commissione di promuovere l'interesse generale dell'Unione con la funzione attribuita al Consiglio europeo dall'articolo 15 del TUE di dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo definendone gli orientamenti e le priorità politiche generali?

Tale interrogativo non da oggi richiama l'attenzione di chi si appresti ad analizzare e a comprendere le dinamiche che sottendono il rapporto tra il Consiglio europeo e la Commissione, istituzioni chiamate – pur nella loro opposta natura – a individuare in modo coordinato i bisogni e le strategie atte a incentivare la crescita e il ruolo dell'Unione europea promuovendo operativamente la sua azione politica e normativa.

A ben guardare, taluni potrebbero obiettare che a ciascuno di questi due organi – pur indubitabilmente chiamati dai Trattati a cooperare, come d'altronde dimostra la presenza organica del Presidente della Commissione in seno al Consiglio europeo – siano stati affidati ruoli differenti, dovendo il Consiglio europeo limitarsi a dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo definendone gli orientamenti politici generali, e la Commissione esercitare, tra le altre cose, un potere esclusivo di iniziativa. Nonostante la coerenza teorica di questo ragionamento bisogna ad ogni modo far presente, come si approfondirà in seguito, che negli ultimi venti anni almeno «the heads of government (...), have not limited themselves to providing impetus or defining political priorities (...)

²⁰⁸ Articolo 17, paragrafo 1, TUE: «La Commissione 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».

[because] the European Council very often thoroughly entered the decision-making process»²⁰⁹.

In origine, il triangolo istituzionale immaginato dai Trattati di Roma affidava esclusivamente alla Commissione²¹⁰ l'esercizio del potere esecutivo e dunque l'individuazione delle strategie miranti alla tutela e alla promozione dell'interesse europeo. Tuttavia, come si è visto nelle prime pagine di questo lavoro, gli avvenimenti politici degli anni '60²¹¹ misero in luce la debolezza di tale architettura istituzionale, incapace di traghettare l'Europa verso l'obiettivo dell'unificazione politica (in un tempo in cui si imponeva ancora presso la maggior parte delle cancellerie europee la visione federalista del processo di integrazione) e bisognosa dunque di un intervento autorevole dei vertici statali²¹².

Conscia della propria debolezza, la Commissione europea salutò con favore e rinnovata speranza già i primi incontri periodici tra i Capi di Stato e di Governo, oltremodo convinta della funzione di stimolo che gli stessi avrebbero avuto per il rilancio della politica integrativa²¹³ ritenendo, pur tuttavia, che

²⁰⁹ Così P. DE SCHOUTHETTE, *The European Council and the Community Method*, in www.institutdelors.eu.

²¹⁰ Com'è noto, sino all'entrata in vigore del *Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee*, avvenuta il 1° luglio 1967, ciascuna delle tre Comunità europee era dotata di un proprio esecutivo, nello specifico l'Alta autorità della CECA, la Commissione CEE e la Commissione Euratom.

²¹¹ Si ricorda, a tal proposito, la «crisi della sedia vuota» che paralizzò il funzionamento del Consiglio mostrando chiaramente la debolezza del sistema istituzionale CEE, privo della forza politica necessaria a dirimere lo scontro interstatale e a riporre al centro l'interesse comunitario.

²¹² Tra i più convinti sostenitori di un tale intervento vi fu Jean Monnet il quale sostenne e promosse la nascita di un *Gouvernement européen provisoire* (v. Cap I, par. 2.5).

²¹³ A tal proposito ricordiamo, ad esempio, le parole del Presidente della Commissione Franco Maria Malfatti il quale, commentando la decisione del Presidente francese Pompidou di convocare una riunione dei Capi di Stato e di Governo all'indomani della decisione del Governo statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, pronunciò tali parole: «the Commission therefore fully endorses Mr Pompidou's move when he proposed to call, after careful preparation, a new Summit Conference of government leaders of the expanding Community. Only top-level political decisions will enable us to tackle our task properly, considering the multiple complications in the new situation following the measures announced by President Nixon» *Bulletin of European Communities*, 8/1972, in www.aei.pitt.edu.

Altresì, in vista del famoso Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Parigi nel dicembre 1974, l'allora Presidente della Commissione Ortolì (Commissione, come si ricorderà, molto apprezzata presso le cancellerie europee per le proposte avanzate in quegli anni attorno alla questione del bilancio comunitario, determinante a tal punto da mutare le reticenze di chi mal vedeva la presenza fissa del Presidente della Commissione alle riunioni del Consiglio europeo, poi definitivamente stabilita dall'Atto Unico europeo) rivolgendosi al Parlamento europeo disse: « This is a time of "effervescence" in Europe, of numerous contacts and meetings at the highest level. This is excellent. Such contacts reflects confidence. As you have said, they bring together all the Member States and the Commission. They reflect the general wish for Europe's revival. These

l'intervento del Consiglio europeo avrebbe dovuto non già sospendere le attribuzioni assegnate alle istituzioni ufficiali delle Comunità ma, semmai, rilanciarne l'azione. D'altronde – se si rammenta ancora una volta il momento storico nel quale si inserisce il Consiglio europeo – non può che comprendersi il benvenuto in più occasioni manifestato dalla Commissione, la quale, in particolar modo, riponeva nelle riunioni dei massimi vertici la speranza di recuperare autorevolezza agli occhi del Consiglio, divenuto teatro prediletto del Generale de Gaulle per mostrare ai francesi e al continente intero il suo impegno a difesa della sovranità nazionale per un'Europa più realisticamente – a suo dire – confederata.

Da una certa prospettiva, in effetti, l'auspicio della Commissione non andò deluso, continuando la stessa – nonostante il progressivo interventismo del Consiglio europeo – a mantenere il ruolo cardine di garante del negoziato comunitario vantando, in virtù dei Trattati, l'esclusiva funzione di iniziativa legislativa esercitata in costante dialogo con gli Stati membri ovvero in stretta collaborazione col Consiglio e il Consiglio europeo.

Certamente, come si specificherà a breve, sino agli anni che precedettero la riforma di Maastricht, «in many areas the Community procedures have not been “disturbed” by the European Council (e.g. steel, fishery and commercial policies) [and] in other policy areas the European Council has dealt with matters in a general non-committal way so that the normal decision-making process of the Community has not really been affected»²¹⁴. L'atteggiamento rispettoso assunto per lungo tempo dai Capi di Stato e di Governo nei confronti delle istituzioni comunitarie, lontano da qualsiasi tentativo di usurparne le prerogative, comportò, di fatto, l'insperato rilancio del ruolo della Commissione, finalmente sgravata del peso di dover individuare e promuovere misure indirizzate all'evoluzione del processo di integrazione in assenza di un orientamento politico generale concordato ai massimi vertici statali e, per ciò, altamente legittimato.

contacts are valuable, and I hope that they will enable a Summit Conference of Heads of State or Government to be held before the end of 1974. Let us hope this will be possible, for it will furnish proof of the progress which simply has to be made» *Bulletin of European Communities*, 7-8/1974, in www.aei.pitt.edu.

²¹⁴ Cfr. W. WESSELS, *The European Council: a denaturing of the Community or indispensable decision-making body?* (1988), in www.cvce.eu.

Forte dunque degli indirizzi di massima stabiliti in sede di Consiglio europeo – grazie anche al contributo ivi fornito del suo stesso Presidente – la Commissione europea ha nel tempo assunto il ruolo fondamentale di arbitro e di paziente costruttore di consensi attorno alle questioni ricadenti nella sfera di competenza dell'ordinamento comunitario.

Invero, nell'esercizio del potere di iniziativa legislativa, le proposte presentate dalla Commissione sono state sempre più il frutto di un intenso lavoro di negoziazione e di ascolto delle diverse istanze statali, delle forze sociali e dei gruppi di interesse, molto spesso precedute da studi approfonditi tradotti nei famosi *libri bianchi* o *verdi* – usualmente richiesti dallo stesso Consiglio europeo – elaborati dalla burocrazia altamente qualificata di cui la stessa è stata da sempre dotata distinguendola, in ciò, dagli altri organismi europei. In virtù del sostegno offertole dall'incisiva, quanto circoscritta, azione d'impulso del Consiglio europeo, l'Esecutivo comunitario ha dunque potuto accrescere – almeno sino ad un certo punto – il proprio prestigio recuperando «il vantaggio del “terreno” (sceglie[re] la congiuntura politico-negoziata in cui lanciare le sue proposte); dell'iniziativa (sceglie[re] il modo); dei contenuti (dispone[ndo] di una expertise e di una “autorevolezza tecnica” spesso superiore [alle altre istituzioni]); della posizione ([assurgendo ad] “ago della bilancia” in quasi tutti i negoziati) e della “autorità morale” (p[otendo] invocare gli interessi superiori dell'Unione a sostegno delle proprie tesi)»²¹⁵.

²¹⁵ Così N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze-Antella, 2006, 60.

In merito al potere di proposta della Commissione, in particolare, si rammenta che – nonostante le prerogative del Consiglio (articolo 241 TFUE) e del Parlamento europeo (articolo 225 TFUE) di richiedere alla Commissione di esercitare il potere di iniziativa legislativa – quest'ultima ha l'ultima parola sul contenuto e sulla data di presentazione di una proposta ovvero, comunicandone le motivazioni, sulla volontà di non presentarne alcuna. Tale libertà riconosciuta alla Commissione si esplica altrettanto allorché è il Consiglio europeo a richiedere che la stessa formuli proposte da sottoporre al vaglio del Consiglio e del Parlamento. Invero, il Consiglio europeo ha più volte invitato la Commissione a sottoporre proposte in certe materie attraverso le proprie *conclusioni*, indubitabilmente caratterizzate da una forte valenza politica ma di certo non comparabili sotto il profilo giuridico a un'ipotetica previsione dei Trattati rivolta in tal senso (come nel caso degli articoli 241 e 225 TFUE) e per ciò incapaci di sottoporre la Commissione a un vincolo giuridico di proposta. A confermare in via definitiva l'autonomo ed esclusivo potere di proposta della Commissione europea soccorre l'articolo 17, paragrafo 3, TUE a norma del quale infatti: «la Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Fatto salvo l'articolo 18, paragrafo 2, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti». Per un maggiore approfondimento sul punto cfr. F.

La rispettosa collaborazione avviata tra il Consiglio europeo e la Commissione caratterizzò in particolar modo la seconda metà degli anni '80, grazie alla guida autorevole di Jacques Delors – nominato Presidente della Commissione nel gennaio 1985 – nonché al compimento della prima riforma dei Trattati di Roma adottata tramite l'Atto Unico Europeo (AUE). Quest'ultimo conferì in via esclusiva alla Commissione l'azione esecutiva, stabilì le tappe del completamento del mercato comune dettando altresì disposizioni in materia di cooperazione tra gli Stati membri in ambito economico, monetario e sociale e – interpretando fedelmente il ruolo affidatogli dalla nascita – richiamò l'esistenza del Consiglio europeo, tenendolo però non a caso al di fuori del circuito istituzionale in funzione di stimolo esterno alla costruzione dell'Europa unita, da lasciarsi debitamente e principalmente all'azione delle istituzioni ufficiali delle Comunità.

La prassi formatasi a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht impresso invece una virata all'equilibrio testé illustrato, cominciando a imporsi, a partire dagli anni '90, «an integration paradox»²¹⁶ conseguente alla volontà degli Paesi membri di espandere, per un verso, la cooperazione tra di essi a tutti i principali settori della politica pubblica (*governance* economica, politica estera, politica di sicurezza, politica di difesa, politica sociale, occupazione, asilo, immigrazione) sebbene agendo preferibilmente al di fuori del circuito sovranazionale, dunque soffocando, di fatto, il tradizionale potere di iniziativa della Commissione ed esaltando il proprio potere decisorio, vale a dire il ruolo del Consiglio (nella parte che esula dalla sua funzione legislativa) ma, principalmente, del Consiglio europeo. Fu così che negli anni '90 si consumò una vera e propria rivoluzione che diede vita al sorgere di un nuovo intergovernmentalismo che ben si inseriva, effettivamente, tra i mutamenti socio-politici ed economici che attraversarono l'Europa nell'ultimo decennio del XX secolo, dei quali si è già ampiamente argomentato nel primo capitolo.

EGGERMONT, in *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 109 e ss.

²¹⁶ Cfr. U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford, 2014, 1.

In un'ottica più propriamente giuridica, va rilevato che lo squilibrio istituzionale post-Maastricht fu causato non tanto dalla decisione degli Stati membri di cooperare più intensamente e di allargare le aree d'intervento della politica europea, quanto dalla scelta di non sottoporre tali nuovi ambiti al processo decisionale legislativo per affidarli invece al dibattito politico e all'accordo unanime in seno al Consiglio (nelle forme di cui si dirà in seguito) e a livello dei Capi di Stato e di Governo in sede di Consiglio europeo, sviluppatosi «into an institution for regular policy debate that meets several times a year and is also frequently convened on an ad-hoc basis»²¹⁷.

Il protagonismo degli Stati membri consumatosi circa vent'anni or sono determinò, in effetti, un vero e proprio *shock* istituzionale, mettendo in discussione i ruoli degli attori sovranazionali, in particolar modo della Commissione, privata delle tradizionali prerogative procedurali che ne avevano da sempre contraddistinto l'azione.

A mortificare chiaramente il ruolo di quest'ultima, imprimendole quella marginalità di cui si discorre, fu simbolicamente la funzione a essa affidata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria per la cui realizzazione finale fu ritenuto necessario sin da allora, in assenza di una politica di bilancio unitaria, evitare lo spettro dei disavanzi pubblici eccessivi dei Paesi che ne avrebbero fatto parte. In effetti, l'articolo 104 C²¹⁸ del Trattato di Maastricht – in modo alquanto

²¹⁷ Così U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, cit., 3.

²¹⁸ «1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

2. La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:

a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:

- il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento;

- oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;

b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al presente trattato.

3. Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene

forzato – affidò al Consiglio, e non già alla Commissione, la funzione decisionale

conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.

La Commissione può inoltre preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

4. Il Comitato previsto dall'articolo 109 C formula un parere in merito alla relazione della Commissione.

5. La Commissione, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere al Consiglio.

6. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo.

7. Se, ai sensi del paragrafo 6, viene deciso che esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio formula raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Fatto salvo il disposto del paragrafo 8, dette raccomandazioni non sono rese pubbliche.

8. Il Consiglio, qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, può rendere pubbliche dette raccomandazioni.

9. Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere la situazione.

In tal caso il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti da detto Stato membro per rimediare alla situazione.

10. I diritti di esperire le azioni di cui agli articoli 169 e 170 non possono essere esercitati nel quadro dei paragrafi da 1 a 9 del presente articolo.

11. Fintantoché uno Stato membro non ottempera ad una decisione presa in conformità del paragrafo 9, il Consiglio può decidere di applicare o, a seconda dei casi, di intensificare una o più delle seguenti misure:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli;
- invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione;
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso la Comunità, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto;
- infliggere ammende di entità adeguata.

Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo delle decisioni adottate.

12. Il Consiglio abroga alcune o tutte le decisioni di cui ai paragrafi da 6 a 9 e 11 nella misura in cui ritiene che il disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione sia stato corretto. Se precedentemente aveva reso pubbliche le sue raccomandazioni, il Consiglio dichiara pubblicamente, non appena sia stata abrogata la decisione di cui al paragrafo 8, che non esiste più un disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione.

13. Nell'adottare le decisioni di cui ai paragrafi da 7 a 9, 11 e 12, il Consiglio delibera su raccomandazione della Commissione alla maggioranza dei due terzi dei voti dei propri membri conformemente all'articolo 148, paragrafo 2, ed escludendo i voti del rappresentante dello Stato membro in questione.

14. Ulteriori disposizioni concernenti l'attuazione della procedura descritta nel presente articolo sono precisate nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al presente trattato. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo.

Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, anteriormente al 1° gennaio 1994, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo».

e sanzionatoria avverso i casi di disavanzo pubblico nei quali fossero incorsi gli Stati membri relegando quest'ultima a un ruolo di mera sorveglianza dovendo la stessa, in linea di massima, limitarsi soltanto a verificare il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo di ciascun Paese sulla base di valori di riferimento specificati in un Protocollo allegato al Trattato.

L'esempio emblematico appena descritto non costituì un caso isolato e ciò dimostrano, ad esempio, le vicende che hanno riguardato la gestione dell'attuale crisi economica²¹⁹ durante la quale il nuovo intergovernamentalismo dell'era post-Maastricht ha potuto mostrare tutto il suo vigore se non proprio la sua evoluzione, confermando non solo quanto oggi il processo di integrazione dipenda in massima parte dall'accordo e dalle intenzioni dei Paesi membri (economicamente più forti) ma precisamente, e significativamente, dalle *leadership* dei loro Capi di Stato o di Governo e dunque, fondamentalmente, dalle decisioni assunte dal Consiglio europeo.

In effetti, guardando alle misure adottate per contrastare questa recente crisi, la Commissione europea ha, da una parte, mantenuto le proprie prerogative in materia di vigilanza e di monitoraggio ma, dall'altra, ha visto comprimere ulteriormente il proprio potere di iniziativa legislativa. Significativa al riguardo è stata l'approvazione del c.d. *Six-pack* formalmente adottato mediante proposte avanzate dalla stessa Commissione (trattandosi infatti di cinque regolamenti e di una direttiva), il cui contenuto, in realtà, fu stabilito dalla *Task force* (volta a ricercare soluzioni alla crisi e al miglioramento della disciplina di bilancio) istituita su richiesta del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e composta – oltre che dalla Commissione – da rappresentanti degli Stati membri, dalla Presidenza di turno del Consiglio e dalla BCE²²⁰.

²¹⁹ Secondo Andrea Manzella, ad esempio, «[durante] la Grande Crisi (...) la Commissione ha visto ridimensionare le sue funzioni di iniziativa politica ma ha acquistato estesi compiti di vigilanza tecnico-politica, tutelati dalla innovazione della *reverse majority* (art. 10.4. del regolamento n. 1176/2011, facente parte del cosiddetto *Six-pack*)», così A. MANZELLA, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, 350.

²²⁰ Il testo delle conclusioni di quella riunione dei Capi di Stato e di Governo prevedeva infatti che codesta formazione dovesse «presentare al Consiglio le misure necessarie» conferendole dunque espressamente un potere di stretta competenza – sulla base della lettera dei Trattati – della Commissione europea.

A riprova di ciò e di quanto tali scelte siano in particolar modo gravate sulla Commissione europea basta citare le parole di uno degli attuali e più illustri «azionisti di maggioranza» dell'Unione europea, la cancelliera Angela Merkel, la quale, in un'intervista rilasciata al *Der Spiegel* nel giugno 2013, pur ammettendo la debolezza dell'Europa nel coordinamento del settore del mercato del lavoro, della politica fiscale e sociale o di quella economica, auspicò (in ciò trovandosi in linea col presidente francese François Hollande) un suo rafforzamento «which is not the same thing as giving more authority to Brussels [(namely the Commission)]»²²¹.

Inoltre, al ridimensionamento della Commissione non ha concorso soltanto la *leadership* emergente del Consiglio europeo ma altresì, come conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'istituzione dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), di fatto il nuovo Ministero degli esteri dell'Unione, assoggettato alle direttive dell'Alto rappresentante e per ciò anch'esso posto a cavallo tra il Consiglio e la Commissione (quest'ultima in precedenza, invece, esercitava le medesime attribuzioni in via esclusiva attraverso la *Direzione generale per le relazioni esterne*).

²²¹ *Angela Merkel on Europe: "We Are All in the Same Boat"*, in *Der Spiegel*, 3 giugno 2013, consultabile in www.spiegel.de.

Un cambio di approccio alla questione da parte della Cancelliera tedesca trapelò nelle cronache giornalistiche dell'autunno seguente, secondo le quali la vittoria alle elezioni politiche del settembre di quell'anno – di certo dettate, in buona parte, dalla solida tenuta della Germania alla crisi economica mondiale – rafforzò indiscutibilmente la *leadership* di Angela Merkel al tal punto da indurla a farsi promotrice di una nuova riforma dei Trattati che desse più poteri alla Commissione in materia di politica economica e finanziaria, potendo, la stessa, sottoscrivere con i Paesi membri dei c.d. *contractual arrangements*, ovvero dei contratti per l'aumento della competitività, del controllo degli investimenti e della disciplina di bilancio in cambio dell'accesso a specifici fondi comunitari. L'opposizione, *in primis*, della Francia nonché di altri Paesi e del Presidente del Parlamento europeo Schulz – timoroso dei possibili effetti dei *referendum* di ratifica di un nuovo trattato, in considerazione non soltanto delle ultime consultazioni popolari del 2005 e del 2009, ma del costante dilagare dell'antieuropeismo – non hanno permesso mai, sino ad oggi, di porre all'ordine del giorno una riforma tanto possente. A parere di chi scrive, per la verità, le vicende degli ultimi due anni sembrerebbero smentire la reale intenzione della cancelliera Merkel di tornare a quell'equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo di cui si discorre in questo paragrafo. D'altronde, a quel progetto di rafforzamento della Commissione non soltanto non ha fatto seguito una riforma dei Trattati a firma Merkel ma, soprattutto, non è conseguito alcun ridimensionamento del ruolo guida degli Stati – Germania in testa – né del Consiglio europeo. Se un tenue rafforzamento della Commissione europea sembra potersi oggi intravedere, di certo ciò è dipeso non dalla cancelliera Angela Merkel o da una comune volontà dei membri odierni dell'Unione ma, piuttosto, dall'indiscussa autorevolezza politica del neo presidente della Commissione Juncker, il cui attivismo – a riprova di quanto si sta sostenendo e di cui si darà conto nel testo a seguire – comincia a creare timori da più parti manifestati.

Tuttavia, benché il quadro appaia abbastanza chiaro e nulla possa mettere in dubbio il mutamento dei rapporti di forza tra il Consiglio europeo e la Commissione europea – non più equamente complementari come un tempo – alcuni segni oggi sembrano indicare un tentativo di quest’ultima di riappropriarsi dello spazio sottrattole in questo ventennio grazie al nuovo clima che ha caratterizzato le elezioni europee del 2014 e dunque la nomina della nuova Commissione e del suo presidente Jean-Claude Juncker, uomo politico europeo di riconosciute doti diplomatiche, deciso, come appare già da questo primo anno di mandato, a ridare smalto al ruolo della Commissione rimettendo al centro l’interesse generale sospeso da troppi anni per dar sfogo all’ingordo protagonismo degli Stati membri.

2.1. Il Consiglio europeo e la Presidenza della Commissione

I destini del Consiglio europeo e della Commissione si intrecciano, altresì, per il ruolo giocato dal consesso dei Capi di Stato e di Governo nella nomina del Presidente dell’Esecutivo sovranazionale europeo.

Invero, già nel 1976 – tramite un’innovativa interpretazione dell’articolo 158 TCE²²² per certi versi forzata ma auspicata dal famoso Rapporto Tindemans – il Consiglio europeo scelse Roy Jenkis quale candidato alla poltrona di Presidente della Commissione.

Nonostante questa prassi fosse ormai consolidata, il Trattato di Maastricht decise di non modificare l’articolo 158 TCE lasciando che lo stesso prevedesse ancora che la nomina dei membri della Commissione spettasse generalmente ai «governi degli Stati membri» e non specificamente al Consiglio europeo.

Dopo l’innovazione apportata dal Trattato di Nizza – che all’articolo 214 stabilì che alla designazione della persona incaricata di presiedere la Commissione provvedesse «il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo (...) deliberando a maggioranza qualificata» – il Trattato di Lisbona ha previsto

²²² A norma del quale: «I membri della Commissione sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri. Il loro mandato ha una durata di quattro anni ed è rinnovabile».

definitivamente all'articolo 17, paragrafo 7, TUE che «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»²²³.

Il ruolo attivo del Consiglio europeo in tale vicenda trova di certo una sua logica se si ripensa d'altronde al dialogo privilegiato che caratterizza il rapporto tra questi due organismi sin dalla nascita del Consiglio europeo, chiamato a soccorrere la Commissione nell'individuazione e nella promozione delle politiche comunitarie.

Sebbene negli ultimi anni, come si è visto nel paragrafo precedente, il ruolo della Commissione sia stato fortemente ridimensionato dall'interventismo a tutto campo del Consiglio europeo, il Trattato di Lisbona ha continuato a prevedere che il Presidente della Commissione fosse membro permanente del Consiglio europeo e che quest'ultimo dovesse avere un ruolo di primo piano nella sua elezione, per di più dal momento che il *forum* dei Capi di Stato e di Governo sarebbe stato dotato, dalla sua entrata in vigore, di una Presidenza stabile chiamata a lavorare in stretta sintonia con il Presidente della Commissione.

Come si è già in più casi ricordato, contro la nomina di un Presidente stabile del Consiglio europeo si schierarono eminenti personalità politiche europee, più orientate a creare una presidenza unica delle due istituzioni esecutive dell'Unione (da affidarsi in tal caso al Presidente della Commissione), convinte che la soluzione di Lisbona avrebbe non solo creato una palese confusione al momento di stabilire i ruoli di ciascun presidente ma, soprattutto, che ciò avrebbe continuato a favorire la subordinazione della Commissione alle istanze statali, finalmente dotate, al loro più alto livello, di una presidenza fissa che ne avrebbe rappresentato e tutelato gli interessi.

²²³ Già nel maggio 1995, il Parlamento europeo suggerì in una Risoluzione che il Presidente della Commissione fosse eletto direttamente dal Parlamento in base ad una lista di nomi avanzata proprio dal Consiglio europeo.

Tuttavia, se proprio si vuole rintracciare qualche segnale di un riequilibrio nei rapporti tra la Commissione europea e il Consiglio europeo, bisogna guardare alla dialettica che ha caratterizzato dal 2009 il rapporto tra i due presidenti e quanto in ciò abbiano influito le caratteristiche personali di coloro che hanno rivestito tali cariche.

Invero, sin dalla sua elezione, il primo presidente stabile del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, convenne con l'allora presidente della Commissione José Manuel Barroso di incontrarsi settimanalmente per discutere delle questioni da porre all'ordine del giorno. Il rapporto instauratosi tra i due politici fu alquanto cordiale e caratterizzato da una predisposizione (almeno formale) alla collaborazione, a ciò contribuendo il modo in cui Van Rompuy interpretò, almeno all'inizio, il ruolo rivestito, una sorta di «uomo ombra» incaricato di dirimere le controversie e di trovare una sintesi tra le diverse posizioni emerse in seno al Consiglio europeo²²⁴.

Per quanto riguarda invece il rapporto che attualmente lega il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e il neo presidente della Commissione europea Juncker va sicuramente rilevato un mutamento di approccio cui concorre non solo il rapporto personale che lega i due presidenti ma, in special modo, il processo che ha contrassegnato la nascita della nuova Commissione europea all'indomani delle elezioni del Parlamento europeo tenutesi nel maggio 2014.

In effetti, il rinnovo del Parlamento è giunto in un momento molto delicato della storia europea ancora alle prese con i contraccolpi della crisi economica, ma allo stesso tempo speranzosa di poter finalmente guardare con un po' più di

²²⁴ Interessante in proposito il contributo di Philippe de Schoutheete il quale, analizzando le ragioni che portarono alla nomina di Van Rompuy, scrisse che: «it was altogether unlikely that the main European leaders would deliberately place a flamboyant personality at the head of the European Council whose media influence would over-shadow them. Any occupant would have been doomed to fail, if he had tried to extend his aura to the detriment of national leaders. These were not looking for a competitor, but rather an architect of compromise, respected and experienced, able to introduce some order, supervision and consistency into the chaotic and often improvised organisation of the European Council's work. They obviously attached more importance to this internal dimension ("a figure apt at consensus building and group leadership") than to the external dimension ("capable of stopping the traffic in Washington or Beijing"). In this approach, the main task of the President is to prepare the European Council meetings, to chair the debates, to reach joint conclusions and to ensure they are carried out. The necessary qualities are moral authority, confidence among players, a sense of consensus, and expertise on the various issues. It is the conjunction of all these elements that demonstrates effectiveness and makes him successful», così P. DE SCHOUTHETTE, *The European Council and the Community Method*, cit., 15.

fiducia al futuro, in ciò costituendo dunque un'occasione importante l'elezione dell'assemblea parlamentare e il conseguente «cambio della guardia» presso la Commissione.

Le vicende degli ultimi anni avevano messo in luce la grave disaffezione dei cittadini europei avverso l'Europa nel suo complesso, un crollo della fiducia nei confronti delle istituzioni europee e del progetto europeo – plasticamente rappresentato dall'esito dei *referendum* francese, olandese e irlandese – acuitosi di fronte alle misure economiche adottate per far fronte alla crisi.

In sostanza, le elezioni del 2014 e il rinnovo delle cariche che a esse sarebbe conseguito sono state l'occasione per tentare di infondere ancora una volta quella fiducia perduta ponendo al centro del dibattito politico elettorale la questione della legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione e della progressiva costruzione di un vero *sistema politico europeo*.

Focale nel raggiungimento di questo obiettivo sarebbe stata la strategia utilizzata per pervenire all'elezione della nuova Commissione e in questo senso si ritenne necessario ripartire fedelmente proprio dalla lettera dell'articolo 17, paragrafo 7, del TUE che – come si è visto sopra – richiede esplicitamente che i soggetti chiamati a questo compito tengano conto delle elezioni del Parlamento europeo, ovvero della volontà espressa dal popolo europeo.

Per la prima volta, in effetti, si è realizzata una vera e propria *parlamentarizzazione* dell'elezione del Presidente della Commissione – fino al 2009 invece gelosamente relegata al dialogo interstatale – orientata alla politicizzazione di questa figura istituzionale allo scopo specifico di controbilanciare proprio le ripercussioni di quel *new intergovernmentalism* post-Maastricht impostosi nell'ultimo ventennio, rafforzando in tal modo il ruolo della Commissione rispetto al Consiglio europeo e quello del Parlamento, nell'ambito legislativo, rispetto al Consiglio.

Per realizzare questo intento, le grandi famiglie europee – *popolare* e *socialista* – hanno infatti indicato in anticipo i propri candidati alla presidenza della Commissione²²⁵, favorendo in tal modo una «*europeizzazione* della

²²⁵ Così come avvenne in occasione del Congresso del Partito Socialista europeo che, il 1° marzo 2014, nominò Martin Schulz come «candidato designato».

campagna elettorale, fino [ad allora] fortemente segmentata tra i diversi Stati membri e totalmente ancorata al dibattito interno di ciascuno di essi, [e] incentivando la formazione di un embrione di spazio politico a dimensione continentale imperniato sui partiti politici europei»²²⁶.

I risultati delle consultazioni elettorali del maggio 2014 hanno ancora una volta confermato l'affermazione dell'ala conservatrice aprendo la strada all'elezione di Jean-Claude Juncker alla carica di presidente della Commissione.

Sin dalla sua nomina a candidato per la Presidenza, il politico lussemburghese ha promosso (e promesso), da un lato, il sostegno al coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri da garantirsi mediante la rigida attuazione delle regole stabilite dal c.d. *Fiscal compact* e, dall'altro, il rilancio della crescita, mediante la predisposizione di un piano di investimenti di 315 miliardi di euro (finali, ma con un capitale iniziale di 21 miliardi di cui solo 13 effettivi) da attuarsi mediante la costituzione del *Fondo europeo per gli investimenti strategici* (FEIS) – volto a mobilitare investimenti privati in settori chiave, quali le infrastrutture, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione – e il coinvolgimento della *Banca europea degli Investimenti* (BEI), avente la funzione di emettere obbligazioni e di raccogliere fondi sul mercato al fine di avviare i finanziamenti dei progetti pervenuti (si badi bene, «[posto che] i progressi compiuti saranno verificati anche a livello di capi di Stato e di governo»²²⁷).

Il programma politico proposto da Juncker, nonché il percorso che ha condotto alla sua elezione, spiegano dunque perché si possa affermare realisticamente che oggi è in atto il tentativo di rimettere in discussione l'equilibrio istituzionale che governa già da parecchio tempo l'architettura istituzionale dell'Europa unita. A riprova di ciò si può citare, altresì, il ruolo giocato ultimamente dalla Commissione nella ricerca di soluzioni all'emergenza migratoria, vicenda che sta vedendo un impegno in primo piano di codesta istituzione mediante la presentazione, nel maggio di quest'anno, della *Nuova Agenda Europea sull'immigrazione* e, nel mese di settembre, di una proposta per

²²⁶ *Verso una dimensione politica dell'UE*, 20 marzo 2014, in www.italianieuropei.it.

²²⁷ Queste le parole del vicepresidente della Commissione per il lavoro, la crescita, gli investimenti e la competitività Jyrki Katainen, in www.ec.europa.eu.

il ricollocamento di 120.000 soggetti, dotata di un meccanismo sanzionatorio nei confronti di quegli Stati che rifiutino l'accoglienza ai migranti.

Rinviando alle pagine seguenti un'analisi sulle soluzioni prospettabili e le valutazioni sull'opportunità o meno di ripensare concretamente alle dinamiche di governo dell'Unione alla luce dell'evoluzione del processo di integrazione, si rileva al momento che la ricostituzione di una Commissione fortemente politica – come quella immaginata da Juncker sul modello delle tre commissioni Delors (1985-1995) – non sembra convincere tutti, specialmente coloro che, in modo alquanto prevedibile, paventano un ridimensionamento del controllo intergovernativo.

Emblematica, al riguardo, è un'intervista rilasciata al quotidiano *Frankfurter Allgemeine Zeitung* dal Ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble²²⁸ il quale, secondo voci insistenti, avrebbe richiesto al Consiglio ECOFIN del 14 luglio 2015 una rapida discussione degli Stati membri dell'Unione su quanto la Commissione europea sia ancora in grado di compiere le sue funzioni originarie – in particolare, di custode dei Trattati e di monitoraggio del rispetto delle regole di concorrenza – proprio in considerazione della svolta politica impressa da Jean-Claude Juncker, intervenuto a spada tratta nei negoziati con la Grecia usurpando, a parer suo, le prerogative dell'Eurogruppo. Invero, secondo Schäuble, sarebbe necessario esternalizzare le funzioni testé citate affidandole a organismi autonomi sul modello della *Bundeskartellamt*, l'autorità tedesca indipendente garante della concorrenza. Una modifica delle funzioni della Commissione europea richiederebbe, ovviamente, una riforma dei Trattati che, in effetti, potrebbe rivelarsi necessaria nell'ipotesi in cui in Gran Bretagna dovesse alla fine tenersi il *referendum*, da tempo promesso dal *premier* David Cameron, sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione.

La risposta della Commissione – sebbene in forma non ufficiale – per bocca della portavoce Mina Andreeva non si è fatta attendere, avendo la stessa dichiarato che «è vero (...), la Commissione europea è più politica, ma questo vuole dire che siamo partigiani? No, vuole solo dire che siamo molto consapevoli di quello che succede sul terreno e di quello che i cittadini si aspettano da noi: si è

²²⁸ Schäuble will EU-Kommission entmachten, 29 luglio 2015, in www.faz.net.

visto sull'immigrazione, l'unione energetica, l'unione digitale e potrei fare altri esempi»²²⁹, aggiungendo che, d'altronde, «gli articoli dei Trattati che parlano del ruolo della Commissione europea non si limitano a dire che questa dà impulso alla legislazione europea ma anche che il suo compito “è promuovere l'interesse generale dell'Ue”»²³⁰.

In conclusione, è evidente la complessità e la centralità della questione che certamente andrà assumendo nei prossimi mesi un peso non indifferente se, come sembra potersi intuire, la Commissione Juncker proseguirà nell'opera di politicizzazione di quest'organo e, soprattutto, nell'ipotesi in cui l'Europa fosse chiamata a gestire le conseguenze di un'eventuale *Brexit*.

Ad ogni modo, lo scontro tra l'anima comunitaria e l'anima intergovernativa sembra essersi riaperto e lontane appaiono le parole pronunciate da Angela Merkel al Collegio di Bruges il 2 novembre 2010, allorché la cancelliera tedesca auspicò il superamento dello scontro tra i due metodi in vista della costruzione di un «metodo dell'Unione», un nuovo procedimento decisionale caratterizzato dall'azione congiunta, consensuale, e addirittura solidale tra le istituzioni e gli Stati membri.

La ricerca di un nuovo equilibrio non sembra dunque più rinviabile e proprio all'analisi dei possibili scenari futuri si vorrà dedicare l'ultima parte delle riflessioni conclusive di codesto lavoro.

3. Il Consiglio europeo e il Consiglio

Il Consiglio è l'istituzione europea nella quale siedono soggetti, in funzione di rappresentanza, abilitati a impegnare il Governo di uno Stato membro tramite l'esercizio del diritto di voto.

Com'è noto, esso è l'organo decisionale dell'Unione chiamato a svolgere «congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e di bilancio

²²⁹ Schaeuble: *la Commissione ha troppi poteri, tagliarli su concorrenza e mercato*, 30 luglio 2015, in www.eunews.it.

²³⁰ *Ibidem*.

[esercitando altresì] funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dai trattati» (articolo 16, paragrafo 1, TUE).

La Presidenza del Consiglio è affidata, secondo un sistema di rotazione *paritaria*, a un gruppo di tre Paesi per un periodo di un anno e mezzo com'è stato stabilito dalla *Decisione del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009 sull'esercizio della presidenza del Consiglio (2009/881/UE)* la quale ha inoltre precisato che «tali gruppi [di Paesi] sono composti tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici nell'Unione [e che] ciascun membro del gruppo esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione "Affari esteri", per un periodo di sei mesi. Gli altri membri del gruppo assistono la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune» (articolo 1)²³¹.

A norma dell'articolo 16, paragrafo 3, del TUE il Consiglio delibera ormai principalmente a maggioranza qualificata «salvo i casi in cui i trattati dispongano diversamente»²³², riunendosi in varie *formazioni*²³³ (articolo 16, paragrafo 6) e

²³¹ La Decisione del Consiglio europeo (2009/881/UE) prevede di seguito:

«Articolo 2

(1) La presidenza del comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri è esercitata da un rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio «Affari generali». (2) La presidenza del comitato politico e di sicurezza è esercitata da un rappresentante dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. (3) La presidenza degli organi preparatori delle varie formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», spetta al membro del gruppo che esercita la presidenza della relativa formazione, salvo decisione contraria conformemente all'articolo 4.

Articolo 3

Il Consiglio «Affari generali» assicura, in collaborazione con la Commissione, la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio nell'ambito di una programmazione pluriennale. Gli Stati membri che esercitano la presidenza adottano, con l'assistenza del segretariato generale del Consiglio, tutte le disposizioni utili all'organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio. (...).

²³² Il Trattato di Lisbona ha disposto che fino al 1° novembre 2014 le votazioni sarebbero avvenute con il sistema del «voto ponderato» il quale assegna ad ogni Stato membro un numero di voti a seconda della sua importanza demografica e politica all'interno dell'Unione. Dal 1° novembre 2014, salvo un periodo transitorio (fino al 1° aprile 2017), è prevista l'adozione del criterio della «doppia maggioranza». Come si è avuto modo di analizzare nel Primo capitolo, l'attribuzione dei voti in seno al Consiglio ha sempre costituito motivo di attrito e di accessi dibattiti tra i Paesi membri spesso figurando tra i punti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo.

²³³ Attualmente il Consiglio conta dieci *formazioni*: Affari generali, Affari esteri, Economia e Finanza (Ecofin), Giustizia e Affari Interni (Gai), Occupazione/Politica sociale/Salute/Consumatori, Competitività, Trasporti/Telecomunicazioni/Energia, Agricoltura/Pesca, Ambiente, Istruzione/Gioventù/Cultura/Sport.

In particolare:

disponendo dell'assistenza del Segretariato generale²³⁴ e del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), anch'esso suddiviso in due formazioni distinte – COREPER I e II – l'una, avente un ruolo eminentemente tecnico e composta dai vice-capi delegazione degli stati membri, l'altra, invece, chiamata a occuparsi delle vicende istituzionali e di più alto valore politico, composta dai capi delegazione degli stati membri insigniti del grado e dei privilegi della carica di ambasciatore.

Così come si è deciso all'ora di analizzare il rapporto tra il Consiglio europeo e la Commissione, anche stavolta si è ritenuto utile offrire preliminarmente un breve inquadramento normativo – in questo caso – del Consiglio, istituzione anch'essa particolarmente legata al Consiglio europeo e il cui ruolo ha visto subire altrettanto gli effetti conseguenti alla nascita e all'evoluzione del nuovo intergovernamentalismo post-Maastricht di cui si è discusso.

Prima di addentrarci nell'analisi della dialettica odierna tra queste due istituzioni, si ricorda innanzitutto che, fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, non fu sempre chiara la distinzione tra il Consiglio e il Consiglio europeo, considerando taluni che quest'ultimo non fosse altro che un'articolazione del primo, un errore derivato non soltanto – come si ricorderà – dalla nomenclatura ambigua di «Consiglio delle Comunità» adottata dal Vertice di Parigi del 1974 ma, soprattutto, dalla medesima composizione che fino a un certo momento storico caratterizzò i due consessi.

a) il Consiglio «Affari generali» assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni e prepara le riunioni del Consiglio europeo assicurandone il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione;

b) il Consiglio «Affari esteri» elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione.

Tale elenco è adottato conformemente all'articolo 236 TFUE.

²³⁴ Il Segretariato generale non si occupa più soltanto, come in passato, dell'organizzazione delle riunioni del Consiglio e dei tradizionali compiti di segreteria quali la preparazione quotidiana di documenti, traduzioni e la redazione di verbali avendo assunto progressivamente ruoli politici supplementari, ovvero: «[d]are continuità all'operato del Consiglio nell'ambito del sistema delle presidenze a rotazione che ogni sei mesi imprimono un nuovo impulso al processo dei negoziati e fissano diverse priorità per il programma di lavoro del Consiglio e forn[ire] consulenza alla presidenza per il raggiungimento di compromessi sulla base di una sempre crescente conoscenza delle politiche, delle procedure e delle questioni istituzionali», cfr. *Il Consiglio dell'Unione europea 1952-2012: sessant'anni di attività legislativa e decisionale*, in www.consilium.europa.eu.

Con l'avvento dell'Atto Unico Europeo (AUE), l'inclusione definitiva del Presidente della Commissione al Consiglio europeo chiari ogni dubbio sulla differenza ontologica tra i due organismi non essendo previsto, d'altronde, che il Presidente dell'istituzione sovranazionale partecipasse alle riunioni delle formazioni del Consiglio.

Successivamente, invece, fu introdotta una nuova configurazione del Consiglio, il «Consiglio riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo» al quale il Trattato di Maastricht attribuì, all'articolo 109 J, il compito di decidere, entro e non oltre il 31 dicembre 1996, «se la maggioranza degli Stati membri soddisfa le condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica; (...) se sia opportuno che la Comunità passi alla terza fase dell'Unione e, in caso affermativo, stabilì[re] la data di inizio della terza fase»²³⁵. Il Trattato di Lisbona decise, infine, di abolire definitivamente anche questa formazione del Consiglio, di certo incapace di rimettere in discussione l'autonoma esistenza del Consiglio europeo ma ormai divenuta superflua nell'ambito della riforma istituzionale da esso promossa²³⁶.

Al di là dei dubbi che per molto tempo hanno impegnato gli studiosi nel ricercare quegli elementi che potessero definitivamente chiarire la distinzione tra il Consiglio e il Consiglio europeo, il rapporto tra questi due organi ha avuto nel frattempo un suo sviluppo che, come ricordò nel suo *Rapporto* del 2002 Javier Solana – all'epoca Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea e Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune – era degenerato in

²³⁵ In seguito, il Trattato di Amsterdam stabilì, all'articolo 1.9, che «il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'articolo F, paragrafo 1, dopo aver invitato il governo dello Stato membro in questione a presentare osservazioni».

Il Trattato di Nizza, invece, all'articolo 2.22, aggiunse che «il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo e deliberando a maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare presidente della Commissione; tale designazione è approvata dal Parlamento europeo».

²³⁶ Come fa notare in modo (alla fine) provocatorio Frederic Eggermont, «the European Council President and the Commission President do not take part in the vote if a decision of the European Council has to be taken by qualified majority or unanimity. This means that when the European Council has to decide by qualified majority or unanimity it actually convenes as the HSG Council [Consiglio riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo] (although formally abolished by the Treaty of Lisbon). As such, it is no longer necessary that the European Council turns itself into the HSG Council», in F. EGGERMONT, in *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 123.

un paradosso, essendo il Consiglio venuto meno al compito di preparare di volta in volta l'agenda dei lavori del Consiglio europeo (non prima però di avere risolto i nodi delle questioni da porre alla sua attenzione). In effetti, fu pratica frequente in quegli anni che il Consiglio sottoponesse ai Capi di Stato e di Governo la ricerca di soluzioni di carattere tecnico per via dello stallo politico creatosi nelle riunioni tra i ministri, dunque giammai agevolando i lavori del Consiglio europeo ma trasformando lo stesso in un'istanza d'appello cui rivolgersi.

Per mettere fine alle disfunzioni venutesi a creare nel rapporto tra i due Consigli, Solana propose la creazione di una nuova formazione del Consiglio – il Consiglio Affari generali relazioni esterne – incaricata di stabilire un progetto di ordine del giorno dei lavori del Consiglio europeo operando «una distinzione tra: i punti destinati ad essere approvati o avallati senza discussione; i punti sottoposti a discussione in vista di definire orientamenti politici generali; i punti sottoposti a discussione in vista di approvare una decisione nelle condizioni previste al punto 9²³⁷; i punti sottoposti a discussione senza essere destinati ad essere oggetto di conclusioni»²³⁸, fatto salvo che il Consiglio «Affari generali» avrebbe dovuto riunirsi nuovamente per approvare l'ordine del giorno definitivo della riunione del Consiglio europeo.

Sulla scorta dei suggerimenti proposti da Solana, il Trattato di Lisbona ha in effetti istituito all'articolo 16, paragrafo 6, del TUE questa nuova formazione del Consiglio, stabilendo che nel lavoro di preparazione delle riunioni dei Capi di Stato e di Governo essa fosse coadiuvata dallo stesso Presidente del Consiglio europeo e dalla Commissione.

Ad ogni modo, gli effetti del nuovo intergovernamentalismo hanno oltremodo ostacolato il Consiglio «Affari generali» nell'adempimento dei compiti a esso assegnati, *in primis*, per via dell'accrescersi dell'ambizione dei Capi di Stato e di Governo di sovrintendere personalmente all'attività del Consiglio e, in secondo luogo, in ragione dell'eccezionalità del momento storico nel quale la

²³⁷ «9. Nella prospettiva dell'allargamento e in casi eccezionali, quando un punto è messo all'ordine del giorno del Consiglio europeo in vista di una decisione, quest'ultimo delibera in proposito; la constatazione politica delle posizioni espresse che emerge da tali deliberazioni è sottoposta al Consiglio affinché ne tragga le opportune conseguenze per il seguito della procedura, conformemente alle norme previste in materia dal trattato», in Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, *Conclusioni della Presidenza*, cit.

²³⁸ *Ibidem*.

riforma di Lisbona si inserisce e che ha esaltato la *leadership* del Consiglio europeo facendo emergere contemporaneamente la centralità di altre formazioni del Consiglio quali il Consiglio Affari esteri e, per ragioni evidenti, il Consiglio Economia e Finanza (ECOFIN) e l'Eurogruppo (riunione informale dei Ministri delle finanze dell'*Eurozona* disciplinato dal Protocollo n. 14 del Trattato di Lisbona).

Questo punto riveste un'importanza centrale per il tema che si sta affrontando, giacché le vicende degli ultimi venti anni e l'evoluzione del ruolo del Consiglio europeo, pur avendo generato uno stravolgimento generale degli equilibri istituzionali, hanno prodotto i loro maggiori effetti proprio sul Consiglio, in parte fortemente ridimensionato per ciò che concerne il ruolo da esso assunto nel procedimento legislativo (dunque per la funzione da esso svolta nell'ambito del metodo comunitario) ma, allo stesso tempo, esaltato nell'esercizio della funzione di definizione delle politiche e di coordinamento.

Invero, analizzando il rapporto che lega il Consiglio europeo alla Commissione, si è argomentato che, dagli anni '90, la decisione dei Capi di Stato e di Governo di estendere l'ambito della cooperazione in settori come l'economia, la politica estera, la politica sociale (e altri ancora) limitò l'attivazione dei meccanismi decisorii di natura sovranazionale, ovvero derogò al formale procedimento legislativo, castrando il potere di iniziativa della Commissione e, allo stesso tempo, il potere decisorio del Consiglio.

Tuttavia, tra i compiti assegnati dai Trattati al Consiglio figura, come si ricordava, anche il ruolo di coordinamento e di definizione delle politiche e in tali funzioni il Consiglio è stato prevalentemente impegnato nel periodo più recente col particolare coinvolgimento delle formazioni sopra citate e il proliferare di comitati di esperti chiamati a coadiuvarle. Sotto questo aspetto – riscontrabile nelle cronache giornalistiche più recenti laddove l'Ecofin, l'Eurogruppo e il Consiglio Affari esteri emergono come protagonisti insieme al Consiglio europeo dei processi di coordinamento intergovernativo, nella revisione delle politiche nazionali o ancora nella definizione delle risorse – si può affermare che oggi è dato rinvenire una stretta collaborazione tra il Consiglio e il Consiglio europeo, un rapporto non più caratterizzato però dalla funzione strumentale del primo verso il

secondo ma dallo scambio vicendevole tra le due istituzioni (sebbene il Consiglio europeo mantenga chiaramente un ruolo di supervisione).

La crisi degli ultimi anni, si diceva, ha posto il sigillo a questo nuovo equilibrio istituzionale, avendo essa richiesto una rapida risposta ai problemi di volta in volta emersi favorendo e agevolando il protagonismo intergovernativo, il quale ha definito l'*exit strategy* dall'emergenza economica e finanziaria puntando al dialogo politico informale, alla frequenza degli incontri e alla rapidità di cui sono notoriamente sprovviste le procedure dei Trattati.

Si spiega in tal modo l'attivismo del Consiglio europeo, dell'Ecofin e dell'Eurogruppo. Quest'ultimo, in particolar modo, ha rappresentato ultimamente «the most developed institutional infrastructure for informal policy dialogue so far»²³⁹ certamente a motivo di alcune caratteristiche che ne caratterizzano il funzionamento, specificamente per il fatto che esso decide all'unanimità e che non sia mai stato espressamente formalizzato²⁴⁰. In base agli orientamenti adottati in sede di Consiglio europeo, l'Eurogruppo si è affermato come il centro politico di coordinamento delle politiche fiscali esaminando i programmi di aggiustamento economico dei Paesi dell'Eurozona che ricevono assistenza finanziaria, approfondendo gli aspetti riguardanti lo sviluppo dell'unione bancaria e fornendo,

²³⁹ Cfr. U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, cit., 156.

²⁴⁰ L'articolato del *Trattato di Lisbona* richiama l'*Eurogruppo* soltanto allorché stabilisce che «le modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo sull'Eurogruppo» (articolo 137 TUE). Come si diceva in precedenza, esso dedica però un Protocollo – il n. 14 – seppur breve, a tale organismo, il quale recita: «Le alte parti contraenti, desiderose di favorire le condizioni di una maggiore crescita economica nell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona Euro, consapevoli della necessità di prevedere disposizioni particolari per un dialogo rafforzato tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in attesa che l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione, hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegare al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

Articolo 1

I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale. Tali riunioni hanno luogo, a seconda delle necessità, per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica. La Commissione partecipa alle riunioni. La Banca centrale europea è invitata a prendere parte a tali riunioni, preparate dai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dai rappresentanti della Commissione.

Articolo 2

I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro eleggono un presidente per un periodo di due anni e mezzo, a maggioranza di tali Stati membri».

altresì, contribuiti al confronto tra i *leader* sul processo evolutivo dell'Unione economica e monetaria²⁴¹.

In sostanza, a codesta «formazione» spetta in via esclusiva la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo – e in particolare del Vertice Euro²⁴² – per ogni materia rientrante nell'ambito della *governance* economica, agendo dunque, di fatto, come una divisione del Consiglio ECOFIN per le questioni legate alla zona Euro.

Anche il Consiglio Economia e Finanza – nonostante la particolare attenzione che la crisi ha imposto su quei Paesi dell'Unione che hanno adottato la moneta unica – ha esercitato un ruolo di primo piano a fronte della presa di coscienza che gli ultimi avvenimenti richiedessero per l'Unione nel suo complesso un coordinamento delle politiche economiche e fiscali, così da migliorare la competitività di tutta l'Unione, creando le condizioni per la stabilità macro-economica del continente intero (l'accrescimento del ruolo dell'ECOFIN è dipeso anche dall'aver, lo stesso, costituito il luogo formale nel quale il Presidente dell'Eurogruppo ha aggiornato tutti i Ministri delle finanze dell'Unione delle discussioni e delle decisioni adottate per l'Eurozona).

Il nuovo atteggiarsi del rapporto esistente tra il Consiglio e il Consiglio europeo svela dunque emblematicamente la direzione verso cui sta andando il

²⁴¹ A titolo di esempio, si cita un passaggio del documento finale della riunione tenutasi il 27 gennaio 2014 nel quale si dice: «nei prossimi mesi, un'importante priorità per i paesi dell'Eurogruppo sarà il prosieguo degli sforzi a favore delle riforme strutturali necessarie per sostenere la crescita. Altrettanto importanti saranno il completamento dell'unione bancaria e la messa a punto del quadro operativo dello strumento di ricapitalizzazione diretta da parte del MES. L'attuazione dei programmi di aggiustamento in corso in Grecia, Portogallo e Cipro continuerà a essere attentamente monitorata», in www.consilium.europa.eu.

²⁴² Esso riunisce i Capi di Stato e di Governo della zona Euro, il proprio Presidente e il Presidente della Commissione. Secondo il suo regolamento interno, «il Vertice Euro si riunisce almeno due volte all'anno su convocazione del presidente. Le sue riunioni ordinarie si svolgono, nella misura del possibile, dopo le riunioni del Consiglio europeo». Per quanto attiene alla preparazione dei suoi lavori, il regolamento prevede che: «1. Il presidente del vertice euro assicurerà la preparazione e la continuità dei lavori del vertice euro, in stretta cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori preparatori dell'Eurogruppo. 2. L'Eurogruppo svolge i lavori preparatori e assicura il seguito delle riunioni del vertice euro. Il Coreper è informato prima e dopo le riunioni del vertice euro. 3. Il presidente instaura una stretta cooperazione con il presidente della Commissione e il presidente dell'Eurogruppo, in particolare attraverso riunioni periodiche, di norma mensili. Il presidente della Banca centrale europea può essere invitato a partecipare a tali riunioni». Per consultare il testo completo del regolamento si veda www.consilium.europa.eu.

processo di integrazione europea, ormai posto nelle mani della dialettica interstatale che privilegia metodi decisionali frutto del consenso e dell'accordo informale che, di fatto, scavalcano il metodo sovranazionale sostituendolo attraverso la creazione di strutture di coordinamento sempre più complesse che ospitano il confronto diretto tra i *leader* politici nazionali.

Proporzionalmente al ruolo crescente del Consiglio europeo nella politica di coordinamento, il Consiglio – leggasi l'ECOFIN e l'Eurogruppo in modo particolare – ha costituito, via via nel tempo, la sede tecnica nella quale prendono concretamente vita gli accordi definiti ai più alti livelli, con il coinvolgimento diretto dei ministri e di alti funzionari chiamati ad assisterli.

In conclusione, sebbene sia incontestabile il ridimensionamento del Consiglio nell'esercizio della funzione legislativa decisionale (progressivamente sempre meno utilizzata e oltretutto oramai sempre più condivisa col Parlamento europeo), a esso, d'altro canto, è stato richiesto di assumere un ruolo cardine nella funzione di coordinamento che altrettanto gli è propria, divenendo così il centro operativo del nuovo intergovernamentalismo, espressione dell'ormai manifesta egemonia del Consiglio europeo.

4. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo

Com'è facile intuire, gli effetti della svolta post-Maastricht hanno avuto un impatto altrettanto significativo sul Parlamento europeo, istituzione anch'essa coinvolta nel procedimento legislativo e nella funzione di bilancio e altresì impegnata nell'esercizio di funzioni consultive e di controllo politico «alle condizioni stabilite dai trattati» (articolo 14, paragrafo 1, TUE).

Pur non potendo esercitare, alla stregua di una qualsiasi assemblea parlamentare, il potere d'iniziativa legislativa – benché esso possa richiedere alla Commissione, a maggioranza dei suoi membri, «di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione

ai fini dell'attuazione dei trattati» (articolo 225 TFUE)²⁴³ – il Parlamento europeo partecipa ormai «congiuntamente» al Consiglio alla formazione degli atti legislativi dell'Unione mediante la *procedura legislativa ordinaria* di cui all'articolo 294 TFUE (salvi i casi di adozione di *procedure legislative speciali* previste espressamente dai Trattati).

Sebbene in maniera differente dal Consiglio, anche il Parlamento ha sperimentato su di sé il paradosso degli eventi di questi ultimi anni ricevendo infatti, dai Trattati, una crescente legittimazione nell'ambito della funzione legislativa – evolutasi parallelamente al nuovo intergovernamentalismo e per lo più volta alla disciplina di quelle politiche di interesse secondario per gli Stati membri – e, dall'altro, rimanendo ai margini della «diarchia» Consiglio-Consiglio europeo, mantenendo talune, seppur minime, funzioni delle quali si discorrerà in seguito.

Prima, però, di comprendere il posizionamento attuale del Parlamento negli equilibri generali dell'impianto istituzionale dell'Unione andando specificamente a indagare il rapporto che lo lega oggi al Consiglio europeo, si ritiene necessario fare un passo indietro e analizzare che cosa abbia contraddistinto, in passato, la dialettica tra queste due istituzioni.

Ebbene, anche l'Europarlamento, come la Commissione, salutò favorevolmente la decisione dei Capi di Stato e di Governo di riunirsi periodicamente, convinto anch'esso che le Comunità europee necessitassero di un nuovo impulso che desse rilancio all'azione comunitaria.

Nonostante ciò, già nel 1976, in risposta alle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo che – in merito all'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo – informava che «the European Council confirmed the

²⁴³ In tal caso la Commissione può decidere di non presentare una proposta comunicandone le motivazioni al Parlamento. Certamente, pur non costituendo un vero e proprio *potere di iniziativa* come si diceva appena sopra, il Parlamento esercita con tale strumento una pressione affatto sterile sulla Commissione vantando infatti su di essa una funzione di controllo politico dotata dell'«arma» della *mozione di censura*, la quale, se approvata dai parlamentari, obbliga i membri della Commissione a dimettersi collettivamente (articolo 234 TFUE). Tale strumento sembrerebbe potersi paragonare, ad esempio, alla *mozione di sfiducia* di cui all'articolo 94 della Costituzione italiana se si considera, d'altronde, che il Parlamento europeo elegge, a maggioranza dei membri che lo compongono, il Presidente della Commissione ed esprime un voto di approvazione (o meno) sul Presidente, sull'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e sugli altri membri della Commissione (articolo 17, paragrafo 7, TUE).

conclusions reached at its last meeting, particularly in respect of the date of the first election. The outstanding problems were reviewed but no decision was reached on the complement of the House»²⁴⁴, il Parlamento dichiarò seccamente che «doubt is cast even on the ability of the European Council to effectively fulfill its mandate»²⁴⁵.

Ulteriore motivo di contrapposizione tra le due istituzioni dipese anche dalla pratica della Commissione di sottoporre in anticipo le proprie proposte legislative a gruppi di esperti nazionali al fine di verificare il favore degli Stati membri. Il Parlamento lamentò questo atteggiamento di subordinazione della Commissione che, di fatto, indeboliva la sua posizione²⁴⁶ – e quella del Consiglio – aggravata, altresì, «par le système des communications de la Commission au Conseil européen, qui, contrairement aux propositions de la même Commission, ne doivent pas lui [au Parlement] être soumises»²⁴⁷.

Nel marzo 1980, il Parlamento europeo commissionò un *Rapporto* – conosciuto come *Rapporto Antoniozzi* – sulle relazioni tra di esso e il Consiglio europeo. Tale documento riportò le posizioni espresse sul punto dal Rapporto Tiendemans, dal *Rapporto Reay* e dal *Comitato dei Tre Saggi* (Barend Biesheuvel, Edmund Dell e Robert Marjolin) e concordò sull'opportunità che il Presidente del Consiglio europeo facesse «une déclaration devant le Parlement sur les travaux et les conclusions du Conseil (...) [en répondant] aux questions que lui posent les membres du Parlement»²⁴⁸ e che «[au] débat annuel sur le rapport général de la Commission pourrait être accompagné d'un débat annuel sur l'état de l'Union et le fonctionnement de ses institutions, (...) participerait le président du Conseil européen et (...) les autres membres du Conseil européen ainsi que les ministres des Affaires étrangères des Etats membres seraient également invités à prendre part»²⁴⁹.

²⁴⁴ *Bulletin of the European Communities*, 4/1976, in www.aei.pitt.edu.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Se si considera, d'altronde, che, ottenuto l'accordo con gli Stati membri, la Commissione – dopo aver dato avvio al procedimento legislativo presentando la proposta al Consiglio – non avrebbe mai accolto gli eventuali suggerimenti del Parlamento per non compromettere il risultato di quel negoziato.

²⁴⁷ F. JONGEN, *Le Conseil européen*, in *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1072, 1985, 41.

²⁴⁸ *Rapport sur le rôle du Parlement européen dans ses relations avec le Conseil européen*, 25 novembre 1981, in www.cvce.eu.

²⁴⁹ *Ibidem*.

Al contrario, invece, a partire dal 1987²⁵⁰, il Presidente del Parlamento europeo fu invitato a intervenire presso il Consiglio europeo prima dell'inizio delle sue riunioni, lasciando la sede subito dopo aver pronunciato il proprio discorso²⁵¹.

Il Trattato di Lisbona non formalizzò questa prassi ma prevede soltanto – all'articolo 235, paragrafo 2, del TUE – che «il Presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo», decidendo dunque di non conferire allo stesso il diritto di partecipare stabilmente alle riunioni dei Capi di Stato o di Governo alla stregua del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio. I motivi che hanno escluso il Presidente dell'Europarlamento a prendere parte a tali vertici sono ignoti, ma non appare fuori di luogo ritenere che ciò sia stato frutto, probabilmente, di una visione ormai superata del Parlamento europeo dotato per la verità – dallo stesso Trattato di Riforma – di pari poteri legislativi rispetto al Consiglio (e di poteri di controllo particolarmente incisivi soprattutto rispetto alla Commissione).

Come si evince da quanto esposto, dunque, il rapporto tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo è stato sin da subito caratterizzato da una dialettica molto accesa cercando, quest'ultimo, di non soccombere alla deriva intergovernativa impressa dai Capi di Stato e di Governo ma di rivendicare la propria funzione legislativa e di controllo.

In effetti, sebbene dagli anni '90 in poi – come si diceva all'inizio – anche il Parlamento europeo ha dovuto fare i conti con il rilancio della politica di coordinamento intergovernativo, le riforme dei Trattati succedutesi nel tempo

Nel dicembre di quell'anno, la Prima ministra del Regno Unito Margaret Thatcher pronunciò per la prima volta al Parlamento europeo, nella veste di Presidente del Consiglio europeo, un discorso di cui F. JONGEN, *Le Conseil européen*, in *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, cit., riporta un estratto: «Le simple fait que nous nous réunissions aujourd'hui témoigne, entre autres, de l'importance que revêt désormais le Conseil européen sur la scène politique de l'Europe. Le Conseil européen offre aux chefs d'Etat et de gouvernement l'occasion d'aborder des questions où des considérations politiques s'ajoutent aux considérations communautaires habituelles».

²⁵⁰ Allorquando il Presidente del Consiglio invitò il Presidente del Parlamento europeo Plumb a presentare al Consiglio europeo di Bruxelles di quell'anno una dichiarazione sull'Atto Unico Europeo adottata dall'Europarlamento.

²⁵¹ Soltanto nel 2007 il Presidente del Parlamento europeo fu invitato dalla Presidente Merkel a recarsi, a riunione già iniziata, presso la sede del Consiglio europeo per «an exchange of views» con i Capi di Stato e di Governo sulla riforma dei Trattati. Si veda *Chancellor Angela Merkel invites the EU Heads of State and Government to the European Council in Brussels*, in www.eu-un.europa.eu.

hanno però voluto riconoscere a tale istituzione una maggiore e crescente centralità, non soltanto prevedendo infine, col Trattato di Lisbona, che il Parlamento esercita congiuntamente al Consiglio la funzione legislativa, ma conferendo allo stesso un potere di controllo sulla Commissione (sul quale ci si è già soffermati), sull'operato del Consiglio europeo e, più di recente, su quegli organismi oggi deputati a realizzare la politica di coordinamento in materia economica.

Invero, codificando quella prassi auspicata dal Rapporto Antoniozzi, l'articolo 15, paragrafo 6, lett. d) del TUE dal 2009 prevede che il Presidente del Consiglio europeo deve «presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo». A ciò si aggiunge la previsione di cui all'articolo 5 del Regolamento interno del Consiglio europeo (Decisione 2009/882/UE) a norma del quale «il membro del Consiglio europeo che rappresenta lo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio presenta al Parlamento europeo le priorità della sua presidenza e i risultati raggiunti durante il semestre». Durante la sua Presidenza, Van Rompuy «was very well aware that the importance of the EP required a proactive approach towards potential criticism and conflict [and] for example, during the negotiations on the so-called six-pack, the European Council president sought to lobby for the European Council's position within the EP with help from his cabinet»²⁵².

Ma, come si accennava, la funzione di controllo del Parlamento ha giocato un proprio ruolo – sebbene in fin dei conti non particolarmente incisivo – anche nel contesto della crisi economica degli ultimi anni.

Al riguardo, infatti, il c.d. *Six-pack* – e in particolare il Regolamento UE n. 1175/2011 – ha introdotto il «dialogo economico» tra il Parlamento, la Commissione e il Consiglio al fine di garantire una maggiore condivisione delle responsabilità e una più marcata trasparenza, un dialogo che operativamente ha comportato, per l'appunto, una parziale estensione della funzione di controllo dell'Europarlamento.

²⁵² Così U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, cit., 235.

In particolare, alla commissione parlamentare *Problemi Economici e Monetari* (ECON) è stata riconosciuta la facoltà di ascoltare il Presidente dell'ECOFIN, dell'Eurogruppo nonché anche lo stesso Presidente del Consiglio europeo o della Commissione al fine di discutere degli atti adottati nell'ambito del *Semestre europeo* (istituito dallo stesso Regolamento che ha promosso il *dialogo economico* di cui si discorre), se del caso, chiamando a partecipare direttamente lo Stato membro interessato dalle raccomandazioni del Consiglio. Tale commissione parlamentare ha inoltre il diritto di ascoltare il Presidente della Banca centrale europea la quale, pur nella sua indipendenza, è responsabile di fronte a essa, dovendo dar atto della politica monetaria perseguita e dei programmi futuri, rispondendo alle domande che le sono rivolte dagli eurodeputati riuniti.

Di certo – a prescindere dai risvolti (poco) concreti del controllo operato dal Parlamento su tali organismi e sulle misure da essi adottate – non può non rilevarsi il valore quanto meno simbolico di questa funzione parlamentare, la quale, di certo, ha avuto il merito di rendere formalmente pubbliche (nell'ambito della funzione di rappresentanza dei cittadini che è propria del Parlamento europeo) le strategie politiche di lotta alla crisi stabilite nei negoziati privati tra ministri, alti funzionari e *sherpa* sotto la guida vigile e autoritaria del Consiglio europeo.

Per quanto concerne invece il ruolo decisionale del Parlamento – escludendo il suo coinvolgimento per l'approvazione dei c.d. *Sic-pack* e *Two-pack* – l'istituzione rappresentativa per eccellenza dei cittadini europei, come si accennava, è stata totalmente tenuta ai margini.

A tal proposito, merita di essere citata, infatti, la presa di posizione dei Presidenti dei gruppi parlamentari europei appena qualche giorno prima della riunione del Consiglio europeo del 17 giugno 2010 in risposta alle misure adottate dai Capi di Stato e di Governo nel marzo di quell'anno²⁵³.

²⁵³ Invero, durante il Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 – come si è già ricordato nel Secondo capitolo – i Capi di Stato e di Governo assunsero talune decisioni discutendo della nuova strategia per l'occupazione e la crescita (*Europa 2020*) presentata dalla Commissione europea, stabilendone gli elementi e riservando al Consiglio europeo la valutazione globale dei progressi ottenuti, sia a livello nazionale che a livello UE, nell'attuazione della strategia. Oltre a ciò, il Consiglio europeo chiese al proprio Presidente di istituire una *task force* incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine di quell'anno, le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un quadro

Invero, essi attaccarono pubblicamente il Consiglio europeo lamentando la deriva intergovernativa della gestione della crisi economica rappresentata emblematicamente dalle parole pronunciate dal presidente francese Nicolas Sarkozy – poi modificate nella versione ufficiale della *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona Euro del 25 marzo*²⁵⁴ – il quale affermò: «ci impegniamo a promuovere un forte coordinamento delle politiche economiche in Europa. Consideriamo che il Consiglio Europeo debba diventare il governo economico dell'Unione Europea, e proponiamo di aumentare il suo ruolo sulla sorveglianza economica a definizione della strategia di crescita Ue». A questa dichiarazione Guy Verhofstadt, *leader* del gruppo liberale al Parlamento europeo, ribatté che «[the] Commission should be in the driver's seat for economic governance, not the European Council, not the member states»²⁵⁵ e, alle sue parole, fecero eco quelle della Presidente del gruppo Verde/ALE Rebecca Harms e di Joseph Daul, capogruppo del Partito popolare europeo, il quale rimarcò l'opportunità «[to] embrace the Community approach»²⁵⁶.

Non sorprendono le denunce mosse dagli europarlamentari apparendo effettivamente alquanto sorprendente che l'unica istituzione che gode di un potere di rappresentanza diretta dei cittadini non abbia giocato un ruolo centrale nell'adozione delle misure di contrasto alla crisi.

L'introduzione del c.d. «dialogo economico» e i meri poteri di controllo del Parlamento da esso riconosciuti sembrerebbero infatti essere stati inseriti non tanto per un'effettiva esigenza quanto – come dimostrano le parole del Presidente Van Rompuy riportate poco sopra – per mettere a tacere il disagio vissuto da questa istituzione e, più generalmente, al fine di arginare le critiche mosse su più versanti nei confronti della scelta di operare ben al di fuori del metodo comunitario.

perfezionato di soluzione della crisi e una migliore disciplina di bilancio esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico.

²⁵⁴ Che così recitava: «Ci impegniamo inoltre a promuovere uno stretto coordinamento delle politiche economiche in Europa. Riteniamo che il Consiglio europeo debba migliorare la governance economica dell'Unione europea e proponiamo di rafforzare il suo ruolo nel coordinamento economico e nella definizione della strategia di crescita dell'Unione europea», in www.consilium.europa.eu.

²⁵⁵ *MEPs attack Merkel and Sarkozy ahead of summit*, 15 giugno 2010, in www.euractiv.com.

²⁵⁶ *Ibidem*.

Ad ogni modo, le vicende di questi anni pongono degli interrogativi per nulla secondari, lasciando irrisolta la questione urgente del *deficit* democratico che affligge ormai l'Unione in modo alquanto preoccupante e che richiederà ben presto un intervento riformatore che riduca la disaffezione cavalcante dei cittadini europei partendo proprio dal restituire prestigio a questa istituzione conferendole il ruolo e i compiti di una vera e propria assemblea parlamentare.

5. Il Consiglio europeo e la Corte di Giustizia dell'Unione europea

Più per ragioni di completezza che non ai fini di codesto lavoro, merita di essere analizzato anche il rapporto che lega il Consiglio europeo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea²⁵⁷.

Nel luglio 1994, il signor Roujansky proponeva un ricorso di fronte al Tribunale per ottenere l'annullamento della dichiarazione del Consiglio europeo con la quale lo stesso «rendeva noto ai cittadini della Comunità economica europea che il Trattato sull'Unione europea sarebbe entrato in vigore il 1° novembre 1993»²⁵⁸. Con ordinanza, il Tribunale di primo grado dichiarava irricevibile codesto ricorso, non rientrando gli atti del Consiglio europeo fra quelli per i quali l'art. 173, primo comma, del Trattato prevedeva il controllo di legittimità da parte del giudice comunitario (T-584/93). A seguito del ricorso presentato dal ricorrente avverso l'ordinanza del Tribunale, la Corte di Giustizia statuiva in via definitiva che «come è stato dichiarato dal Tribunale, né la dichiarazione del Consiglio europeo né il Trattato sull'Unione europea sono atti la cui legittimità possa essere assoggettata a controllo in forza dell'art. 173 del Trattato, di guisa che il ricorso proposto dal ricorrente avverso la declaratoria di irricevibilità è manifestamente infondato»²⁵⁹.

²⁵⁷ Con ciò intendendosi, in virtù dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, la *Corte di Giustizia*, il *Tribunale* e i *Tribunali specializzati* (con la Decisione del Consiglio n. 2004/752/CE è stato istituito il primo tribunale specializzato, ovvero il *Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea* al quale spetta di pronunciarsi in merito alle controversie tra l'Unione e il suo personale).

²⁵⁸ Roujansky c. Consiglio, C-253/94, in www.curia.europa.eu.

²⁵⁹ *Ibidem*.

Se dunque sino alla vigenza del Trattato di Maastricht gli atti del Consiglio europeo non avrebbero potuto costituire oggetto del sindacato della Corte di Giustizia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la questione è stata rivista prevedendo la nuova riforma che «la Corte di Giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea (...) nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» (articolo 263 TFUE), quali ad esempio gli atti con i quali il Consiglio europeo, *ex* articolo 26, comma 1, del TUE adotta decisioni in materia di politica estera, sicurezza comune e difesa.

A ciò si aggiunge che, a norma dell'articolo 265 TFUE, la Corte di Giustizia può essere chiamata da uno Stato membro, da altre istituzioni o da ogni persona fisica o giuridica lesa a verificare un'omissione del Consiglio europeo quando esso si astenga dal pronunciarsi in violazione dei Trattati. In tal caso si fa presente che l'azione è esperibile soltanto qualora sia stato, però, preventivamente richiesto al Consiglio europeo di agire e, se allo scadere di un termine di due mesi da codesta richiesta esso non prende posizione, il ricorso può essere promosso entro un nuovo termine di due mesi.

Inoltre, l'articolo 269 TFUE stabilisce che la Corte di Giustizia può pronunciarsi «sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo (...) a norma dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea», vale a dire quando il Consiglio europeo constati l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del TUE. In tal caso, la domanda può essere proposta soltanto dallo Stato membro interessato ma, come precisa l'articolo in questione, soltanto «per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo [7]».

Escluse le ipotesi previste espressamente dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli atti del Consiglio europeo non possono dunque essere soggetti al sindacato della Corte.

Posto ciò, però, bisogna considerare un altro aspetto non indifferente e che, anche in questo caso, trova la sua giustificazione nel ruolo attualmente assunto dal Consiglio europeo.

Invero, si è già più volte ripetuto che, a norma dell'articolo 15, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, il Consiglio europeo «non esercita funzioni legislative» ragion per cui, allorché l'articolo 263 TFUE stabilisce che la Corte di Giustizia dell'Unione europea esercita un controllo «sugli atti legislativi» esso non fa riferimento al Consiglio europeo del quale può giudicare soltanto quegli atti che, come si è detto, producano effetti giuridici (evidentemente lesivi) nei confronti dei terzi.

Si è visto, però, che ormai, in via consuetudinaria, gli atti legislativi dell'Unione – rimessi sempre al triangolo Commissione/Consiglio /Parlamento – passano sempre al vaglio del Consiglio europeo il quale quindi, formalmente, non interviene nel procedimento legislativo ma, in sostanza, influisce incisivamente sulla loro formazione dettandone, nella pratica, il contenuto.

Ciò comporta, dunque, che – escluse le ipotesi di responsabilità verso le quali esso può incorrere – per quanto riguarda l'attività legislativa, ovvero nell'ipotesi in cui un atto di tal natura leda gli interessi di terzi, il Consiglio europeo non potrà essere chiamato a risponderne nonostante il ruolo ombra giocato nella sua formazione.

Dunque, anche il rapporto che lega il Consiglio europeo e la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha visto uno sviluppo di certo dettato dall'ingresso del Consiglio europeo nell'architettura istituzionale e oggi rappresentato dalla disciplina di cui agli articoli 263, 265 e 269 TFUE la quale, come si è dimostrato, appare però già superata dai mutamenti più recenti del ruolo del Consiglio europeo, istituzione onnipresente nelle dinamiche evolutive dell'Unione europea.

CAPITOLO IV

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. Il Consiglio europeo e il sogno tradito di un'Europa federata – 2. L'odierno squilibrio istituzionale dell'Unione europea – 3. Il futuro dell'Unione: le possibili prospettive di una nuova forma di governo dell'Unione europea – 3.1. La riforma dell'Esecutivo – 3.2. La riforma del Parlamento europeo e del potere legislativo nel suo insieme – 3.3. Osservazioni finali

1. Il Consiglio europeo e il sogno tradito di un'Europa federata

L'esigenza che sorresse e che giustificò la costituzione di un *forum* che riunisse i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri delle Comunità europee scaturì, come si è detto, dal fallimento di due progetti di marcata ispirazione federalista, la Comunità europea di difesa (CED) e la Comunità politica europea (CPE)²⁶⁰.

Invero, l'Assemblea nazionale francese, sotto l'egida di Charles de Gaulle, fece mancare il voto favorevole alla ratifica dei trattati istitutivi di queste due *comunità* affossando definitivamente – come la storia della nostra integrazione insegna – la realizzazione del sogno di un'Unione europea federale che, mai come in quegli anni, nel ricordo vicino e crudele della Seconda guerra mondiale, avrebbe potuto naturalmente realizzarsi.

L'ostilità del gollismo francese all'orientamento federalista maggioritario di quel tempo culminò nella c.d. «crisi della sedia vuota» dalla quale dipese la paralisi istituzionale delle Comunità europee. Proprio allora il timore del fracasso generale del neonato impianto europeo individuò nelle più alte cariche politiche dei Paesi aderenti al progetto integrativo il rimedio in grado di rinvigorire il percorso intrapreso e di tracciare le nuove tappe rivolte al traguardo degli *Stati*

²⁶⁰ Si rammenta, infatti, che, sotto la pressione di vari padri fondatori del processo di integrazione – Monnet, Spaak, Spinelli, De Gasperi – la prima costituente europea della storia approvava, nel 1953, un progetto politico che prevedeva la nascita di un vero e proprio organismo federale articolato in un Parlamento bicamerale (Camera Bassa e Camera Alta), un Consiglio Esecutivo, un Consiglio dei Ministri e una Corte di Giustizia.

Uniti d'Europa, una soluzione sostenuta dallo stesso Jean Monnet nella sua proposta di dar vita a un *Gouvernement européen provisoire*.

Nell'analisi sviluppata nei capitoli precedenti si è potuto apprezzare effettivamente come, a partire dal famoso Vertice di Parigi del dicembre 1974, l'attività dei *leader* politici europei abbia costituito il motore principale dell'evoluzione del processo di integrazione europea sostenendo, almeno inizialmente, il circuito decisionale affidato dai Trattati al triangolo istituzionale rappresentato dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Il susseguirsi degli eventi storici, sociali ed economici, unito al tramonto di una classe dirigente generalmente convinta del progetto europeo – al di là del dibattito tra chi sosteneva la realizzazione di una federazione e chi auspicava semplici forme di coordinamento interstatale – ha comportato negli ultimi decenni un arresto alla cordiale dialettica tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, quest'ultimo imponendosi simbolicamente attraverso il ruolo emergente del Consiglio europeo (*new intergovernmentalism*).

In effetti, a partire dal Trattato di Maastricht, il Consiglio europeo è divenuto il fulcro delle dinamiche europee in conseguenza della scelta dei Capi di Stato e di Governo di rafforzare la loro cooperazione al di fuori del circuito sovranazionale: così, dagli anni '90, ha avuto inizio quello che si potrebbe definire come un lungo *interregnum* (in attesa di possibili evoluzioni dell'architettura istituzionale) del Consiglio europeo, via via rafforzatosi col passare degli anni fino allo scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008. In quello scenario di emergenza, infatti – salvo talune eccezioni – il dinamismo del consesso dei Capi di Stato e di Governo ha potuto mostrare l'apice della prevaricazione dell'approccio intergovernativo su quello comunitario, avendo esso operato spesso non soltanto in deroga alla disciplina per esso prevista dal Trattato di Lisbona (vari incontri informali tra i *leader*, istituzione convenzionale dei c.d. Vertici euro) ma anche proponendo soluzioni normative non solo di diritto UE (*Six-pack*, *Two-pack*) ma, altresì, di diritto internazionale (FESF, MES, TSGC).

L'evoluzione testé descritta di quest'organo – con le implicazioni che ciò ha comportato sul generale assetto istituzionale dell'Unione europea – trova

giustificazione, o per meglio dire la sua causa, nella rinascita di vecchie logiche di potere proprie dell'età moderna che riportano sulla scena la centralità dello stato *westfaliano*, un ritorno a quel nazionalismo di cui si è detto all'inizio di questo lavoro riaffiorato negli ultimi decenni all'interno di tutti gli Stati membri.

Se, da una parte, è comprensibile l'attaccamento a quel modello ottocentesco da parte dei Paesi dell'Est – i quali, pur avendo trovato nell'Unione europea il proprio riscatto, non hanno avuto il tempo di godere delle prerogative della sovranità nazionale ritrovata – dall'altra parte, ciò trova meno giustificazione qualora si pensi che anche gli storici «azionisti» del processo di integrazione hanno rivendicato, uno dopo l'altro, il bisogno di riaffermare la propria soggettività in un atteggiamento di difesa nei confronti di Bruxelles²⁶¹ (si pensi alla bocciatura del *referendum* costituzionale del 2005).

La virata dell'Unione verso il marcato intergovernamentalismo impresso per mano dei Capi di Stato o di Governo a discapito del metodo sovranazionale ha, di fatto, costituito un vero e proprio tradimento nei confronti di quel sogno di un'Europa federata donato alle pagine del documento che ispirò, tra i primi, il processo di integrazione europea: il Manifesto di Ventotene.

Invero – sebbene storicamente il dibattito europeo abbia visto la contrapposizione tra integrazionisti ed *euro-tiepidi*, da cui la scelta di procedere sin dall'inizio mediante il metodo funzionalista ponendo tra parentesi la questione delle finalità ultime della costruzione europea – può ritenersi che sul Consiglio europeo ricada oggi la responsabilità del fallimento della prospettiva federalista. Precisamente, affidando a codesto organo il ruolo di motore politico del processo di integrazione quasi ai suoi esordi, a esso sarebbe spettato il compito di custodire e promuovere l'idea politica di base che sorresse il progetto di un'Europa unita – la federazione delle nazioni europee – lavorando per la sua graduale realizzazione mediante gli strumenti di orientamento politico in esso riposti.

La miopia dei Capi di Stato o di Governo, rivelatasi in tutta la sua natura nella funzione svolta attualmente dal Consiglio europeo, pone oggi in seria difficoltà i rapporti dell'Unione europea con i propri membri costitutivi (i cittadini

²⁶¹ Interessante sul punto l'analisi condotta da N. VEROLA, *Il governo dell'Euro*, Firenze-Antella, 2012, 203 ss.

in primis e gli Stati che le appartengono) e, altresì, con i *partner* internazionali, in un mondo effettivamente ormai interdipendente in cui «la gestione congiunta di spazi di sovranità rappresenta [piuttosto] un valore»²⁶².

I riflessi di questa scelta ben precisa hanno avuto direttamente una ricaduta sull'equilibrio istituzionale nel suo complesso.

Come si è già più volte accennato, gli ultimi avvenimenti che hanno richiesto un intervento dell'Europa, nonché le elezioni del 2014 e il processo che ha accompagnato la nascita della nuova Commissione, sembrano aver mostrato margini di cambiamento del (dis)equilibrio appena descritto il quale, ad ogni modo, necessiterà tra non molto di essere riformato: dei possibili scenari di riforma dell'architettura istituzionale dell'Unione europea – come si è già accennato – si vorrà dar conto negli ultimi paragrafi del presente capitolo.

2. *L'odierno squilibrio istituzionale dell'Unione europea*

La crescente *leadership* del Consiglio europeo ha avuto delle ricadute non secondarie sul funzionamento e sul ruolo della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo.

Alla trattazione specifica dei rapporti intrattenuti dal *forum* dei Capi di Stato o di Governo con ciascuna delle istituzioni appena citate si è dedicato il capitolo precedente, sebbene non vi sia stato ancora modo di analizzare il quadro complessivo che se ne trae mettendo a fuoco le problematiche che emergono al fine così di prospettare, come si farà nei paragrafi seguenti, le possibili soluzioni.

Ebbene, è fuor di dubbio che il rapporto che maggiormente risente del protagonismo a tutto campo del Consiglio europeo sia quello che lo lega alla Commissione europea.

In effetti, era inevitabile che ciò si verificasse se si considera la funzione di difesa dell'interesse generale che compete alla Commissione, usurpata del potere di iniziativa legislativa, specialmente in occasione dell'urgenza di far fronte alla crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni. Caso emblematico è stata la già

²⁶² Così N. VEROLA, *Il governo dell'Euro*, Firenze-Antella, cit., 211.

ricordata vicenda che ha riguardato l'approvazione del *Six-pack*, formalmente presentato dalla Commissione al Consiglio nella forma di una proposta il cui contenuto, in via straordinaria, era stato formulato non da essa ma dalla *Task force* istituita per volere, guarda caso, dei Capi di Stato e di Governo.

Prescindendo dalle questioni specifiche della vicenda cui si è dedicato un apposito paragrafo, preme qui sottolineare la presenza di un vero e proprio cortocircuito tra l'attività esecutiva della Commissione europea e quella del Consiglio europeo, ormai non più limitato a fornire degli impulsi allo sviluppo dell'Unione così da stimolare l'*iter* decisionale previsto dai Trattati (adempiendo alla funzione originaria affidatagli).

A ciò si aggiunga l'opzione scelta dal Trattato di Lisbona – sulla falsariga del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – di dotare il Consiglio europeo di una propria Presidenza stabile la quale – a prescindere dalle relazioni interpersonali che legano i soggetti chiamati a ricoprire le due cariche – si pone anch'essa strutturalmente in concorrenza con la Presidenza della Commissione europea.

La prassi più recente, sotto la guida del Consiglio europeo, ha inoltre modificato il ruolo del Consiglio, coinvolgendolo non tanto rispetto alla funzione legislativa affidatagli dai Trattati – come si è visto ormai particolarmente ridotta e oltretutto condivisa equamente col Parlamento europeo – quanto per quella di coordinamento e di definizione delle politiche.

In effetti, nell'era del nuovo intergovernamentalismo che delega all'accordo tra gli Stati e i Governi la promozione delle politiche comuni, il Consiglio ha assunto la veste di braccio operativo del Consiglio europeo, luogo di ricerca del consenso, del dialogo franco tra le rappresentanze statali e dell'analisi tecnica delle questioni all'ordine del giorno.

L'oligarchia dei Capi di Stato o di Governo non poteva, poi, non avere ripercussioni sull'organo di rappresentanza degli interessi dei cittadini europei, il Parlamento europeo.

Sebbene promosso a concorrere in rapporto paritario al Consiglio alla funzione legislativa e a esercitare poteri di controllo politico sull'operato della Commissione e (formalmente) del Consiglio europeo, il Parlamento ha

ultimamente ricoperto un ruolo del tutto marginale rispetto alle questioni che hanno richiesto l'intervento dell'Unione europea.

Più per scopi utilitaristici (ovvero per mettere a tacere le critiche di chi denunciava l'estromissione dell'istituzione democratica per antonomasia dell'Unione dall'adozione delle misure di contrasto alla crisi) che non per una reale volontà di coinvolgere l'Europarlamento, il Regolamento UE n. 1175/2011 (organico al *Six-pack*) ha affidato alla Commissione parlamentare ECON il diritto di convocare, a scopo informativo, il Presidente dell'ECOFIN, dell'Eurogruppo, il Presidente della Commissione o, se del caso, il Presidente del Consiglio europeo per conoscere gli orientamenti e le decisioni assunte nel contesto del Semestre europeo: una misura alquanto insufficiente che ha provocato la reazione indignata di molti parlamentari europei non ottenendo però alcun riscontro concreto al di là delle cortesi dichiarazioni istituzionali del Presidente del Consiglio europeo.

Dal quadro appena riassunto è possibile, dunque, trarre una conclusione, ovvero che l'impianto istituzionale tracciato dal Trattato di Lisbona ha subito, in virtù della prassi formatasi a seguito della sua entrata in vigore, un percepibile stravolgimento.

Se, infatti, il Trattato di Riforma aveva affidato la funzione di indirizzo ed esecutiva a un Governo bicefalo che affidava gli aspetti tecnici alla Commissione e le scelte politiche al Consiglio europeo e – la funzione legislativa – alla concorrenza paritaria del Parlamento europeo e del Consiglio, la prevaricazione del metodo intergovernativo di questi ultimi anni ha ristretto gli spazi di intervento della Commissione in netto favore del Consiglio europeo e annullato l'uguaglianza formale e sostanziale conquistata dal Parlamento nei confronti del Consiglio.

Lo sviluppo della prassi di questi ultimi mesi (impegnata particolarmente sul tema dell'immigrazione) sembra in ogni caso aver messo nuovamente in discussione i rapporti di forza tra le istituzioni, registrandosi, sotto la Presidenza Juncker, un maggiore attivismo della Commissione e un riutilizzo delle procedure decisionali previste dai Trattati (in applicazione della disciplina in materia di «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione» di cui al Titolo V, Capo II, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

In ogni caso, la dinamica istituzionale dell'Unione europea sembra poggiare su (dis)equilibri che richiedono un loro ripensamento.

In effetti, la crisi non soltanto economica ma di sistema che ha investito paradossalmente l'Europa in concomitanza con l'entrata in vigore di una riforma che ne prospettava il rilancio, le impone oggi una scelta coraggiosa al fine di gestire le proprie politiche con un impianto che risulti, nella cornice sovranazionale, coerente e adeguato.

D'altronde, il superamento della tempesta finanziaria abbattutasi sul Vecchio continente sta facendo sperimentare il sorgere di altre emergenze che tali non potrebbero non essere definite, in effetti, per via dell'assenza di strumenti normativi forti e di un quadro istituzionale solido, premesse imprescindibili per realizzare un'Europa capace di fronteggiare non solo le sfide interne all'Unione ma, per l'appunto, i cambiamenti economici, sociali, politici ed economici del mondo globalizzato nel quale essa figura come attore necessario.

In questo contesto, le uniche alternative possibili appaiono dunque andare in due sensi opposti che non consentono più soluzioni di debole compromesso politico, potendosi, nell'un caso, rinunciare a lavorare a una seria riforma degli squilibri interni di cui si è detto assumendo il rischio di veder naufragare – nelle incognite che presenterà il futuro – il progetto unitario o, nell'altro, collaborare unitamente a un rilancio strutturale dell'Unione europea che intraprenda definitivamente la via del modello federale originario.

Cercare di interpretare l'attuale orientamento di coloro che oggi detengono – sia in Europa che negli Stati membri – il potere e la legittimazione per compiere questa scelta non è esercizio facile ma, ragionevolmente, si può immaginare che, a prescindere dalle posizioni ufficiali di fronte all'opinione pubblica, ciascuno di essi sia ben cosciente che i tempi odierni richiederebbero, quanto meno, una presa di posizione da non rinviarsi ancora troppo a lungo.

Non volendo però impiegare questo tempo a denunciare solamente i ritardi della politica, si dedicheranno le pagine dei paragrafi conclusivi di queste riflessioni all'analisi delle possibili articolazioni di una nuova forma di governo dell'Unione europea protesa al rilancio ed, eventualmente, al definitivo completamento del processo di integrazione.

3. Il futuro dell'Europa: le possibili prospettive di una nuova forma di governo dell'Unione europea

L'attuale evoluzione dell'assetto istituzionale – ripercorsa nelle pagine precedenti nell'ottica dei rapporti che legano il Consiglio europeo alle altre istituzioni – dimostra che l'odierna inclinazione del processo di integrazione europea è rivolta più in senso intergovernativo che non in senso sovranazionale.

Sugli effetti di tale disequilibrio istituzionale si è già argomentato e si vorranno dunque dedicare questi ultimi paragrafi a prospettare le possibili soluzioni che possano restituire un grado di stabilità all'impianto che governa l'Unione europea sia per quanto riguarda il potere esecutivo che quello legislativo.

Preliminarmente, si ritiene opportuno sottolineare che il processo che ha accompagnato nella primavera del 2014 il rinnovo del Parlamento europeo e il procedimento attraverso il quale è stata nominata – in linea con le prescrizioni dei Trattati – la nuova Commissione europea, hanno dato impulso, a parere di chi scrive, alla costruzione di uno *spazio politico europeo* più solido, sollecitato ad affrancarsi dal dialogo politico nazionale. A ciò hanno probabilmente concorso due fattori: da una parte, il risalto mediatico riservato a queste ultime consultazioni popolari (incalzato dall'interesse rivolto sulle stesse dalle forze *anti-euro*) e, dall'altra, la scelta delle famiglie politiche europee di annunciare con largo anticipo il candidato alla Presidenza della Commissione europea. La vittoria del *Partito popolare europeo* ha, come si è visto, condotto alla nomina del candidato Jean-Claude Juncker il quale aveva già annunciato in campagna elettorale l'impegno a proporre un piano di crescita, presentandosi dunque (indirettamente) agli elettori con un programma politico di massima. I primi mesi di operatività della Commissione Juncker hanno effettivamente confermato l'approccio politico manifestato dal neo Presidente nei mesi precedenti alle elezioni, cominciando così a riporre al centro, facendosi spazio tra le istanze intergovernative, l'interesse generale dell'Unione.

3.1. *La riforma dell'Esecutivo*

A partire dalle osservazioni di cui sopra emerge, dunque, che il riequilibrio dell'assetto istituzionale dipenderà, innanzitutto, da un rafforzamento politico della Commissione europea, affidando principalmente a essa la funzione esecutiva.

Per raggiungere questo obiettivo sarebbe oltremodo necessario rafforzare il processo democratico di elezione del Parlamento – a partire dal modello che ha caratterizzato le elezioni del 2014 – istituendo maggiori occasioni di dibattito pubblico tra i candidati a ricoprire la carica di europarlamentare e coloro che saranno proposti dai partiti politici alla carica di Presidente della Commissione.

Al fine di ottenere una maggiore partecipazione dei cittadini, potrebbe altresì immaginarsi un ruolo più attivo dei partiti europei, tramite la definizione di programmi politici quanto più definiti atti a offrire ai cittadini proposte politiche radicate in principi, ideologie e valori da essi difesi e rappresentati.

Mantenendo e rafforzando dunque il procedimento di elezione del Parlamento e della nomina del Presidente della Commissione sul modello già tracciato dal Trattato di Lisbona, potrebbero invece prospettarsi due alternative rispetto al grado di politicizzazione della Commissione in rapporto alla scelta dei Commissari.

Invero – come propongono i membri del *Gruppo di Riflessione* riunitosi in seno all'*Instituto Universitario de Estudios Europeos* dell'*Universidad CEU San Pablo* di Madrid²⁶³ – la Commissione potrebbe essere formata da soggetti appartenenti allo stesso colore politico del Presidente o appartenere a differenti famiglie politiche.

Dietro alla prima ipotesi si celerebbe il vantaggio di creare uno stretto rapporto di fiducia tra il Presidente e i propri Commissari (ai quali, si ricorda, il primo può richiedere di rassegnare le dimissioni a norma dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE). Di fatto, si andrebbe a utilizzare lo stesso criterio che sorregge la nascita degli esecutivi nazionali, con la probabilità di dar vita a un collegio monocolore.

²⁶³ Instituto Universitario de Estudios Europeos (Grupo de Reflexión), *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, Madrid, 2013.

La seconda opzione, invece, tenderebbe a mantenere il potere dei Governi nazionali di proporre al Presidente eletto personalità candidate a ricoprire la carica di *commissario*, personalità nella maggior parte dei casi di indubbia competenza ma – come avviene oggi nella prassi – vicine alla sensibilità politica dei Governi nazionali che le propongono (e dunque in molti casi politicamente distanti dal Presidente della Commissione).

Lasciando da parte l'effetto che il mantenimento di un'articolazione così eterogenea della Commissione potrebbe avere sull'incisività del rinnovato ruolo politico che questa sarebbe chiamata a svolgere, si ritiene che l'indicazione²⁶⁴ che proviene dallo stesso Trattato di Lisbona – allorché lo stesso prevede che «a partire dal 1° novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri» – vada nella direzione di voler diminuire l'influenza che gli Stati membri esercitano sulla Commissione allo scopo di garantire maggiormente la sua autonomia: appare dunque più coerente l'ipotesi di favorire la formazione di una Commissione monocolore, con un numero minore di commissari e un programma politico ben orientato nei confronti del quale, indirettamente, i cittadini europei esprimerebbero la propria preferenza.

Una Commissione così formata ridurrebbe certamente il ruolo del Consiglio europeo ricollocandolo entro i termini previsti dal Trattato di Lisbona ovvero «d[are] all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e (...) defini[rne] gli orientamenti e le priorità politiche generali» (articolo 15, paragrafo 1, TUE).

A tale scopo, andrebbe altresì compiuta la riunione delle presidenze di codeste due istituzioni sotto l'autorità del Presidente della Commissione, così come fu da più parti auspicato già ai tempi della Convenzione europea, una soluzione che, in effetti, potrebbe fattivamente consentire alla Commissione di orientare le decisioni dei Capi di Stato e di Governo nell'ottica dell'interesse generale mettendo così fine alla «deriva intergubernamental que ha caracterizado

²⁶⁴ Derogata, al momento, dalla decisione n. 2013/272/UE del Consiglio europeo.

los últimos años»²⁶⁵. I rischi di una tale operazione potrebbero ravvisarsi nella prevedibile opposizione dei *leader* europei a sottomettersi a un'autorità superiore, ma è chiaro che una riforma che acconsentisse a un rafforzamento della Commissione come quella testé esposta (anche qualora si rinunciasse a riunire le due presidenze) comporterebbe già di per sé un forte ridimensionamento del Consiglio europeo in rapporto alla prassi più recente.

3.2. La riforma del Parlamento europeo e del potere legislativo nel suo insieme

Un intervento che punti a ristabilire l'equilibrio istituzionale venuto meno negli ultimi anni, dovrebbe certamente ripensare al ruolo del Parlamento europeo e riformare, altrettanto, il potere legislativo, rivitalizzando innanzitutto la funzione di tale istituzione.

Invero, nell'intento di proseguire nella costruzione dello *spazio politico europeo* di cui si è parlato sopra, potenziare il controllo democratico del Parlamento europeo è questione imprescindibile al fine ulteriore di far giungere ai cittadini elettori il segnale del «peso» del proprio voto e la percezione di poter concorrere attivamente alla costruzione dell'Unione europea.

È ovvio che rafforzare in chiave politica il ruolo della Commissione consiglierebbe un bilanciamento da realizzarsi mediante il potere di vigilanza del Parlamento europeo affinché questo si impegni a verificare la realizzazione del programma di governo presentato dal candidato alla Presidenza della Commissione. A questo fine già è presente, nell'impianto costruito dal Trattato di Lisbona, il potere dell'Assemblea parlamentare di votare una mozione di censura della Commissione che ha l'obbligo, eventualmente, di dimettersi (articolo 17, comma 7 TUE).

²⁶⁵ Instituto Universitario de Estudios Europeos (Grupo de Reflexión), *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, cit., 20.

Per quanto concerne la funzione legislativa – che coinvolge come si sa anche il Consiglio – nei lavori del *Grupo de Reflexión* citato nel paragrafo precedente, si prospettano quattro modelli di riforma.

Nel primo modello – *unicamerale* – si propone di affidare in via esclusiva al Parlamento la funzione legislativa estromettendo in tal senso il Consiglio. Ciò ovviamente richiederebbe, in aggiunta alla riforma dell'esecutivo, che gli Stati membri rinunciassero a cedere il proprio potere anche in tale funzione, un'opzione scartata dallo stesso *Grupo de Reflexión* ed, effettivamente, poco realistica e utile.

Nel secondo modello del *tricameralismo virtuale o reale*, nell'esercizio della funzione legislativa, si riconoscerebbe uno spazio di intervento ai parlamenti nazionali, i quali sarebbero invitati a presentare proposte e autorizzati a porre anche il proprio veto «siguiendo procedimientos similares a los que le permiten solicitar la retirada de un proyecto que viole el principio de subsidiaridad»²⁶⁶ (*tricameralismo virtuale*).

Nella versione *reale*, invece, il *tricameralismo* suggerirebbe la creazione (fisica) di una *Camera* dei rappresentanti dei parlamenti nazionali. Tuttavia, una soluzione di tal fatta potrebbe non soltanto andare contro il principio che dovrebbe reggere questa riforma istituzionale – la chiara separazione dei poteri e delle funzioni istituzionali dell'Unione europea – ma potrebbe altresì creare una sovrapposizione dei ruoli della *Camera* dei parlamenti nazionali e del Consiglio, entrambi rappresentanti delle istanze statali.

Sulla falsariga del modello italiano tuttora vigente, la scelta potrebbe invece ricadere su una forma di *bicameralismo perfetto* che conferirebbe alla *Camera bassa* (il Parlamento, rappresentativo dell'interesse generale) e alla *Camera alta* (il Consiglio, portatore dell'interesse particolare di ciascuno Stato membro) pari dignità di funzione, ricalcando in certo qual modo dunque l'assetto istituito dal Trattato di Lisbona.

L'ultima opzione andrebbe, invece, nella direzione del *bicameralismo asimmetrico*, che affiderebbe ampi poteri legislativi al Parlamento relegando il Consiglio a una *Camera* di rappresentanza territoriale dotata di «poderes

²⁶⁶ Instituto Universitario de Estudios Europeos (Grupo de Reflexión), *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, cit., 25.

legislativos negativos»²⁶⁷ (potere di veto avverso le decisioni del Parlamento superabile da quest'ultimo mediante una maggioranza rafforzata) non autorizzata a emendare le scelte del Parlamento.

Quest'ultimo modello sembrerebbe rispondere in maniera più congeniale agli intenti riformatori, potendosi in tal modo garantire un sicuro rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e, in generale, delle istituzioni sovranazionali.

3.3 *Osservazioni finali*

Dal lato delle istituzioni intergovernative, i modelli di riforma sopra offerti determinerebbero certamente una compressione significativa dei ruoli attualmente esercitati dal Consiglio europeo e, come si è già visto nel paragrafo precedente, dal Consiglio.

Alle critiche di chi obietti che la riforma tratteggiata potrebbe comportare dunque non tanto un riequilibrio tra l'anima sovranazionale e l'anima intergovernativa ma, piuttosto, un capovolgimento della situazione attuale (ovvero la soccombenza degli interessi statali a quello generale), si precisa quanto segue.

Invero, per quanto riguarda il Consiglio europeo, si osserva che la sottoposizione di quest'ultimo alla Presidenza della Commissione – giustificata dall'esigenza di orientare maggiormente il ruolo ivi affidato ai Capi di Stato o di Governo verso il perseguimento dell'interesse generale – non potrebbe giammai determinare una estromissione delle istanze intergovernative ma, piuttosto, favorire un più armonico contemperamento degli opposti interessi.

Analizzando invece la posizione del Consiglio, qualora si optasse per il modello del *bicameralismo asimmetrico*, si osserva che se è vero che tale organo verrebbe in tal modo estromesso dalla partecipazione attiva alla formazione degli atti legislativi dell'Unione, di contro esso assumerebbe, mediante l'utilizzo del potere di veto, un potere di controllo sull'azione delle istituzioni sovranazionali – vale a dire sull'operato del Parlamento ma prima ancora sulle proposte politiche

²⁶⁷ Instituto Universitario de Estudios Europeos (Grupo de Reflexión), *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*, cit., 26.

della Commissione – non indifferente, in grado di immobilizzare il funzionamento generale dell'apparato istituzionale.

In definitiva, il modello di riforma istituzionale prospettato sembrerebbe poter offrire soluzioni ai limiti dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea nel modo in cui esso è andato sviluppandosi negli anni sino ai nostri giorni.

Da tale equilibrio, come si è visto, dipende la direzione verso cui procede il processo di integrazione europea, ultimamente allontanatosi da qualsiasi speranza di poter vedere realizzato il sogno federalista insito nei cuori dei padri fondatori dell'Europa unita, desiderosi di poter scacciare per ogni generazione futura anche la sola possibilità di dover vivere le atrocità della guerra in nome di un individualismo fasullo, cieco al riconoscimento delle comuni radici che, innanzitutto, legano tra di loro i popoli europei ma, a ben vedere, i popoli di ogni parte del mondo.

In chiusura, avendo – all'evoluzione del fondamentale equilibrio istituzionale dell'Unione europea – contribuito in maniera incontestabile la volontà dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri per il tramite dell'attività posta in essere dal Consiglio europeo, si spiegano dunque le ragioni che hanno suggerito la scelta del titolo di questo lavoro, nella speranza di essere riusciti, infatti, a dimostrare che, come appare, il Consiglio europeo può ad oggi ritenersi la chiave interpretativa dell'evoluzione giuridica e dello sviluppo politico-economico dell'Unione europea.

BIBLIOGRAFIA

Citata:

S.S. ALCEGA, *El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*, Saragozza, 1994.

R. ALONSO GARCÍA, D. SARMIENTO, *La Constitución europea. Texto, antecedentes, explicaciones*, Cizur Menor, 2005.

F. BASSANINI, G. TIBERI, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003.

B. BECERRIL ATIENZA, *El Consejo Europeo*, in *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, (a cura di) I. MÉNDEZ DE VIGO, M. OREJA AGUIRRE, Madrid, 2007.

K.D. BRACHER, *Il Nazionalsocialismo in Germania*, in *La Storia*, IX, Milano, 1993.

C.M. BRÚ PURÓN, *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, in www.eur-lex.europa.eu.

C.R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo, evoluzione competenze e prassi*, Milano, 2007.

F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 1998.

W. CHURCHILL, *Discorso alla gioventù accademica*, Zurigo, 1946.

P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014.

J.L. DE CASTRO ROMANO, *Una mirada prospectiva: el Informe al Consejo europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, in *Revista Unión Europea Aranzadi*, 6, 2010.

- J. DE LUCA, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, 2015.
- C.H. DE SAINT-SIMON, *La riorganizzazione della società europea*, in www.thefederalist.eu.
- P. DE SCHOUTHETTE, *The European Council and the Community Method*, in www.institutdelors.eu.
- P. DE SCHOUTHETTE, *El Consejo Europeo*, in J.M^a BENEYTO PÉREZ, J. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, B. BECERRIL ATIENZA (a cura di), *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea*, tomo III, *Sistema institucional y procedimientos decisorios*, Cizur Menor, 2011.
- J. DELORS, *Mémoires*, Parigi, 2004.
- J. DE LUCAS, *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Valencia, 2015.
- L. DINI, A. DUFF, P. LEQUILLER, *Per una presidenza unica, a termine, del Consiglio europeo e della Commissione*, in www.archivio.rivistaaic.it.
- F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge, 2012.
- J. FISCHER, *Dalla confederazione alla federazione. Riflessioni sulla finalità dell'integrazione europea*, in *Europa/Europe*, 9, 2000.
- L. GEYMONAT, *Storia del pensiero filosofico e scientifico (L'Ottocento)*, IV, 1, Milano, 1988.
- A. GIBELLI, *La Prima Guerra Mondiale*, in *La Storia*, VIII, Milano, 1993.
- J.M. GRIECO, *State Interests and Institutional Rule Trajectories: a Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, in *Realism: Restatements and Renewal*, B. FRANKEL, Londra, 1996.
- G. GRIMALDI, *La Comunità politica europea: la storia di un tentativo a cinquant'anni di distanza*, in www.storiadelmondo.com.

P. VAN GRINSVEN, *The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century*, in *Discussion Papers in Diplomacy*, 2003.

C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9, 2001.

F. JONGEN, *Le Conseil européen*, in *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1072, 1985.

Le Dictionnaire de l'Académie Française, I, Parigi, 1798.

V.I. LENIN, *L'imperialismo fase suprema del capitalismo* (in *Opere*), 22, Roma, 1966.

H. MAHONY, *European Council seen as winner under Lisbon Treaty*, euobserver, 2010, in www.euobserver.com.

A. MANZELLA, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013.

I. MÉNDEZ DE VIGO, M. OREJA AGUIRRE, *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid, 2007.

F. MITTERRAND, *Conferenza stampa al termine del Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990*, in www.discours.vie-publique.fr.

J. MONNET, *Mémoires*, Parigi, 1976.

J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, XXV, Madrid, 1930.

W. PENN, *An Essay towards the present and future peace of Europe*, in www.thefederalist.eu.

F. PRAUSSELLO, *Cinquant'anni e più di integrazione economica in Europa. La goccia e la roccia nell'economia europea*, Milano, 2010.

D. PREDÀ, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, 1990.

U. PUETTER, *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford, 2014.

R. PRODI, *Dieci anni fa l'Europa si allargava ad Est. Ora uno sforzo comune per trasformarla in una società veramente cosmopolita*, in www.romanoprodi.it.

G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2005.

A. SPINELLI, E. ROSSI, E. COLORNI, *Per un'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941.

C. STARK, *Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat, The UACES Thirty-second Annual Conference and Seventh Research Conference*, Belfast, 2002.

J. TALLBERG, *Bargaining Power in the European Council*, in www.cesruc.org.

B. TAULÈGNE, *Le Conseil Européen*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

M. THATCHER, *Discorso alla Camera dei Comuni*, in www.margaretthatcher.org.

G. TREBBI, *Il concetto di nazione: le interpretazioni classiche. Lezione del Professor Giuseppe Trebbi*, in www.sp.units.it.

J.M. URUBURU COLSA, *Historia del Consejo Europeo*, Sevilla, 2009.

N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze-Antella, 2006.

N. VEROLA, *Il governo dell'Euro*, Firenze-Antella, 2012.

W. WESSELS, *The European Council: a denaturing of the Community or indispensable decision-making body? (1988)*, in www.cvce.eu.

Consultata:

R. ADAM, *Art. 4 Tue*, in A. TIZZANO (a cura di), *Commentario ai trattati Ce e Ue*, Milano, 2004.

A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *A Constitutional Order of States?*, Oxford e Portland, 2011.

F. BASSANINI, G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, in www.astrid-online.it.

B. BECERRIL ATIENZA, *El fin del nazionalismo*, in www.iustel.com.

G. BONACCHI, *Una Costituzione senza Stato. Verso la Costituzione europea*, Bologna, 2001.

S. BREDT, *Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU*, *European Law Journal*, vol. 17, 1, 2011.

F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988.

P. CRAIG, *Institutions, Power, and Institutional Balance*, in *Legal Research Paper Series*, 2011.

P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU law: text, cases and materials*, Oxford, 2015.

L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

J.L. DE CASTRO RUANO, *Conclusión del Consejo Europeo del 25/26 junio con Grecia como objeto central, pero no único*, in *Revista Unión Europea Aranzadi*, 7, 2015.

J.L. DE CASTRO RUANO, *Hacia un gobierno económico en la UE: el pacto Euro-Plus*, in *Revista Unión Europea Aranzadi*, 4, 2011.

J.L. DE CASTRO RUANO, *Los nuevos mecanismos europeos de supervisión financiera echan a andar*, in *Revista Unión Europea Aranzadi*, 2, 2011.

P. DE SCHOUTHETTE, *The European Council and the Community Method*, in www.notre-europe.eu.

M. DEHOVE, *Les idées forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Parigi, 2004.

E. FAZI, G. PITTELLA, *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Roma, 2013.

P. GONZÁLEZ SAQUERO, *La mayoría cualificada en el Consejo de la UE según el Tratado de Lisboa*, *Revista española de Derecho Europeo*, 29-32, 2009.

U. GUÉROT, T. KLAU, *After Merkozy: how France and Germany can make europe work*, in www.ecfr.eu.

M. GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, 2011.

C. GUTIÉRREZ ESPADA, M. CERVELL HORTAL, *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Granada, 2010.

P. HAROCHE, *Le président du Conseil Européen: histoire d'un mythe constitutionnel*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européen*, 538, 2010.

J.P. JACQUE, *Institutions de l'Union*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 2011.

R.H. LAUWAARS, *The European Council*, in *Common Market Law Review*, 1977.

M.P. MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, in www.cadmus.eui.eu.

M.P. MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, in www.cadmus.eui.eu.

G. MARTINICO, *The constitutional implications of the crises*, in *Journal of European Integration*, 37, 2015.

J.P. MATIERE, *Fondements et enseignements de la crise de la zone euro*, *Revue de l'Union européenne*, 591, 2015.

F. MICHÉA, *L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil européen*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012.

B. NABLI, *L'Union Européenne: source d'un «malaise constitutionnel»?*, *Revue de l'Union européenne*, 554, 2012.

S. PETSCHEN, *La Constitución europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Colonia San Rafael, 2005.

J.C. PIRIS, *The future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2012.

P. PONZANO, *L'intégration différenciée au sein de l'Union européenne et la «constitutionnalisation» de la zone Euro*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2, 2015.

P.A. SAENZ DE SANTA MARÍA, *Un nuevo equilibrio entre las instituciones: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros en la Constitución Europea*, *Revista de derecho de la Unión Europea*, 8, 1, 2005.

A. SANTINI, *Le nuove figure di vertice dell'Unione europea: potenzialità e limiti*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010.

S. PERNÍAS SOLERA, *Recap of the economic and financial crisis (2007-2013)*, in *Revista de derecho de la Unión Europea*, 27, 2014.

V. STARACE, *Il Consiglio europeo*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario*, Milano, 1980.

G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010.

A. TIZZANO, *Istituzioni-l'apparato istituzionale e organizzativo*, in *Codice dell'Unione europea*, Padova, 2012.

G.L. TOSATO, *Consiglio europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

J.L. VALVERDE, *Europa. Pensamiento y acción 1945-2012*, Granada, 2012.

H. VAN ROMPUY, *Il Consiglio europeo nel 2011*, in www.consilium.europa.eu.

U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008.

J.H.H. WEILER, M. WIND, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2009.

INDICE DEI DOCUMENTI

Trattati:

Atto Unico Europeo – entrata in vigore 1° luglio 1987.

Trattato di Maastricht – entrata in vigore 1° novembre 1993.

Trattato di Amsterdam – entrata in vigore 1° maggio 1999.

Trattato di Nizza – entrata in vigore 1° febbraio 2003.

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Trattato di Lisbona – entrata in vigore 1° dicembre 2009.

Allegati ai Trattati:

Trattato di Nizza, *Dichiarazione relativa al luogo di riunione dei Consigli europei*, n. 22, in www.ecb.europa.eu.

Trattato di Nizza, *Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione*, n. 23, in www.ecb.europa.eu.

Trattato sull'Unione europea, *Dichiarazione allegata all'articolo 16, paragrafo 9, concernente la decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio*, in www.eur-lex.europa.eu.

Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea:

13 gennaio 1995, causa C-253/94, Roujansky c. Consiglio, in www.curia.europa.eu.

Conclusioni, comunicati, dichiarazioni e studi citati:

ISPI, *Comunicato emesso al termine del vertice di Roma*, in *Annuario di politica internazionale 1967/71*, Bari, 1972.

Bulletin of European Communities, 8/1972, in www.aei.pitt.edu

Bulletin of European Communities, 7-8/1974, in www.aei.pitt.edu

Bulletin of the European Communities, 12/1974, in www.aei.pitt.edu.

Bulletin of the European Communities, Supplements, 1/1976, in www.aei.pitt.edu.

Bulletin of the European Communities, 4/1976, in www.aei.pitt.edu.

Bulletin of the European Communities, 06/1977, in www.aei.pitt.edu.

Bulletin of the European Communities, «Dichiarazione Solenne sull'Unione europea», 06/1983, in www.aei.pitt.edu.

Chancellor Angela Merkel invites the EU Heads of State and Government to the European Council in Brussels, in www.eu-un.europa.eu.

Comitato d'azione per la democrazia europea (ACED), *Documento finale*, in www.eui.eu.

Comitato dei Tre Saggi, *Conclusioni*, in www.aei.pitt.edu.

Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, *Dichiarazione di Roma* (6 ottobre 2003), in www.data.consilium.europa.eu.

Consiglio dell'Unione europea, *Rapporto di valutazione delle attività degli Stati membri durante il periodo di riflessione – questionario*, 6199/06, in www.data.consilium.europa.eu.

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione sulle attività di informazione e comunicazione svolte dagli Stati membri durante il periodo di riflessione*, 97/01/06 REV 1, in www.data.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europarl.europa.eu.

Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, *Dichiarazione D/05/3*, in www.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno 2006, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2006, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007, *Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma*, in www.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2010, *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona Euro del 25 marzo*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo e Vertice euro del 14-15 marzo 2013, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

Dichiarazione dei Capi di Stato o di governo dell'Unione europea, 11 febbraio 2010, in www.consilium.europa.eu.

Dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona Euro, 25 marzo 2010, in www.consilium.europa.eu.

Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona Euro, 7 maggio 2010, in www.consilium.europa.eu.

Dichiarazione sull'Ucraina, 27 maggio 2014, in www.consilium.europa.eu.

Eurogruppo, Riunione del 27 gennaio 2014, in www.consilium.europa.eu.

Gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, *Progetto Europa 2030, Sfide e opportunità* (Relazione al Consiglio europeo), in www.consilium.europa.eu.

Il Consiglio dell'Unione europea 1952-2012: sessant'anni di attività legislativa e decisionale, in www.consilium.europa.eu.

Il Consiglio europeo nel 2010, in www.consilium.europa.eu.

Instituto Universitario de Estudios Europeos (Grupo de Reflexión), Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política, Madrid, 2013.

Rapport sur le rôle du Parlement européen dans ses relations avec le Conseil européen, 25 novembre 1981, in www.cvce.eu.

Riunione straordinaria del Consiglio europeo - 23 aprile 2015, *Dichiarazione*, in www.consilium.europa.eu.

Riunione del Consiglio europeo (25 e 26 giugno 2015), *Conclusioni*, in www.data.consilium.europa.eu.

Riunione informale dei capi di stato o di governo - 23 settembre 2015, *Dichiarazione*, in www.consilium.europa.eu.

Press remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of EU heads of state or government, in www.consilium.europa.eu.

Fonti giornalistiche citate:

Allargamento UE, Prodi fissa le regole, in Corriere della Sera, 14 ottobre 1999, consultabile in www.archiviostorico.corriere.it.

Angela Merkel on Europe: "We Are All in the Same Boat", in Der Spiegel, 3 giugno 2013, consultabile in www.spiegel.de.

Costituzione UE: «Il fallimento è colpa di tutti», in Corriere della Sera, 13 dicembre 2003, consultabile in www.corriere.it.

MEPs attack Merkel and Sarkozy ahead of summit, 15 giugno 2010, in www.euractiv.com.

Profughi, Juncker: "Manca l'Europa e manca l'Unione. È il tempo dell'umanità", in Il Fatto Quotidiano, 9 settembre 2015, consultabile in www.ilfattoquotidiano.it.

Schaeuble: la Commissione ha troppi poteri, tagliarli su concorrenza e mercato, 30 luglio 2015, in www.eunews.it.

Schäuble will EU-Kommission entmachten, 29 luglio 2015, in www.faz.net.

Verso una dimensione politica dell'UE, 20 marzo 2014, in www.italianieuropei.it.