

★ IL CONSIGLIO EUROPEO ED IL PRESIDENTE DELL'UNIONE

Originariamente non previsto nei Trattati di Roma del 1957, né contemplato successivamente tra gli organi comunitari dal TUE di Maastricht, che lo menziona solo all'art. 4 tra le "Disposizioni comuni" dell'Unione (nonché all'art. 13 TUE in materia di politica estera e di sicurezza comune), **il Consiglio europeo diviene ufficialmente istituzione dell'Unione solo con il Trattato di Lisbona**, che lo elenca nel quadro istituzionale all'art. 13 TUE, dopo il Parlamento europeo e prima del Consiglio. In questo modo, la centralità politica del Consiglio europeo, evolutosi a partire della formalizzazione dei vertici dei capi di Stato o di governo del 1974, con la "Dichiarazione solenne sull'Unione europea di Stoccarda" del 1983, fino al suo accoglimento in seno all'Atto unico (1986) ed al Trattato di Maastricht (1992), acquista finalmente pieno riconoscimento giuridico. In ciò, tra l'altro, il Trattato di Lisbona mantiene le indicazioni del Trattato costituzionale non entrato in vigore, che inseriva il Consiglio europeo nel quadro istituzionale all'art. I-19 e ne specificava le principali caratteristiche all'art. I-21.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, mantiene una seconda notevole innovazione già inserita nel Trattato costituzionale: la **creazione di un presidente del Consiglio europeo eletto e che resti in carica per due anni e mezzo rinnovabili** (novità che ancora una volta ripercorre il contenuto del Trattato costituzionale, art. I-22).

★ ▪ Le funzioni e la composizione del Consiglio europeo

In materia di funzioni e composizione del Consiglio europeo, l'art. 15 del nuovo TUE non si discosta dal testo del precedente art. 4 TUE, nella versione di Maastricht, che, come già detto, non aveva però inserito il Consiglio europeo tra le istituzioni della Comunità.

Per quanto riguarda le **funzioni**, infatti, il Trattato di Lisbona conferma la centralità politica del Consiglio europeo nella struttura istituzionale, ribadendo all'art. 15, par. 1, TUE che **"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"** (si noti come tale testo coincida con quello del Trattato costituzionale, art. I-21, par. 1). Rispetto alla precedente versione del TUE, inoltre, è da evidenziare come si parli, da un lato, di "priorità" e non semplicemente di "orientamenti", quasi a voler evidenziare la posizione di vertice del Consiglio europeo nel sistema istituzionale; dall'altro, si specifica esplicitamente come il Consiglio europeo non eserciti funzioni legislative, per assicurare coloro che temevano la creazione di un organo intergovernativo troppo potente e capace di incidere direttamente nel *decision-making process* dell'Unione.

In riferimento alla **composizione**, l'art. 15, par. 2, TUE conferma che **"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"**. Ancora una volta il testo riprende il Trattato costituzionale, art. I-21, par. 2, sostituendo la dizione "ministro degli affari esteri", abbandonata nel corso dei negoziati di Lisbona a favore della più tradizionale denominazione "alto rappresentante". La previsione della partecipazione dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza rappresenta un'innovazione rispetto al precedente art. 4 TUE. Inoltre, mentre l'art. 4 TUE prevedeva che i membri del Consiglio europeo fossero necessariamente assistiti dai ministri degli esteri dello Stato corrispondente, il nuovo art. 15, par. 3, TUE stabilisce che i capi di Stato o di governo "possono decidere" (il che sembra implicare una loro discrezionalità in merito), "se l'ordine del giorno lo richiede", "di farsi assistere da un ministro" (formula già inserita nel Trattato costituzionale, art. I-21, par. 3). Questa modifica accentua la connotazione politica del Consiglio europeo, smorzando viceversa quella dimensione diplomatica che ne ha contraddistinto l'evoluzione, e lo rende così maggiormente capace di contribuire a definire gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione, nonché gli orientamenti e le priorità politiche generali nelle materie di competenza dell'Unione stessa.

In base all'art. 15, par. 4, TUE, "il Consiglio europeo si pronuncia per **consenso**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente", secondo quindi canoni di chiara impronta intergovernativa. Esso si riunisce **due volte a semestre** su convocazione del suo presidente.

Relativamente all'organizzazione interna del Consiglio europeo, infine, l'art. 235 TFUE stabilisce che in caso di votazione, ciascun membro del Consiglio europeo può ricevere delega da uno solo degli altri membri. Si specifica inoltre che allorché il Consiglio europeo delibera mediante votazione, il presidente e il presidente della Commissione non partecipano al voto e che l'astensione di membri presenti o rappresentati non osta all'adozione della deliberazione per la quale è richiesta l'unanimità. Infine, in base al par. 4, il Consiglio europeo è assistito del segretariato generale del Consiglio (dei ministri) ex art. 240 TFUE.

★ ■ Il nuovo presidente del Consiglio europeo

Il problema della rotazione della presidenza del Consiglio europeo, associata a quella semestrale del Consiglio dei ministri (si veda l'art. 4 TUE pre-Lisbona), ha condotto già in sede di Convenzione europea ad una decisione di forte impatto sul futuro dell'Unione europea, sia internamente che esternamente: **la creazione di un Presidente del Consiglio europeo eletto e che resti in carica per due anni e mezzo rinnovabili**.

La formulazione finale dell'art. 15, par. 5 e par. 6, TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, riprende così il testo del Trattato costituzionale, come formalizzato all'art. I-22, specificando che:

"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".

Attraverso le precedenti previsioni, il presidente del Consiglio europeo diviene, assieme all'alto rappresentante per la politica estera, l'unica figura stabile nel sistema consiliare.

E' evidente come la costituzione di un presidente permanente del Consiglio europeo voglia rispondere all'esigenza di garantire una maggiore continuità all'attività del Consiglio stesso, soprattutto in relazione alle sue funzioni di impulso politico. In tal senso, il nuovo presidente acquisisce una maggiore autorevolezza rispetto alla precedente presidenza semestrale, agendo appunto come un *chairman* chiamato a presiedere ed animare i lavori del Consiglio europeo, favorendone la coesione e promuovendo il consenso tra i suoi membri.

Contemporaneamente, la creazione di un presidente stabile del Consiglio europeo solleva una serie di incognite sui rapporti che tale figura avrà da un lato con il presidente della Commissione, e dall'altro con i presidenti delle varie formazioni del Consiglio dei ministri e con l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

In particolare, la previsione di un sistema di *team presidencies* nel Consiglio con la presidenza semestrale, tuttavia, di un unico Stato nel gruppo di tre, in rapporto ad un presidente del Consiglio europeo "esterno" e a tempo pieno, potrebbe condurre ad un'involuta frammentazione della *governance* del sistema di governo dell'Unione.

Si tratta probabilmente di un timore eccessivo, vista la capacità dell'Unione europea di promuovere soluzioni *on-the-road* di compromesso, capaci di smussare gli elementi potenzialmente poco funzionali del proprio sistema di governo; un timore, tuttavia, che sembra riportare paradossalmente d'attualità, propria alla luce del tentativo del Trattato di Lisbona di semplificare e rafforzare il sistema di governo dell'Unione, le famose parole del Segretario di Stato americano Henry Kissinger: "If I want to call Europe, who shall I call?".

★ ■ Il primo presidente in carica: Herman Van Rompuy

Proprio in relazione al tentativo di rafforzare il sistema di governo dell'Unione, perseguito dal Trattato costituzionale e mantenuto dal Trattato di Lisbona, l'elezione come primo presidente permanente del Consiglio europeo di **Herman Van Rompuy** ha suscitato perplessità, trattandosi secondo molti di una figura di "basso profilo

Sfumata la candidatura di Tony Blair, Van Rompuy è stato scelto come primo presidente dell'Unione il 19 novembre 2009, in seguito al vertice straordinario dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea, contemporaneamente alla scelta di Catherine Ashton come primo alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entrambi hanno iniziato l'esercizio delle loro funzioni con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009.

La nomina di Herman Van Rompuy, ad ogni modo, non dovrebbe essere accolta con eccessivo scetticismo.

Ex primo ministro del Belgio (del quale ha lasciato la guida appunto per assumere la nuova carica di presidente del Consiglio europeo, incompatibile con mandati nazionali), Van Rompuy, infatti, è ben noto ed apprezzato come abile negoziatore, capace di far giungere al compromesso nel passato francofoni e fiamminghi nelle accese dispute interne del paese natale.

Da questo punto di vista, la sua investitura potrebbe costituire un utile strumento di conciliazione delle posizioni a volte divergenti degli Stati dell'Unione, agendo appunto come *chairman* in grado di favorire la coesione ed il consenso.

Pur essendo un giudizio sul suo operato ancora prematuro, Herman Van Rompuy sembra dunque godere di quelle qualità di mediatore che saranno sempre più essenziali alla luce della gestione dei rapporti di forza all'interno dell'Unione, nell'attesa che le spinte federaliste possono finalmente far prevalere definitivamente l'istanza sovranazionale su quella intergovernativa.

(fine VI parte)