

## ★ IL CONSIGLIO

Organo di rappresentanza degli Stati membri, il Consiglio è contraddistinto da un'indubbia centralità nell'assetto istituzionale dell'Unione, sia in un'ottica intergovernativa, che di sostenibilità generale dei processi decisionali comunitari. Pur nella sua composizione intergovernativa, esso infatti non opera secondo schemi di negoziato riconducibili alla diplomazia tradizionale: rappresenta, piuttosto, una stanza di compensazione degli interessi degli Stati Membri, garantendo così la legittimità della decisione finale come sintesi delle posizioni individuali. In altri termini, pur strutturalmente intergovernativo, il Consiglio opera funzionalmente alla luce del modello sovranazionale che contraddistingue l'Unione, consentendo agli Stati membri di interagire tra loro secondo modalità innovative, come l'interazione continua con la Commissione ed il Parlamento europeo e, soprattutto, la possibilità di adottare decisioni a maggioranza.

E' proprio in materia del sistema di votazione che il Trattato di Lisbona apporta le modifiche più incisive, passando dalla ponderazione dei voti di Nizza alla c.d. "doppia maggioranza". Cambiano inoltre le regole di esercizio della Presidenza del Consiglio, nonché la disciplina delle sue formazioni.

### ★ ▪ La composizione e le formazioni

La composizione del Consiglio dei ministri (art. 16, par. 2, nuovo TUE) corrisponde a quella già prevista dal precedente art. 203 TCE, ribadendo che il Consiglio "è composto da un **rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale**, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto".

Per quanto riguarda la disciplina delle formazioni, l'art. 16, par. 6, del nuovo TUE prevede che il Consiglio si riunisce in **varie formazioni**, rinviano all'art. 236 TFUE per il loro elenco, adottato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Al tempo stesso l'art. 16 specifica due formazioni, il **Consiglio "Affari generali"** (CAG) ed il **Consiglio "Affari esteri"** (CAE). Entrambe le formazioni presentano caratteri peculiari rispetto alle altre. La prima, infatti, si trova in posizione quasi "sovraordinata", essendo espressamente deputata ad assicurare "la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio" (art. 16, par. 6). Essa, inoltre, "prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione". Il Consiglio "Affari esteri", invece, è l'unico a conduzione "esterna", in quanto presieduto non a rotazione (vedi dopo), ma dall'Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione. Esso "elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione".

In materia legislativa, l'art. 16 par. 8 TUE ribadisce poi la regola della **pubblicità delle sessioni legislative** di ciascuna formazione. A questa regola consegue la suddivisione di ciascuna sessione consiliare in "due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative".

Come in precedenza, il Consiglio è coadiuvato da un comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri (**COREPER**), il quale è responsabile della preparazione delle decisioni del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo gli assegna; inoltre, esso è assistito dal **segretariato generale**, sotto la responsabilità di un segretario generale nominato dal Consiglio (art. 240 TFUE, il cui contenuto corrisponde all'art. 207 Trattato CE).

### ★ ▪ La Presidenza del Consiglio

L'art. 16, par. 9, TUE riprende il principio della *equal rotation* espresso dall'art. I-24, par. 7, T. Cost., prevedendo che la **Presidenza** delle formazioni del Consiglio sia esercitata dai rappresentanti degli Stati membri secondo un "**sistema di rotazione paritaria**", conformemente alle modalità fissate dal Consiglio Europeo con una decisione adottata a maggioranza qualificata. A questa disciplina generale fa **eccezione il Consiglio "Affari esteri"**, che è presieduto **dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** (art. 18, par. 3, TUE).

In materia di disciplina generale, la Dichiarazione n. 9, concernente la "Decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio", allegata al Trattato di Lisbona, stabilisce un sistema di **team presidencies**, in cui la Presidenza è esercitata da **gruppi predeterminati di tre Stati membri** (composti tenendo conto della diversità degli Stati e degli equilibri geografici in seno all'Unione) per un periodo consecutivo di **diciotto mesi**.

La Dichiarazione specifica inoltre che, all'interno di ciascun *team*, **ciascun membro** esercita a **turno** la **Presidenza di tutte le formazioni del Consiglio** per un periodo di **sei mesi**, mentre gli altri membri del gruppo assistono la Presidenza in tutti in suoi compiti sulla base di un programma comune. Ad ogni modo, i membri del gruppo possono definire tra loro delle modalità alternative, pur nel rispetto delle condizioni di parità ex art. 16, par. 9, TUE.

Contemporaneamente, la Presidenza del COREPER (il Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei governi degli Stati membri, che è responsabile, com'è noto, della preparazione dei lavori del Consiglio – art. 16, par. 7, TUE) è attribuita allo Stato che presiede, volta per volta, il Consiglio affari generali.

Infine, in base alla suddetta Dichiarazione (art. 3), la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio sono assicurate dal medesimo Consiglio affari generali in collaborazione con la Commissione.

### ★ Dalla ponderazione dei voti di Nizza alla c.d. "doppia maggioranza"

La questione del superamento del sistema di voto di Nizza per il calcolo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio ha certamente rappresentato una delle problematiche più controverse in sede negoziale sia in seno al progetto del Trattato costituzionale, e successivamente nell'ambito del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

In base al **sistema di Nizza**, la composizione paritaria del Consiglio, cardine del modello intergovernativo, veniva alterata da una differente ponderazione dei voti attribuita agli Stati membri, secondo un criterio di corrispondenza alle dimensioni demografiche, di ispirazione democratica (si andava così dai 29 voti di Germania, Francia, Italia e Regno Unito ai 3 di Malta). In questo modo, la maggioranza qualificata veniva considerata raggiunta in presenza del voto favorevole della metà più uno degli Stati (dei 2/3 nel caso di decisione non prese su proposta della Commissione) e se venivano espressi 232 voti a favore su 321, pari al 72,3% del totale. Inoltre, una clausola di "salvaguardia democratica" prevedeva che ciascuno Stato membro potesse chiedere la verifica che i voti espressi a favore rappresentassero almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione.

Il sistema di ponderazione dei voti di Nizza era particolarmente caro alla Spagna ed alla Polonia, che godevano di un numero di voti (27) di poco inferiore ai 29 voti dei quattro paesi più popolosi dell'Unione. Tale "vantaggio di peso" rispetto agli altri paesi era frutto della rigida posizione negoziale di tali Stati, già manifestatosi per la Spagna nel 1994 con l'ottenimento di un rafforzamento indiretto delle sue capacità di blocco, con il c.d. **Compromesso di Ioannina**. Secondo tale compromesso, a fronte di una minoranza di blocco fissata a quel tempo a 26 voti, in caso di un'opposizione alla decisione capace di totalizzare da 23 a 25 voti (e quindi insufficiente a raggiungere la soglia di blocco), la decisione, pur potenzialmente già assunta, veniva rinviata nel tentativo di raggiungere una più ampia base di accordo.

Il compromesso ottenuto in sede del Consiglio europeo ha condotto ad una formulazione della maggioranza qualificata secondo un modello di "**doppia maggioranza**", così come previsto dall'art. 16, par. 4, TUE: "**a decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione**". L'espressione "doppia maggioranza" evidenzia chiaramente la combinazione tra il criterio intergovernativo, relativo al numero degli Stati membri (non più soggetto a ponderazione), e quello democratico, che passa significativamente da condizione opzionale (la clausola di salvaguardia democratica sopra menzionata) a necessaria. Contemporaneamente è previsto che "**la minoranza di blocco** deve comprendere almeno **quattro membri** del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta". Tale condizione serve a garantire i paesi più piccoli avverso il timore di un direttorio nell'Unione formato dai tre Stati più popolosi, che, raggiungendo complessivamente più del 35% della popolazione, avrebbero potuto bloccare ogni decisione.

Il nuovo metodo di voto introdotto dal Trattato di Lisbona non è perfetto (soprattutto dopo le manipolazioni rispetto al progetto originario di Trattato costituzionale della Convenzione europea, laddove le percentuali erano ridotte al 50% degli Stati membri rappresentanti almeno il 60% dei cittadini), ma, secondo un indice di *passage probability*, relativo alla capacità di un sistema di favorire l'adozione di decisioni, eleva l'efficienza del sistema di Nizza, limitata al 2.1%, fino al 12,8% (ben inferiore rispetto al ragguardevole 21.9% del progetto della Convenzione, ma certamente significativo).

Inoltre, la "disposizione passerella" dell'art. 48, par. 7, TUE consente che la maggioranza qualificata possa essere ulteriormente estesa tramite una decisione del Consiglio europeo all'unanimità. Più precisamente si prevede che il Consiglio europeo, quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V TUE prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un determinato caso, può adottare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata (*id est* doppia maggioranza) in detto settore o caso. In tale caso, l'iniziativa è trasmessa ai parlamenti nazionali, che possono bloccare entro 6 mesi la procedura. La norma passerella dell'art. 48 TUE è estremamente interessante, in quanto consente di approdare alla doppia maggioranza senza avviare il procedimento di revisione dei trattati, snellendo fortemente il

procedimento di modifica dei medesimi (mancando la convocazione della relativa conferenza intergovernativa e soprattutto la ratifica degli Stati membri) e rafforzando così la connotazione sovranazionale dell'Unione.

Allo stesso tempo, comunque, la doppia maggioranza introdotta dal Trattato di Lisbona trova una serie di limiti e contrappesi, oltre ad essere posticipata nella sua applicazione al 1° novembre 2014, come sopra riportato (art. 16, par. 4, TUE).

In primo luogo, laddove l'atto soggetto a decisione non sia proposto dalla Commissione o dall'Alto Rappresentante per la politica estera, si mantiene l'esigenza di una maggioranza più alta: in tal caso, "per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione" (art. 238, par. 2, TFUE, richiamato dall'art. 16, par. 4, TUE).

In secondo luogo, in base al Protocollo n. 36 relativo alle disposizioni transitorie, ciascuno Stato membro del Consiglio potrà richiedere, per il periodo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017, l'applicazione delle regole di Nizza per l'adozione della decisione, determinando de facto un eventuale ulteriore differimento del sistema di doppia maggioranza.

In terzo luogo, il Trattato di Lisbona perpetua il modello di Ioannina sopra citato, in quanto le Dichiarazioni allegate al Trattato prevedono che una minoranza di Stati possa chiedere il posponimento ed il riesame di una decisione, pur non raggiungendo il numero sufficiente per la minoranza di blocco. Ad ogni modo, la base legale del Compromesso di Ioannina viene mutata, richiedendosi nella nuova versione che la possibilità di richiedere al Consiglio di proseguire nella discussione della proposta al fine di trovare un più ampio consenso sulla medesima possa essere esercitata da Stati che costituiscano i  $\frac{1}{4}$  della popolazione o del numero di membri necessario per costituire una minoranza di blocco. In tal caso, il deferimento della decisione può avvenire "entro un termine ragionevole senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dalla legge dell'Unione".

**(fine V parte)**