

(di prossima pubblicazione in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee, Commentario al nuovo Trattato europeo*, a cura di F. Bassanini, G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2008)

CESARE PINELLI, LUIGI GIANNITI, LUIGI COZZOLINO, LUIGI CARBONE

## CAPITOLO DODICESIMO

### LE ISTITUZIONI EUROPEE

#### IL QUADRO ISTITUZIONALE

##### 1. *La fusione dei pilastri e l'elencazione delle istituzioni*

La fusione dei tre pilastri giustifica l'affermazione dell'art. 9 Trattato di Lisbona, identica a quella dell'art. I-19 TCost., che l'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a perseguire gli obiettivi, a promuovere i valori e a servire gli interessi dell'Unione, dei suoi cittadini e dei suoi Stati membri, così come ad assicurare la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni. L'Unione non dispone più di istituzioni presenti solo in uno dei pilastri (il Consiglio europeo, previsto solo dal TUE e non anche dal TCE), o dalle funzioni che possono incontrare limiti in ragione dei pilastri, e non di specifiche esigenze (la Corte di giustizia). Dispone di istituzioni rivolte tutte a perseguire obiettivi, valori e interessi comuni.

A parte il connesso inserimento a pieno titolo del Consiglio europeo fra le istituzioni dell'Unione, l'elenco dell'art. 9 Trattato di Lisbona si segnala per l'ordine delle precedenze. Il Parlamento europeo viene nominato per primo, come già prevede il TCE e nonostante l'inserimento dello stesso Consiglio europeo, anche se il criterio non va enfatizzato né confuso con una primazia funzionale del PE. Più importanti sono le inclusioni nell'elenco della Corte dei conti e della Banca centrale europea, che il TCost. aveva relegato, assieme al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale, fra le "altre istituzioni e gli altri organi". Va in particolare apprezzata l'inclusione della BCE, dall'incidenza decisionale perlomeno pari a quella delle istituzioni politiche (si veda *infra* Cap. XIV).

La prescrizione dell'art. 9, par. 2, che ogni istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni costituzionalmente conferite e conformemente alle procedure, alle condizioni e alle finalità stabilite dai trattati riprende il contenuto dell'art. I-19 TCost., salvo che per l'aggiunta "e alle finalità". E acquista un significato pregnante alla luce del tentativo, di cui si dirà, di estendere la portata del principio di separazione dei poteri ai rapporti fra le istituzioni politiche. In tale contesto, si inserisce opportunamente il successivo richiamo al principio di leale cooperazione fra istituzioni, di derivazione giurisprudenziale.

Infine, l'art. 9 rinvia al TFUE la disciplina relativa alla BCE e alla Corte dei conti così come quella di dettaglio sulle altre istituzioni, e trova il modo per nominare il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni quali organi consultivi del PE, del Consiglio e della Commissione. La relativa disciplina, anch'essa ospitata nel TFUE, e riproduttiva di quanto previsto nel TCost., riflette la perdurante marginalità degli "organi consultivi" nel sistema istituzionale dell'Unione.

#### IL PARLAMENTO EUROPEO

##### 2. *Il nuovo ruolo e la composizione*

Mentre l'art. 189 TCE parla ancora di un Parlamento composto da "*rappresentanti dei popoli degli Stati*", l'art. 9A Trattato di Lisbona, come già l'art. I-20 TCost., afferma che il Parlamento è composto "*di rappresentanti dei cittadini dell'Unione*", nell'intento di configurarlo quale organo di rappresentanza del *demos* europeo.

L'art. 9A Trattato di Lisbona elenca le funzioni del Parlamento europeo: legislativa e di bilancio, esercitate congiuntamente con il Consiglio, di controllo politico e consultive, nonché di elezione del Presidente della Commissione. La "fiducia" del Parlamento alla Commissione coinvolgerà anche il nuovo Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione, vice presidente della Commissione stessa. Grazie a questo genetico legame fiduciario, oltre la lettera dei trattati, il Parlamento, se ne sarà politicamente capace, potrà condizionare la scelta dell'uomo (e quindi la sua azione) cui spetterà animare la politica estera dell'Unione<sup>1</sup>. Politica estera che i nuovi trattati lasciano rigidamente nelle mani degli Stati, con la espressa volontà di chiudere – con disposizioni dettagliate e con le dichiarazioni nn. 32, 33 e 38 – tutti gli spiragli che il T.Cost. aveva aperto per una sviluppo in senso comunitario dell'azione esterna dell'Unione.

Ritroviamo riunite nell'art. 9A e chiaramente enunciate le classiche funzioni parlamentari, che il Parlamento europeo già in larga parte esercita, ma la cui regolamentazione, almeno per quanto riguarda le funzioni legislativa e di bilancio, è oggi dispersa in una serie di disposizioni contenute nei vari Trattati. E così, una volta di più, il carattere costituzionale del Trattato, eliminato dal titolo, ricompare nella sistemazione delle disposizioni.

L'art. 9A contiene poi alcune regole relative alla composizione del Parlamento. A differenza dei Trattati vigenti, e analogamente al TCost., il Trattato di Lisbona non fissa la distribuzione dei seggi tra gli Stati, ma la rinvia ad una decisione del Consiglio europeo adottata all'unanimità, su iniziativa del Parlamento e con la sua approvazione. Vengono però fissati, oltre al numero dei parlamentari, le soglie minime e massime spettanti a ciascuno Stato nei termini seguenti: "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi" (art. 9 A, par. 2). Rispetto all'art. 190 TCE, viene così superato di uno il numero minimo di seggi e ridotto di tre il numero massimo per ciascuno Stato.

La disciplina risponde al duplice presupposto che i criteri di composizione del Parlamento obbediscano al principio di funzionalità, per cui i successivi allargamenti dell'Unione non dovranno richiedere una revisione dei Trattati, e che le regole sul riparto dei seggi si basino su una proposta del Parlamento stesso, che così acquista un ruolo decisionale quanto alla propria composizione.

La questione fu tra le più controverse già in occasione dei negoziati per il Trattato costituzionale, intrecciandosi con la definizione del nuovo meccanismo di voto in Consiglio. Politicamente, si convenne di adottare un meccanismo che permettesse una maggiore rappresentanza parlamentare alla Spagna, che più di altri Stati membri "pagava", insieme alla Polonia, l'abbandono della ponderazione dei voti in Consiglio definita a Nizza.

Proprio il legame sostanziale tra doppia maggioranza in Consiglio e composizione del Parlamento europeo ha portato il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 a richiedere al PE di presentare entro l'ottobre dello stesso anno una proposta fondata sul principio della "proporzionalità decrescente" per la ripartizione dei seggi dello stesso Parlamento dopo le elezioni europee del 2009. Il momento della prevista conclusione dell'accordo politico sul testo del nuovo Trattato è stato così politicamente legato, senza che ve ne fosse alcuna necessità giuridica, a quello dell'accordo sulla proposta del Parlamento europeo che definisce la nuova ripartizione geografica dei seggi del Parlamento medesimo<sup>2</sup>.

La proposta elaborata dal Parlamento europeo l'11 ottobre 2007, sulla base di una relazione presentata da Alain Lamassoure e Adrian Severin, fonda la distribuzione dei seggi tra gli Stati membri sul criterio della popolazione residente, invece che su quello del numero dei cittadini, tenendo quindi conto anche degli

---

<sup>1</sup> Nella dichiarazione relativa all'articolo 9 del trattato sull'Unione europea voluta dai rappresentanti del Parlamento europeo alla CIG si è chiarito che, fino alla costituzione della nuova Commissione, sarà nominato un Alto rappresentante con un mandato temporaneo, che inizierà con l'entrata in vigore del nuovo Trattato e scadrà al cessare del mandato della Commissione attualmente in carica. Il nuovo Alto rappresentante, Vice Presidente della nuova Commissione, sarà nominato invece contestualmente agli altri Commissari, con una procedura che prevede l'accordo del nuovo Presidente della Commissione. Con questo sistema si evita che il nuovo Parlamento, che uscirà dalle elezioni del 2009, e soprattutto il nuovo Presidente della Commissione, si trovino di fronte ad un Alto rappresentante già in carica, forte di un mandato ottenuto prima delle elezioni del Parlamento europeo.

<sup>2</sup> Tale numero secondo i trattati vigenti si ridurrebbe a 736 a partire dal 2009 per effetto del Trattato di adesione di Bulgaria e Romania.

immigrati residenti non cittadini, compresi quelli senza diritto di voto. Rimettendo in discussione la storica parità di rappresentanza tra Roma, Parigi e Londra secondo il sistema di accorpamento per scaglioni, essa comportava che all'Italia fossero attribuiti 72 seggi, al Regno Unito 73 e alla Francia 74. L'Italia vi si è opposta, ritenendola fra l'altro in contrasto con i principi e con la lettera dell'art. 9 A, là dove afferma che "Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione"<sup>3</sup>.

Per superare l'opposizione italiana, il Consiglio europeo di Lisbona del 18-19 ottobre 2007 ha aumentato di uno il numero massimo di deputati europei rispetto al disposto dell'art. I-20 TCost., ricorrendo alla formula "settecentocinquanta membri più il Presidente", e ha contestualmente accolto la proposta elaborata dal PE, salva l'attribuzione del seggio supplementare all'Italia, che si vede così riconosciuti 73 seggi (come il Regno Unito, ma un seggio in meno della Francia)<sup>4</sup>.

Ribadendo invece quanto attualmente previsto, e confermato nel Trattato Costituzionale, il Trattato di riforma fissa in cinque anni la durata del mandato dei parlamentari. Essa corrisponde a quella della Commissione, in linea con una classica regola dei regimi parlamentari, giacché, in caso di dimissione della Commissione o di approvazione di una mozione di censura, il mandato della nuova Commissione corrisponde alla durata restante della legislatura.

L'art. 9A, reiterando quanto affermato nell'art. I-20 TCost., stabilisce infine che il Parlamento elegge il Presidente e l'Ufficio di Presidenza fra i suoi membri. Nei negoziati svoltisi in occasione del Trattato Costituzionale, la proposta di fissare in cinque anni il mandato del Presidente non riuscì a passare. La carica pertanto potrebbe essere rinnovata nel corso della legislatura, il che permetterebbe di mantenere la prassi della rotazione fra esponenti delle principali famiglie politiche. Sta di fatto che, nella formulazione dell'art. 9A, la figura del Presidente non rientra nel computo del numero complessivo di componenti dell'Assemblea. Questa autonoma evidenza sarebbe sicuramente rafforzata da un mandato che coprisse l'intera legislatura, agevolando così lo sganciamento della figura del Presidente dalle dinamiche politiche dell'Assemblea di Strasburgo.

### 3. I poteri

Il Parlamento europeo vede accresciuti i suoi poteri e il suo ruolo nell'assetto istituzionale dell'Unione grazie all'elevazione della procedura di codecisione a procedura ordinaria di approvazione degli atti comunitari (art. 251 TFUE, che riprende l'art. III-396 TCost.). Introdotta per un numero limitato di materie dal Trattato di Maastricht, la procedura è stata progressivamente estesa ad altri settori con i Trattati di Amsterdam e di Nizza e diviene ora la regola tendenzialmente generale, applicandosi a gran parte delle materie già previste dai Trattati vigenti<sup>5</sup>, e alle nuove competenze che il Trattato di riforma conferisce all'Unione<sup>6</sup>.

La generalizzazione della codecisione va di pari passo con l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, senza però approdare a quella perfetta corrispondenza che era stata da molti auspicata.

---

<sup>3</sup> D'altronde, i risultati in termini di ripartizione dei seggi sarebbero stati sensibilmente differenti se, invece di basarsi sulla popolazione residente, il meccanismo di allocazione degli stessi si fosse basato sui cittadini residenti o sugli aventi diritto al voto. A fronte delle critiche e delle opposizioni avanzate, i relatori hanno in particolare affermato di non aver potuto utilizzare il criterio della cittadinanza per la nuova ripartizione dei seggi, non essendovi allo stato attuale una definizione concordata di tale criterio a livello europeo.

<sup>4</sup> Per un emiciclo di 751 seggi, quindi, i componenti del Parlamento europeo saranno suddivisi nel seguente modo: - Germania: - 3 seggi (nel nuovo Trattato, come detto, il tetto è fissato a 96 seggi, invece dei 99 previsti dal Trattato di Nizza), - Francia: + 2 seggi (74 rispetto a 72), - Regno Unito: + 1 (73 invece di 72), - Italia: + 1 (73 invece di 72), - Spagna: + 4 (54 invece di 50), - Polonia: + 1 (51 invece di 50), - Romania: *statu quo* (33), - Paesi Bassi: + 1 (26 invece di 25), - Grecia, Portogallo, Belgio, Ungheria e Repubblica ceca: *statu quo* (tutti 22), - Svezia: + 2 (20 invece di 18), - Austria: + 2 (19 invece di 17), - Bulgaria: + 1 (18 invece di 17), - Danimarca, Slovacchia, Finlandia: *status quo* (tutti 13), - Irlanda e Lituania: *status quo* (tutti 12), - Lettonia: + 1 (9 invece di 8), - Slovenia + 1 (8 invece di 7), - Estonia, Cipro, Lussemburgo: *statu quo* (tutti 6), - Malta: + 1 (6 invece di 5).

<sup>5</sup> Si segnalano in particolare la politica agricola comune, nonché lo spazio di libertà sicurezza e giustizia.

<sup>6</sup> Fra tali materie, lo sport (art. 176B TFUE), la protezione civile (art. 176H TFUE), lo spazio (art. 172bis TFUE).

Il Trattato di riforma, reiterando le previsioni del Trattato Costituzionale, prevede poi un ampio ventaglio di eccezioni alla procedura di codecisione, fra cui quelle in materia fiscale (art. 93 TFUE: unanimità e legge del Consiglio con mera consultazione del Parlamento europeo), di sicurezza sociale e di protezione sociale dei lavoratori (art. 137 TFUE), nonché in importanti settori della politica commerciale comune (art. 188C TFUE).

In tema di cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione di polizia, il TFUE ha apportato, invece, modifiche importanti alla procedura prevista dagli art. III-270 e III-271 TCost. (riconoscimento reciproco delle sentenze, definizione dei reati e delle sanzioni). Questa procedura consente ad ogni membro del Consiglio di sospendere la procedura legislativa ove ritenga che un progetto di legge in materia di cooperazione penale e di norme minime sulla definizione di reati e sanzioni incida «su aspetti fondamentali del suo ordinamento giudiziario penale». Con l'attivazione dell'*emergency brake* (letteralmente, freno di emergenza) gli Stati possono chiedere di sospendere la procedura e di investire della questione il Consiglio europeo, che entro quattro mesi può decidere di rinviare nuovamente il testo al Consiglio dei Ministri – ponendo fine così alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Nel TCost. in alternativa il Consiglio avrebbe potuto chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta. Se il Consiglio europeo non avesse preso alcuna iniziativa o se entro dodici mesi dalla presentazione da parte della Commissione una nuova proposta non fosse stata approvata, un terzo degli Stati membri avrebbero potuto procedere alla istituzione di una cooperazione rafforzata. Questa possibilità di un nuovo intervento della Commissione viene cancellata: nel caso in cui il Consiglio europeo non decida di rinviare il progetto al Consiglio, si attiva subito la procedura per la cooperazione rafforzata qualora almeno 9 Stati membri vogliano parteciparvi (artt. 69E e 69F TFUE).

Detta formulazione viene anche applicata *ex novo* agli art. 69I e 69J (Procura europea e cooperazione di polizia), con la differenza che l'iniziativa di investire il Consiglio europeo su una misura legislativa va presa da almeno un terzo degli Stati membri, qualora in Consiglio non si riesca a raggiungere l'unanimità. Viene inoltre inserita – per il solo art. 69J – una specifica previsione in base alla quale la procedura con cui viene investito il Consiglio europeo non si applica agli atti che costituiscono uno sviluppo all'*acquis* di Schengen.

Il meccanismo dell'*emergency brake* fa riemergere quei fattori di generale complessità nel procedimento legislativo ordinario che il nuovo Trattato sembrava aver superato. Pur precedendo l'unanimità, esso conferisce a qualsiasi Stato membro un'arma per rallentare, se non paralizzare, il processo decisionale anche in altre materie (ad es. art. 42 TFUE).

Sempre in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale, gli artt. 69H e 69K TFUE, sulla falsariga degli artt. III-273 e III-276 TCost., prevedono che il Parlamento europeo, insieme al Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, determini la struttura, il funzionamento, il campo di azione e i compiti rispettivamente di Eurojust e di Europol, prevedendo anche un controllo dell'attività degli stessi in capo allo stesso Parlamento europeo.

Per quanto riguarda, invece, le materie non rette dalla procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo vede spesso accresciuti i suoi poteri: ottiene un potere di consultazione su materie dove il suo ruolo era sino ad oggi inesistente ed è chiamato ad approvare (si tratta della procedura di «parere conforme») una serie di decisioni del Consiglio particolarmente rilevanti. Ci si riferisce in particolare all'attivazione della cosiddetta «clausola di flessibilità» di cui all'art. 308 TCE, in base alla quale, nel quadro delle politiche definite dai Trattati e al fine di raggiungere gli obiettivi che questa prevede, il Consiglio ha facoltà di intervenire deliberando all'unanimità, anche se i trattati non prevedono poteri di azione, fatta eccezione per decisioni in materia di politica estera e di difesa comune.

Ancora, il Parlamento acquisisce un ruolo significativo nella procedura di revisione dei trattati, specie laddove si stabilisce che solo con l'approvazione del Parlamento europeo il Consiglio europeo possa decidere che «l'entità delle modifiche» sia tale da non giustificare la convocazione di una Convenzione, come previsto in generale in sede di revisione costituzionale (art. 33 Trattato di Lisbona, riproduttivo dell'art. III-443 TCost., che sostituisce l'art. 48 TUE).

L'art. 268 TFUE, così come già previsto dall'art. I-53 TCost., modifica poi la procedura di bilancio, facendo cadere la distinzione tra spese obbligatorie e non, e rendendo così il PE pienamente partecipe della funzione di bilancio.

Per intendere il ruolo attribuito dai nuovi trattati al Parlamento europeo, l'esame dei suoi poteri deve essere integrato con quello della visione della democrazia rappresentativa che scaturisce dal nuovo Titolo II

relativo ai principi democratici dell'Unione, del regime degli atti dell'Unione disposto dalla sezione sugli atti giuridici dell'Unione inserita nel TFUE, oltre che, naturalmente, delle attribuzioni delle altre istituzioni.

## IL CONSIGLIO EUROPEO E IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO

### 4. *L'esigenza di un riassetto del sistema dei Consigli*

Il Consiglio europeo è l'unica istituzione “nuova” e non è un caso.

Il TCE non lo contempla (prima del 1993 si parlava soltanto di “vertici” dei Capi di Stato e di Governo) e anche il TUE non lo inserisce fra le istituzioni europee ma ne fa menzione, in maniera alquanto asistemica, nel Titolo I (art. 4), tra le “Disposizioni comuni” dell'Unione.

Il Trattato di Riforma, sulla falsariga del Trattato costituzionale, colloca a pieno titolo il Consiglio europeo nel quadro istituzionale dell'art. 9, dopo il Parlamento europeo e prima del Consiglio. La disciplina specifica è fornita dall'articolo 9 Trattato di Lisbona e dagli artt. 201 bis e 201 ter TFUE<sup>7</sup>. Il nuovo “sistema” dei Consigli prevede altresì la creazione di un presidente del Consiglio europeo a tempo pieno e con un mandato di lunga durata, la riforma del Consiglio dei ministri e delle sue formazioni.

La riforma della filiera consiliare era stata fortemente voluta dalla Convenzione europea, che considerava il Consiglio europeo come il luogo istituzionale più idoneo per fornire all'Europa i grandi indirizzi di politica interna e internazionale di cui ha bisogno.

Nei lavori della Convenzione era emerso chiaramente come la tendenza ad accumulare nei lavori del Consiglio europeo problemi anche minuti e spesso estranei alle sue attribuzioni rischiasse di trasformare questo organo di impulso politico in un'istanza di appello per la soluzione di questioni non risolte in sede amministrativa. Ed era pure emerso come i Consigli dei ministri di settore fossero ancora troppi (soltanto nel 2002 il Consiglio europeo di Siviglia li aveva ridotti a nove), discontinui nella loro conduzione politica a causa della rotazione semestrale delle presidenze, non coordinati tra loro. Con la conseguenza che decisioni con impatto su una pluralità di interessi pubblici sono unilateralmente adottate dai titolari di uno solo fra questi, mentre invece le decisioni ambientali non toccano solo l'ambiente e quelle sui trasporti non toccano solo i trasporti.

Nel frattempo ci si era accorti che alcune esigenze contenute nei due “pilastri intergovernativi” (politica estera e di difesa, politica di coordinamento giudiziario e di polizia), ma anche negli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona (quali la società dell'informazione, l'economia fondata sulla conoscenza, l'opportunità della formazione permanente per ciascun cittadino, il coordinamento dell'educazione superiore e della ricerca) non sempre possono trovare soddisfazione attraverso il classico metodo comunitario, che opera su impulso della Commissione. Più che di interventi normativi, obiettivi del genere hanno infatti bisogno di scelte politiche, di azioni comuni, di coordinamento di attività amministrative nazionali. In tali ipotesi, il percorso decisionale non avrebbe dovuto muovere dalla Commissione verso gli organi legislativi europei, ma richiede un impulso del Consiglio europeo (dove siedono i Primi ministri) nei confronti degli Stati membri, con verifiche e coordinamenti periodici nei Consigli dei ministri e con la collaborazione della stessa Commissione.

Il disegno originario della Convenzione può dirsi solo in parte riuscito, anche se costituisce ancor oggi la chiave di lettura per alcune innovazioni fondamentali, soprattutto in merito al Consiglio europeo e al suo presidente.

---

<sup>7</sup> Il testo dell'art. 201 bis TFUE (che non ha corrispondenti né nel TCE né nel TUE) è il seguente:

«1. In caso di votazione, ciascun membro del Consiglio può ricevere delega da uno solo degli altri membri.

Le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle deliberazioni del Consiglio europeo per le quali è richiesta l'unanimità.

2. Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo.

3. Il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno.

4. Il Consiglio europeo è assistito dal segretariato generale del Consiglio.».

## 5. Le funzioni, la composizione, il segretariato del Consiglio europeo. La sindacabilità (di alcuni) dei suoi atti

L'art. 9 B Tr. Rif. non si discosta molto, nella definizione dei compiti del Consiglio europeo, dall'art. 4 TUE (che però – come si è detto – non aveva inserito il Consiglio europeo tra le istituzioni della Comunità, nella parte V del TCE). Si riaffermano, quindi, le funzioni di impulso all'Unione e di definizione dei suoi orientamenti e delle sue priorità politiche generali (quella sulle priorità è l'unica innovazione rispetto ad Amsterdam). E si specifica, per rassicurare coloro che temevano l'istituzione di un organo intergovernativo troppo potente, che il Consiglio europeo “non esercita funzioni legislative”.

Quanto alla composizione, si prevede che i membri del Consiglio europeo non siano più assistiti necessariamente, come ora, dai ministri degli esteri degli Stati membri, ma “da un ministro”, che potrà quindi essere quello via via competente per le varie questioni trattate all'ordine del giorno. Questa previsione accresce la connotazione squisitamente politica e “a tutto campo” del Consiglio europeo, stemperandolo da quella connotazione diplomatica che ancor oggi lo pervade ed evidenziandone la idoneità a dare all'Unione “gli impulsi necessari al suo sviluppo” e a definirne “gli orientamenti e le priorità politiche generali” nei settori su cui l'Unione abbia competenza.

Riguardo al funzionamento interno del Consiglio europeo, l'art. 201 bis TFUE prevede, al pari degli artt. 205 e 206 TFUE per il Consiglio dei ministri, la possibilità di (un solo) voto su delega per i membri del Consiglio europeo, l'irrelevanza delle astensioni per l'adozione di determinazioni per le quali è richiesta l'unanimità, la maggioranza semplice per l'adozione delle regole procedurali e del regolamento interno nonché la possibilità di ascoltare il presidente del Parlamento europeo.

Il par. 4 dell'art. 201 *bis*, secondo cui il Consiglio europeo “è assistito dal segretariato generale del Consiglio” (dei ministri), appare comunque preferibile alla creazione di una struttura burocratica autonoma per il Consiglio europeo. Una burocrazia, quella del Consiglio, certo già esistente ma che sinora – pur dimostrando grandi qualità – è rimasta confinata in ruoli più marginali dal sistema di rotazione delle presidenze, in cui ogni Stato membro gestisce il semestre con le proprie strutture tecniche nazionali. Tale ruolo appare destinato a crescere notevolmente con il conferimento alla burocrazia consiliare del compito di assistere un organismo nuovo, dotato di un presidente di lunga durata e autonomo rispetto ai Primi ministri degli Stati membri. A ciò si aggiunga la espressa previsione dell'art. 3 del “Progetto di decisione europea del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio” allegato ai trattati, secondo cui gli Stati membri che esercitano la presidenza del Consiglio dei ministri adottano “con l'assistenza del segretariato generale del Consiglio” tutte le disposizioni utili all'organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio medesimo.

È ovviamente auspicabile che il rapporto tra le strutture del Consiglio e quelle della Commissione resti improntato alla leale collaborazione ora esistente; su questo, come su molte altre cose, giocherà un ruolo cruciale – nella individuazione degli spazi da occupare e di quelli da lasciare liberi – lo “stile” del presidente del Consiglio europeo nei rapporti con il presidente della Commissione. Così come sarà tutto da costruire il rapporto tra il presidente del Consiglio europeo con i presidenti delle singole formazioni dei Consigli dei ministri, dove il fattore oggettivo di coordinamento costituito dalla struttura burocratica unitaria viene compensato da un forte ritorno alla logica degli equilibri interstatali nel sistema delle *team presidencies* (cfr. parr. 10-11).

La sottoposizione degli atti del Consiglio europeo “destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi” al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia (artt. 230 e 232 TFUE, già artt. III-365 e III-367 TCost.) riflette la commendevole intenzione di evitare, per la sola istituzione del Consiglio europeo, un regime di piena insindacabilità dei suoi atti, ma potrebbe contrastare con lo spirito della riforma. Se si ritiene davvero che il Consiglio europeo si concentrerà su un ruolo di impulso e di definizione degli obiettivi, allora si è introdotto un singolare controllo giurisdizionale su atti squisitamente politici, che la Corte farà fatica ad attuare. Se invece, come è forse più verosimile, si è ritenuto che il Consiglio europeo continuerà ad interessarsi di questioni specifiche, capaci di incidere su situazioni giuridiche soggettive, è stato corretto aprire la via della tutela giustiziale, ma a costo di diminuire l'innovatività del disegno istituzionale.

## 6. Il Presidente del Consiglio europeo

Il presidente del Consiglio europeo (art. 9 B, parr. 5 e 6, del Trattato di Lisbona) è l'unica figura stabile, insieme all'Alto rappresentante, nel sistema consiliare.

L'attribuzione al presidente del Consiglio europeo di un mandato di lunga durata risponde anzitutto alla esigenza di fornire continuità all'operato di questa istituzione e alle sue funzioni di impulso politico, divenuta improrogabile con l'allargamento dell'Unione a 27 Stati. Coerentemente, l'art. 9B, par.5, prevede un mandato, rinnovabile una sola volta, di una durata di due anni e mezzo, analoga a quella del presidente del Parlamento e pari alla metà del mandato della Commissione.

Una seconda esigenza era di fornire al presidente del Consiglio europeo intensità di azione e autorevolezza: a ciò provvede la sua connotazione di presidente "esterno", diverso dalle persone dei Primi ministri che ne sono componenti, e "a tempo pieno". Pertanto, l'art. 9 B, par. 6, terzo comma, prevede l'incompatibilità delle funzioni di presidente del Consiglio europeo con un mandato nazionale, così scartando l'ipotesi del "presidente interno", avanzata inizialmente da alcuni (tra cui i Paesi del Benelux), che non avrebbe potuto garantire l'impegno sufficiente per espletare le sue funzioni.

La disposizione risponde infine all'esigenza di delimitare i poteri del presidente del Consiglio, anche al fine di garantire ruolo e funzioni delle altre istituzioni e soprattutto della Commissione. In questo senso è opportuna la previsione secondo cui il presidente del Consiglio europeo assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo in cooperazione con il presidente della Commissione (art. 9 B, par. 6, primo comma, lett. b)). Analogamente, è specificato che la rappresentanza esterna assicurata dal presidente del Consiglio europeo si limita alle "materie relative alla PESC" e, quindi, non incide sulle competenze esterne della Commissione (esplicitate al par. 1 dell'art. 9 D). Sono anche fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante, che conferma così l'autonomia che gli deriva dal "doppio cappello".

In questo modo, almeno sulla carta, il presidente si configura come un *chairman* avente la funzione di "presiedere e animare i lavori del Consiglio europeo" (art. 9 B, par. 6, primo comma) nonché di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni (art. 9 B, par. 6, primo comma, lett. d)).

Il fatto è che, nei lavori preparatori del TCost., mancò il coraggio di prevedere in prospettiva l'unificazione delle funzioni di presidente del Consiglio europeo e di presidente della Commissione. Anche se quasi tutti erano convinti della impossibilità di fondere subito tali due figure, molti pensavano che vi si potesse giungere in futuro, prevedendo adeguati accorgimenti in tal senso ed enfatizzando quella dimensione temporale che – nella politica europea molto più che nelle politiche nazionali – può dirimere contrasti e consentire il formarsi di nuovi equilibri se la via è già tracciata con grande anticipo, come è avvenuto per l'Euro e per l'allargamento. La mancata previsione è in parte compensata dal fatto che i due mandati non sono dichiarati incompatibili (come si è detto, la carica di Presidente del Consiglio europeo lo è invece con mandati nazionali). L'unificazione delle due figure è dunque di fatto già possibile, anche se, sempre di fatto, la diversificazione delle burocrazie e il notevole rafforzamento di quella del Consiglio non la agevolano.

L'altra grande incognita nel funzionamento del nuovo presidente del Consiglio europeo è costituita dai suoi rapporti con i presidenti delle varie formazioni dei Consigli dei ministri, poiché è sul Consiglio che si colloca il baricentro del sistema consiliare (cfr. par. 13).

## IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nei nuovi trattati, la maggior parte delle disposizioni del Trattato Costituzionale relative al Consiglio sono rimaste invariate. La vera novità riguarda la tempistica dell'applicazione del sistema di voto a maggioranza qualificata, sottoposto ad uno scadenziario preciso, a partire dal 1° novembre 2014, e accompagnato da un periodo transitorio, tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017, in cui gli Stati potranno "congelare" le decisioni dell'Unione mediante l'applicazione del meccanismo di Ioannina.

### 7. Le funzioni legislative e quelle di indirizzo politico

L'art. 9C del Trattato di Lisbona raggruppa e riproduce le disposizioni che nel Trattato Costituzionale erano contenute agli artt. I-23, I-24 e I-25, ed enuncia le funzioni del Consiglio dei ministri in termini

alquanto diversi da quelli dell'art. 202 TCE, che attribuisce al Consiglio il "coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri" e un generale "potere di decisione". Il Trattato di riforma, infatti, dispone che il Consiglio esercita, "congiuntamente al Parlamento europeo", la "funzione legislativa e di bilancio". A questa seguono le "funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento", senza specificarne le materie, ma "alle condizioni stabilite dai trattati". Scompare, nel testo dell'articolo, il riferimento alle "competenze di esecuzione delle norme", come già nel Trattato costituzionale, che ora ex art. 202 TFUE il Consiglio conferisce alla Commissione e che, in casi specifici, può riservare a sé.

Questo passaggio riflette il disegno, già presente nel Trattato Costituzionale, atto a separare e riordinare i poteri tra le istituzioni dell'Unione, conferendo al Consiglio una funzione legislativa generale in *pendant* perfetto con quelle del Parlamento europeo di cui all'art. 9A Trattato di Lisbona. Sotto tale profilo si accentua la separazione di ruoli con il Consiglio europeo, le cui funzioni escludono espressamente quelle legislative.

Si conservano poi, in capo al Consiglio dei ministri, funzioni "di definizione delle politiche e di coordinamento" per quelle parti della costruzione europea che non richiedono interventi di carattere normativo. Poiché anche queste sono funzioni di carattere generale, il Trattato di riforma, ricalcando il Trattato Costituzionale, evita ogni riferimento a singole materie, compresa la politica economica.

Tutto il lavoro del Consiglio dei ministri si dovrebbe pertanto sviluppare intorno a due ruoli-chiave: legislativo e politico/di coordinamento interstatale. Si esclude ogni riferimento alle funzioni esecutive, che divengono di competenza "propria" della Commissione e non più ad essa conferite dal Consiglio, anche se – con una certa contraddizione – l'art. 249C, par. 2, TFUE prevede l'attribuzione di compiti esecutivi al Consiglio "in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli artt. 11 e 13 del trattato sull'Unione europea", che si riferiscono alla PESC.

Questo assetto innovativo avrebbe, però, richiesto una attuazione coerente nella disciplina della composizione del Consiglio e delle sue formazioni, a cominciare dalla riduzione delle formazioni del Consiglio dei ministri e dalla concentrazione delle funzioni legislative in una sola formazione, per limitare le funzioni politiche ai soli settori che richiedono interventi prevalentemente non normativi (esteri, economia, giustizia e sicurezza). Su questo, come adesso vedremo, il gioco degli interessi nazionali già negoziati nel 2004 ha però fatto valere tutto il suo peso.

## 8. La composizione e le formazioni

La composizione del Consiglio dei ministri (art. 9C, par. 2, Trattato di Lisbona, che reitera l'art. I-23, par. 2, TCost.) rispecchia quella prevista nell'art. 203 TCE, secondo cui esso è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro "a livello ministeriale". Una delle novità più significative è quella che afferma la maggioranza qualificata come regola generale (art. 9C, par. 3, Trattato di Lisbona, corrispondente all'art. I-23, par. 3, TCost.), relegando ad alcuni settori il ricorso all'unanimità.

Quanto alla disciplina delle formazioni del Consiglio, l'art. 9C, par. 6, Trattato di Lisbona esordisce affermando che "Il Consiglio si riunisce in varie formazioni", e menziona specificamente solo due formazioni: si tratta del Consiglio "Affari generali" e del Consiglio "Affari esteri", che scindono due funzioni, diverse fra loro, ora concentrate in un'unica, imponente formazione: il CAGRE (Consiglio affari generali e relazioni esterne). La separazione rende meno forte la connotazione diplomatico-negoziale del CAG (Consiglio affari generali) che ha sinora caratterizzato la preparazione delle riunioni dei Primi ministri e appare coerente con la possibilità di associare altri ministri alle riunioni del Consiglio europeo.

Entrambe le formazioni presentano caratteri peculiari rispetto alle altre: la prima è in posizione quasi sovraordinata, la seconda è l'unica a conduzione "esterna".

Il CAG ha compiti di coordinamento dei lavori delle altre formazioni (*rectius*, ne "assicura la coerenza dei lavori") e di preparazione e di *follow up* delle riunioni del Consiglio europeo. Questi ultimi compiti avvengono "in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione".

Il Consiglio affari esteri (CAE) elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione. La previsione di una formazione *ad hoc* per il Consiglio affari esteri, presieduta dall'Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione, va salutata con favore, vista la debolezza storica dell'Unione nella politica estera mondiale.

Lo stesso articolo 9 C, al par. 9, prevede poi di demandare ad una "decisione europea" del Consiglio europeo la definizione dell' "elenco delle altre formazioni del Consiglio", chiarendo espressamente che per

tale decisione è sufficiente la “maggioranza qualificata” (in linea con quanto previsto dall’art. I-24, par. 4 e 7, TCost.).

L’assetto finale pone di fatto nel nulla l’auspicata riduzione delle formazioni settoriali. A parte l’inserimento “programmatico” dell’art. 9C, par. 6, comma 1, il nuovo riferimento ad un “elenco” di formazioni fa trasparire quasi plasticamente l’incremento quantitativo rispetto alla più lieve espressione “altre formazioni” che era contenuta nel progetto di trattato costituzionale della Convenzione.

### 9. *L’esercizio della funzione legislativa*

Come si è visto, nel Consiglio dei ministri è stata incardinata una funzione legislativa generale, da esercitare insieme con il Parlamento europeo.

L’esercizio della funzione legislativa e la conseguente scelta in merito all’assetto da conferire alle diverse formazioni del Consiglio aveva creato lunghi dibattiti già in occasione dei negoziati per il Trattato Costituzionale. Il testo del Trattato di riforma, che ricalca in questo senso il Trattato Costituzionale, non reca alcuna innovazione sostanziale in tema di esercizio delle funzioni legislative da parte del Consiglio.

L’art. 9C, par. 8, Tr. Rif. si limita a ribadire 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”. La speranza è che, in assenza di ulteriori progressi, questa differenza di forme possa almeno contribuire ad approfondire nel tempo una distinzione sostanziale tra le varie funzioni esercitate – legislativa, politica e di coordinamento, esecutiva – che oggi appare ancora sfocata.

La figura del Consiglio affari legislativi, su cui a lungo si dibatté in sede di Convenzione per la stesura del Trattato Costituzionale, era sì un’assoluta novità nel sistema istituzionale dell’Unione, ma non certo oscura. E il ruolo del ministro-membro permanente di questa “Camera degli Stati” non sarebbe stato incompatibile con la sua appartenenza al Governo nazionale, alla pari con i ministri da lui coordinati in sede di Unione, né con la sua responsabilità politica verso il Parlamento nazionale.

Forse, dietro certe diffuse dichiarazioni di incomprensione, si cela il desiderio di conservare un sistema in cui ogni ministro di settore è “legislatore unico” per la sua materia insieme con i suoi omologhi europei, in una formazione consiliare specializzata – ove l’esercizio delle funzioni legislative si affianca a quelle politiche, di indirizzo e, attualmente, anche esecutive –, e in assenza di confronto con i rappresentanti degli altri interessi pubblici coinvolti.

Per assicurare tale confronto, non si rivela funzionale neppure il COREPER (Comitato di rappresentanti permanenti dei Governi degli Stati membri), menzionato dall’art. 9C, par. 7 (già art. I-24 par. 5, TCost.) e dall’art. 207 TFUE (già art. III-344 TCost.). Si tratta di un organismo essenziale, essendo l’unico di livello non politico da cui passano effettivamente tutte le attività del Consiglio. Ma non è assistito sistematicamente da esperti di legislazione – caratterizzanti, giustamente, le burocrazie parlamentari più di quelle diplomatiche –, e la sua funzione è di gestire i conflitti di interessi tra i diversi Stati membri nell’ambito di un dato settore, non di coordinare i Ministeri di diversi settori dello stesso Paese per la fase ascendente del procedimento di formazione della normazione europea.

La rinuncia ad una concentrazione delle funzioni legislative in una sola formazione consiliare costituisce una delle principali lacune del riassetto istituzionale. Privando l’Unione dell’embrione di una “Camera degli Stati” da affiancare alla “Camera dei cittadini” nel procedimento di formazione delle leggi europee, essa impedisce ai cittadini europei di identificare con certezza i responsabili della legislazione di cui subiscono gli effetti e vanifica parzialmente l’affermazione del principio di separazione dei poteri implicita nel regime degli atti giuridici e nella inclusione dello “Stato di diritto” tra i valori dell’Unione. Si conferma, così, la *political asymmetry* della normazione comunitaria, per cui ogni formazione consiliare ha funzioni legislative settoriali, senza un effettivo confronto con le istanze politiche controinteressate né la collegialità tipica dei Governi nazionali.

### 10. *Le regole di esercizio della Presidenza del Consiglio*

Un altro profilo della disciplina del Consiglio dei ministri molto discusso in sede CIG 2004 e la cui disciplina è stata poi rifiuta nel Trattato di riforma ha riguardato le modalità di assegnazione delle

presidenze delle formazioni del Consiglio. La questione si è rivelata una delle fonti di maggiore conflittualità di tutto il negoziato.

In quell'occasione, apparve subito chiara l'estrema difficoltà, per i Governi, di conciliare – in una Unione ampliata – la parità di accesso alla funzione presidenziale con le esigenze di coerenza, continuità, visibilità, efficace coordinamento dell'azione interna ed esterna dell'Unione. Il dibattito fu inoltre complicato dalla incidenza di altri temi istituzionali quali il ruolo del futuro Alto Rappresentante dell'Unione (alcuni Paesi contrastarono fortemente la sua presidenza del Consiglio affari esteri) e quello del presidente del Consiglio europeo, vista la volontà di tutti i Paesi medio-piccoli di escluderlo da qualsiasi ruolo di coordinamento dell'azione consiliare.

Tra i modelli lasciati aperti dalla Convenzione, quello delle *team presidencies* aveva ricevuto subito un sostegno ampiamente maggioritario.

L'art. 9C, par. 9, Trattato di Lisbona, reiterando l'art. I-24, par. 7, TCost., si limita ad esplicitare il principio della *equal rotation* prevedendo un "sistema di rotazione in condizioni di parità". Tutto il resto è demandato ad una decisione europea del Consiglio europeo, adottata anch'essa "a maggioranza qualificata".

La Dichiarazione n. 3, concernente la "Decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio", allegata al Trattato di riforma, disegna poi un sistema di *team presidencies* con cadenza di un anno e mezzo.

L'articolo 1, par. 1, della Dichiarazione dispone che la presidenza del Consiglio – con la eccezione del Consiglio affari esteri, in cui ha resistito il criterio della presidenza "esterna" deciso dalla Convenzione – "è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo consecutivo di diciotto mesi". Per la composizione dei *team* di tre Stati si applica un "sistema di rotazione paritaria", "tenendo conto della diversità" degli Stati e "degli equilibri geografici nell'Unione".

In secondo luogo, si prevede 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 e che "gli altri membri del gruppo assistono la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base di un programma comune" (art. 1, par. 2). Si è peraltro aggiunto che "i membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative", pur nel rispetto delle "condizioni di parità" stabilite dall'art. 9C, comma 9.

In terzo luogo, la presidenza del COREPER è significativamente attribuita allo Stato che presiede, volta per volta, il Consiglio affari generali, mentre la presidenza degli altri organi preparatori delle varie formazioni del Consiglio spetta, salva una decisione contraria del Consiglio, al membro del gruppo che esercita la presidenza della relativa formazione, e quella del comitato politico e di sicurezza è esercitata da un rappresentante del ministro degli affari esteri dell'Unione (art. 2).

In quarto luogo, la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio vanno assicurate dal Consiglio affari generali, in collaborazione con la Commissione, nel quadro di una non meglio specificata "programmazione pluriennale"; e a conferma del peculiare ruolo di coordinamento del CAG (potenziato, per ciascuno Stato, dalla connessa presidenza del COREPER), si affianca l'attribuzione al segretariato generale del Consiglio del compito di assistere tutti gli Stati membri che esercitano la presidenza nell'adottare "tutte le disposizioni utili all'organizzazione e al buon andamento dei lavori del Consiglio" (art. 3).

E' vero che il compromesso sul punto appariva all'inizio uno tra i più difficili da raggiungere. E tuttavia alcuni limiti della soluzione appaiono manifesti. Così come avvenne per il Trattato Costituzionale, dove si assistette a una "decostituzionalizzazione" sia del periodo di durata annuale delle presidenze sia dei criteri della loro assegnazione, anche nel Trattato di riforma la discrezionalità del Consiglio europeo, che in questo caso decide anche a maggioranza qualificata, viene ad espandersi.

Occorre aggiungere che i criteri di rotazione paritaria degli Stati membri consistono nella diversità degli Stati e negli equilibri geografici in seno all'Unione, essendo caduto quello degli "equilibri politici" che era contenuto non a caso nel progetto della Convenzione. Un sistema di presidenze irreggimentato in *team* fissi di tre Stati membri si presta a perplessità consistenti, per le conseguenze che potrà provocare sull'efficienza dell'intero esecutivo dell'Unione, compreso il neo-istituito presidente del Consiglio europeo, non meno che sulle possibilità di rilancio della dimensione politica dell'Unione. L'exasperazione dell'esigenza di garantire tutti gli Stati membri in modo uguale ha generato un complesso sistema di spartizione delle presidenze dominato da automatismi e di fatto non scalfito dal riferimento dei criteri di equilibrio e rappresentatività tra i Paesi per la costituzione dei *team*. Si vanifica, così, l'intento della Convenzione di costituire un sistema più flessibile di avvicendamento delle presidenze, in cui la "rotazione

in condizioni di parità” fosse accompagnata da altri criteri di scelta degli Stati, a tutto vantaggio dell’efficienza generale. E il riferimento alla programmazione pluriennale, in assenza di ulteriori specificazioni, rende ancor più complesso il meccanismo.

La decisione di elevare a diciotto mesi la durata dei *team* e conseguentemente a sei mesi la presidenza del CAG, a parte la ricordata disarmonia col ciclo annuale di bilancio, non abbrevia ma non rende neppure più lunga l’attuale cadenza semestrale per la presidenza del CAG. Tale cadenza, negli equilibri effettivi di potere, sembra acquistare un’importanza maggiore di quella, di diciotto mesi, fissata per i *team*. Ne risulta dimezzata la cadenza annuale nella conduzione del sistema consiliare che la Convenzione aveva fissato per assicurare un minimo di continuità politica in un’Europa allargata a 25 Stati.

La presidenza del CAG costituirà il momento di massimo potere a livello europeo per uno Stato membro (e, per gli Stati piccoli e nuovi, anche di visibilità). Questo potrà, di fatto, comportare ritorno a un meccanismo familiare a chi ha lavorato alla CIG: quello delle attuali presidenze di turno semestrali.

Il ritorno di fatto ad una turnazione semestrale della conduzione dell’Unione, ritenuta inadeguata per l’Unione allargata, sarebbe già di per sé criticabile. Ma il sistema progettato appare più frammentato e debole di quello vigente, dove almeno lo Stato che ha la presidenza di turno presiede contestualmente tutti i Consigli di settore e il Consiglio europeo. La stretta parità all’interno dei *team* a durata di diciotto mesi contrasta infatti col ruolo di coordinamento affidato ad un CAG con presidenze semestrali, a tutto discapito di quella “coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio” enunciata dall’art. 9C, par. 6, comma 2 (che ripete l’art. I-24, par. 2, TCost.) ma oggi assicurata principalmente dalla concentrazione in un solo Paese di tutte le presidenze dei Consigli settoriali, destinata a scomparire. E la presidenza del (solo) CAG non avrebbe neppure la portata “mediatica” della “presidenza di turno dell’Unione Europea”, che oggi comporta almeno il vantaggio di riavvicinare l’Europa al suo territorio e ai suoi cittadini, anche ai più lontani da Bruxelles.

#### 11. *I nuovi rapporti tra Consiglio europeo e Consiglio dei ministri*

Col nuovo sistema di *team presidencies* e col ritorno alla parcellizzazione delle funzioni legislative del Consiglio si è poi approfondita la separazione tra il Consiglio europeo e il “Consiglio” vero e proprio, quello dei ministri, e si è spostato a favore di quest’ultimo il baricentro dell’intero sistema consiliare.

Il presidente del Consiglio europeo non ha un ruolo espresso sull’andamento delle varie formazioni del Consiglio dei ministri, che invece fanno capo al Consiglio affari generali. Il presidente di turno di quest’ultimo diviene l’interlocutore privilegiato – con una cadenza semestrale per nulla nuova – nei confronti del presidente del Consiglio europeo e, in qualche modo, il capofila degli interessi degli Stati membri. I compiti di coordinamento del CAG e della sua presidenza – collegata con quella del costituzionalizzato COREPER – lo pongono in posizione di sovraordinazione o almeno di supervisione sugli altri consigli di settore, il cui rilievo è inversamente proporzionale al numero.

Il parziale ritorno al passato delle presidenze di turno semestrali non appare, poi, privo di contraddizioni.

Se il Consiglio europeo non ha alcun ruolo di coordinamento nei confronti del Consiglio dei ministri, poiché tutto avviene all’interno di quest’ultimo, lo Stato che presiede il CAG, come si è detto, non ha tutti gli strumenti di coordinamento effettivo del semestre di cui dispone l’attuale presidente di turno, al cui Stato spetta una presidenza forte, che si estende al Consiglio europeo e a tutte le formazioni ministeriali e mobilita ogni semestre gran parte della burocrazia nazionale, diplomatica e non. Ad uscire indebolito è proprio il ruolo della “presidenza” *tout court* di tutti i consigli, in un momento in cui l’allargamento degli Stati membri a 27 richiede una conduzione più forte dei consessi interstatali, e nonostante la creazione della figura del presidente del Consiglio europeo prefiguri il contrario.

Se il presidente del Consiglio europeo è stato ricondotto ad un ruolo di *chairman* il più asettico possibile, la sua figura comporrà comunque l’innesto, nel sistema sinora conosciuto, di un soggetto “esterno” e a tempo pieno, non incompatibile con altre cariche istituzionali europee, che condurrà riunioni di Primi ministri e che potrà avvalersi di una burocrazia autonoma rispetto a quelle nazionali, comune a tutto il sistema consiliare.

L’effetto complessivo potrebbe condurre ad una ulteriore frammentazione e difficoltà di *governance* del sistema. E’ un rischio che sembra prevalere su quello, paventato da alcuni, di un generale rafforzamento degli organi consiliari a scapito delle altre istituzioni dell’Unione.

Ma la storia dell'integrazione europea ha dimostrato che le persone che ricoprono le cariche istituzionali sanno "fare sistema" ben al di là del ruolo disegnato dai Trattati per i loro organismi. È avvenuto per la Corte di giustizia e per la Commissione, sta avvenendo per il Parlamento e per la Banca Centrale, potrà avvenire per il presidente del Consiglio europeo (con l'aiuto dell'Alto Rappresentante per la politica estera).

C'è da augurarsi che il futuro *chairman* del Consiglio europeo, libero da ogni altra incombenza, possa dedicarsi a ricondurre le istanze nazionalistiche (necessarie in un'istituzione rappresentativa degli Stati membri) a voci di una polifonia coerente, se non sempre armoniosa. Dialogando con il *team* di Stati presidenti del Consiglio e soprattutto con il presidente di turno del CAG, potrebbe instaurare un rapporto di preparazione/*follow up* del Consiglio europeo tale da costituire un canale di continuità tra un *team* e l'altro, ma anche tra un semestre e l'altro.

Anziché agire da camera di compensazione degli Stati e da freno delle iniziative della Commissione, il nuovo Consiglio europeo e il riformato Consiglio dei ministri potrebbero così acquisire coerenza di indirizzi, imprimendo all'Europa lo slancio politico che oggi la storia e i suoi cittadini le richiedono.

## IL SISTEMA DI VOTAZIONE A MAGGIORANZA QUALIFICATA

### 12. Le "passerelle"

L'aver mantenuto la maggioranza qualificata quale regola generale per le deliberazioni del Consiglio dei ministri, come previsto nel Trattato costituzionale, è un ulteriore segno della volontà di mantenere una certa "costituzionalizzazione" dell'Unione europea anche nel Trattato di riforma (art. 9C, par. 3, che riprende l'art. I-22, par. 3, TCost.). In luogo di una regola di voto per ogni procedura, per il Consiglio vale la regola generale della maggioranza qualificata, così come per il Parlamento europeo vale quella della "maggioranza dei suffragi espressi", affermata nell'art. 198 TFUE.

Oltre a rendere visibili i settori su cui continua a valere l'unanimità (politica estera e politica fiscale), l'aver affermato la maggioranza qualificata e la codecisione quali regole generali mostra il carattere residuale dell'unanimità e dello strumento della legge del Consiglio nell'assetto decisionale previsto dal Trattato di riforma. Di più, secondo la "disposizione passerella" dell'art. 33 (che ripropone l'art. III-444 TCost.), il Consiglio europeo può decidere all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta, che la regola della maggioranza qualificata si estenda ai settori previsti nel TFUE e nel titolo V del TUE. In tal caso, "ogni iniziativa è trasmessa ai parlamenti nazionali" che entro sei mesi possono bloccare l'iniziativa del Consiglio. La procedura è "a rime obbligate", poiché può essere attivata solo per approdare alla regola generale, permettendo di procedere a così significativi cambiamenti senza avviare il procedimento di revisione dei trattati, e passare quindi per la convocazione di una Convenzione e di una Conferenza Intergovernativa e soprattutto per le ratifiche degli Stati membri.

### 13. Dalla ponderazione dei voti alla doppia maggioranza.

Rimane il problema di definire i criteri per la determinazione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio. La soluzione a regime a partire dal 1° novembre 2014 è quella della doppia maggioranza, stabilita secondo i criteri che a brevi si diranno.

Il sistema di ponderazione dei voti regolato dal Trattato di Nizza<sup>8</sup> era molto caro ad alcuni paesi come la Spagna e la Polonia, che si vedevano riconosciuto un numero di voti (27) di poco inferiore a quello dei quattro paesi più popolosi dell'Unione (29). La Spagna si trova così ad avere nei Trattati vigenti due soli voti meno della Germania, nonostante abbia circa la metà della popolazione. Questo sovradimensionamento nasce dalla rigida posizione negoziale assunta da Madrid a partire dal Consiglio europeo di Amsterdam del 1997. Fu il rifiuto spagnolo a impedire che venisse accolto all'ultimo momento il sistema della doppia

---

<sup>8</sup> La ponderazione dei voti regolata nel Trattato di Nizza ha aggiornato il tradizionale criterio di riparto fra Stati dei voti in Consiglio consentendo ai paesi più popolati di recuperare quella forza voto che si era ridotta con i successivi allargamenti, dal momento che il voto, in tutti gli allargamenti precedenti, veniva attribuito con la cosiddetta "estrapolazione semplice". Essendo gli aderenti paesi poco popolati, con l'eccezione del Regno Unito e della Spagna, l'applicazione del sistema aveva comportato nel tempo una progressiva attenuazione del peso dei "Grandi".

maggioranza. Già a Ioannina, nel 1994, la Spagna aveva ottenuto un rafforzamento indiretto delle sue capacità di blocco (il cd. Compromesso di Ioannina prevede, a fronte di una minoranza di blocco fissata a 26 voti, che in caso di opposizione all'assunzione di una decisione da parte di Stati membri che rappresentano da 23 a 25 voti, la decisione, che pur potrebbe essere assunta, viene rinviata, nel tentativo di raggiungere una più ampia base di accordo).

La questione del superamento del sistema di Nizza è stata sicuramente la più controversa fra quelle emerse in sede negoziale già per il Trattato Costituzionale e, poi, durante il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

Dalle opposte spinte nasce il compromesso cristallizzato nell'art. 9C, par. 4: "la maggioranza qualificata è pari al 55% dei membri del Consiglio, che comprendono almeno il 65% della popolazione dell'Unione". A differenza che nei Trattati vigenti, nel calcolo della maggioranza non si fa riferimento al numero dei voti, ma al numero degli Stati, per cui le astensioni non sembrano computate nella definizione della maggioranza.

L'art. 9C definisce poi la "minoranza di blocco", che deve includere almeno 4 membri del Consiglio. Ciò da un lato facilita il processo decisionale e dall'altro garantisce i paesi più piccoli. I tre Stati più popolosi, infatti, rappresentando più del 35% della popolazione, avrebbero potuto, in assenza di tale previsione, bloccare ogni decisione. La clausola fuga pertanto i timori di un direttorio fra i tre maggiori paesi dell'Unione.

Peraltro, ove l'atto da approvare non tragga origine da una proposta della Commissione, di regola promotrice di ogni atto dell'Unione, o dell'Alto rappresentante per la politica estera, l'art. 9C, par. 4, prevede una maggioranza più alta: "il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione"<sup>9</sup>.

Il Protocollo n. 10 sulle disposizioni transitorie specifica poi che dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017 una regola transitoria permetterà a ciascun membro del Consiglio di richiedere l'applicazione delle attuali regole di Nizza, qualora la proposta in questione sia di particolare interesse per quello Stato membro (art. 3).

Infine, nelle Dichiarazioni allegate al Trattato di riforma, si stabilisce la base legale per il cosiddetto Compromesso di Ioannina modificato, prevedendosi la possibilità per una minoranza di Stati di richiedere il posponimento e il riesame di una decisione nel caso in cui questi Stati si oppongano ad una determinata decisione, ma non siano in numero sufficiente per costituire una minoranza di blocco (art. 4). Secondo quanto affermato dalla Presidenza tedesca durante i negoziati del giugno 2007, tale posponimento non corrisponderebbe in alcun modo ad un potere di veto ma permetterebbe ai membri del Consiglio di disporre di più tempo per costruire un maggiore consenso in relazione ad una specifica decisione. La nuova versione del compromesso di Ioannina, quindi, stabilisce la possibilità, per gli Stati membri che costituiscano i 3/4 della popolazione o del numero di membri necessario per costituire una minoranza di blocco, di richiedere al Consiglio di proseguire nel proprio lavoro al fine di trovare un più ampio consenso. Il deferimento della decisione dovrebbe essere compiuto "entro un termine ragionevole senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dalla legge dell'Unione".

## LA COMMISSIONE

### 14. *Profili introduttivi*

Il ricco quadro delle istituzioni dell'Unione annovera dopo il Parlamento europeo, il Consiglio europeo ed il Consiglio, e prima di altre, la Commissione europea. Il Tr. Rif. dedica agli aspetti principali della sua disciplina l'articolo 9 D, e una serie di altre disposizioni contenute nel TFUE. La disciplina così dettata presenta, in continuità sostanziale con il TCost., alcuni profili innovativi, più o meno importanti, che

---

<sup>9</sup> La disposizione si applica in particolare agli atti adottati su iniziativa degli Stati membri in materia di giustizia e affari interni, alle iniziative del Consiglio in materia di politica estera e di sicurezza comune, agli atti adottati nel quadro della politica economica e monetaria su raccomandazione della Commissione o della Banca centrale, alle proposte del Parlamento europeo relative alla sospensione o al ritiro di uno Stato membro.

toccano i diversi aspetti della regolamentazione della Commissione: il catalogo delle competenze, la composizione, il procedimento di nomina e la responsabilità, le competenze del presidente.

### *15. Il catalogo delle competenze*

Profili innovativi presenta in primo luogo il catalogo delle competenze. Rispetto all'attuale art. 211 TCE, nuova si presenta innanzitutto la formula di apertura, con la quale si supera la riduttiva espressione risalente al Trattato originario –“al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune”- e si riconosce alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione, ossia gli obiettivi elencati nell'art 3 Trattato di Lisbona, e la possibilità di adottare le iniziative appropriate a tal fine.

Tra queste ultime spicca la competenza ad esercitare l'iniziativa legislativa in via esclusiva, ad esclusione delle ipotesi in cui i trattati non dispongano diversamente. Il monopolio dell'iniziativa legislativa viene accompagnato, peraltro, dalle già conosciute ipotesi di iniziativa indiretta, ossia dai casi in cui il Parlamento europeo (art. 192 TFUE), il Consiglio (art. 208 TFUE) e ora anche i cittadini (art. 8 B Trattato di Lisbona) possono invitare la Commissione a dare l'avvio al processo legislativo mediante la formulazione di proposte normative. Se in campo legislativo l'iniziativa della Commissione, come si è detto, è prevista in via generale, per gli altri atti giuridici, all'inverso, spetta alla Commissione solo nelle ipotesi che puntualmente la riconoscono. Fra queste, va ricordata la programmazione annuale e pluriennale dell'Unione finalizzata al raggiungimento di accordi interistituzionali.

Altrettanto importanti ed indicativi del ruolo centrale della Commissione per lo sviluppo dell'integrazione sono i compiti di vigilanza ad essa assegnati. Anche a questo proposito la formula scelta si connota in senso innovativo. Accanto alla vigilanza sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati si prevede, infatti, la vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, con una significativa estensione dunque dell'area del controllo all'attività degli Stati membri, chiamati dall'art. 4 Trattato di Lisbona ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Nel catalogo delle competenze enunciato dall'art. 9 D rientrano infine l'esecuzione del bilancio, la gestione dei programmi, l'esercizio di importanti funzioni di governo e di amministrazione quali il coordinamento, l'esecuzione e la gestione, e, da ultimo, la rappresentanza esterna dell'Unione, con l'esplicita eccezione della PESC e degli altri casi previsti dai trattati.

### *16. La composizione*

Nel dibattito sulle riforme del quadro istituzionale necessarie per affrontare le sfide dell'allargamento, il tema della composizione della commissione è stato da almeno un decennio uno dei più controversi.

Se le ragioni dell'efficienza e della collegialità spingono nella direzione di un contenimento del numero dei commissari, in senso contrario spinge la funzione di collegamento dei commissari con gli Stati membri, capace di spiegare effetti positivi sull'accettazione da parte dei rispettivi popoli delle misure adottate dalle istituzioni europee.

Il protocollo sull'allargamento siglato a Nizza, prevede due soluzioni di equilibrio tra queste diverse esigenze. La prima, in vigore dal 1° gennaio 2005, e con effetto dalla prima Commissione successiva a tale data, secondo la quale il numero dei commissari deve essere pari al numero degli Stati membri e ciascuno di essi ha diritto ad averne uno. La seconda, in vigore a seguito dell'adesione del ventisettesimo Stato membro ed efficace dalla prima Commissione successiva a quella adesione, con la quale si sancisce il superamento della regola della parità tra commissari e Stati e si affida ad una decisione del Consiglio all'unanimità la fissazione del numero dei membri e delle modalità della rotazione all'interno della Commissione tra cittadini degli Stati membri. La decisione deve rispettare, da una parte, il principio dell'assoluta parità tra gli Stati, con la conseguenza che “lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore ad uno”, e, dall'altra, una volta fatto salvo questo principio, deve riflettere la molteplicità demografica e geografica degli Stati dell'Unione.

L'art. 9 D, par. 4, proroga ancora di un mandato il superamento della regola di un commissario per ogni Stato membro, sancendo espressamente che “a decorrere 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, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero". Il superamento dell'applicazione integrale del criterio di parità viene accompagnato, in analogia a quanto stabilito dal protocollo siglato a Nizza, dalla disposizione secondo la quale il sistema di rotazione per la scelta dei membri della Commissione deve fondarsi, innanzitutto, sul principio dell'assoluta parità di trattamento degli Stati membri per quanto concerne la determinazione dell'avvicendamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; e, in secondo luogo, fatto salvo il primo, sul principio della soddisfacente considerazione della molteplicità demografica e geografica degli Stati membri (211 TFUE). A chiudere il quadro relativo alla composizione della Commissione vanno ricordate le considerazioni della conferenza, contenute nella dichiarazione n. 5 relativa all'art. 9 D Trattato di Lisbona, per evitare che gli Stati privi di un rappresentante nella Commissione siano tagliati completamente fuori dai lavori della stessa. Da una parte, con il passaggio al nuovo regime la Commissione "dovrebbe dedicare particolare attenzione alla necessità di assicurare piena trasparenza nelle relazioni con tutti gli Stati membri", mantenendo i contatti con essi e procedendo a scambi di informazioni e consultazioni, "indipendentemente dal fatto che essi abbiano un loro cittadino tra i membri della Commissione". Dall'altra, la Commissione "dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per assicurare che le realtà politiche, sociali ed economiche" di tutti gli Stati membri "siano pienamente prese in considerazione", anche con "appropriate disposizioni organizzative".

### *17. Il procedimento di nomina e la responsabilità*

La disciplina del procedimento di nomina del presidente della Commissione e dei commissari fissata dall'art. 9 D, par. 7, è identica a quella prevista dall'art. I-27 TCost. Il presidente della Commissione è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, mentre secondo il TCE è designato dal Consiglio dei ministri e il PE si limita ad approvare la designazione. Soprattutto, è significativa la positivizzazione della prassi in forza della quale la proposta del Consiglio europeo tiene conto delle elezioni del Parlamento europeo ed è preceduta da una consultazione con lo stesso.

La disciplina incide sul dosaggio dei diversi interessi coinvolti nella procedura ossia sulle ragioni degli Stati membri, della sopranazionalità e della legittimità democratica, giungendo ad un punto di sintesi nuovo, in cui le ultime ricevono una maggiore attenzione. Entrambi i frammenti della disposizione influenzano considerevolmente gli aspetti democratici della procedura. La previa consultazione, innanzitutto, che letta insieme agli altri passaggi della stessa, ossia alla necessaria considerazione dei risultati elettorali, all'elezione da parte dell'organo parlamentare, al voto finale di approvazione da parte dello stesso sull'intera Commissione, richiede un previo accordo tra Consiglio europeo e Parlamento, pena il fallimento della proposta. La rilevanza necessaria degli esiti elettorali, poi, che amplifica il significato della partecipazione dei cittadini alle consultazioni e sottolinea la politicizzazione della Commissione. Va peraltro segnalato che l'art. 9 D, anche qui in conformità con quanto previsto dall'art. I-27 TCost., ha innalzato la maggioranza richiesta per l'elezione rispetto a quanto previsto dall'art. 214 TCE, richiedendo il voto favorevole dei componenti del Parlamento e non più solo dei partecipanti al voto.

La disciplina del procedimento di nomina del presidente si chiude con la previsione, nell'ipotesi della bocciatura da parte del Parlamento europeo del candidato proposto dal Consiglio europeo, della reiterazione della medesima procedura che prenderà l'avvio con una nuova proposta del Consiglio europeo entro un mese.

Il rafforzamento della legittimità democratica della Commissione appare perseguito non solo attraverso le novità appena commentate ma anche attraverso l'esplicita menzione al paragrafo 8 dell'art. 9 D di un principio, come quello della responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento europeo, che sinora poteva ricavarsi in via solo implicita, deducendolo dall'obbligo a carico della Commissione di sottoporre al Parlamento europeo una relazione annuale generale sull'attività della Comunità, e dalla facoltà riconosciuta all'organo parlamentare di approvare una mozione di censura costringendola alle dimissioni collettive. Questa stessa facoltà viene ora ribadita dal medesimo paragrafo 8, che rinvia, poi, all'art. 201 TFUE per la disciplina degli aspetti di dettaglio.

Le novità che concernono il procedimento di nomina dei commissari rispetto al TCE (ma non, anche in questo caso, al TCost.) appaiono meno pregnanti.

La prima riguarda la disciplina dei requisiti dei candidati alla carica di commissario, selezionati in base alla competenza generale, al loro impegno europeo, alle garanzie di indipendenza che offrono (art. 9D, par. 3, secondo comma). La scelta, dunque, dovrà essere orientata non solo sulla base delle doti della competenza generale e dell'indipendenza, da intendersi conformemente al terzo periodo del paragrafo come divieto di sollecitare o accettare istruzioni da governi, istituzioni, organi o organismi in generale nonché come obbligo di astensione da ogni atto incompatibile con le funzioni o con l'esecuzione dei compiti, ma anche, e qui risiede la novità, sull'impegno europeo. Inoltre, come si è già riferito, i membri della Commissione sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria tra gli Stati stessi in modo da riflettere la molteplicità demografica e geografica di essi.

Alla luce di questi requisiti si pone qualche dubbio in ordine alla legittimità della previsione, contenuta all'articolo 99 del regolamento interno del Parlamento europeo, di un'audizione dei singoli candidati dinanzi alle varie commissioni parlamentari secondo le loro prevedibili competenze. Essa, infatti, sembra mal conciliabile con la mera competenza generale di cui dovrebbero essere forniti i singoli candidati.

La seconda novità del procedimento di nomina dei commissari riguarda la fase finale della procedura. Il terzo comma del par. 7 dell'art. 9 D prevede infatti che dopo il voto di approvazione del Parlamento europeo al quale sono soggetti, collettivamente, il presidente della Commissione, l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri commissari, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata e non più, come ora, dal Consiglio.

#### *18. Le competenze del presidente*

La disciplina dei poteri del presidente della Commissione, infine, presenta anch'essa alcuni aspetti innovativi. Questi si muovono lungo la linea tracciata a Nizza di affievolire il principio di collegialità, perseguendo un rafforzamento della posizione del presidente rispetto ai commissari, tanto che sembra oramai inadeguato qualificarla come una semplice guida politica.

Emblematica in questo senso è l'autonomia ora riconosciuta al presidente sia con riferimento al potere di nomina dei vicepresidenti, con l'unica eccezione dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sia con riferimento alla facoltà di invitare i commissari a rassegnare le dimissioni. Diversamente dal regime attuale questi poteri possono ora essere esercitati dal presidente, senza la necessaria previa approvazione da parte del collegio.

Aggiustamenti di mero carattere formale si riscontrano, invece, in relazione alle altre due competenze di cui si compone il quadro. Da una parte il potere di definire gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti, dall'altra il potere di definizione dell'organizzazione interna al fine di assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità dell'azione, poteri che trovano, poi, un loro sviluppo e una loro precisazione all'art. 217 TFUE, laddove si prevede, tra l'altro, che il presidente può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato e che le finzioni attribuite ai commissari dal presidente sono esercitate sotto la sua autorità.

### L'ALTO RAPPRESENTANTE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA

#### *19. La procedura di nomina e di destituzione*

Il disegno istituzionale dei nuovi Trattati presenta una figura autonoma a capo della diplomazia europea, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Anche la disciplina dell'alto rappresentante è integralmente ripresa dal TCost. salvo che per la denominazione di Ministro degli esteri, venuta meno per il fatto di evocare il titolare di un organo statale.

Iniziando dalla procedura di nomina e di destituzione, l'art 9E stabilisce al primo paragrafo che "il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata nomina l'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e la politica di sicurezza", e che esso "può mettere fine al suo mandato, seguendo la stessa procedura".

Soffermandoci, innanzitutto, sulla "nomina", quattro appaiono le notazioni da operare.

In primo luogo va segnalata l'anomalia che emerge dall'attribuzione del potere di nomina al Consiglio europeo, collegio il quale, come stabilito dal par. 2 dell'art. 9C, è composto dai Capi di Stato e di governo

degli Stati membri, dal Presidente, dal Presidente della Commissione, nonché dallo stesso Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza, il quale, pertanto, si trova a partecipare alla procedura della sua stessa nomina.

In secondo luogo, va ricordato, in merito alle modalità della votazione, che questa costituisce una delle ipotesi in cui i Trattati europei richiedono una maggioranza qualificata "rafforzata": l'art. 205 TFUE par. 2, prevede una maggioranza corrispondente ad almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione.

In terzo luogo la disposizione va letta insieme al terzo alinea del paragrafo 7 dell'art. 9D, secondo cui il Presidente, l'Alto rappresentante e tutti gli altri commissari sono sottoposti, come collegio, al voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Pertanto, la disciplina dettata dall'art. 9 E inquadra solo una delle fasi, quella di designazione, in cui si articola il procedimento di nomina dell'Alto rappresentante.

Al pari di quanto stabilito nell'ipotesi del presidente della Commissione, i Trattati articolano dunque il procedimento in tre fasi: la designazione da parte del Consiglio, l'approvazione da parte del Parlamento, la vera e propria nomina da parte del Consiglio.

Una valutazione complessiva della procedura porta ad evidenziare il diverso peso che viene riconosciuto al Parlamento europeo e al presidente della Commissione rispetto alla precedente disciplina. Rispetto al paragrafo 2 dell'art. 207, relativo alla nomina dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, e al paragrafo 2 dell'art. 214, relativo a quella del commissario agli affari esteri, ora l'alto rappresentante necessita, da una parte, prima della nomina del Consiglio europeo, del voto di approvazione da parte del Parlamento europeo e, dall'altra, dell'accordo sulla sua figura del presidente della Commissione.

Per quanto riguarda, invece, la cessazione del mandato dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'articolo in questione si limita a stabilire a chi spetti deliberare in merito, tralasciando ogni indicazione in ordine a chi spetti il diritto di iniziativa.

Coordinando questa disposizione con quanto stabilito al paragrafo 6 dell'articolo precedente, si può affermare che un tale diritto di iniziativa spetta sicuramente al presidente della Commissione. Non sembra, peraltro, che tale attribuzione sia esclusiva e che, ad esempio, non sia possibile ipotizzare un diritto di iniziativa anche a favore di uno degli Stati membri del Consiglio europeo.

Una lettura sistematica dell'art. 9E insieme all'articolo 9D consente, poi, di riconoscere che i Trattati stabiliscono un'altra ipotesi, particolare, di cessazione del mandato dell'alto rappresentante. E' quella che si realizza a seguito dell'adozione da parte del Parlamento europeo di una mozione di censura della Commissione. La particolarità risiede nella circostanza che in tale ipotesi l'alto rappresentante deve dimettersi solo dalle funzioni che esso esercita in seno alla Commissione, mentre può continuare ad esercitare le sue funzioni di guida della politica estera e di sicurezza comune. Queste funzioni vengono dunque sterilizzate rispetto al circuito della responsabilità parlamentare impedendo, da una parte, che il Parlamento possa direttamente o indirettamente esercitare un influsso su detta politica e, dall'altra, che una crisi nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione incida anche sulla funzionalità della politica in questione.

## 20. *Le competenze*

Quanto al profilo funzionale, il dettato normativo, sulla falsariga del TCost., allo scopo di affrontare i problemi di efficienza, coerenza e visibilità sinora evidenziati dalla politica estera dell'Unione europea, presenta una serie di aspetti innovativi rispetto alla disciplina vigente.

Innanzitutto il paragrafo 2 dell'art. 9 E menziona le funzioni che l'Alto rappresentante può svolgere nei settori della politica estera e di sicurezza comune ed in quello della politica di sicurezza e di difesa comune: la conduzione di queste politiche, l'elaborazione delle stesse attraverso l'esercizio del diritto di formulare proposte in merito, l'attuazione di esse in qualità di mandatario del Consiglio.

In secondo luogo il paragrafo 3 dello stesso articolo stabilisce che "L'alto rappresentante presiede il Consiglio Affari esteri".

In terzo luogo il paragrafo 4, sempre dell'art. 9 E, dopo aver attribuito all'alto rappresentante la carica di vicepresidente dell'Unione, elenca le competenze che è chiamato ad esercitare in questa sua veste: vigilare sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione, esercitare tutte le responsabilità che in generale

spettano alla Commissione nel settore delle relazioni esterne, coordinare gli altri aspetti dell'azione esterna della Commissione.

In quarto luogo l'art. 13 *bis* arricchisce ancora il catalogo delle competenze. Dopo aver ribadito al primo paragrafo quelle relative alla politica estera e di sicurezza comune, stabilisce al paragrafo 2, che l'alto rappresentante rappresenta l'Unione per le materie in essa rientranti, che conduce a nome dell'Unione il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alla conferenze internazionali. L'ultimo paragrafo, infine, prevede che l'alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna e ne delinea i contorni.

I diversi aspetti innovativi appena ricordati suscitano alcune osservazioni.

Per quanto riguarda, innanzitutto, il paragrafo 2 dell'art. 9 E si segnala per l'irrobustimento del catalogo delle attribuzioni rispetto al testo degli artt. 18 e 26 TUE, perseguito attraverso il riconoscimento del ruolo di guida delle politiche in discussione, nonché della concessione di un ruolo partecipativo alla loro elaborazione.

Quest'ultimo viene largamente specificato e sviluppato in una serie di disposizioni del titolo V TFUE relativo alle "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune"

Alcune di esse riconoscono all'Alto rappresentante un diritto di iniziativa esclusivo, altre, invece, gli riconoscono un diritto di iniziativa concorrente o con quello degli Stati membri, o con quello della Commissione. Altre disposizioni, ancora, prevedono che il diritto di iniziativa sia esercitato congiuntamente dall'Alto rappresentante e dalla Commissione.

In un caso, infine, all'art. 188 N, si prevede che la partecipazione dell'Alto rappresentante o della Commissione al processo decisionale avvenga per il tramite di una raccomandazione al Consiglio e non con la presentazione di una proposta.

Dal complesso delle disposizioni ricordate emerge, dunque, l'importanza del ruolo riconosciuto all'Alto rappresentante nel processo decisionale relativo alla politica estera e di sicurezza comune, un ruolo di avvio del processo che racchiude in sé il potere di incidere sull'oggetto, sulla finalità e sulla tempistica delle decisioni.

Per quanto riguarda, invece, il ruolo di guida, il testo de nuovo Trattato dopo la prima menzione, non ritorna più sul punto. L'espressione utilizzata può essere interpretata sia come concetto riassuntivo delle competenze descritte successivamente al paragrafo 2, sia, forse più correttamente, nel senso di attribuirle un significato sostanziale, ossia come il riconoscimento della possibilità dell'Alto rappresentante di influenzare politicamente le decisioni del Consiglio allorché presiede il Consiglio affari esteri e prende parte ai lavori del Consiglio europeo, secondo quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. 9B.

Una seconda considerazione deve essere avanzata nei confronti del riconoscimento all'Alto rappresentante del ruolo di Presidente del Consiglio "Affari esteri". Il paragrafo 3 dell'art. 9E completa in questo modo il dettato del precedente art. 9C che al paragrafo 9 espressamente pone il Consiglio "Affari esteri" come eccezione alla regola secondo la quale la presidenza delle formazioni del Consiglio è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritario.

Secondo il dettato normativo l'Alto rappresentante potrà esercitare i poteri tipici di un presidente di un organo collegiale, primo fra tutti quello di convocazione del collegio stesso. Non rientra, invece, nel novero dei suoi poteri, quello di partecipare alle votazioni, diritto che il paragrafo 2 dell'art. 9C riconosce solo ai componenti del Consiglio, ossia ai rappresentanti degli Stati membri.

Ad alcune notazioni si presta infine anche il conferimento ex officio all'alto rappresentante della carica di vicepresidente della Commissione. Laddove attribuisce all'alto rappresentante il compito di vigilare sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione, la disciplina non sembra alludere a nuovi poteri propri della figura quanto, piuttosto, alla finalità che deve ispirare l'esercizio dei poteri a lui attribuiti dalle altre disposizioni. In secondo luogo, l'alto rappresentante non è l'unico garante della coerenza dell'azione dell'Unione. L'art. 10A al paragrafo 3 stabilisce infatti che siano il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante a garantire la coerenza che deve sussistere tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e tra questi e le altre politiche.

Il paragrafo 4 si chiude con l'affermazione che l'alto rappresentante nell'esercizio delle sue responsabilità in seno alla Commissione, e limitatamente ad esse, è assoggettato alle procedure che disciplinano il funzionamento della Commissione nella misura in cui ciò sia compatibile con le funzioni ad esso attribuite dai paragrafi 2 e 3. L'alto rappresentante è pertanto vincolato al regolamento interno, di cui

all'art 218 del TFUE, nonché agli orientamenti dettati dal presidente della Commissione, secondo il tenore del paragrafo 6 dell'art. 9D, per assicurare coerenza, efficacia e collegialità all'azione della Commissione.

La strategia riformatrice sottesa alle disposizioni commentate ha individuato come soluzione ai problemi di efficienza, coerenza e visibilità sinora evidenziati dalla politica estera dell'Unione europea, l'unione nella medesima figura di due diverse funzioni facenti capo sinora ad altrettanti soggetti, a non voler considerare la carica di vicepresidente della Commissione pure affidata all'alto rappresentante.

La scelta operata ha sicuramente il pregio di superare in qualche modo il nodo rappresentato dalla necessità di avere un esecutivo unitario nel settore della politica estera e di sicurezza comune senza toccare gli equilibri sinora raggiunti nella materia tra Commissione e Consiglio. Non è altrettanto certo che una tale costruzione riuscirà a conseguire i risultati sperati, pesando a questo proposito, in maniera rilevante, il profilo personale del soggetto che di volta in volta ricoprirà la carica di Alto Rappresentante.

## CONSIDERAZIONI GENERALI

### 21. *Gli obiettivi essenziali dell'opera di riassetto istituzionale*

Nel commentare il Preambolo del Trattato di Lisbona, dicevamo che della Costituzione europea, quale risultava dal Trattato del 2004, è stato rifiutato il nome ma è stata accolta la sostanza. Nemmeno la soppressione del nome del “Ministro degli esteri” ha modificato la soluzione del *double-hatting* e le funzioni conseguentemente ascritte all'Alto Rappresentante, così come il regime degli atti dell'Unione prefigurato dal Trattato costituzionale non ha sofferto dell'eliminazione delle denominazioni “legge” e “legge quadro” europea. In una considerazione d'insieme sul riassetto delle istituzioni politiche dell'Unione, ciò equivale a dire che, almeno per l'essenziale, non sono cambiate le risposte, con tutte le loro potenzialità e i loro limiti, che il Trattato costituzionale aveva offerto ai gravi problemi dell'assetto istituzionale europeo.

Alcuni di questi problemi, a cominciare dal deficit democratico, hanno a che vedere con la struttura profonda dell'Unione, il suo essere organizzazione a legittimazione in parte sovranazionale e in parte intergovernativa. Basti pensare al gioco di responsabilità cui simile struttura si è prestata a partire dal Trattato di Maastricht. Da allora, il drenaggio di poteri decisionali dagli Stati membri ha consentito alle élites politiche nazionali di addossare sulle istituzioni europee – compreso il Consiglio, massima istanza intergovernativa – l'intero peso di decisioni impopolari. Pur svolgendo un ruolo determinante nelle scelte dell'Unione, gli Stati membri possono quasi sempre ripararsi dietro lo schermo di atti ad essa formalmente imputati, e caratterizzati da un'incidenza sempre maggiore sulla vita dei cittadini. Non è forse questa un'ottima ragione per lasciare le istituzioni europee nell'alone di impersonalità e tecnicità che le ha sempre caratterizzate, e i loro processi decisionali in una situazione di scarsa trasparenza? Questo discarico di responsabilità è un risvolto non detto di quell'incapacità delle istituzioni europee di dar conto dell'esercizio del potere che ha acceso i fari sul deficit democratico dell'Unione, e che vanifica un principio non dispensabile del costituzionalismo democratico.

Altri problemi, che si possono riassumere sotto il capitolo delle disfunzioni, sono solo apparentemente meno intrattabili, perché affondano in prassi stratificate a Bruxelles, ma condivise pienamente dagli Stati membri. Stiamo parlando degli intrecci, normativi, amministrativi, e fra politiche nazionali ed europee, che caratterizzano ormai non la sola “Europa”, ma quasi tutta la nostra esperienza giuridica.

Il primo sintomo dell'autoconsapevolezza di questi problemi da parte delle istituzioni europee risale al Libro bianco della Commissione del 2001, con quel grido d'allarme per il “sentimento di estraneità” di “numerosi europei” per l'azione dell'Unione, che veniva addebitato alla complessità della regolamentazione e all'opacità delle procedure di decisione e degli apparati ad esse preposti. Eppure perdurava allora la convinzione di poterlo superare grazie a un metodo comunitario “rinvigorito” e capace di “rianimare lo spirito originario dei trattati e utilizzare la flessibilità da questi prevista”<sup>10</sup>. Non a caso, le proposte di

---

<sup>10</sup> Commissione delle Comunità Europee, *La Governance europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001, risp. 7 e 35.

semplificazione non rimettevano in discussione l'assetto originario delle competenze, rivelando un'incongruenza fra denuncia del problema e ricerca delle sue cause<sup>11</sup>.

Si noti che il Libro bianco compare all'indomani di Nizza e prima della Dichiarazione di Laeken. A Nizza, si era definitivamente compreso che affidare la riforma delle istituzioni europee all'esclusiva opera di Conferenze intergovernative equivaleva a votarle al fallimento. D'altra parte le risorse del metodo incrementale, su cui la Commissione invitava a scommettere ulteriormente, apparivano insufficienti allo scopo. Da qui nasce la Dichiarazione di Laeken, col noto mandato a una Convenzione composta in modo decisamente più democratico a riordinare i trattati europei, e col pur timido richiamo in tale contesto a un "testo costituzionale".

La Convenzione si era prefissata di reinterpretare, senza comprometterlo, l'equilibrio fra componenti interstatale e sovranazionale, introducendo il principio di separazione dei poteri anche nei rapporti fra esecutivo e legislativo. Concentrando ciascuna istituzione sui suoi compiti essenziali, si sarebbe posto fine alle ricorrenti duplicazioni e dispersioni di poteri e di responsabilità, divenute intrattabili in un'Unione composta almeno da venticinque Stati. D'altra parte, il principio dell'equilibrio istituzionale andava comunque riesaminato. La progettata fusione dei tre pilastri richiedeva di inserire a pieno titolo nel circuito istituzionale dell'Unione tutte le componenti intergovernative del sistema a partire dal Consiglio europeo; inoltre tale istituzione, come si è detto, appariva indispensabile quale istanza di coordinamento politico interstatale nel varo di alcune fra le nuove politiche e fra i nuovi obiettivi "non legislativi" che l'Unione si era data, ad esempio, con la Strategia di Lisbona. Nello stesso tempo, la duplice esigenza di completare il percorso di legittimazione parlamentare della Commissione e di fare del Parlamento europeo una vera Camera legislativa portava a consolidare la componente sovranazionale del sistema.

Si trattava di riarticolare la struttura interna di ciascuna istituzione in ragione delle funzioni cruciali di ciascuna, e di correlarle l'una con l'altra in circuiti abbastanza flessibili (anche grazie alla tendenziale generalizzazione della regola della maggioranza), e tali, nello stesso tempo, da far corrispondere il più possibile al potere la responsabilità per l'esercizio del potere. In particolare, le funzioni legislativa ed esecutiva sarebbero risultate distribuite in modo che ciascuna istituzione o "formazione" del triangolo istituzionale ne risultasse investita senza poter travalicare i confini stabiliti, e in modo da collegarle fra loro attraverso congegni interni e procedure che ne incentivassero la reciproca collaborazione.

Nella Conferenza Intergovernativa prevalse l'intento di recuperare il più possibile spazi potestativi a favore delle componenti intergovernative del sistema, e del Consiglio più ancora del Consiglio europeo, pur mantenendo rilevanti modifiche dell'assetto istituzionale presenti nel progetto della Convenzione. Il nuovo assetto avrebbe pertanto obbedito a dinamiche comunque diverse da quelle del passato. E alla stessa conclusione si può pervenire oggi, visto che i trattati di riforma in commento, al di là della diversa dislocazione, recano formulazioni identiche a quelle del TCost. per quanto concerne l'assetto istituzionale.

## 22. I risultati raggiunti e quelli mancati

Le innovazioni più ragguardevoli riguardano la strutturazione e le modalità di funzionamento interno di alcune istituzioni. Di portata complessivamente più modesta appaiono invece la revisione delle funzioni e il riassetto dei rapporti fra le istituzioni, anche se le modifiche strutturali ben potrebbero produrre effetti significativi pure su questi terreni.

Le maggiori innovazioni sotto il primo profilo investono il Consiglio europeo e la Commissione. Il primo cessa di essere un collegio di natura internazionalistica che sovrasta le altre istituzioni e diventa un'istituzione dell'Unione al pari delle altre; al contempo l'elevazione a due anni e mezzo, con possibilità di rinnovo, della durata del mandato del suo presidente "esterno" supera il sistema della rotazione semestrale, tipico di un organo per lo più estraneo all'azione delle istituzioni europee e completamente inadatto ad assicurare la necessaria proiezione dell'Unione nel mondo. A sua volta, il numero dei Commissari viene in prospettiva ridotto in modo da veder rappresentati solo due terzi degli Stati membri in ciascuna Commissione. E l'unificazione in capo all'Alto Rappresentante delle funzioni di conduzione della politica estera dell'Unione marca un altro segno di rilevante discontinuità.

---

<sup>11</sup> K.A.Armstrong, *Civil Society and the White Paper - Bridging the Gaps or Jumping the Gaps?*, Jean Monnet Working Papers New York University School of Law, 2001, 6.

Alcune delle innovazioni riportate potrebbero aprire da sole un capitolo sconosciuto nella storia politico-istituzionale dell'Unione. Sarebbe ad esempio imprudente ascrivere senz'altro l'elevazione della durata del mandato del Presidente del Consiglio europeo a un rafforzamento della componente intergovernativa. Nonostante le limitazioni che gli sono state imposte, il titolare della carica potrà invero muoversi con più libertà di un re degli scacchi, e magari cominciare a tenere le chiavi di un inedito equilibrio istituzionale.

Le modifiche dei trattati vigenti vanno invece in controtendenza quanto alla disciplina della composizione, della durata e dei criteri di assegnazione dei Consigli dei ministri. Qui è stato impossibile seguire quel canone di accorta e scaglionata revisione che alla fine è prevalso a proposito della composizione della Commissione. I governi degli Stati membri sono protagonisti solitari delle Conferenze Intergovernative, dove i loro contrapposti interessi, anziché venir regolati e canalizzati secondo un certo disegno, finiscono col giustapporsi. Oltretutto, la resistenza all'innovazione è stata maggiore in questo caso, perché la riforma dei Consigli deve essere parsa l'occasione di una generale rimessa in gioco della sostanza del potere degli Stati

Quanto invece ai profili funzionali e ai raccordi fra le istituzioni, è sicuramente il Parlamento europeo l'istituzione che ha più guadagnato dal disegno adottato. Il Trattato di riforma gli consente di uscire definitivamente da quella posizione di secondo piano che da tempo lo mortificava. La stessa elevazione della codecisione a procedura ordinaria di approvazione degli atti legislativi, che è il segno più forte di discontinuità, incontra un'eccezione nelle procedure *ad hoc*, di una del Consiglio. Senza contare che, ad esercitare la funzione legislativa in codecisione col Parlamento europeo, è ancora la formazione consiliare volta per volta competente, con le conseguenze che si sono a suo tempo indicate.

Eppure ogni calcolo conservativo, che miri a mantenere il bandolo della matassa nelle mani degli Stati membri, se non di qualcuno, è destinato a rivelarsi un calcolo miope. Non perché l'Europa federale sia tuttora una prospettiva realistica, perlomeno a medio termine. Ma perché vicende interne ed anche esterne all'Unione hanno innescato in questi anni nelle sue istituzioni una dinamica troppo magmatica per poter essere misurata a sufficienza nei suoi comunque molteplici effetti.

Abbiamo perciò cercato il più possibile di evitare un rischio che corrono i commentatori, quello di innammarci dei testi normativi dopo averne razionalizzato le soluzioni. Abbiamo messo in luce gli originali congegni e circuiti introdotti dai trattati di riforma, ma abbiamo pure denunciato rinunce e perduranti incongruenze. Detto questo, il nuovo assetto non è un gioco a somma zero. Somiglia piuttosto a un giro di boa, che innescando effetti consistenti sulla dinamica istituzionale metterà seriamente alla prova fantasia e coraggio di tutti i suoi protagonisti. (*Cesare Pinelli, Luigi Gianniti, Luigi Cozzolino, Luigi Carbone*)