

LUISS



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SCIENZE POLITICHE

**Il Consiglio Europeo:
Evoluzione Normativa e Ruolo di Impulso al
Processo di Integrazione Europea**

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Prof. Gianluca Contaldi

Relatore

Tommaso De Martino

Candidato

Anno Accademico 2023/2024

“L’Europa si forgerà nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni sviluppate per superarle”

Jean Monnet, 1976

INDICE

INTRODUZIONE	6
---------------------------	---

CAPITOLO PRIMO – Evoluzione normativa del Consiglio europeo

1. Dal Vertice di Parigi del 1961 all’Atto unico europeo	
1.1.1 Il Vertice di Parigi 1961.....	10
1.1.2 L’arrivo di Pompidou e il Vertice dell’Aja 1969.....	13
1.1.3 Jean Monnet e il ‘governo provvisorio per l’Europa’.....	17
1.1.4 Il Vertice di Parigi del 1974.....	19
2. La seconda metà degli anni Settanta	
2.1. Il Consiglio europeo di Dublino del 1975.....	21
2.2 La consacrazione del Consiglio europeo.....	23
3. Gli anni Ottanta e la firma dell’Atto Unico europeo.....	27
4. Gli anni Novanta e la firma del Trattato di Maastricht	
4.1 La caduta del Muro di Berlino.....	32
4.2 Il Trattato di Maastricht.....	33
4.3 Il Trattato di Amsterdam.....	37
4.4 Il Trattato di Nizza.....	39

CAPITOLO SECONDO – Il Consiglio europeo a seguito del Trattato di Lisbona

1. Lo status di istituzione.....	43
2. Composizione e competenze del Consiglio europeo	
2.1.1 I Capi di Stato o di governo	45
2.1.2 La presidenza della Commissione europea.....	47
2.1.3 L’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.....	48
2.1.4 Il Presidente del Consiglio europeo	49
2.2 Le competenze del Consiglio europeo	56
3. Il Consiglio europeo nel processo legislativo	
3.1 La comparazione con il ruolo di arbitrato del Presidente della Repubblica francese.....	59
3.2 Il potere di impulso del Consiglio europeo.....	61
3.3 L’esclusione del Consiglio europeo dalla funzione legislativa e le conseguenze sul potere di iniziativa della Commissione europea.....	62

4.1 Il ruolo del Consiglio europeo nella politica ambientale e climatica.....	64
4.2 L'influenza normativa nella politica ambientale e climatica.....	67

CAPITOLO TERZO – Il ruolo del Consiglio europeo durante le crisi del XXI secolo

1. Premessa	
1.1 Come si inserisce giuridicamente il Consiglio europeo nella crisi del debito sovrano.....	72
1.2 Le azioni intraprese dal Consiglio europeo.....	74
1.3 La creazione dell'Euro Summit.....	79
1.4 Come valutare le azioni intraprese dal Consiglio europeo nella crisi del debito sovrano.....	81
1.5 Un rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo.....	83
2. Il ruolo del Consiglio europeo nell'adozione del Next – Generation EU	
Premessa	
2.1.1 La situazione economica in Europa al momento dello scoppio della pandemia e la posizione adottata dagli Stati membri.....	87
2.1.2 La posizione della Commissione europea e della Banca Centrale europea.....	88
2.2 L'azione intrapresa dagli Stati membri per fronteggiare la crisi pandemica.....	90
2.3 L'approvazione del Next Generation EU.....	94
2.4 Come valutare le azioni intraprese dal Consiglio europeo nell'adozione del Next Generation EU e la risposta del Parlamento europeo.....	95
2.5 Riflessioni conclusive sul ruolo svolto dal Consiglio europeo durante la 'Crisi del debito sovrano' e la 'Crisi generata dal COVID-19'.....	99
CONCLUSIONE.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	105
DOCUMENTI.....	112
SITOGRAFIA.....	114

INTRODUZIONE

La presente tesi tratta dell'evoluzione normativa del Consiglio europeo e del ruolo che esso ha svolto nel processo di integrazione europea. Tale argomento, ad oggi, se non negli ultimi anni, è stato poco studiato dalla dottrina, specialmente in Italia. Infatti, essa si è concentrata ad approfondire e studiare molto più dettagliatamente le istituzioni tradizionali dell'Unione europea come il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione europea e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Per approfondire tale istituzione, si è ritenuto opportuno dividere il lavoro in tre capitoli. Nel primo capitolo si è trattata l'evoluzione di questa particolare istituzione e gli impulsi che ha dato al processo di integrazione europea. Nel secondo, invece, si è approfondito come essa è composta, i compiti che essa svolge, lo status di istituzione che le è stato riconosciuto dal Trattato di Lisbona e le sue competenze. In ultimo, ci soffermeremo sul ruolo che il Consiglio europeo ha svolto nelle due crisi più dirompenti che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi due decenni, rispettivamente la crisi del debito sovrano e la crisi generata dallo scoppio del COVID-19.

Il Consiglio europeo è nato nella prassi informale dei Vertici internazionali che hanno caratterizzato gli anni Cinquanta e Sessanta del mondo occidentale, si pensi ad esempio al *'Library Group'* precursore del G7, ovvero i primi incontri informali dei leader delle grandi potenze avvenuti informalmente.

In Europa, il Presidente della Repubblica francese Charles de Gaulle per contrastare il sempre più crescente ruolo che la commissione europea, al tempo Alta Autorità, andava assumendo, sotto l'allora presidente Walter Hallstein, propose ai leader dei sei stati membri di incontrarsi in un Vertice informale. Tale Vertice si tenne a Parigi nel 1961, ad oggi esso è riconosciuto come il primo Consiglio europeo della storia.

A seguito di tale vertice si sono succeduti ulteriori sei incontri prima che al Consiglio europeo gli venisse conferito, seppur solo formalmente, un primo riconoscimento. Invero, ciò avvenne a seguito del Vertice di Parigi del 1974, sotto la spinta dell'allora cancelliere tedesco Helmut Schmidt e del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing. A seguito di tale vertice, un primo formale riconoscimento prevedeva che i leader dei paesi europei accompagnati dai rispettivi ministri degli esteri si sarebbero

incontrati tre volte l'anno e ogni qualvolta fosse necessario. Essi si incontravano sotto la veste giuridica di 'Consiglio delle Comunità', oggi Consiglio, a livello di Capi di Stato e di governo. Negli anni Settanta il Consiglio europeo ha affrontato la crisi del Kippur del 1973, l'allargamento dell'Unione europea, l'istituzione del Sistema monetario europeo. Al contempo, esso si è lentamente 'istituzionalizzato'. A seguito del vertice di Londra del 1977 si convenne sull'importanza di conferire al Consiglio europeo una struttura formale, data la sua crescente rilevanza all'interno delle Comunità europee. Nella Dichiarazione finale di tale riunione, i nove leader decisero di formalizzare per la prima volta, in un documento ufficiale, la struttura del nuovo consesso, definendo i mezzi attraverso i quali esso poteva agire. Questi includevano i "pareri formali", che richiamavano la sua natura originariamente intergovernativa, le "deliberazioni volte a promuovere l'azione comunitaria" e le "deliberazioni" finalizzate alla risoluzione di questioni non risolte dalle istituzioni comunitarie.

Negli anni Ottanta il Consiglio europeo si mosse per riformare i Trattati istitutivi della Comunità europea. Nel 1983, esso adottò la Dichiarazione solenne di Stoccarda, preambolo dell'Atto unico europeo, in cui dichiarò per la prima volta che esso svolgeva un ruolo di impulso politico per la costruzione europea, definendone gli approcci e gli orientamenti politici generali per le Comunità europee. Nel 1985 a seguito del Consiglio europeo di Milano, i leader dei paesi membri riuscirono a catalizzare le tendenze europeiste rifiorite in quegli anni, seguite dal Trattato Spinelli del 1984, convocando una Conferenza Intergovernativa (CIG) per riformare i trattati. La conferenza propose rapidamente un progetto di riforma dei Trattati anche grazie al ruolo svolto dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1985 dove i leader europei dibatterono intensamente su aspetti cruciali della riforma.

L'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo confermò, ancora una volta, il ruolo propulsivo del Consiglio europeo nel processo di integrazione europea. L'AUE fornì la prima denominazione ufficiale di 'Consiglio europeo', sebbene ciò non comportasse una sua elevazione al rango di istituzione comunitaria, ma ad un semplice richiamo nelle 'Disposizioni comuni'.

Con il Trattato di Maastricht il Consiglio europeo è stato riconosciuto quale organo della 'neonata' Unione europea. La sua funzione primaria è stata definita come quella di fornire l'impulso necessario per lo sviluppo dell'Unione e di delineare gli

orientamenti politici generali. Esso ha definito due specifici obblighi legali per il Consiglio europeo, presentare un rapporto al Parlamento europeo a seguito di ogni Consiglio europeo e produrre un rapporto annuale sull'andamento e progressi compiuti dall'Unione. Il Consiglio europeo si è successivamente fatto promotore del Trattato di Amsterdam, convocando una nuova Conferenza intergovernativa. Un significativo passo in avanti fu però raggiunto durante il Consiglio europeo di Nizza. In esso fu proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e si decise un riassetto dello stesso Consiglio europeo, prevedendo una sede fissa e una durata per i suoi incontri.

La definitiva consacrazione è avvenuta con il Trattato di Lisbona. Con esso il Consiglio europeo entra ufficialmente a far parte nell'alveo delle istituzioni dell'Unione europea. Tale status, ovvero quello di istituzione, è una novità non indifferente, poiché comporta delle conseguenze giuridiche anche nei suoi confronti, soggetto quindi in taluni casi al controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 263, 265, 269 TFUE). Ulteriore novità è stata l'introduzione del Presidente del Consiglio europeo, prevedendo quindi una presidenza stabile. Antecedentemente, esso era presieduto, a turno, dal Capo di Stato o di Governo del paese che deteneva la presidenza del Consiglio. Viene poi ufficialmente riconosciuta la sua composizione e i compiti che svolge.

In generale, il Consiglio europeo ai sensi dell'articolo 15 TUE dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. Tuttavia, come osserveremo all'interno del secondo capitolo il Consiglio europeo sembra svolgere più funzioni di quante gli stessi Trattati gli conferiscono, arrivando anche ad influenzare in modo diretto, tramite le sue conclusioni, il processo legislativo europeo.

Nel terzo capitolo osserveremo il ruolo che esso ha svolto durante le crisi che hanno colpito l'Unione europea nel XXI secolo. Per far fronte a tali crisi i Capi di Stato o di governo si sono riuniti con maggior frequenza, andando ben oltre i due consueti incontri semestrali. Inoltre, la dottrina nello studiare il ruolo del Consiglio europeo si è demandata se esso si sia comportato come semplice istituzione dell'Unione europea, quindi, agendo all'interno del complesso quadro normativo e giuridico europeo, o come un vertice internazionale, le cui decisioni fanno capo al singolo Capo di Stato o di governo e non all'Unione europea come insieme.

Durante la Crisi del debito sovrano il Consiglio europeo ha infatti agito istituendo nuovi strumenti, come il Meccanismo europeo di Stabilità, formalmente esterno al quadro giuridico europeo. È stato poi istituito l'Euro Summit, una variazione di Consiglio europeo in formato ridotto riservato agli Stati membri la cui moneta è l'euro, ai sensi dell'articolo 12 del Trattato del Fiscal Compact.

Per affrontare la crisi generata dallo scoppio del COVID-19 il Consiglio europeo si è riunito con una frequenza mai vista, superando linee rosse preesistenti all'interno dell'Unione europea, autorizzando la Commissione a emettere obbligazioni sui mercati per finanziare un aumento straordinario del bilancio europeo. Con tale somma, pari a settecentocinquanta miliardi di euro è stato poi istituito il Next Generation EU, un piano straordinario per rilanciare l'economia europea.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE NORMATIVA DEL CONSIGLIO EUROPEO

1 Dal Vertice di Parigi (1961) all'Atto unico europeo

1.1.1 Il Vertice di Parigi del 1961

Il Consiglio europeo non era originariamente previsto nei primi Trattati delle Comunità europee. Per comprendere a pieno la sua nascita ed evoluzione è bene soffermarsi sul contesto storico ed istituzionale che caratterizzava l'Europa degli anni Sessanta.

Il Consiglio europeo trae la sua origine da un periodo storico caratterizzato da una forte tendenza a riunirsi in summit internazionali. Non a caso, spesso ci si riferisce, erroneamente, al Consiglio europeo come un semplice 'summit'; termine utilizzato per indicare le riunioni nel mondo delle relazioni internazionali¹. Tuttavia, questa denominazione non definisce pienamente il valore e l'importanza di tale istituzione.

Il Consiglio europeo, infatti, come verrà osservato all'interno del capitolo, è tutt'altro che un semplice summit occasionale. Attualmente esso è una delle istituzioni motrici dell'Unione europea, e si riunisce almeno sei volte l'anno² in tempi normali e in tempi di crisi, come quella pandemica, è arrivato a riunirsi tredici volte.

Il primo summit tra i sei leader europei del tempo ebbe luogo a Parigi tra il 10 e 11 febbraio 1961. L'allora Presidente della Repubblica francese Charles De Gaulle convocò questa riunione al di fuori del contesto comunitario per proporre l'idea di una unione politica fondata essenzialmente su una cooperazione intergovernativa,³ al punto da proporre, in modo fallimentare, un piano⁴ per riformare le istituzioni europee.

¹ Dermot Hodson, Uwe Puetter, John Peterson, Sabine Saurugger. *The Institutions of the European Union, 5th edition*. Oxford, 2021 pp. 54. P. 52

² Si ricordi che l'art 15 TUE, par dispone che il Consiglio europeo si riunisca almeno 2 volte a semestre

³ O. Costa et N. Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Troisième édition revue et augmentée, Université Libre de Bruxelles, 2017

⁴ Il Piano Fouchet, che trae origine dal suo relatore, il ministro degli esteri francese

Inoltre, per comprendere pienamente il quadro in cui si inserisce il Consiglio europeo è bene soffermarsi momentaneamente sui due metodi di governance che al tempo erano presenti nelle Comunità europee. Da una parte vi era il metodo soprannazionale⁵, noto anche come metodo comunitario, il cui maggior sostenitore del tempo era l'allora presidente della Commissione europea, Walter Hallstein, in carica tra il 1958 e il 1967, il quale voleva rafforzare il sistema comunitario, sia istituendo un fondo di risorse proprie, sia utilizzando la maggioranza qualificata per una serie di politiche all'interno del Consiglio. D'altra parte, vi era il metodo intergovernativo, il cui massimo esponente era Charles de Gaulle, il quale preoccupato del potere che la Commissione e le Comunità europee stavano piano piano ottenendo, spinse affinché fosse mantenuto il voto unanime all'interno del Consiglio, su materie che potessero intaccare gli interessi e la sovranità francese, come la riforma della Politica agricola comune del tempo (PAC). Inoltre, De Gaulle era contrario a qualsiasi incremento di potere della Commissione e del Parlamento europeo, così come la sua elezione diretta. Lo scontro di queste due visioni culminò con la 'Crisi della sedia vuota' del 1965. La Francia abbandonò la partecipazione dei lavori al Consiglio dal 30 giugno 1965 al 30 gennaio 1966, di fatto paralizzando i lavori comunitari.

La crisi fu risolta con il cosiddetto 'Compromesso di Lussemburgo', firmato nel 1966. Secondo l'interpretazione di Villani, tale compromesso (dal dubbio valore giuridico, ma che di fatto fu applicato in seno al Consiglio) comportava oltre ad un riequilibrio dei rapporti tra Consiglio e Commissione, il ricorso all'unanimità anche nei casi in cui il Trattato stabiliva la maggioranza qualificata. In esso, infatti, si dichiarava:⁶

«Quando, nel caso di decisioni che possono essere prese a maggioranza su proposta della Commissione, sono in giuoco interessi molto importanti di uno o più partners, i membri del Consiglio si adopereranno a trovare in un ragionevole lasso di tempo soluzioni che possano essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei loro reciproci interessi e di quelli della Comunità».

⁵ R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt, *Governance and Politics in the Post-crisis Union*, pp.4-5, Oxford 2020

⁶ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari: Cacucci Editore, 2020, pp. 177-178.

La votazione all'unanimità era diventata così la regola generale e si statui che in casi di vitale interesse nazionali di un paese membro, il Consiglio avrebbe trovato una soluzione per *consensus*, si trattò de facto di un vero e proprio diritto di veto⁷. Tuttavia, De Gaulle non era contrario all'integrazione economica, ma desiderava mantenere personalmente il controllo sul processo politico.⁸ Questi sviluppi hanno dimostrato come il processo di integrazione essendo una questione eminentemente politica, non potesse essere lasciata esclusivamente in mano a burocrati sopranazionali, ministri e tecnici.⁹

L'idea centrale dietro la nuova pratica del 'vertice' era quella di permettere ai capi degli esecutivi politici degli Stati membri di svolgere un ruolo più incisivo nel processo di integrazione europea. Questo è possibile grazie alla natura particolare di questi Summit, giacché essi sono presenziati dai soli Capi di Stato e di Governo facendo sì che il Vertice si caratterizzi per "la rappresentanza statale al massimo livello"; per "la capacità di indirizzo governativo interministeriale"; per "la competenza decisionale in qualsiasi settore materiale, regionale o globale, sia economico che politico, mediante procedure semplificate, sia formali che sostanziali"; per il "potere di coordinamento sia organizzativo che funzionale".¹⁰

Inoltre, questi vertici europei rispecchiano una vera e propria tendenza di governance degli anni Sessanta e Settanta, culminata con la creazione del G5 divenuto poi G8. L'idea era quella di sviluppare una diplomazia fondata sulle relazioni personali tra governanti.¹¹ L'assenza di un ordine del giorno formale, inoltre, consentiva ai membri di affrontare questioni al di fuori dell'ordine del giorno della riunione e che non erano state oggetto di preparazione, il che poteva portare a decisioni inaspettate ed è proprio questo lo straordinario ruolo che il Consiglio europeo ha svolto fin dalla sua origine.

Tra il 1961 e il 1973 si sono tenuti sei Summit tra i leader delle Comunità europee e l'allora presidente della Commissione europea. Già durante il secondo vertice, tenutosi

⁷ R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt, *Governance and Politics in the Post-crisis Union*, pp.4-5, Oxford 2020

⁸ Devuyt, Youri. "Les relations franco-allemandes dans les années 1960: la politique agricole commune, un cas d'école." *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 55, no. 3 (2008): 261-282.

⁹ D Hodson, U. Puetter, S. Saurugger e J. Peterson, *The Institutions of the European Union, 5th edition*. Oxford, 2021 pp. 54.

¹⁰ Panebianco-Lamberti- De Simone, *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, p.24 Roma, 1994

¹¹ J.P. Jacque, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européenne, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023.

a Bonn il 18 giugno 1961 i Capi di Stato e di Governo decisero di riunirsi ad intervalli regolari:

*«I capi di Stato o di governo [...] hanno deciso [...] di tenere, a intervalli regolari, riunioni allo scopo di confrontare le loro opinioni, di concertare le loro politiche e di giungere a posizioni comuni, al fine di favorire l'unione politica dell'Europa [...]»*¹²

Tuttavia, come precedentemente menzionato, gli anni Sessanta furono condizionati dal forte carattere di De Gaulle e dalla sua visione europea marcatamente intergovernativa che non permisero sviluppi significativi nel processo di integrazione europea se non dopo la fine della sua presidenza. Oltre alla crisi della 'Sedia vuota' De Gaulle utilizzò il proprio potere di veto per bloccare l'ingresso del Regno Unito, sia nel 1963 che nel 1967¹³.

La Comunità europea si trovava quindi in una fase di stallo e per dare nuove pulsioni al processo di integrazione fu necessario l'intervento dei leader dei sei paesi membri. Molti dei vertici svoltisi in quegli anni riflettevano, infatti, il desiderio da parte dei sei leader di innescare un nuovo impulso politico, per promuovere il processo di integrazione o almeno per riattivare piani e progetti già esistenti dopo un periodo di stasi¹⁴.

1.1.2 L'arrivo di Pompidou e il Vertice dell'Aja del 1969

Il momento di svolta fu il cambio di presidenza francese e del cancellierato tedesco. Georges Pompidou, succedendo a De Gaulle, mise fine all'approccio conflittuale di quest'ultimo nei confronti della politica comunitaria e dell'adesione del Regno Unito, dando nuovi impulsi al processo di evoluzione europea. In Germania, invece, il neoeletto

¹² Comunicato stampa del Vertice di Bonn del 18 giugno 1961

¹³ Secondo De Gaulle il Regno Unito non era abbastanza interessato allo sviluppo economico e politico delle Comunità europee, visto il forte con il Commonwealth e la stretta cooperazione con gli Stati Uniti De Gaulle era preoccupato che la Commissione europea non sarebbe durata a lungo e che si sarebbe trasformata in una grossa Comunità atlantica sotto il controllo e dominio americano (R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt, *Governance and Politics in the Post-crisis Union*, pp.5, Oxford 2020).

¹⁴ D Hodson, U. Puetter, S. Saurugger e J. Peterson, *The Institutions of the European Union, 5th edition*. Oxford, 2021 pp. 54.

Cancelliere Willy Brandt era pronto ad andare oltre le visioni ordoliberaliste¹⁵ dei suoi predecessori sulla governance economica. Tali politiche avevano bloccato i progressi in questo ambito politico e si potevano quindi ora portare avanti nuovi sviluppi nell'integrazione economica¹⁶.

I leader dei sei paesi membri si riunirono nuovamente al Vertice dell'Aja, svoltosi l'1 e 2 dicembre 1969. Tale summit, fu considerato un vero e proprio successo¹⁷, in esso si discusse dell'allargamento e dell'aumento di competenze delle Comunità. In particolare, sotto la spinta di Pompidou, si era deciso di riprendere con maggiore risolutezza i negoziati con i quattro paesi candidati (Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito) e, contemporaneamente, di completare e approfondire l'integrazione comunitaria.¹⁸

Analizzando il Comunicato stampa finale di tale Vertice notiamo anzitutto come i leader dei sei paesi membri fossero consapevoli che la Comunità economica europea (CEE) fosse arrivata ad un momento di svolta:

' la Communauté est aujourd'hui parvenue à un tournant de son histoire' ...

E che fosse arrivato il momento di completare il mercato unico europeo¹⁹:

ils sont convenus qu'au sein du Conseil, sur la base du mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969, et en étroite collaboration avec cette dernière, un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire. ' 20

¹⁵ (ordo-liberalismo), s. m. Dottrina socioeconomica di matrice liberale che sostiene che la piena realizzazione dell'individuo non può compiersi se non vengono garantite la libera iniziativa, la libertà di impresa, di mercato e la proprietà privata. *Treccani*

¹⁶ D Hodson, U. Puetter, S. Saurugger e J. Peterson, *The Institutions of the European Union, 5th edition.* Oxford, 2021 pp. 55.

¹⁷ M. Westlake e D. Galloway (dir). *The Council of the European Union*, Londra, John Harper Publishing 3 edizione aggiornata, 2004, pp. 171-173

¹⁸ C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007.

¹⁹ Si ricordi che il Trattato di Roma 1957, aveva previsto un periodo transitorio di 12 anni per il pieno completamento del mercato unico europeo (?) vedi libro prof

²⁰ Comunicato finale della Conferenza al «vertice» de L'Aja (1-2 dicembre 1969).

Per tale ragione, il vertice incaricò il Consiglio dei ministri dell'economia e finanza (Consiglio ECOFIN) di redigere un piano per l'attuazione dell'Unione economica e monetaria Europea (UEM). Sottolinearono inoltre, l'importanza di allargare l'accesso alle Comunità europea ad altri stati europei, in virtù dell'art. 237 CEE:

*'Ils ont réaffirmé leur accord sur le principe de l'élargissement de la Communauté tel qu'il est prévu par l'article 237 du Traité de Rome. (...), les chefs d'Etat et de gouvernement ont marqué leur accord pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté, d'une part, et les Etats candidats, d'autre part.'*²¹

A seguito delle prime intese stipulate nel corso del Vertice dell'Aja, nel marzo del 1971, i sei paesi si accordarono per consentire l'avvio della prima tappa del Piano Werner²², incentrata sul coordinamento delle politiche economiche. L'anno successivo si accordarono, invece, per la creazione del "Serpente monetario", al fine di monitorare la fluttuazione delle loro monete.²³

Il successivo Vertice di Parigi del 1972 ha cercato di mantenere il *momentum* riguardo lo sviluppo dell'unione economica e monetaria. A tale vertice furono invitati anche i tre paesi candidati: Danimarca, Irlanda e Regno Unito, questo per sottolineare il forte interesse ad accompagnare di pari passo il processo di allargamento e integrazione della Comunità.²⁴

Durante il vertice di Parigi si delinearono i tratti salienti della futura Comunità allargata, all'interno della quale si potessero sviluppare forme di cooperazione in campo industriale, energetico, tecnologico e ambientale e in cui fosse introdotto un fondo regionale, voluto in particolar modo dalla Gran Bretagna per aiutare le aree europee più

²¹ Ibidem

²² Il Primo Ministro lussemburghese Pierre Werner fu colui che presiedette il comitato di esperti incaricato di redigere tale piano (da cui il «Piano Werner», presentato nell'ottobre del 1970) nel quale si tratteggiò un percorso per fasi da compiersi in dieci anni e al termine del quale si sarebbe ottenuta un'armonizzazione della politica economica e monetaria. Il piano pose le basi per quello che sarebbe stato conosciuto come «Serpente monetario» - sistema di cambio volto ad assicurare la stabilità monetaria nell'area della Comunità europea a seguito della decisione del Governo statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro - precursore del Sistema Monetario Europeo (SME) entrato in vigore nel 1979. G. Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, Napoli, 2018.

²³ C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007. pp. 12

²⁴ Ibidem

degradate. Inoltre, il cancelliere tedesco Willy Brandt propose un'unione europea sociale.²⁵

Questi episodi ci permettono di comprendere come i primi vertici, tra i leader europei, non solo fossero momenti fondamentali per il confronto e la negoziazione tra loro ma anche e soprattutto occasioni in cui i leader potessero proporre idee e progetti non inizialmente previsti, poiché si trattava di incontri senza un ordine del giorno e senza delle effettive regole o prassi da seguire.

Nonostante l'entusiasmo seguito da tale vertice, gli accademici e giuristi si chiedevano se l'Europa a nove sarebbe stata in grado o meno di reggere questo allargamento. Infatti, una conseguenza fu che tale allargamento, inevitabilmente, comportò una diminuzione del peso esercitato dagli Stati *uti singoli*.²⁶ Si tratta di una constatazione fondamentale se si vuole comprendere il divario presente tra ambizioni e strumenti necessari per il rilancio avviato dal Vertice dell'Aja.

Sebbene Pompidou fosse molto più aperto rispetto al suo predecessore, rimaneva pur sempre un politico di fede gollista e diffidente verso una dimensione soprannazionale in cui propendesse il peso delle istituzioni europee. Egli, infatti, non intendeva in alcun modo mettere in discussione il riequilibrio ottenuto a seguito del Compromesso di Lussemburgo del 1966.

Inoltre, e questo fu indubbiamente motivo di ostacolo per il processo di europeizzazione, durante tale vertice non fu accolta la proposta avanzata dai Paesi del Benelux di riformare i Trattati.²⁷ Essi, infatti, volevano che fossero adeguati alla nuova situazione economica presente, che prevedeva un sempre più forte coinvolgimento delle istituzioni comunitarie nello sviluppo tecnologico, nella ricerca e nella politica industriale. Tuttavia, ci si limitò solo a richiamare il disposto dell'art. 235 del Trattato CEE secondo cui il Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione, poteva intraprendere azioni non espressamente previste dal suddetto Trattato.²⁸ L'art. 235 del Trattato CEE recita:

²⁵ H. Kuhn, *Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin, Duncker und Humboldt, 1995

²⁶ C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007. pp. 13

²⁷ C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007

²⁸ P. Gerbert, « Georges Pompidou et les institutions européennes », dans Bernard, Jean-René, Caron François, VAÏSSE, Maurice, et WOIMANT, Michel (dir.), *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 71 ss

‘Quando un’azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che ‘a presente Trattato abbia previsto i poteri d’azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l’Assemblea, prende le disposizioni del caso’

Da ciò si desume che l’aumento di competenze sarebbe stato avanzato solo in caso di convergenza di tutti gli Stati, che era però difficile da ottenere, non solo per via dell’incremento degli attori, ma soprattutto a causa delle tensioni economiche di quegli anni (la fine del sistema di Bretton Woods e lo shock petrolifero del 1973), che misero un freno alla fase di crescita e sviluppo economico europeo iniziati con il Piano Marshall.

Se comunque il vertice di Parigi del 1972 è considerato come un momento di slancio per il processo di integrazione europea, di tutt’altra storia fu il successivo vertice tenutosi a Copenaghen nel 1973. Infatti, tale vertice non riuscì ad affrontare le questioni considerate più politiche, a causa delle forti tensioni economiche internazionali sopracitate e dei diversi approcci nei confronti dei paesi del mondo arabo da parte dei singoli stati membri, che fecero prevalere i propri interessi nazionali.

La fine del periodo di espansione economico costituì dunque un forte freno anche allo sviluppo delle altre politiche comuni²⁹. Ma non solo. La mancanza di un riassetto istituzionale, a seguito dell’allargamento, comportò che l’Europa dei nove ebbe non poche difficoltà ad elaborare una linea comune di condotta e una strategia politico-economica comune.

1.1.2 Jean Monnet e il ‘governo provvisorio per l’Europa’

In questo scenario di incertezza e stallo si inserì la figura di Jeann Monnet. Spesso ci si dimentica che sebbene Monnet fosse tra i principali sostenitori del metodo comunitario, preoccupato dall’immobilismo europeo di quegli anni e dal precedente ostruzionismo per l’adesione britannica, avviò all’interno del Comitato d’Azione sugli Stati Uniti d’Europa³⁰ una riflessione che portò nel 1973 a proporre l’istituzione di un ‘governo provvisorio’ composto dai Capi di Stato e di Governo, che avrebbero dato

²⁹ C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007. pp. 14

³⁰ Il Comitato degli Stati Uniti d’Europa fu fondato da Jeann Monnet nel ... VEDI (?)

istruzioni ai membri del Consiglio e avrebbero vigilato sulla realizzazione dell'Unione europea. Tale struttura, simile a quella proposta nel Piano Fouchet del 1961, doveva succedere ai vertici europei, che, come abbiamo precedentemente osservato, si riunivano sporadicamente per trattare diversi temi, come l'allargamento a nuovi Stati membri o la realizzazione dell'UEM.

Jean Monnet ottenne l'adesione del cancelliere tedesco Willy Brandt e del primo ministro britannico Edward Heath, ai quali si unì il presidente francese Pompidou, colpito dall'assenza di una reazione comune durante la crisi energetica causata dalla guerra del Kippur. Tuttavia, la morte del presidente francese permise al suo successore, Valéry Giscard d'Estaing, di rivendicare la paternità di un'idea di cui non era in toto l'autore.³¹

Monnet, preoccupato da questa fase di stallo, spinse dunque per la creazione di un 'governo europeo provvisorio' ossia di:

*'une commission d'organisation de l'Union européen [qui] après avoir entendu les présidents du Conseil et de la Commission des Communautés européennes, (...) arrête les instructions aux ministres représentant les États membres au sein du Conseil des Communautés européennes (...) dans le respect absolu des traités déjà souscrits'*³²

La sua disamina era che il modello comunitario troppo spesso si bloccava sia per la burocrazia richiesta che per la necessità di raggiungere l'unanimità (a causa del Compromesso di Lussemburgo). Per queste ragioni era necessario ridare un impulso politico, che solo i Capi di Stato e di Governo erano capaci di poter dare. Pertanto, Monnet avrebbe spinto per una forma di istituzionalizzazione dei vertici europei, notando che negli ultimi cinque anni si erano tenuti solo tre vertici e che un cambio di prassi fosse necessario. La creazione del Consiglio europeo ha quindi tra i suoi fautori Monnet che persuase, in particolar modo, il neoeletto presidente francese Giscard d'Estaing³³. Quest'ultimo accogliendo l'idea di Monnet affermò di essere favorevole:

³¹ J.P. Jacque, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européen, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023.

³² J. Monnet *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 592.

³³ M. Blanquet, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européen, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023, p. 35.

*‘à des réunions régulières des chefs d’États et de gouvernement, un véritable Conseil européen’*³⁴

decise di incontrare informalmente i propri colleghi europei in modo da creare le condizioni di quell’accordo politico sul quale avrebbe riposato, effettivamente, la nascita del Consiglio europeo.

1.1.4 Il Vertice di Parigi del 1974

La svolta definitiva avvenne nel 1974. Il cambio di presidenza francese e del cancellierato tedesco permise un cambio di rotta nell’evoluzione del futuro Consiglio europeo.

Infatti, l’idea di istituire degli incontri regolari tra i Capi di Stato e di Governo, come anticipato, venne supportato soprattutto dal cancelliere tedesco Helmut Schmidt e dal Presidente della repubblica francese Valéry Giscard d’Estaing. Quest’ultimo approfittando del turno di presidenza francese, organizzò una cena informale con i nove leader nel settembre 1973, durante la quale il Cancelliere Schmidt propose la creazione di un’istituzione formale per gli incontri dei leader³⁵.

Giscard d’Estaing propose nuovamente l’idea durante il vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, avvalendosi di un momento di convivialità in cui i Capi di Stato e di Governo si erano riuniti per il tè senza i loro ministri degli Esteri, solitamente presenti alle riunioni insieme ai loro leader.

Come possiamo osservare dal comunicato stampa del vertice di Parigi:

Recognizing the need for an overall approach to the internal problems involved in achieving European unity and the external problems facing Europe, the Heads of Government consider it essential to ensure progress and overall consistency in the activities of the Communities and in the work on political co-operation. The Heads of Government have therefore decided to meet, accompanied by the Ministers of Foreign

³⁴ J. Monnet , *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 603.

³⁵ de Boissieu, P., Christoffersen, P. C., and Keller-Noëllet, J. (2015), *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council* (London: John Harper Publishing).

*Affairs, three times a year and, whenever necessary, in the Council of the Communities and in the context of political co-operation.*³⁶

I nove leader concordarono dunque di riunirsi, accompagnati dai ministri degli esteri, tre volte l'anno e ogni qualvolta fosse necessario. Non riuscirono, però, a creare formalmente una nuova istituzione sotto il nome di 'Consiglio europeo', l'uso del nome si affermò successivamente con la prassi³⁷.

Tuttavia, il presidente francese al termine del Vertice, riferendosi ad esso, alla stampa utilizzò il termine *Conseil européen*'³⁸ e dichiarò:

'Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen'

Philippe de Schoutheette spiega efficacemente che: ' il Consiglio europeo, aveva percepito che le istituzioni comunitarie non funzionavano in modo ottimale e, in questo contesto, aveva senso creare una fonte continua, anziché sporadica, di direzione strategica e slancio politico. (..) A quel tempo era già chiaro che sarebbe stato necessario un qualche meccanismo di coordinamento e l'introduzione dei Capi di Stato e di Governo, insieme ai Ministri degli Esteri, veniva considerata come l'unica via, o la meno controversa, per garantire il coordinamento e la coerenza delle politiche'³⁹

Un elemento chiave emerso dal vertice di Parigi è senz'altro l'inclusione del Consiglio europeo all'interno del contesto comunitario, con la denominazione di 'Consiglio delle Comunità', diversamente dai precedenti vertici che si tenevano al di fuori del contesto comunitario.

Per quanto concerne l'equiparazione del Consiglio europeo ad una formazione del Consiglio dei ministri, suscita interesse la dichiarazione dell'allora Presidente del

³⁶ Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974) https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf

³⁷ D Hodson, U. Puetter, S. Saurugger e J. Peterson, *The Institutions of the European Union, 5th edition.* Oxford, 2021 pp.55

³⁸ de Boissieu, P., Christoffersen, P. C., and Keller-Noëllet, J. (2015), *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council* (London: John Harper Publishing).

³⁹ P. De Schoutheette *El Consejo Europeo*, in J.M^a Beneyto Pèrez, J. Mail-lo Gonzalez-Orus, B. Becerril Attenza (a cura di), *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea*, Tomo III, Sistema institucional y procedimientos decisorios, Cizur Menor, p. 71

governo del Lussemburgo, il quale sosteneva che il Consiglio dei ministri potesse perdere parte della propria *raison d'être*.⁴⁰

Inoltre, gli Stati membri minori come Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi erano preoccupati che questo nuovo organo potesse ridurre l'efficacia delle istituzioni comunitarie e fu per questo che si decise di utilizzare la nomenclatura 'Consiglio delle Comunità' e non 'Consiglio europeo'.

D'altro canto, tale assimilazione al Consiglio consentì di ridurre l'innovazione costituzionale e le questioni di competenza di tale organismo, dal momento che si tratterebbe di una semplice questione di composizione di un'istituzione e non la creazione di una nuova.⁴¹ In sintesi, in un primo periodo, la nascita di questo nuovo organismo fu assimilata ad una formazione particolare del Consiglio.

2 La seconda metà degli anni Settanta

2.1 Consiglio europeo di Dublino 1975

La prima riunione del neonato 'Consiglio europeo' si tenne a Dublino nel marzo 1975, la confusione circa la sua convocazione fu generale ed evidente sin dall'inizio. Anzitutto, esso nonostante le dichiarazioni di Giscard d'Estaing del 1974, non era ancora conosciuto come 'Consiglio europeo' ma come '*Riunione dei capi di governo in seno al Consiglio.*' O ancora, la formula più utilizzata era: '*Il Consiglio ha convenuto di riunirsi a livello dei Capi di governo*'. Il nome di tale organo ci fa comprendere che esso in un primo tempo fu percepito come una sezione particolare del Consiglio e con una semplice approssimazione circa la sua composizione, limitata ai 'capi di governo'⁴².

La base giuridica alla quale ci si appellava era l'articolo 146 del Trattato CEE, che afferma:

'Il Consiglio è formato dai rappresentanti degli Stati membri. Ogni governo vi delega uno dei suoi membri'

⁴⁰ M. Blanquet, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européen, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023 pp. 37-38.

⁴¹ Ibidem

⁴² ibidem

Tuttavia, la legittimità circa questo disposto era presente già al tempo. Infatti, il Presidente della Repubblica francese, sebbene presieda il Consiglio dei ministri francese⁴³, non è un membro effettivo del governo.

Anche la stessa Commissione si appellava al disposto dell'art. 146 CEE:

*'la riunione dei capi di governo si è svolta come una vera riunione del Consiglio della Comunità nel rispetto della lettera e dello spirito dei trattati'*⁴⁴

Durante la riunione di Dublino, tuttavia, l'espressione "Consiglio europeo" riappare in un progetto di risoluzione presentato dal Primo Ministro belga Tindemans, e, già dalla seconda riunione, tenutasi nel luglio del 1975, si utilizzerà l'espressione "Consiglio europeo". Senza dimenticare che la stessa presidenza irlandese del 1975 fu la prima ad invitare i leader e il presidente della Commissione utilizzando il termine 'European Council'⁴⁵.

Tuttavia, diversi governi ed in particolare quello danese si opposero all'utilizzo del termine 'Consiglio europeo' che non fu infatti ufficializzato.⁴⁶ Il riferimento approssimativo ai "Capi di governo" per designare i membri di questo Consiglio continuerà ancora per diversi anni, così come la non dissociabilità rispetto al Consiglio dei ministri⁴⁷. Ad esempio, nella dichiarazione solenne sull'Unione europea di Stoccarda del 1983, è ancora specificato che "quando il Consiglio europeo agisce nelle materie di competenza delle Comunità europee, lo fa in quanto Consiglio ai sensi dei trattati".

Si dovrà attendere dicembre 2003 per assistere ad un approccio più rigoroso, con il testo delle conclusioni del Consiglio europeo che menziona, da un lato, "*i rappresentanti degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo*", e, dall'altro, "*i rappresentanti degli Stati membri, riuniti all'interno del Consiglio europeo*".⁴⁸ La formalizzazione avvenuta con la firma dell'Atto unico e dal Trattato di

⁴³ Articolo 9 Costituzione francese: *'Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri'*.

⁴⁴ Bull. Ce, 1975, n. 3, p.25, n. 1504

⁴⁵ de Boissieu, P., Christoffersen, P. C., and Keller-Noëllet, J. (2015), *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council* (London: John Harper Publishing).

⁴⁶ M. Westalke e D. Galloway (dir.), *The Council of the European Union*, op. cit., p.175).

⁴⁷ M. Blanquet, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européen, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023 pp. 38.

⁴⁸ Ibidem

Maastricht distaccherà il Consiglio europeo da questa finta assimilazione ad una formazione particolare del Consiglio.⁴⁹

2.2 La consacrazione del Consiglio europeo

Tra il 1975 e il 1977 assistiamo alla cosiddetta ‘istituzionalizzazione’ del Consiglio europeo, in cui si iniziano a delineare i diversi meccanismi di tale organo.⁵⁰

Il ruolo del Consiglio europeo negli anni Settanta e Ottanta era strettamente legato alla consolidazione dell’architettura istituzionale della CEE e di indirizzare l’istituzione di nuove attività politiche, come il Sistema monetario europeo.⁵¹

Tuttavia, è fondamentale sottolineare come il funzionamento di tale istituzione, sin dalle sue origini, dipenda in larga parte dall’impegno personale dei suoi membri nella ricerca della risoluzione dei problemi e nel raggiungere il consenso tra loro. La pressione tra membri di pari caratura e il senso di appartenenza a tale forum hanno sempre giocato un ruolo fondamentale. Il Consiglio europeo costituiva, infatti, un ambiente normativamente carico in questo senso, come è stato illustrato dalla pratica dei "padrini" dell'istituzione, Schmidt e Giscard d’Estaing di rivolgersi l'uno all'altro come 'membri del Consiglio europeo' e non come Capi di Stato o di governo dei rispettivi paesi, nella persona del cancelliere o presidente.⁵²

Allo stesso tempo sono gli anni di consolidamento dello stesso Consiglio europeo e sono gli anni in cui esso assume un ruolo sempre più crescente e vitale per lo sviluppo del processo di integrazione europea. Nel 1976 a seguito del Consiglio europeo dell’Aja il Presidente Giscard d’Estaing dichiarò:

‘with the European Council we have more at our disposal the adequate instrument to have an appropriate overview, to give to the existing institutions, to our ministers, [...] in conjunction and in harmony with the Commission from which we expect much, the

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Emmanuel Mourlon-Druol, Regional Integration and Global Governance : the Example of the European Council (1974-1986), Dans Les Cahiers Irices 2012/1 (n. 9) pages 91 à 104

⁵¹ D Hodson, U. Puetter, S. Saurugger e J. Peterson, *The Institutions of the European Union, 5th edition.* Oxford, 2021 pp.56

⁵² D. Nederlof, *Membership of the European Council in Historical and Constitutional Perspective.* Zutphen: Europa Law Publishing, 2020

necessary impulse. [...] We must more and more act together as a government, the government of Europe.

Si iniziava quindi a comprendere l'importanza e la vitalità di tale organo. Secondo Valéry D'estaing il Consiglio europeo corrispondeva ad un vero e proprio governo della Comunità europea: 'the government of Europe'.

Inoltre, questa nuova entità riuscì ad integrarsi con le istituzioni comunitarie. Lo stesso presidente della Commissione Roy Jenkins comprese il ruolo fondamentale che esso giocava nel processo di integrazione europea ed un chiaro esempio è la creazione dello SME, in cui il Consiglio europeo giocò un ruolo fondamentale per trovare un accordo.

Il momento di svolta nella definizione del ruolo del Consiglio europeo è rappresentato, senza dubbio, dall'incontro dei Capi di Stato e di Governo svoltosi a Londra il 29 e 30 giugno 1977. Durante questo vertice, si convenne sull'importanza di conferire al Consiglio europeo una struttura formale, data la sua crescente rilevanza all'interno delle Comunità europee. Nella Dichiarazione finale di tale riunione, i nove leader decisero di formalizzare per la prima volta, in un documento ufficiale, la struttura del nuovo consesso, definendo i mezzi attraverso i quali esso poteva agire. Questi includevano i "pareri formali", che richiamavano la sua natura originariamente intergovernativa, le "deliberazioni volte a promuovere l'azione comunitaria" e le "deliberazioni" finalizzate alla risoluzione di questioni non risolte dalle istituzioni comunitarie⁵³. Inoltre, si stabilì che la Presidenza del Consiglio, da quel momento in avanti, avrebbe dovuto preparare un'agenda dettagliata di ciascuna riunione del Consiglio europeo, avendo cura di dar conto dei risultati in esso ottenuti mediante un comunicato finale non più facoltativo, conformemente alle indicazioni del rapporto Tindemans.⁵⁴

⁵³ G.Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, inquadramento giuridico e prassi evolutiva*. Editoriale scientifica, Napoli 2018

⁵⁴ Il Rapporto Tindemans era stato commissionato dal Vertice di Parigi del 1974 per definire cosa si intende con il termine 'Unione europea'. Tale rapporto era diviso in cinque parti: *Una visione comune dell'Europa; l'Europa nel mondo; l'Europa economica e sociale; l'Europa dei cittadini; il rafforzamento delle istituzioni*. Per quanto concerne specificamente il Consiglio europeo, il Rapporto Tindemans recita: «Le strutture istituzionali messe in opera dai trattati si sono rivelate in pratica troppo deboli per assicurare in modo permanente l'impulso politico necessario alla costruzione europea. È ciò che ha spinto i capi di governo a riunirsi dapprima saltuariamente, e poi regolarmente, in cosiddetto «Consiglio europeo». Affinché il Consiglio europeo porti effettivamente un elemento nuovo nel funzionamento delle istituzioni, rafforzando

Il cambio di leader politici avvenuto tra il 1979 e il 1982 in Francia, Germania dell'Ovest e Regno Unito dove sono stati eletti rispettivamente François Mitterand, Helmut Kohl e Margaret Thatcher dimostra come il Consiglio europeo abbia continuato a resistere in quegli anni anche senza i suoi 'padri fondatori', Valéry D'estaing e Schmidt. Questo è infatti il triennio del 'consolidamento' di tale organo, perché a prescindere da chi lo componeva o dal proprio orientamento politico, il Consiglio europeo ha continuato ad evolversi e trasformarsi.⁵⁵

La creazione del Sistema monetario europeo (SME) nel 1979 denota l'importanza del ruolo svolto dal Consiglio europeo. Infatti, quest'ultimo ha giocato un ruolo fondamentale nel trovare un accordo, considerando che nei comitati tecnici ci sarebbero potuti essere più ostacoli. Questo perché il Consiglio europeo è 'l'arena' dove gli aspetti economici e politici potevano intersecarsi ed ha quindi facilitato la conciliazione tra considerazioni tecniche, come la stabilità monetaria, e preoccupazioni legate all'identità, come il dibattito sulla creazione di un'identità monetaria europea.⁵⁶

Il Consiglio europeo costituì una fondamentale sede di confronto tra i 'Nove' e fornì un canale significativo di influenza, rispetto al tradizionale asse franco-tedesco.⁵⁷

la capacità decisionale dell'Unione, sottopongo ad esso le seguenti proposte che definiscono il suo ruolo e le modalità della sua azione.

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

Cfr. Bulletin of the European Communities, Supplements, 1/1976, in www.aei.pitt.edu.

G.Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, op. cit. p. 18-19

⁵⁵ Regional Integration and Global Governance: the Example of the European Council (1974-1986)

Emmanuel Mourlon-Druol

⁵⁶ Ibidem pp. 95-97

⁵⁷ G.Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, inquadramento giuridico e prassi evolutiva*. Op. cit. p. 18

Come nel caso del G7, il Consiglio europeo è un modo per favorire la socializzazione dei Capi di Stato e di governo, esso infatti è il forum dove si riuniscono regolarmente e frequentemente. Questo non era il caso in precedenza. Si consideri infatti, che in sedici anni, cioè dal 1958 al 1974, i Capi di Stato e di governo della CEE si erano incontrati solo sei volte⁵⁸.

Dal 1975 in poi, si sono incontrati tre volte all'anno. Se questo non ha automaticamente portato a risultati tangibili, ha comunque indotto un senso più forte di appartenenza alla stessa entità politica, la CEE, e ha favorito la coordinazione in un forum della CEE in un momento in cui gli interessi nazionali avrebbero potuto prevalere.

Un chiaro esempio di questa 'socializzazione' presente all'interno del Consiglio europeo è dimostrata dalle dichiarazioni della neoletta prima ministra inglese Margaret Thatcher, la quale a seguito del primo Consiglio europeo a cui partecipò, giugno 1979, dichiarò:

'I am very glad to attend, for the first time, the highest political forum of the Community, where final responsibility for the Community's affairs is exercised. If I had any feeling of unfamiliarity, it has been dispelled by the warmth of your welcoming remarks, Mr. President' ⁵⁹

Da ciò desumiamo due importanti aspetti. In primis, il Consiglio europeo si stava trasformando nel punto di riferimento per eccellenza, per quanto concerne il processo di integrazione europea. Inoltre, i leader politici stavano ormai familiarizzando con tale istituzione e capivano l'importanza che tale organo svolgeva.

Altro esempio è Jacques Atali, *sherpa* ⁶⁰del Presidente francese Mitterand che riferendosi al primo Consiglio europeo a cui partecipò, quello di Lussemburgo del 1981, dichiara:

⁵⁸ Vertice di Parigi del 1961, Vertice di Bonn del 1961, Vertice dell'Aja 1969, Vertice di Parigi 1972, Vertice di Copenaghen 1973 e Vertice di Parigi 1974.

⁵⁹ TNA, PREM 19/51, Draft opening remarks at the European Council (first session) at Strasbourg on 21 June 1979.

⁶⁰ Nel gergo politico e giornalistico, funzionario cui sono affidati compiti organizzativi e complessi: *l'incontro al vertice delle tre potenze verrà preparato dagli sherpa della diplomazia internazionale. Enciclopedia Treccani 29/04/2024 17.15*

“Je découvre le cérémonial des Conseils européens.”⁶¹

I nuovi partecipanti avevano in larga parte sottoscritto e compreso il ruolo e le funzioni che il Consiglio europeo andava progressivamente sviluppando. Giscard, Schmidt e Wilson, ad esempio, ritenevano che il Consiglio europeo sarebbe stato l'origine di ogni futuro passo importante nel processo di integrazione europea.⁶²

Anche il presidente della Commissione europea del tempo, Roy Jenkins, si dichiarò favorevole a questo nuovo forum, dichiarando alla Conferenza stampa seguita al Consiglio europeo di Strasburgo del 1979 che:

“Together we are strong, individually much weaker,”⁶³

Questo perché come precedentemente illustrato, i nove leader riuscirono a dare risposte comuni alle gravi crisi economico-finanziarie degli anni Settanta, favorendo la coordinazione in un momento in cui le opzioni nazionali avrebbero potuto prevalere e che quindi avevano compreso la necessità di preservare la solidarietà della CEE, specialmente in periodi di turbolenza.⁶⁴

3 Gli anni Ottanta e la firma dell'Atto Unico europeo

Gli anni Ottanta segnano un ulteriore passo in avanti nel processo di integrazione europea e nel ruolo di impulso giocato dal Consiglio europeo. Questo decennio è caratterizzato dalla c.d. ‘generazione del 1989’ (W. Wessels) formata dal Presidente francese Francois Mitterrand, il Cancelliere tedesco Helmut Kohl e la prima ministra inglese Margaret Thatcher.⁶⁵

I leader di Francia e Germania, come i propri predecessori, consideravano il Consiglio europeo un’arena cruciale per governare l’Europa ed è proprio da qui che partono gli ulteriori sviluppi del cammino europeo.

⁶¹ Jacques Attali, *Verbatim*, Paris, Fayard, 1993, p. 48.

⁶² Bundesarchiv Koblenz (BAK), B136/17144, Note of Schmidt, EG-institutionelle Ergebnisse meiner Vier-Augen-Gespräche mit Premierminister Wilson und Staatspräsident Giscard d’Estaing am 24. Juli bzw. 26. Juli 1975, 27 July 1975.

⁶³ *EC Bulletin*, 6-1979, p. 13.

⁶⁴ E. Murlon-Druol *Regional Integration and Global Governance: the Example of the European Council (1974-1986)* op. cit.

⁶⁵ W. Wessels, *The European Council*, Mac Millan Education, 2016

Questo decennio sembrava prefigurare una riforma formale dell'assetto comunitario europeo, all'interno del quale si sarebbe inserito anche il Consiglio europeo. In particolare, due furono gli incontri di rilievo in tal senso, il Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 e il Consiglio europeo di Milano del 1985.

Durante il Consiglio europeo di Stoccarda, si riuscì finalmente ad approvare la *'Dichiarazione Solenne sull'Unione europea'*, ispiratrice del Preambolo dell'Atto unico europeo. Tale Dichiarazione, verteva in parte sulla proposta fatta dal governo italiano e tedesco durante il Consiglio europeo di Londra del 1981 a seguito del quale era stato istituito un comitato ad hoc su iniziativa dei ministri degli affari esteri:

*'The European Council invited the Foreign Ministers in co-operation with the Commission to examine and clarify the German/Italian proposals and to report back to a future meeting of the European Council'*⁶⁶

La Dichiarazione di Stoccarda si soffermava in particolare sul ruolo del Consiglio europeo, prevedendo quanto segue:

*'In the perspective of European Union, the European Council: provides a general political impetus to the construction of Europe; defines approaches to further the construction of Europe and issues general political guidelines for the European Communities and European Political Cooperation; deliberates upon matters concerning European Union in its different aspects with due regard to consistency among them; initiates cooperation in new areas of activity; solemnly expresses the common position in questions of external relations (...) When the European Council acts in matters within the scope of the European Communities, it does so in its capacity as the Council within the meaning of the Treaties (...)*⁶⁷

Il Consiglio europeo stando alla Dichiarazione svolge quindi un ruolo di impulso politico per la costruzione europea, definendone gli approcci e gli orientamenti politici generali per le Comunità europee.

⁶⁶ Conclusioni Consiglio europeo di Londra, 1981

https://www.consilium.europa.eu/media/20710/london_november_1981_eng.pdf

⁶⁷ Bulletin of the European Communities, 06/1983,

In tale periodo rifiorirono inoltre certe tendenze europeiste, in particolare quelle di matrice federale, il cui principale promotore fu Altiero Spinelli, il quale spinse il Parlamento europeo a adottare nel 1984 il Progetto di una Unione europea di stampo federalista.

Nel clima di fermento che caratterizzava gli anni '80, spinti dalla Dichiarazione di Stoccarda del 1983 e dal cosiddetto Trattato Spinelli, il Consiglio europeo di Milano del 1985 decise di convocare una conferenza intergovernativa per avviare delle riforme istituzionali.

In particolare, fu l'Italia a promuovere una modifica dei Trattati ai sensi dell'art. 236 TCE:

Il governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare il presente Trattato.

Qualora il Consiglio, dopo aver consultato l'Assemblea ed, ove del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo gli emendamenti da apportare al presente Trattato.

(...)⁶⁸

Tale procedimento prima di allora non era mai stato utilizzato. Questo processo iniziò con la convocazione di una Conferenza intergovernativa, che si riunì per la prima volta il 9 settembre di quell'anno e concluse la redazione del testo definitivo della riforma il 27 gennaio 1986.

La rapidità con la quale la Conferenza portò avanti, e concluse, i lavori fu possibile grazie alla discussione avvenuta al Consiglio europeo di Lussemburgo del 2 e 3 dicembre 1985. In quella sede, infatti, i leader europei dibatterono intensamente su aspetti cruciali della riforma, rispetto ai quali non si sarebbe mai più rinegoziato. Successivamente, al Consiglio Affari Generali, riunitosi nello stesso mese, fu affidata la scelta di dare a tale accordo la forma dell'«Atto Unico».

⁶⁸ Art. 236 Trattato CEE

L'Atto Unico Europeo (AUE) fu firmato tra il 17 e il 28 febbraio del 1986 ed entrò in vigore il 1° luglio 1987, aprendo ufficialmente la strada alla nascita della futura Unione europea. Nonostante non si riuscì a adottare la soluzione federalista proposta da Spinelli, il compromesso raggiunto ebbe il merito di tenere unite le diverse anime politiche del tempo, consentendo così una revisione dei Trattati sino ad allora considerati come immodificabili.

L'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo confermò, ancora una volta, il ruolo propulsivo del Consiglio europeo nel processo di integrazione europea. L'AUE fornì la prima denominazione ufficiale di 'Consiglio europeo'⁶⁹, sebbene ciò non comportasse una sua elevazione al rango di istituzione comunitaria, giacché l'articolo 2 si limitava a richiamarlo nelle 'Disposizioni comuni'.⁷⁰ L'articolo 2 dell'AUE disponeva:

Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee.

Essi sono assistiti dai ministri degli Affari esteri e da un membro della Commissione

Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno

Se, da un lato, era stato possibile superare le avversioni del passato inserendo tale consenso, seppur ancora timidamente, nei documenti giuridici ufficiali costitutivi delle Comunità Europee, dall'altra parte, la formula utilizzata lasciava la questione sotto un velo di ambiguità, volutamente mantenuto per non compromettere le istituzioni storicamente elette alla costruzione dell'Europa unita, bisognose di certo di un impulso esterno, ma chiamate a sviluppare in autonomia le sfide poste dall'Atto Unico Europeo per il futuro. Ad ogni modo questo è stato un primo passo in avanti verso il definitivo raggiungimento del Consiglio europeo a istituzione dell'Unione europea avvenuta con il Trattato di Lisbona.⁷¹

L'inserimento del Consiglio europeo nell'articolo 2 e non nell'articolo 3 del AUE dimostra come esso non fosse ancora parte dell'assetto comunitario.⁷²

⁶⁹ Marchesi-Scotto, *Diritto dell'Unione europea*, Roma, 2005, pp.63-67.

⁷⁰ R. Carchidi, op. cit. pp. 20

⁷¹ G. Fiengo, op. cit. pp. 20-21

⁷² Y-S Rittelmeyer, *The European Council and European Governance, The Commending heights of the EU*. Edited by François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer, Routledge

Infatti, esso diversamente dagli altri organi comunitari, non veniva ancora percepito come un'istituzione ma anzi come una semplice riunione dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri. Tale fondamento veniva confermato anche dal modo in cui venivano adottate le decisioni durante tali riunioni, ovvero tramite *consensus*.

Inoltre, durante le negoziazioni del SEA si discusse se riportare la Dichiarazione di Stoccarda e dunque inserire formalmente il ruolo del Consiglio europeo nei Trattati. Tuttavia, tale proposta non ebbe esito favorevole, non tanto per il contenuto dei testi, ma per la paura che ciò avrebbe rafforzato la tendenza a considerare il Consiglio europeo come una 'super istituzione' della Comunità.⁷³

Inserire il Consiglio europeo come istituzione avrebbe compromesso il già fragile assetto comunitario, e sarebbe stato interpretato come un passo in avanti verso il metodo intergovernativo. Decidendo di non seguire in toto la Dichiarazione di Stoccarda, l'AUE era stato interpretato come un'inversione di quella evoluzione intergovernativa percepita a seguito della creazione del Consiglio europeo.⁷⁴

Ad ogni modo la singolarità del Consiglio europeo stava proprio nel ruolo per nulla marginale che rivestiva nel processo di integrazione europea, indipendentemente dalla sua collocazione. È infatti un 'organo' che pur estraneo all'assetto istituzionale riusciva ad incidere sulla vita di relazione dell'Unione e delle sue istituzioni in maniera pervasiva, molto più di quanto non riuscissero a fare alcune di esse come il Parlamento europeo.⁷⁵

In questo, coglie nel senso chi afferma che: "Il Consiglio europeo ha assunto così il ruolo di *forum* nel quale è possibile discutere questioni di carattere generale, rientranti o ancora non, fra le competenze delle istituzioni propriamente dette e tuttavia rilevanti ai fini delle decisioni da adottare in sede comunitaria, così come ha svolto una parte fondamentale nell'avviare fasi nuove dell'integrazione (...)"⁷⁶

Va sottolineato però che a partire dall'AUE la prassi delle riunioni esterne al sistema dei Trattati istitutivi delle tre Comunità (CECA; CEE; EURATOM) venne gradualmente integrata nell'ambito comunitario.

⁷³ J. De Ruyt, *L'Acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels (1989) p. 110

⁷⁴ Ibidem

⁷⁵ Carchidi op. cit. p

⁷⁶ Marchesi-Scotto, *Diritto dell'Unione europea*, Roma, 2005, pp. 63-67

Inoltre, è bene ricordare che: ‘all’interno del Consiglio europeo “si assumono tutte le decisioni politiche sullo sviluppo dell’organizzazione europea; in esso si riflettono tutte le tensioni che insorgono tra gli Stati membri e i mutamenti di clima politico che intervengono all’interno di ciascuno Stato”’.⁷⁷

L’inserimento del Consiglio europeo all’interno dell’AUE che da parte della dottrina veniva interpretata come una decisione marcatamente intergovernativa è stata bilanciata dalla nuova denominazione dell’Assemblea generale in Parlamento europeo, con un aumento delle proprie prerogative. Inoltre, si statui l’utilizzo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio in più ambiti, superando così gli ostacoli del già citato ‘Compromesso di Lussemburgo’.⁷⁸

4 Gli anni Novanta e la firma del Trattato di Maastricht

4.1 La caduta del muro di Berlino

Con l’AUE fu stabilita una data di scadenza, 31 dicembre 1992, per il completamento del Mercato interno europeo.

Gli anni Novanta furono caratterizzati da un crescente ruolo del Consiglio europeo impegnato a condurre il lento percorso che avrebbe portato molti paesi membri all’adozione della moneta unica e a lavorare per realizzare una riforma dell’architettura istituzionale che l’ingresso di nuovi Stati membri non permetteva più di rimandare.

Nel 1987 il presidente della Commissione europea Jacques Delors presentò al Consiglio europeo di Bruxelles, il *Pacchetto Delors I*, un piano operativo per la realizzazione degli obiettivi indicati dall’Atto Unico.

Le misure in esso contenute furono oggetto di accese discussioni tra i leader riuniti nel Consiglio europeo di Bruxelles dell’11 e 12 febbraio 1988, in cui si posero le basi per l’istituzione del Mercato interno e dell’Unione monetaria.

Gli eventi del 1989, con la caduta del muro di Berlino, diedero nuovo impulso allo sviluppo della politica di unificazione. Al Consiglio europeo di Madrid del 1989 ⁷⁹fu

⁷⁷ Bin-Caretti, *Profili Costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, 2005, p. 71.

⁷⁸ J.P. Jacque, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l’Union européenne, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023 p. 20

⁷⁹ Il Consiglio europeo tenutosi a Madrid è spesso ricordato come uno dei più animati e al contempo tra i più rilevanti nella storia. Durante questa occasione si riconobbe il diritto dei tedeschi

infatti approvato il rapporto Delors relativo alle tre fasi in cui si doveva articolare il processo di unificazione monetaria.

Oltre ai fatti tradizionalmente istituzionali della Comunità, eventi come la riunificazione improvvisa della Germania a seguito del crollo del Muro di Berlino, i conflitti nei Balcani, la prospettiva di adesione di molti Stati dell'ex blocco sovietico e il ritiro militare degli Stati Uniti dall'Europa a seguito della fine della minaccia sovietica, hanno accelerato il processo di revisione dei Trattati comunitari e la riconsiderazione dell'assetto istituzionale da essi stabiliti.

Nell'aprile del 1990, durante l'incontro a Dublino, i leader europei capirono che era necessaria una ristrutturazione politico-istituzionale a seguito della quale sarebbe nata l'Unione Europea. Di conseguenza, fu proposto dal Cancelliere Kohl di organizzare una seconda Conferenza Intergovernativa (CIG) dedicata alla discussione di un'unione più politicamente integrata. Questa iniziativa si aggiunse alla conferenza già in corso, avviata durante il Consiglio Europeo di Strasburgo nel dicembre 1989, incentrata sull'attuazione della seconda e terza fase dell'Unione Economica e Monetaria.⁸⁰

Per tutto l'arco del 1991 sia le CIG che il Consiglio europeo discussero di questi temi. In particolare, nel Consiglio europeo di Maastricht, si decise l'avvio delle negoziazioni definitive sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica. Tale vertice fu di particolare interesse perché si discusse di tematiche che le stesse CIG non poterono affrontare e che lasciarono ai Capi di Stato e di Governo vista la sensibilità⁸¹ questo denota ancora una volta l'importanza di tale organo.

4.2 Il Trattato di Maastricht

Con il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, si è arrivati al consolidamento del ruolo del Consiglio europeo all'interno dell'architettura

all'autodeterminazione, pur sempre sotto l'ombrello dell'integrazione europea. Nello stesso contesto, la Commissione europea ricevette l'incarico di elaborare un documento sul processo di unificazione, conferendo un mandato politico alle istituzioni europee. Queste ultime, infatti, furono investite di un'autorità particolare per sorvegliare e approfondire la questione della riunificazione tedesca, e per promuovere la fondazione dell'Unione europea.

⁸⁰ Wessels W, *The European Council*, op. cit. 46

⁸¹ Nella specie il Regno Unito utilizzò la clausola di opt-out vista la sua ostilità circa l'ingresso nell'UEM, nonché la non ratifica della Carta comunitaria dei diritti sociali e fondamentali dei lavoratori.

dell'Unione Europea. A seguito del trattato, il Consiglio europeo è stato infatti riconosciuto come l'unico organo proprio della 'neonata' Unione europea.

La sua funzione primaria è stata definita come quella di fornire l'impulso necessario per lo sviluppo dell'Unione e di delineare gli orientamenti politici generali. Questa evoluzione rappresenta un significativo avanzamento rispetto alla sua forma precedente.

Già con l'Atto unico europeo, come precedentemente menzionato, il Consiglio europeo aveva iniziato a prendere una forma più istituzionale, sebbene ancora in una fase embrionale. Con il Trattato di Maastricht, ha fatto un ulteriore passo in avanti diventando un organo organico all'interno della struttura comunitaria.

Inoltre, le disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht, non solo determinarono come il Consiglio europeo agisse per conto dell'Unione, e quindi non solo della Comunità, ma anche i meccanismi di raccordo tra questo e le istituzioni comunitarie.⁸²

In particolare, esso ha definito due specifici obblighi legali per il Consiglio europeo: il primo di presentare un rapporto al Parlamento europeo a seguito di ogni Consiglio europeo e produrre un rapporto annuale sull'andamento e progressi compiuti dall'Unione.⁸³

Inoltre, il Trattato di Maastricht ha definito almeno due modalità attraverso le quali il Consiglio europeo potesse influenzare il processo di integrazione. Anzitutto poteva accadere che all'esito delle riunioni ci si trovasse nella necessità di dover sottoscrivere nuovi accordi internazionali adottati dagli Stati membri per lo più in forma semplificata. Inoltre, tali accordi in qualsiasi momento avrebbero potuto far parte dell'acquis comunitario. In altri casi, invece, sarebbe potuto accadere che in sede di Consiglio europeo si fosse pervenuti ad elaborare linee di indirizzo programmatico alle quali le istituzioni comunitarie (anzitutto il Consiglio dell'Unione) erano tenute a conformarsi.⁸⁴

Stante all'articolo D del Trattato sull'Unione europea:

⁸² A. Dashwood, *The role of the Council of the European Union in Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II, Dordrecht. 1994, p. 117 ss.

⁸³ Y- S Rittelmeyer, *The European Council and European Governance, The Commending heights of the EU* op. cit. p. 29

⁸⁴ G. Fiengo, 'Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali' op cit. p. 25

‘Il Consiglio europeo dà all’Unione l’impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali.

Il Consiglio europeo riunisce i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione. Essi sono assistiti dai Ministri incaricati degli Affari esteri degli Stati membri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l’anno sotto la Presidenza del Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che esercita la Presidenza del Consiglio.

Il Consiglio europeo presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni, nonché una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall’Unione’⁸⁵

Si noti come rispetto all’Atto Unico europeo vi sia stato un avanzamento nella definizione del Consiglio europeo; infatti, esso all’art 3 dell’Atto Unico europeo si limitava ad affermare che:

Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione.

Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l’anno.⁸⁶

Confrontando le due disposizioni notiamo come il Consiglio europeo a partire dal 1992 non sarebbe più stato estraneo all’assetto comunitario, essendo presenti infatti diverse disposizioni che prevedevano forme di dialogo tra esso e le istituzioni europee⁸⁷.

⁸⁵ Art. D Trattato sull’Unione Europea

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

⁸⁶ Art. 3 Atto Unico europeo https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0007.02/DOC_1&format=PDF

⁸⁷ Come si accennava poco sopra, l’articolo D del Trattato di Maastricht già stabiliva una forma di raccordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, facendo ricadere, su quest’ultimo, l’obbligo di riferire per iscritto al Parlamento l’esito di ciascuna sua riunione e i progressi compiuti annualmente dall’Unione europea.

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

Il Trattato non specificava le modalità di voto del Consiglio europeo. Trattandosi però di un forum di natura prettamente intergovernativa, la modalità di voto è il *consensus*, dal momento che esso permette di rispettare quella sensibilità che a certi livelli politici è assolutamente necessaria e che permette ai leader di poter far leva sulla propria posizione e giungere a soluzioni di compromesso.

I deliberata del Consiglio europeo si ricavano dai comunicati finali e da eventuali risoluzioni, attraverso i quali non venivano emanati atti vincolanti salvo il caso, del tutto eccezionale, che il testo del Consiglio europeo non contenesse un accordo internazionale concluso in forma semplificata fra gli Stati membri. Sembra da escludere che, per effetto dell'attività deliberativa del Consiglio europeo, si producessero conseguenze direttamente, rilevanti per l'ordinamento comunitario, nel senso che le sue delibere rappresentassero vere e proprie 'condizioni di procedibilità', per l'azione delle istituzioni comunitarie quando il suo intervento non fosse espressamente previsto dai Trattati.⁸⁸

Nei casi in cui l'azione del Consiglio europeo, come nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, fosse prevista dai Trattati si riteneva che le istituzioni comunitarie fossero direttamente tenute a conformarsi e ad attuare gli indirizzi programmatici elaborati dal Consiglio stesso.

Secondo le disposizioni dell'articolo J8 infatti:

Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune.

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

In ultimo – nella Dichiarazione sulla Parte terza, Titolo VI, del Trattato che istituisce la Comunità europea – «la Conferenza afferma che il Presidente del Consiglio europeo inviterà i Ministri dell'Economia e delle Finanze a partecipare alle sessioni del Consiglio europeo quando questo discute questioni relative all'Unione economica e monetaria». Si veda G. Fiengo op. cit pp. 25-26

⁸⁸ C.R. Carchidi ' Il Consiglio europeo, evoluzione competenze e prassi' op. cit. p. 33

2. Il Consiglio prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune in base agli orientamenti generali adottati dal Consiglio europeo. Esso provvede all'unità, alla coerenza e all'efficacia dell'azione dell'Unione.

In dottrina, il Trattato di Maastricht viene rappresentato come un tempio a tre colonne, che rappresentano i tre pilastri su cui si regge il frontone che sarebbe rappresentato dalle disposizioni comuni sull'UE e sono: la Comunità europea (CE), la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Giustizia e affari interni (GAI).⁸⁹

Questi due nuovi pilastri sono però estranei al metodo comunitario, in essi prevale infatti il metodo intergovernativo, ossia il principio dell'unanimità per le decisioni del Consiglio, l'emarginazione del Parlamento europeo e l'esclusione della sindacabilità degli atti da parte della Corte di giustizia.⁹⁰

L'introduzione del Consiglio europeo all'interno del Trattato sull'Unione europea è stata bilanciata da diverse modifiche al Trattato di Roma per accrescere il potere delle istituzioni comunitarie e per bilanciare i due metodi di governance europea.

Il Trattato di Maastricht ha anzitutto modificato la denominazione della Comunità economica europea, diventata Comunità europea, questo per sottolineare che non si trattava solo di un'organizzazione economica ma che si voleva andare oltre, cioè verso un'organizzazione politica. Inoltre, sono state modificate le procedure decisionali con l'introduzione della *codecisione* e ampliati i poteri del Parlamento europeo nella formazione della Commissione.

4.3 Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Maastricht all'articolo N, prevedeva che: 'una conferenza dei Rappresentati dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali è prevista una revisione'.

Pertanto, il Consiglio europeo a seguito del Trattato di Maastricht si mosse in tal senso. Infatti, già con il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993, i Capi di Stato

⁸⁹ Bin- Caretti op. cit. pp. 75-79

⁹⁰ Ibidem

e di Governo approvarono una dichiarazione nella quale estesero il campo di intervento della nuova Conferenza intergovernativa.

Lo stesso Consiglio europeo di Corfù del 1994 disegnò un Gruppo di riflessione, il quale si sarebbe poi riunito a Messina nel giugno 1995 per svolgere i lavori preparatori della futura Conferenza intergovernativa.

Durante il Consiglio europeo di Corfù, infatti, preso atto di quanto avvenuto a Ioannina⁹¹, i Capi di Stato e di Governo ritennero, appunto, di istituire tale consesso:

'per la preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996, formato da rappresentanti dei Ministri degli Esteri degli Stati membri e del Presidente della Commissione [oltre a due rappresentanti del Parlamento europeo, al fine di esaminare ed elaborare] idee concernenti le disposizioni del trattato dell'Unione europea per il quale sono previsti una revisione ed altri eventuali miglioramenti (...) in merito alle questioni istituzionali [quali la] ponderazione dei voti, [la] soglia per le decisioni a maggioranza qualificata, [il] numero dei membri della Commissione e qualsiasi altra misura ritenuta necessaria per facilitare il lavoro delle Istituzioni e garantirne l'efficacia ed operatività nella prospettiva dell'ampliamento'⁹²

Nell'adempire il suo ruolo di architetto costituzionale, il Consiglio Europeo ha contribuito notevolmente alla formazione delle procedure, sia formali che informali, per la stipulazione dei trattati, noto come "acquis conferenziale"⁹³. In particolare, ha trasformato le CIG in una quasi-istituzione, delineando opportunità e limiti per tutti i soggetti coinvolti.

Nonostante il Consiglio Europeo non fosse menzionato negli articoli più propriamente rilevanti nei primi Trattati, esso ha effettivamente svolto un ruolo fondamentale nei processi di creazione dei trattati dell'UE.⁹⁴

Come vedremo nel proseguo del lavoro, Il Trattato di Lisbona ha formalizzato alcune delle funzioni che il Consiglio Europeo aveva già assunto sin dalla sua istituzione,

⁹¹Si veda U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari: Cacucci Editore, 2020, pp. 178.

⁹² Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994 in www.europarl.europa.eu.

⁹³ Christiansen T e Reh C, *Constitutionalizing the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, p. 87 2009

⁹⁴ De Schoutheete P, *The European Council*. In: Peterson J and Shackleton M (eds) *The Institutions of the European Union*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 2012, p 44

includendole nelle disposizioni del trattato, come ad esempio le disposizioni dell'articolo 48 TUE.

Il Trattato di Amsterdam pur introducendo numerose riforme in svariati ambiti non riuscì a superare le questioni di fondo sul piano istituzionale, quale la ridefinizione della composizione della Commissione, la riforma del sistema di attribuzione dei seggi per Stato membro in seno al Parlamento e la riforma del sistema di votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

Pertanto, per superare l'impasse sorto dopo il Trattato di Amsterdam, fu convocata una nuova Conferenza intergovernativa focalizzata inizialmente sulla redistribuzione dei voti nel Consiglio e sulla composizione della Commissione. Il Consiglio Europeo di Colonia nel 1999, però, decise di ampliare i temi trattati, includendo ulteriori questioni chiave e pianificando che un successivo Consiglio Europeo redigesse una Carta dei Diritti Fondamentali.

Durante il Consiglio Europeo di Helsinki del 1999, si delineò dunque l'agenda della Conferenza intergovernativa dell'anno seguente, prendendo la significativa decisione di iniziare il processo di adesione di altri Paesi.

4.4 Il Trattato di Nizza

Il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 è passato alla storia europea per essere il più lungo di sempre. All'interno di esso i leader dei paesi europei dopo lunghe giornate di negoziati riuscirono finalmente a trovare un compromesso per la tanto dibattuta riforma istituzionale, in vista dell'allargamento dell'Unione ad Est.

Ciò fu possibile soprattutto grazie a un faticosissimo sforzo diplomatico portato avanti dalla Presidenza francese, attraverso una serie di incontri bilaterali passati alla storia col nome di 'metodo confessionale'.

Ulteriori meriti di tale Consiglio furono la proclamazione della Carta dei diritti Fondamentali, che tuttavia aveva un valore meramente politico e non giuridico, dunque formale e per nulla sostanziale.⁹⁵

⁹⁵ In tal senso si veda Cfr. B. Nascimbene, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n 1/2001, p. 5 ss.; F. Bassanini, G. Tiberi, *Una costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003, p. 15 ss

Per quanto concerne il Consiglio europeo, con la Dichiarazione N. 22 allegata al Trattato di Nizza si decise che:

*'a decorrere dal 2002 una riunione del Consiglio europeo per ciascuna presidenza si terrà a Bruxelles. Quando l'Unione conterà diciotto membri, tutte le riunioni del Consiglio europeo avranno luogo a Bruxelles'*⁹⁶

Tuttavia, già a seguito di tale Consiglio europeo diverse presidenze, come quella italiana, decisero di svolgere il Consiglio europeo durante il proprio turno di presidenza a Bruxelles. Tale decisione fu dettata da motivi finanziari ma soprattutto da motivi di sicurezza, basti pensare alle proteste del G8 di Genova del 2001 o agli scontri di Göteborg dello stesso anno.

Se da un punto di vista giuridico-istituzionale, la Dichiarazione n.22 non apportò grandi novità, da un punto di vista politico ma soprattutto simbolico, la stabilizzazione del Consiglio europeo in una sede permanente ne prefigurava una sua maggiore istituzionalizzazione. Inoltre, la stabilità della sede ha garantito una maggiore efficienza dei lavori consiliari ed un'organizzazione più lineare e regolare.

Al termine dei lavori del Consiglio europeo di Nizza il primo ministro inglese Tony Blair, vista la lunghezza dei negoziati, durata oltre tre giorni affermò:

'We cannot go on like this'

Era ormai noto a tutti che una riforma del Consiglio europeo fosse più che necessaria. In tal senso si mosse il Consiglio europeo di Göteborg del 2001, dove i Capi di Stato e di governo decisero di riprendere una discussione, avviata nel Consiglio europeo di Helsinki del 1991, sulla riforma del Consiglio e del Consiglio europeo.

Tale compito fu affidato a Javier Solana, Segretario Generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, il quale stilò un rapporto presentato in occasione del Consiglio europeo di Barcellona del 2002 e discusso nel successivo vertice di Siviglia.

⁹⁶ Dichiarazione n. 22 allegata al Trattato di Nizza <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-declarations-and-protocols-annexed-to-the-treaty.html>

Uno dei principali problemi riscontrati da tale rapporto fu la mancanza di dialogo tra il Consiglio e il Consiglio europeo. Quest'ultimo si trovava spesso a dover risolvere le impasse che si creavano nelle riunioni tra i ministri, finendo così ad occuparsi di questioni non più solo politiche ma anche tecniche, ciò appesantiva i lavori e minava gli equilibri istituzionali.⁹⁷

Per affrontare tali problematiche, Solana suggerì talune misure, le quali furono ampiamente accettate durante il Consiglio europeo svoltosi a Siviglia nel giugno del 2002. Al fine di evitare il ripetersi di riunioni prolungate come quelle durante il Consiglio europeo di Nizza, al punto 1 fu stabilito che:

«i lavori del Consiglio europeo si svolgono in linea di massima nell'arco di una giornata preceduta il giorno prima da una riunione limitata, secondo la prassi attuale, ai soli capi di Stato o di Governo e al Presidente della Commissione. La riunione del Consiglio europeo prosegue l'indomani fino alla fine del pomeriggio» e, al punto 8, che «la Presidenza vigila sul buon svolgimento dei dibattiti [potendo] prendere ogni misura atta a favorire un'utilizzazione ottimale del tempo disponibile, fra cui organizzare l'ordine nel quale i punti saranno trattati, limitare il tempo di parola o determinare l'ordine degli interventi».

Inoltre, si stabilì che le conclusioni dei lavori del Consiglio europeo sarebbero state da quel momento in poi meno articolate e meno dettagliate. Si optò per documenti più concisi, che si limitassero a delineare gli orientamenti politici e le decisioni prese, questo in linea con il ruolo guida del Consiglio europeo.

⁹⁷ G. Fiengo, 'Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali' op. cit. pp 30-32

CAPITOLO II

IL CONSIGLIO EUROPEO A SEGUITO DEL TRATTATO DI LISBONA

1.1 Lo Status di istituzione

Con il Trattato di Lisbona firmato il 17 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il Consiglio europeo entra ufficialmente a far parte nell'alveo delle istituzioni dell'Unione europea⁹⁸.

Tale status, ovvero quello di istituzione, è una novità non indifferente. Tale qualifica infatti comporta delle conseguenze giuridiche anche nei confronti del Consiglio europeo, poiché talune disposizioni dei Trattati si riferiscono espressamente alle istituzioni.

A norma dell'art. 263 TFUE la Corte di Giustizia dell'Unione:

'esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi'.

L'articolo 263 TFUE specifica che gli atti del Consiglio europeo suscettibili di annullamento devono "produrre effetti giuridici nei confronti di terzi". Questo tipo di ricorso può essere intrapreso sia da *ricorrenti privilegiati* come gli Stati membri, la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, sia da *ricorrenti semi-privilegiate* come la Corte dei conti, la Banca Centrale Europea e il Comitato delle regioni, oltre che

⁹⁸ Articolo 13 TUE: 1. L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.

Le istituzioni dell'Unione sono:

il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti.

2. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure

da soggetti non privilegiati come i privati cittadini.⁹⁹ Tuttavia, l'applicazione pratica di tale disposizione è notevolmente limitata.

L'art. 265 TFUE sanziona l'ipotesi in cui il Consiglio europeo o un'altra istituzione si astenga dal pronunciarsi quando ciò è imposto dai Trattati, consentendo agli Stati membri e alle altre istituzioni dell'Unione lese da tale omissione di adire la Corte di Giustizia dell'Unione per far constatare tale violazione, si tratta del cosiddetto 'ricorso in carenza'.¹⁰⁰

Tuttavia, tale scenario è assai raro. Anzitutto l'ipotesi che "gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione" possano avviare un ricorso di questo tipo genererebbe una situazione paradossale, specialmente per gli Stati membri, che si troverebbero sia come parte attiva che passiva dell'azione, data la loro doppia veste di membri del Consiglio europeo e della stessa Unione¹⁰¹.

Nel caso delle altre istituzioni, un simile scenario rappresenterebbe un'azione di extrema ratio, ovvero uno scenario di grave crisi del sistema di funzionamento dell'Unione. Si pensi infatti alla possibilità di presentare un ricorso in carenza per la mancata presentazione da parte del Presidente del Consiglio europeo di una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni (art. 15, par 6, lett. D TUE) o ancora al mancato svolgimento di una delle due riunioni semestrali del Consiglio europeo¹⁰². Solo in queste ipotesi un simile scenario parrebbe possibile.

L'art 269 TFUE prevede altresì che:

'la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'articolo 7¹⁰³ del trattato sull'Unione europea unicamente su domanda dello Stato membro oggetto di una constatazione del

⁹⁹ U. Villani, Istituzioni di diritto dell'Unione europea, op. cit. p. 382

¹⁰⁰ Per approfondimenti v. G Palmisiano, Commento all'art. 269 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, op. cit., p. 2085 ss

¹⁰¹ G. Fiengo, Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, op. cit. p. 99

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ L'articolo 7 TUE, nello specifico, disciplina il procedimento volto a constatare «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2», a norma del quale «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Consiglio europeo o del Consiglio e per quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo'

Per la prima volta, dunque, il Trattato di Lisbona ha introdotto la possibilità di impugnare dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione Europea atti del Consiglio europeo considerati illegittimi, a condizione che questi siano destinati a produrre effetti giuridici su terzi. La possibilità di impugnazione è limitata ai soli atti che hanno effetti giuridici obbligatori.

Inoltre, le eventualità di impugnabilità si riducono notevolmente considerando che di norma la Corte di giustizia non ha competenza sulla maggior parte delle questioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune.¹⁰⁴

In definitiva, risultano impugnabili per vizi di legittimità solo atti del Consiglio europeo che da una parte siano giuridicamente obbligatori ma che per altro verso, non riguardino la Politica Estera e di Sicurezza Comune.¹⁰⁵ Atti del genere sono le decisioni del Consiglio europeo con le quali, ai sensi dell'art 48, par 6 e 7, può procedere a revisioni semplificate dei Trattati.¹⁰⁶ Come precedentemente menzionato, un limitato controllo giudiziario è previsto dall'art 269 TFUE anche sul procedimento concernente la violazione da parte di Stati membri, dei valori di cui all'art 2 TUE.

2. Il Consiglio europeo: composizione e competenze

2.1.1 I Capi di Stato o di Governo

La composizione del Consiglio europeo è definita dall'art. 15 par. 2 TUE:

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

¹⁰⁴ Si ricordi che la competenza della CGUE nella PESC è prevista in due ipotesi. Ai sensi dell'art. 275 TFUE: ' la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE e (...) a pronunciarsi sui ricorsi riguardo il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al Titolo V, capo 2 del TUE'

¹⁰⁵ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, sesta edizione riveduta e aggiornata*. Bari: Cacucci Editore, 2020, p. 171

¹⁰⁶ La CGUE si è ritenuta competente a esaminare la validità della decisione 2011/199/UE del 25 marzo 2011, modificativa dell'art. 136 TUE (sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle)

La partecipazione degli Stati membri a livello di Capo di Stato o Capo di governo dipende dalle costituzioni nazionali del singolo paese, in base alle quali dovrà individuarsi chi fra tali cariche è posto al vertice dell'esecutivo.¹⁰⁷

La decisione di mantenere la composizione del Consiglio europeo limitata a pochi membri muove da considerazioni già fatte durante i primi vertici degli anni Settanta. Dopo la creazione del Consiglio europeo, il presidente francese Giscard d'Estaing spinse affinché il numero di amministratori e rappresentanti dei ministeri durante le riunioni, fosse il più ridotto possibile. Questo perché si è sempre cercato di preservare la vera natura del Consiglio europeo ovvero la sua capacità nel prendere decisioni politiche, risolvere controversie e negoziare pacchetti complessi in modo da sbloccare il maggior numero di dossier possibile.¹⁰⁸

L'art. 15 par. 3 TUE prevede che: 'se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro, e per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione'. Da una prima analisi la norma può essere interpretata come un escamotage pensato per eludere l'assenza della componente ministeriale dalla formazione dell'organo. In realtà, da una lettura più attenta della disposizione emerge che la partecipazione dei ministri è richiesta solo quando ci sono talune questioni, le quali per la loro natura richiedono effettivamente un contributo più tecnico.¹⁰⁹

Osservando però la reazione di attori politici e commentatori la decisione di escludere i ministri degli affari esteri dai lavori del Consiglio europeo sembrerebbe da attribuire al primo Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy.¹¹⁰ Egli, infatti, interpretò il Trattato di Lisbona alla lettera per mantenere il numero dei partecipanti al minimo.¹¹¹ Questa modifica comportò non pochi problemi considerando che vi sono paesi in cui i ministri degli affari esteri hanno specifiche competenze (come nei Paesi Bassi) o paesi

¹⁰⁷ U. Villani, Istituzioni di Diritto dell'Unione europea, op. cit. p. 165

¹⁰⁸ M. Westlake e D. Galloway (dir.), *The Council of the European Union*, p 177

¹⁰⁹ G. Fiengo *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali* op. cit. p 56

¹¹⁰ Ad esempio: Arnaud Leparmentier e Philippe Ricard, 'M. Van Rompuy change les règles du Conseil européen', *Le Monde*, 13 December 2009. Il *Daily Mail* pubblicò un articolo online dal titolo: 'David Miliband has been barred from a European Council meeting and replaced with never-elected Lady Ashton', 09 December 2009, <https://www.dailymail.co.uk/columnists/article-1234646/EPHRAIM-HARDCASTLE-David-Miliband-barred-European-Council-meeting-replaced-elected-Lady-Ashton.html>

¹¹¹ F. Foret, Y.S. Rittelmeyer, *The European Council and European Governance*, op. cit. pp. 37-38

governati da coalizioni (come la Germania). Tuttavia, tale cambio di prassi fu voluto per ritornare a quel carattere di intimità e riservatezza che aveva caratterizzato le prime riunioni del Consiglio europeo. Tra un allargamento e l'altro il numero di partecipanti al Consiglio europeo era arrivato a contare circa settanta persone.

Funzionari e diplomatici nazionali sono volutamente tenuti lontano dalle riunioni per evitare che portino i conflitti che animano o paralizzano il Consiglio, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e i gruppi di lavoro del Consiglio. Le delegazioni pertanto non partecipano direttamente nelle stanze delle riunioni, ma nominano un agente di collegamento, detto "Antici", dal nome del diplomatico italiano leader del gruppo negli anni Settanta, il quale facilita la comunicazione tra la delegazione e il rispettivo Capo di stato o di governo.¹¹² Gli Antici preparano l'ordine del giorno del COREPER, possono accedere alla sala del Consiglio europeo e ricevono resoconti trasmessi dai funzionari del Segretariato generale del Consiglio. I resoconti degli Antici sono poi trasmessi ai membri delle delegazioni nazionali, che sono così informati sull'andamento delle negoziazioni anche se con un po' di ritardo.¹¹³

2.1.2 La presidenza della Commissione europea

Nella struttura del Consiglio europeo è inclusa stabilmente la figura del Presidente della Commissione europea, una presenza che oggi è accettata senza controversie, ma che in passato ha generato diverse perplessità. La prima volta che un Presidente della Commissione partecipò ufficialmente a un incontro dei Capi di stato o di governo fu durante i festeggiamenti per il decennale dei Trattati di Roma.

In occasioni precedenti al Vertice di Parigi del 1974, si osservò una certa riluttanza riguardo alle proposte della Commissione di essere coinvolta, limitando la sua partecipazione solo a discussioni su temi economici, monetari, sociali o di rafforzamento

¹¹² O. Costa et N. Brack op. cit pp.118-119

¹¹³ Y. Doutriaux et C. Lequense, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 31; H. Wallace, «*An institutional anatomy and five policy-modes*», in H. Wallace, M.a. Pollack, A.R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6° éd., 2010, p. 69-104.

istituzionale, escludendola, per esempio, da dibattiti su cooperazione politica, come avvenuto nel luglio 1972.¹¹⁴

Questa reticenza non fu completamente superata neanche nel 1974, quando fu adottata una formulazione ambigua: *'the Commission will exercise the powers vested in it and play the part assigned to it'*¹¹⁵, la quale prevedeva la partecipazione della Commissione senza però specificare chi dovesse rappresentarla (il Presidente o i commissari per area) e in che modo questi potessero esercitare le proprie competenze.

Solo con l'adozione dell'Atto Unico Europeo, il Presidente della Commissione europea fu formalmente incluso come partecipante effettivo nelle riunioni del Consiglio europeo, questo grazie alla pressione dei paesi più piccoli, convinti che la sua presenza potesse limitare le tendenze dominanti dei membri più influenti.

Anche se privo di diritto di voto, il Presidente della Commissione ha un'influenza considerevole sui lavori del Consiglio europeo, specialmente quando si tratta di questioni di stretta competenza comunitaria. Nonostante ciò, il potere di persuasione del Presidente si trova spesso in contrasto con gli interessi particolari degli Stati membri, generalmente meno inclini a perseguire un interesse comune e più orientati a rispondere a esigenze interne.

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

Con il Trattato di Lisbona ai lavori del Consiglio europeo è stata aggiunta anche la partecipazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune.

Secondo l'articolo 18 del TUE, l'Alto rappresentante guida e dà forma alla politica estera e di sicurezza dell'Unione, proponendo iniziative al Consiglio che poi implementa come suo delegato. Viene nominato dal Consiglio europeo mediante voto a maggioranza

¹¹⁴ «Obviously, the Commission President expressed his disagreement with this opinion because of the strong connection between strengthening the Community institutions and progress in political unification», così F. Eggermon, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, cit., 41.

¹¹⁵ Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974) https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf

qualificata e con l'approvazione del presidente della Commissione, partecipa alle riunioni del Consiglio europeo e presiede il Consiglio "Affari esteri", occupando anche il ruolo di vicepresidente della Commissione.

Tale novità è di notevole rilevanza poiché la sua presenza permette un collegamento nell'ambito di competenza affidatogli, tra il Consiglio europeo (che lo nomina, in accordo con il Presidente della Commissione, art. 18 TUE), la Commissione europea (di cui è uno dei vicepresidenti), e il Consiglio, di cui presiede le riunioni del Consiglio Affari esteri.¹¹⁶

In questo modo, garantisce un dialogo istituzionale continuo e integrato che coinvolge sia le entità intergovernative, tradizionalmente protettive delle loro prerogative in materia di affari esteri, sia la Commissione europea, e, indirettamente, il Parlamento europeo, che esprime un voto di approvazione verso l'Alto rappresentante.

Stando all'articolo 26 TUE il Consiglio europeo: 'individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune'. Tale politica è poi attuata dal Consiglio Affari Esteri, il cui presidente è l'Alto rappresentante.

Inoltre, fino al 2007 alle riunioni del Consiglio europeo partecipavano anche i singoli Ministri degli Esteri dei singoli Stati membri, grazie alla partecipazione dell'Alto rappresentante la loro presenza non è più richiesta.¹¹⁷

2.1.4. Il Presidente del Consiglio europeo

Sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo era presieduto, a turno, dal Capo di Stato o di Governo del paese che deteneva la presidenza del Consiglio. Tuttavia, con l'allargamento dell'Unione Europea nei primi anni del 2000, che includeva molti paesi dell'ex blocco orientale, si considerò l'idea di istituire una presidenza permanente per il Consiglio europeo. Questo per gestire il crescente carico di lavoro, che non sarebbe stato compatibile con gli impegni di un Capo di Stato o di Governo. Tale proposta non fu semplice da inserire poiché incontrò diverse posizioni.

Da una parte, gli Stati membri più piccoli, come quelli del Benelux, erano preoccupati che tale figura potesse indebolire il ruolo del Presidente della Commissione

¹¹⁶ G. Fiengo *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali*, op. cit. p. 55

¹¹⁷ P. De Schoutheete, *El Consejo Europeo*, op. cit., p. 76

europea e preferivano mantenere l'assetto corrente, cioè quello di una presidenza turnante. Taluni, come il Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, impegnato a rafforzare il ruolo politico della stessa, proposero che il Presidente della Commissione assumesse anche la Presidenza del Consiglio europeo,

D'altra parte, invece, taluni Stati membri grandi come Spagna, Regno Unito e Francia, rispettivamente rappresentati da Aznar (primo ministro), Blair (primo ministro) e Chirac ¹¹⁸(Presidente della Repubblica) - da cui deriva il nome della 'Proposta ABC'- erano favorevoli all'inserimento di una Presidenza fissa e stabile. ¹¹⁹ Essi temevano che, con l'allargamento a nuovi Stati membri, per di più piccoli, e il continuo cambio semestrale di presidenza, il Consiglio europeo sarebbe stato guidato solo da Capi di Stato o di governo di piccoli stati, i quali non avrebbero potuto rappresentare adeguatamente l'Unione europea.¹²⁰

In dottrina le ragioni dell'inserimento di tale figura sono contrastanti. Secondo una parte di essa, soprattutto nel campo della scienza politica¹²¹, tale figura è stata inserita per rimediare ad un problema di efficienza e legittimità dell'Unione, così come veniva riportato da alcuni membri durante i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa.

Altri ritengono invece che tale inserimento fu voluto dai Capi di Stato e di Governo per accrescere la propria influenza e per controbilanciare la Commissione europea e il suo Presidente¹²². Tale posizione è maggiormente enfatizzata se si considera

¹¹⁸ Secondo il Presidente Chirac «ce Président incarnerait l'Europe aux yeux du reste du monde et conférerait au système institutionnel la stabilité dont l'Union a besoin pour être forte». Discorso tenuto a Strasburgo il 6 marzo 2002, reperibile sul sito www.elysee.fr.

¹¹⁹ W. Wessels, *The European Council*, op. cit., p. 114

¹²⁰ Barber T., *The appointments of Hermann van Rompuy e Catherine Ashton. JCMS: Journal of Common Market Studies* 48 (Supplement s1), 2010, p.57

¹²¹ Si veda ad esempio D. Dinan che in *Coping with crisis: the role of the European Council president* », *Fordham International Law Journal*, 2016, vol. 39, p. 1230 : « *Their rationale was to improve the functioning of the European Council by providing consistency in the preparation and conduct of meetings, continuity from one meeting to the next, and follow through after each meeting, thereby improving the effectiveness of the European Union as a whole* ». O ancora B. Crum, «Accountability and personalisation of the European Council presidency », *European Integration*, 2009, vol. 31, n° 6, pp. 685-701.

¹²² Secondo P. Haroche, «Le président du Conseil européen: histoire d'un mythe constitutionnel », *Rev. UE*, 2010, p. 277 : « [le président du Conseil européen a d'abord été conçu pour limiter le pouvoir de la Commission, c'est le contexte des référendums et de la crise de légitimité des institutions européennes qui a favorisé sa présentation dans le débat public comme un interlocuteur privilégié des citoyens ».

che la stessa Commissione europea, preoccupata dall'inserimento di tale figura, nel 2002 tramite una propria Comunicazione espresse le proprie perplessità¹²³.

Ad ogni modo si decise per il mantenimento del turno di presidenza dell'Unione e per l'introduzione di un Presidente del Consiglio europeo stabile. Tuttavia, fu raggiunto un compromesso circa la durata di tale presidenza, ovvero due anni e mezzo rinnovabili. Alcuni paesi come la Francia e il Regno Unito avrebbero voluto un Presidente 'forte' a capo di un 'esecutivo forte' a discapito della Commissione¹²⁴. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri, ed in particolare la Germania, vi si sono opposti non solo perché più favorevoli a salvaguardare le prerogative del Presidente della Commissione, ma anche e soprattutto per il timore di rafforzare l'influenza di uno Stato 'grande', cioè quello di appartenenza del presidente, sull'operato del Consiglio¹²⁵.

Invero, il primo Presidente del Consiglio europeo eletto è stato l'ex primo ministro del Belgio Herman Van Rompuy.

Nonostante essa sia una posizione semi-permanente, tale innovazione ha comportato notevoli cambiamenti. Infatti, una presidenza fissa e stabile permette al presidente di introdurre una visione strategica a lungo termine nell'agenda e nelle deliberazioni del Consiglio Europeo, assicurando così una maggiore continuità.¹²⁶

¹²³ La Commission, pour sa part, recommandait « de maintenir la rotation semestrielle pour la présidence du Conseil européen et du Conseil Affaires générales » en soulignant « l'intérêt que présente l'exercice de la présidence en termes de mobilisation des administrations nationales et de valorisation de l'engagement européen de chaque État membre ». Cf. communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, «Pour l'Union européenne : paix, liberté, solidarité », COM(2002) 728 final, pp. 17-18.

¹²⁴ Alla base della proposta francese riguardante la presidenza stabile del Consiglio europeo vi sarebbe stata la volontà di creare un forte esecutivo a discapito della presidenza della Commissione, dal momento che «cette proposition revenait à reproduire en partie à Bruxelles le système de la Cinquième République: faire du président de la Commission un Premier ministre dépendant à défaut d'un président de la République, d'un président stable du Conseil européen, instance au demeurant créée elle aussi par l'ancien président français en 1974». In tal senso, In tal senso, M. Mangenot, *Un nouveau Président pour l'Union européenne. Le traité de Lisbonne ou le triangle institutionnel à quatre côtés*, in *Savoir/Agir*, n.11, 2010, p.115

¹²⁵ Cfr. J. P. Jacque, *Les Conseils après Lisbonne*, in *Rev. aff. eur.*, 2012, p. 216 ss., il quale ammette che «une telle désignation aurait suscité des attentes qu'un tel Président, en raison de ses pouvoirs limités, n'aurait pu satisfaire». Cfr. D. Dinan, *The Post-Lisbon European Council Presidency: A valuable Innovation*, Policy Brief, Final Meeting June 5, 2012, Brussels, *Decision-Making in the European Union before and after Lisbon*, p. 2, che osserva al riguardo: «he was, after all, an experienced chief executive of a larger member state and had a prominent global profile...», ma che «the unwillingness of the big member states to risk having one of their own become a driving force as European Council President, possibly to the detriment of other big member states, ensured that the position would go to someone from a small state member».

¹²⁶ F. Foret, Y.S. Rittelmeyer, *The European Council and European Governance*, op. cit. pp. 36

Infatti, alla base del suo inserimento vi sarebbe una ricerca di ‘longevity, stability, coherence and visibility for the Union’s highest agency’¹²⁷. L’esigenza di stabilità implica una continuità nell’esercizio delle funzioni del presidente, che la rotazione semestrale non permetteva¹²⁸.

L’art. 15, par. 5 TUE, stabilisce che il Consiglio europeo elegge il presidente per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta a maggioranza qualificata dei suoi membri¹²⁹. Le funzioni del Presidente del Consiglio europeo sono elencate nell’art. 15 par 6 TUE. Secondo la lett b del par. 6 art 15TUE il presidente ‘assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo’. La stabilità e la continuità di questa carica consentono al presidente di gestire le questioni affrontate dal Consiglio per periodi che vanno ben oltre il semestre usuale e di monitorarne l’evoluzione in conformità con le direttive del Consiglio stesso¹³⁰. Inoltre, la continuità è garantita anche dalla proibizione di detenere un mandato nazionale¹³¹, (art. 15. Par 6, ultimo comma) permettendo così al presidente di dedicarsi esclusivamente al suo incarico.

Da ciò deriva un incremento di coerenza e, di conseguenza, di efficacia nei lavori del Consiglio europeo. Tale efficacia è ulteriormente rafforzata dal compito principale del presidente di "facilitare la coesione e il consenso all'interno del Consiglio europeo",

¹²⁷ J. Howorth, *The ‘new faces’ of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*, in Eur. Foreign Aff. Rev., 2011, p.305

¹²⁸ Va segnalato che già nel 1975 il Rapporto sull’Unione europea, il c. d. Rapporto Tindemans, affrontava la questione della continuità, proponendo un allungamento della presidenza al fine di rafforzare l’autorità della stessa e di instaurare un più proficuo dialogo con il Parlamento europeo e con il Consiglio. Sul punto cfr. Y.-S. Rittlemeyer, *Une président stable pour le Conseil européen: une réelle innovation institutionnel?* Cevipol, Working Papers n. 4, 2008, op. cit., p. 10 s. Dello stesso autore, sulle dinamiche evolutive della presidenza, cfr. *L’institutionnalisation de la présidence du Conseil européen: entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes*, in *Politique européenne*, 2011/3, n. 35, p. 55 ss.

¹²⁹ Ad oggi i tre Presidenti del Consiglio europeo che si sono succeduti, Herman Van Rompuy (2009-14); Donald Tusk (2014-19); Charles Michel (2019- ad oggi), sono stati tutti e tre eletti per un secondo mandato.

¹³⁰ G. Fiengo *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali* op. cit. p. 47

¹³¹ Tuttavia, in dottrina è stato osservato che la mancanza di un mandato nazionale possa parzialmente delegittimare lo stesso Presidente, questo perché come ha osservato P. M. Kaczynski, *Towards a President of the European Union*, in *The Brown Journal of World Affairs*, Spring/Summer 2011, p 196, che, proprio per questo motivo, il presidente del Consiglio europeo «unfortunately, he is unable to benefit from the authority of a state. For example, President Sarkozy of France was successful during the Russian war in Georgia in 2008 not only because France held the EU Presidency, but partly because he spoke on behalf of France» O ancora I. Tömmel, « The standing president of the European Council : intergovernmental or supranational leadership? », *Journal of European Integration*, 2017, vol. 39, n° 2, p. 179 : « However, with a supranational mandate, the office holder might be less powerful and influential in his actions, since he or she misses the backing of his or her state of origin; in fact, /... the president is "stateless" »

come indicato nell'articolo 15, comma 6, lettera c, del TUE. Un altro compito fondamentale del presidente è quello di animare i lavori del Consiglio europeo articolo 15, comma 6, lettera a, del TUE. Questo ruolo implica un'attività di iniziativa e impulso, attraverso la quale il presidente incarna e personalizza il ruolo del Consiglio europeo, ovvero quello di fornire un "impulso necessario" e di direzione politica.

Questo ruolo si esplica anche attraverso ulteriori funzioni attribuite al presidente, come la predisposizione dell'ordine del giorno¹³², la determinazione della durata dei vertici, la convocazione di riunioni straordinarie¹³³, o ancora l'organizzazione di incontri al margine dei lavori del Consiglio europeo con rappresentanti di stati terzi o organizzazioni internazionali¹³⁴. Inoltre, il presidente svolge un ruolo chiave nello stabilire rapporti privilegiati con i Capi di Stato o di governo per formulare proposte, sondare posizioni, mitigare tensioni e risolvere contrasti, al fine ultimo di raggiungere un coordinamento tra di loro.¹³⁵

Il Consiglio europeo e il suo presidente ricevono assistenza dal Segretariato Generale del Consiglio.¹³⁶ Il segretario generale partecipa attivamente alle riunioni del Consiglio europeo, implementando le necessarie misure organizzative¹³⁷. Il Consiglio Affari Generali si occupa della preparazione e del monitoraggio delle riunioni, collaborando strettamente con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione.

L'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento interno del Consiglio europeo stabilisce che il presidente deve mantenere un coordinamento e una collaborazione intensi con la presidenza del Consiglio e il presidente della Commissione, includendo incontri periodici. Va da sé che l'autonomia e capacità di azione del presidente del Consiglio europeo è circoscritta da queste necessità di coordinamento. Ciò è ulteriormente dimostrato dalle regole che definiscono la stesura dell'ordine del giorno, il quale è redatto dal presidente

¹³² V. art. 3, par 1, reg. interno del Consiglio, cit

¹³³ V. art. 15, par. 3, ultima frase, TFUE e art. 1, par. 1, co. 3, reg. interno del Consiglio, cit

¹³⁴ Vedi. Art. 4, par. 2, co. 2, reg. interno del Consiglio, cit

¹³⁵ In dottrina è stato segnalato che il presidente «is able to have a formidable impact behind the scenes, e. g. by coordinating policy dossiers, (re-) shuffling priorities, spearheading taskforces, regularly visiting and (pre-) consulting Heads of State or Government - thereby de facto over-shadowing other actors and stakeholders». In tal senso, H. De Waele, H. Broeksteeg, *The Semi-Permanent European Council Presidency: Some Reflections on the Law and Early Practice*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2012, p. 1068.

¹³⁶ L.G. Colliat, 'Le président du Conseil européen: un 'Homme sans qualités' ?', in *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européenne*, sous la direction de Didier Blanc, op. cit. p 132

¹³⁷ Art. 13, per. 2, del regolamento interno Consiglio europeo

in stretta collaborazione con il rappresentante dello Stato membro che detiene la presidenza semestrale del Consiglio e il presidente della Commissione, dopo consultazioni nel Consiglio Affari Generali, le quali mirano a mantenere il buon andamento nelle istituzioni europee¹³⁸.

Tuttavia, queste non promuovono l'autonomia del presidente del Consiglio europeo. Egli mancando di un'amministrazione propria e di una legittimità parlamentare, si affida principalmente al suo potere persuasivo e al supporto dei leader degli Stati membri. Le funzioni conferitegli non prevedono la possibilità di agire come un leader autonomo. Tale limitazione è evidente quando il Consiglio europeo vota, poiché né lui né il presidente della Commissione partecipano al voto.

La figura del presidente del Consiglio europeo ha generato ampie discussioni e interrogativi circa il suo ruolo e posizione all'interno dell'organizzazione. Talvolta percepito come 'un mediatore tra gli interessi nazionali dei vari capi di stato'¹³⁹, e in altre occasioni come 'rappresentante dell'istituzione'¹⁴⁰, la sua funzione principale sembra quella di facilitare accordi tra i paesi membri. Parte del suo incarico implica la trasmissione delle posizioni dei governi nazionali, ma egli deve anche evitare che le dinamiche intergovernative prevalgano sull'istituzione, minacciando così l'unità dell'Unione¹⁴¹. In un discorso tenuto al Parlamento europeo il 24 febbraio 2010¹⁴², Herman Von Rompuy sottolineava la sua mancanza di poteri esecutivi autonomi e che il suo ruolo non era solo quello di moderare semplicemente le riunioni, gestendo i turni di intervento. Il suo compito era di contribuire a stabilire una visione condivisa per l'Unione Europea. Tale interpretazione del suo ruolo, in un quadro di normative indeterminate come quelle dei Trattati, ha plasmato significativamente il delineamento pratico delle sue responsabilità.

¹³⁸ Secondo J. Cloos (già direttore generale del Segretariato generale del Consiglio): « Le Secrétariat général du Conseil fait office de secrétariat du Conseil européen. À ce titre il remplit auprès du président le rôle auparavant joué par l'équipe du Premier ministre dans la capitale. C'est ce double rôle qui permet au Secrétariat de servir de trait d'union très utile entre le président et le Conseil, puisqu'il travaille directement pour le premier tout en étant totalement impliqué dans les travaux du Conseil à tous les niveaux », « Les rouages du Conseil et du Conseil européen », RF adm. publ., 2021, vol. 4, p. 991.

¹³⁹ J. Pertek, 'Répertoire de droit européen', Parigi, Dalloz, 2011, p.47

¹⁴⁰ ibidem

¹⁴¹ L.G.Colliat, 'Le président du Conseil européen: un 'Homme sans qualités' ?', in Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européenne, sous la direction de Didier Blanc, op. cit. p 132-134

¹⁴² Discorso Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo al Parlamento europeo, 24 febbraio 2010, PCE 32/10.

In ultimo, l'art. 15 del TUE stabilisce che: ' il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza'. Questo ulteriore compito del Presidente ha generato non poche problematiche all'interno del complesso meccanismo istituzionale europeo, come è stato evidente soprattutto nella crisi del cosiddetto 'Sofagate'.¹⁴³

Il Sofagate è stato un incidente diplomatico avvenuto nell'aprile 2021, durante una visita ufficiale della Presidente della Commissione, von der Leyen, e del Presidente del Consiglio europeo, Michel, ad Ankara per incontrare il Presidente turco Erdogan.

Tale incidente dimostra l'incertezza venutasi a creare a seguito del Trattato di Lisbona per quanto concerne la rappresentanza esterna dell'Unione europea. Secondo parte della dottrina, tale episodio è il risultato dell'incompetenza dei redattori dei trattati, i quali sarebbero così confusi da indurre una competizione permanente tra i responsabili delle diverse istituzioni per incarnare l'Unione sulla scena internazionale.¹⁴⁴ Queste ambiguità volute sono il prodotto della reticenza degli Stati membri, nel conferire le loro prerogative in materia di politica estera all'Unione, a differenza di quanto fatto in altri settori.

Il "Sofagate" è dunque emblematico delle complessità e delle tensioni che emergono nel definire e rappresentare la posizione dell'Unione Europea a livello internazionale. Inoltre, essa riflette due visioni dell'azione esterna dell'UE, una integrativa o sovranazionale il cui maggior esponente è il Presidente della Commissione europea e l'altra intergovernativa, rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo.¹⁴⁵

Nel corso dei lavori sulla mancata Costituzione per l'Europa, figure come l'allora presidente della Commissione Romano Prodi, avevano espresso dubbi sull'istituzione di una nuova figura come il Presidente del Consiglio europeo. Prodi propose di fondere la presidenza della Commissione con quella del Consiglio europeo. Anche il presidente

¹⁴³ Composto dal s. m. *sofà* con l'aggiunta del confisso ingl. *-gate* (ricavato dal nome dello scandalo *Watergate*). [https://www.treccani.it/vocabolario/sofagate_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/sofagate_(Neologismi)/)

¹⁴⁴ O. Costa. La politique étrangère de l'Union au prisme du sofagate. *Revue de l'Union européenne*, 2021 pp. 260-265.

¹⁴⁵ L.G. Colliat, 'Le président du Conseil européen: un 'Homme sans qualités'?', in *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européenne*, op. cit. p. 140

della Commissione Juncker, durante il suo discorso sullo stato dell'Unione nel 2017¹⁴⁶, ha suggerito di fondere le due presidenze per una maggiore efficienza europea, sottolineando la necessità di avere 'un solo capitano'.¹⁴⁷ Tale idea è stata ripresa dalla Commissione in una comunicazione del 2018.¹⁴⁸

L'unione delle due cariche è ulteriormente supportata dall'assenza di incompatibilità giuridica tra le due funzioni. Infatti, la carica di presidente del Consiglio europeo è incompatibile solo se esercitata congiuntamente ad un 'mandato nazionale'.¹⁴⁹ Sebbene una parte della dottrina sia contraria, sostenendo che i due ruoli svolgano funzioni diverse e difficilmente adempibili da una sola persona¹⁵⁰, una simile fusione istituzionale potrebbe rappresentare una soluzione alla complessa poliarchia europea.

2.3 Le competenze del Consiglio europeo

Il Trattato di Lisbona non ha previsto una disposizione precisa nelle quali si elencano dettagliatamente le funzioni del Consiglio europeo, per elencarle è infatti necessario analizzare diverse disposizioni dei Trattati.

La missione primaria del Consiglio europeo è quella di guidare lo sviluppo dell'Unione europea. L'art. 15, par 1 TUE attribuisce al Consiglio europeo una generale competenza a dare:

'all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali'

Tale competenza è quella che il Consiglio europeo ha sempre svolto sin dalla sua origine, avvenuta nel lontano Vertice di Parigi del 1974. Essa è stata poi precisata nei successivi Trattati, a partire da quello di Maastricht.

¹⁴⁶ A settembre di ogni anno il presidente o la presidente della Commissione europea pronuncia il discorso sullo stato dell'Unione dinanzi al Parlamento europeo, illustrando in che modo la Commissione affronterà le sfide più urgenti per l'Unione europea e le idee per plasmare il futuro dell'UE. CFR. https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it

¹⁴⁷ V. Discorso di Claude Juncker, 2017: https://wayback.archive-it.org/12090/20231103112607/https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-speeches/state-union-2017_en/

¹⁴⁸ Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'Unione Europea. COM (2018) 95 final, 14 febbraio 2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0095&from=SK>

¹⁴⁹ Art. 15 TUE

¹⁵⁰ J.P. Jacque, 'La fusion de la présidence du Conseil européen et de celle de la Commission européenne' RTDE, 2018, n 2, p 429

Stando ai Trattati il Consiglio europeo dovrebbe orientare l'Unione europea in taluni ambiti, come quello della PESC e negli altri settori dell'azione esterna (art. 22 TUE), l'art. 68 TFUE lo investe del compito di definire gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tuttavia, tale compito non si è limitato a questi ambiti ma si è man mano esteso in altri settori.¹⁵¹ Come vedremo nel paragrafo quattro, infatti, il Consiglio europeo tramite le Conclusioni seguite alle proprie riunioni, tal volta è riuscito ad influenzare in modo più diretto o meno l'azione legislativa europea.

Un secondo ruolo primario è quello di svolgere un incarico di arbitrato in caso di dispute o disaccordi tra gli Stati membri. Il trattato permette, infatti, a uno Stato di rivolgersi al Consiglio europeo nel caso in cui una regolamentazione danneggi aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale (art. 48 TFUE) o elementi fondamentali del suo sistema di giustizia penale (art. 82 e 83 TFUE). Tuttavia, nella pratica, questa funzione è molto più ampia e, in passato come precedentemente dimostrato, taluni disaccordi che causavano uno stallo all'interno dei lavori del Consiglio venivano sottoposto al Consiglio europeo.

L'introduzione di un ordine del giorno ai lavori del Consiglio europeo ha permesso di limitare il numero di punti sottoposti all'attenzione del Consiglio europeo. Ad ogni modo, esso però si riserva di esprimere le proprie considerazioni sulle questioni che considera più importanti, come ad esempio l'adozione del Quadro Finanziario pluriennale o delle risorse proprie.¹⁵²

Il Consiglio europeo si è poi visto attribuire delle competenze di 'natura costituzionale', le quali aveva precedentemente esercitato a titolo di Consiglio riunito al livello di Capo di Stato o di governo. In caso di recesso di uno Stato membro, stabilisce le linee guida su cui negoziare il recesso (art. 50 TUE), ha infatti giocato un ruolo chiave nella trattazione della *Brexit*.¹⁵³

¹⁵¹ J.P. Jacque, Rapport Introductif, in *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européenne, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023, p. 24

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ Si veda M. Starita, 'Il ruolo del Consiglio europeo nella Brexit', Fascicolo n.3/2019, in riv. Il diritto dell'Unione europea

https://www.dirittounioneeuropea.eu/Article/Archive/index_html?ida=151&idn=19&idi=-1&idu=-1

Stabilisce, insieme al Parlamento, la composizione di quest'ultimo (art. 14 TUE). Determina l'elenco delle formazioni del Consiglio e l'ordine di rotazione delle presidenze (art. 16, § 6, TUE). Può decidere la modifica del numero dei membri della Commissione (art. 17, § 5, TUE).

Ancora più importante è il potere di attivare le clausole passerella che permettono di passare alla maggioranza qualificata o di sottoporre un settore alla procedura legislativa ordinaria senza utilizzare la procedura di revisione dei trattati. Questo vale anche nell'ambito della PESC (ad eccezione delle decisioni con implicazioni militari o in materia di difesa (art. 31, § 3, TFUE) o ancora per l'adozione del quadro finanziario pluriennale (art. 312, § 2, TFUE), In questi casi, il Consiglio europeo decide senza la necessità di ratifica da parte degli Stati membri.

Stante invece alla procedura di revisione semplificata stabilita dall'articolo 48 TUE, paragrafi 6 e seguenti, tale procedura permette in tutti gli altri casi il passaggio alla maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria tramite decisione del Consiglio europeo previa approvazione del Parlamento europeo. Nel caso in cui uno dei ventisette parlamenti nazionali, vi si opponga entro sei mesi, la decisione non è adottata.

Le disposizioni della terza parte del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea sono altresì modificabili su decisione del Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo, escluso qualsiasi aumento delle competenze dell'Unione. Tuttavia, in quest'ultimo caso, la decisione non può entrare in vigore fino a che non sia raggiunta l'approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali.

Il Consiglio europeo, inoltre, si pronuncia sull'esistenza in uno Stato membro di una violazione grave e persistente dei valori fondamentali dell'Unione (art. 2 TUE), il che apre la porta alla sospensione di taluni diritti di tale Stato, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. (art. 7, §2,3, TUE).

Oltre questo generale ruolo di indirizzo politico e quasi costituzionale, i Trattati attribuiscono al Consiglio europeo compiti più specifici che riflettono la natura politica dell'istituzione. Si tratta del potere di nomina di alcune delle cariche più importanti presenti all'interno dell'Unione europea.

Esso propone al Parlamento europeo un candidato alla presidenza della Commissione e nomina i membri della Commissione previa approvazione del collegio dei commissari da

parte del Parlamento (art. 17, § 7, TUE). Nomina l'Alto Rappresentante per la PESC (art. 18 TUE). Nomina il presidente e i membri del direttorio della Banca centrale europea su raccomandazione del Consiglio previo parere del Parlamento e del Consiglio dei governatori della Banca centrale europea (art. 283 TFUE). In tutti questi casi, il Consiglio europeo decide a maggioranza qualificata.

Ad oggi la funzione più preminente del Consiglio europeo è quella che svolge durante la gestione delle crisi. Ciò si è visto attraverso le azioni che esso ha intrapreso a seguito della crisi finanziaria, crisi migratoria, caso Brexit e crisi sanitaria.

3. Il Consiglio europeo nel processo legislativo

3.1. La comparazione con il ruolo di arbitro del Presidente della Repubblica francese

La crescente funzione di impulso del Consiglio europeo è correlata alle dinamiche politiche che hanno contraddistinto gli ultimi anni della politica europea. Il moltiplicarsi delle forze sovraniste presenti in Europa, e la reticenza degli Stati membri a conferire ulteriori competenze all'Unione europea ha accresciuto esponenzialmente il ruolo propulsivo del Consiglio europeo. L'affermazione politica del Consiglio europeo è infatti correlata a un movimento di riaffermazione della sovranità nazionale dei singoli stati membri nel progetto unionista europeo.¹⁵⁴

Oggi è il Consiglio europeo che delinea i nuovi assetti delle forze politiche che strutturano le relazioni politiche tra l'UE, impegnata nella difesa dei suoi interessi, e di quelli degli Stati membri che la compongono. Questo ruolo di impulso del Consiglio europeo venne già consacrato con la Dichiarazione solenne sull'Unione europea, firmata a Stoccarda nel 1983. In essa si affermava che:

'In the perspective of European Union, the European Council: provides a general political impetus to the construction of Europe; (...) issues general political guidelines

¹⁵⁴ S. Mouton, 'Comment définir le Conseil européen à la lumière du Droit Constitutionnel', in 'Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européenne, Aspects institutionnels et matériels, Sous la direction de D. Blanc, op cit

for the European Communities and European Political Cooperation; deliberates upon matters concerning European Union in its different aspects (...)' ¹⁵⁵

Oggi tale ruolo di impulso è consacrato dall'articolo 15, 1 comma, del TUE:

'Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.'

Tale comma rimarca esplicitamente che il Consiglio europeo 'non esercita funzioni legislative'. Tuttavia, in dottrina è stato notato come, nella realtà dei fatti, il Consiglio europeo tramite le proprie conclusioni sia riuscito ad influenzare in modo più o meno diretto il processo legislativo europeo.¹⁵⁶ Questo potere di impulso ricorda quello che in diritto costituzionale viene definito come 'potere di sollecitazione'.

Per comprendere meglio il ruolo propulsore esercitato dal Consiglio europeo, ci avvarremo del diritto costituzionale francese. Attraverso un'analisi comparativa, paragoneremo il ruolo propulsivo del Presidente della Repubblica francese, delineato nel sistema politico della Quinta Repubblica, a quello esercitato dal Consiglio europeo in seguito al Trattato di Lisbona.

Stando all'articolo 5 della Costituzione francese:

Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. (..)¹⁵⁷

In dottrina questo potere di arbitrato del Presidente della Repubblica è stato qualificato come un potere di sollecitazione. Nel meccanismo istituzionale della V Repubblica francese, il presidente possiede talune competenze costituzionali esclusive che formano un "settore riservato", intendendo rafforzare l'autorità presidenziale sul funzionamento delle istituzioni repubblicane e del potere esecutivo di fronte al controllo politico del Parlamento¹⁵⁸. Queste competenze, libere da responsabilità parlamentare, conferiscono al

¹⁵⁵ Bulletin of the European Communities, 06/1983,

¹⁵⁶ CFR. D. Blanc, 'L'exclusion du Conseil européen de la fonction législative: la lettre et l'esprit', RTDE, n 1

¹⁵⁷ Articolo 5 Costituzione francese

¹⁵⁸ S. Mouton, 'Comment définir le Conseil européen à la lumière du Droit Constitutionnel', op. cit p.72

presidente un effettivo potere di sollecitazione nei confronti delle altre istituzioni, svolgendo importanti funzioni di mediazione.¹⁵⁹.

Esauriente in tal senso è la celebre affermazione dell'allora primo ministro francese Michel Debré, che sulla nuova Costituzione affermò:

*'le président de la République n'a pas d'autres pouvoirs que de solliciter un autre pouvoir'*¹⁶⁰

Nonostante la Costituzione non attribuisca esplicitamente al presidente della Repubblica una funzione legislativa, egli esercita de facto un significativo potere di iniziativa politica di tipo legislativo attraverso l'uso del potere di sollecitazione giuridica. Tale influenza è paragonabile a quella esercitata dal Consiglio europeo sugli organi europei.

3.2 Il potere di impulso del Consiglio europeo

L'articolo 15 TUE, dunque, conferisce un potere di impulso al Consiglio europeo seppur privo di un potere decisionale in ambito legislativo. Anzitutto va ricordato che la decisione politica risponde a un complesso meccanismo in cui più organi possono parteciparvi. Inoltre, per comprendere il ruolo d'impulso del Consiglio europeo anche la scienza politica può esserci d'aiuto. L'Unione europea essendo una democrazia composita¹⁶¹ ha una separazione dei poteri non netta e distinta come invece avviene nei tradizionali sistemi democratici occidentali.

Per comprendere un sistema politico non basta analizzare solo le competenze politiche degli organi di governo. È essenziale cogliere la "forza che anima l'insieme"¹⁶² che sostiene l'architettura istituzionale e le dà coerenza. La Costituzione, nel caso dell'Unione europea i Trattati istitutivi, funziona come una "macchina",¹⁶³ cioè un sistema normativo dove ogni elemento interagisce in un gioco di poteri e influenze reciproche. Questo crea coerenza nell'attuazione del potere, una nozione sottolineata da

¹⁵⁹ ibidem

¹⁶⁰ D. Chagnollaud e P. De Montalivet, Droit constitutionnel contemporain: Tome 1, Théorie générale, régimes étrangers, histoire constitutionnelle Editions Dalloz; 10^e édition 2019

¹⁶¹ S. Fabbrini, politica comparata p

¹⁶² Montesquieu, De l'Esprit des lois et du rapport que les lois doivent entretenir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, lecommerce, etc., Paris, Seuil, Euvres complètes, 1964, préface de G. Vedel.

¹⁶³ Ibidem

Montesquieu, che vede in questa dinamica il fulcro per capire l'ordine e la logica di un sistema politico.

Infatti, all'interno di un sistema istituzionale che prevede l'interazione tra diversi organi decisionali, non sorprende che un organo propulsivo, come il Consiglio europeo, possa svolgere anche un'altra funzione.

La crescente tendenza sovranista che ha colpito l'Europa negli ultimi anni ha conferito al Consiglio europeo una notevole attrattiva politica. In virtù di questa tendenza, il Consiglio europeo attira a sé l'esercizio della decisione politica attraverso un meccanismo ben noto nei sistemi costituzionali, cioè quello della cattura del potere legislativo da parte dell'organo esecutivo. Questo processo, descritto da Bagehot come la fusione tra governo e Parlamento, caratterizza le strutture di un'organizzazione politica di natura parlamentare.¹⁶⁴

Il Consiglio europeo beneficia di un meccanismo di captazione delle decisioni politiche attraverso il potere di sollecitazione che esercita sugli altri organi dell'UE. Questa è la ragione per cui il Consiglio europeo svolge ormai un ruolo cruciale nel processo decisionale dell'Unione Europea, un'influenza destinata a intensificarsi in futuro. Il Consiglio europeo è paragonato ad un 'metronomo delle orientazioni politiche generali', riuscendo a imprimere la propria volontà su tutte le politiche pubbliche portate avanti dall'Unione.¹⁶⁵

3.3 L'esclusione del Consiglio europeo dalla funzione legislativa e le conseguenze sul potere di iniziativa della Commissione europea

Questo generale ruolo di impulso esercitato dal Consiglio europeo, tuttavia, non è privo di conseguenze sul già fragile equilibrio istituzionale europeo. Questo potere infatti comporta un forte rischio di intrusione nel diritto di iniziativa della Commissione, già denunciato in passato a causa del processo di deterioramento della struttura delle Comunità.¹⁶⁶

¹⁶⁴ A. Le Divillec, 'Propositions pour l'analyse doctrinale des régimes parlementaires' in Congrès de l'AFDC del 25-27 settembre 2008, Parigi, Atelier n 6, p.2 (sito AFDC: <http://www.droitconstitutionnel.org>)

¹⁶⁵ S. Mouton, 'Comment définir le Conseil européen à la lumière du Droit Constitutionnel', in p.75

¹⁶⁶ F. Capotorti, Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique, in Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1987, p. 87.

L'esclusione del Consiglio europeo dalla funzione legislativa si spiega con la duplice volontà convenzionale di non alterare l'equilibrio istituzionale, anche se tale rischio è persistente¹⁶⁷ e più precisamente di non compromettere l'assetto giuridico del triangolo decisionale formato dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento¹⁶⁸. Questa ripartizione dei ruoli si basa sulla convinzione che gli Stati membri sono i 'Signori dei trattati'¹⁶⁹, mentre le istituzioni politiche dell'Unione dispongono del monopolio della produzione legislativa: agli Stati dell'Unione il diritto primario; alle istituzioni dell'Unione il diritto derivato.

Per non compromettere il principio di equilibrio istituzionale e per evitare qualsiasi conflitto di competenze, tra le tre istituzioni coinvolte nel processo legislativo (Commissione; Parlamento europeo e Consiglio) e il Consiglio europeo, le disposizioni dei Trattati si sono premurate di conferire al Consiglio europeo un ruolo generale di impulso, escludendolo *de jure* dalla funzione legislativa.¹⁷⁰

Sebbene il Consiglio europeo sia escluso dalla funzione legislativa diretta dell'Unione europea, i Trattati gli conferiscono comunque un ruolo, in alcuni casi, nel processo legislativo. In particolare, attraverso la 'clausola passarella generale, disposta nell'articolo 48, comma 7, TUE, il Consiglio europeo ha la competenza di modificare le procedure legislative, prendendo l'iniziativa per la revisione e concludendo con l'adozione di una decisione.

¹⁶⁷ V. N. Levrat et D. Lassalle, *Un Triangle à Quatre Côtés: l'Équilibre Institutionnel et le Conseil Européen*, *Journal of European Integration*, 2004. 431.

¹⁶⁸ Come risulta da una lettura congiunta dell'articolo 17, § 2, TUE: «Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. » e dell'articolo 289 TFUE: «1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.

2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale.

3. Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.

4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

¹⁶⁹ G.L. Tosato, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in G. (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni IAI*, aprile 2014

¹⁷⁰ J. Pertek, *Conseil européen, Répertoire de droit européen*, Dalloz, pt. 64 et s.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che in casi limitati il Consiglio europeo possa agire come autorità di appello ¹⁷¹ durante le procedure legislative, sia ordinaria che speciale, per questioni particolarmente delicate relative alle competenze nazionali. ¹⁷² In tali occasioni, l'intervento del Consiglio europeo comporta generalmente una pausa del processo decisionale di quattro mesi, al termine dei quali ha la facoltà di rimandare il caso al Consiglio (decidendo per *consensus*), sollecitare una nuova proposta dalla Commissione o convertire il progetto in una cooperazione rafforzata.

Tuttavia, questa interferenza nel processo legislativo è limitata, e non smentisce l'intento di mantenere il Consiglio europeo formalmente esterno al nucleo legislativo dell'Unione Europea. Nonostante le precauzioni prese dai redattori dei trattati, il Consiglio europeo, ha un ruolo indiscutibile nella formulazione del diritto derivato dell'Unione, quasi come se la lettera formale delle leggi debba piegarsi alla "legge dell'essere". ¹⁷³

Nel seguente paragrafo tratteremo l'impatto diretto che le decisioni del Consiglio europeo, che pur non avendo un valore giuridico vincolante, possono avere sulla legislazione europea, analizzando specifici casi. È possibile tracciare connessioni tra legislazioni così dettagliate che derivano da tali decisioni¹⁷⁴; è chiaro che, in principio, le valutazioni e le intenzioni manifestate dal Consiglio europeo attraverso le sue conclusioni riflettono la portata generale del suo ruolo.

4. 1 Il ruolo del Consiglio europeo nella politica ambientale e climatica

Fino ai primi anni del 2000 le tematiche ambientali erano raramente presenti al centro delle discussioni del Consiglio Europeo. Salvo qualche eccezione, come quella durante il vertice di Parigi nel 1972, che segnò l'inizio di un impegno condiviso verso una politica ambientale comune, a seguito della conferenza ambientale delle Nazioni Unite di

¹⁷¹ All'inizio il Consiglio europeo è concepito in questo modo: «Il quarto compito che intraprende consiste nell'agire come istanza d'appello per dei fascicoli che gli sono rinviati dalle istanze inferiori». Relazione sulle istituzioni europee, Presentato al Consiglio europeo dal Comitato dei Tre (ottobre 1979), pag. 10.

¹⁷² In materia di prestazioni di sicurezza sociale (articolo 48 TFUE), di cooperazione giudiziaria in materia penale (articoli 82-3 TFUE, 83-3 TFUE, 86-1 TFUE) e di cooperazione di polizia (articolo 87-3).

¹⁷³ D. Blanc, 'L'exclusion du Conseil européen de la fonction législative: la lettre et l'esprit', RTDE, n 1

¹⁷⁴ Ibidem: Ogni volta che è possibile, gli atti di diritto derivato sono correlati nelle note a piè di pagina con le conclusioni corrispondenti del Consiglio europeo. Ibidem

Stoccolma, dove si evidenziò la carenza di una strategia ambientale comune a livello europeo.¹⁷⁵

A partire dal 2007, il Consiglio Europeo ha intensificato il suo impegno nelle politiche climatiche sia a livello europeo che internazionale. Questo attivismo è stato particolarmente evidente nei periodi 2007-2009 e 2014-2015, che coincidono con la conferenza sul clima delle Nazioni Unite di Copenaghen del 2009 (COP15) e con quella di Parigi del 2015 (COP21).¹⁷⁶ Tale attivismo si è registrato anche in preparazione della conferenza sul clima delle Nazioni Unite di Glasgow del 2021 (COP26).

I primi segni dell'impegno del Consiglio Europeo in materia ambientale emersero durante le trattative del pacchetto per il clima e l'energia del 2020, avvenute nel 2008. In tale occasione, all'interno del Consiglio si era creato un'impasse, che richiese l'intervento dei Capi di Stato e di governo. Durante il Consiglio Europeo di dicembre 2008, furono poi raggiunte delle soluzioni di compromesso.

19. Il Consiglio europeo accoglie con favore il risultato dei lavori svolti con il Parlamento europeo, (...), che hanno permesso di delineare un ampio (...) proposte del pacchetto legislativo energia/clima. (...)

20. Il Consiglio europeo ha discusso delle sfide che rappresenta l'attuazione del pacchetto e delle questioni tuttora aperte, giungendo a un accordo sugli elementi contenuti nel documento 17215/08

21. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a cercare un accordo con il Parlamento europeo sulla base di quanto precede per consentire un accordo in prima lettura sull'insieme del pacchetto prima della fine dell'anno

22. Questo pacchetto assicurerà l'attuazione degli impegni ambiziosi in materia energetica e climatica assunti dall'Unione europea nel marzo 2007 e marzo 2008, in particolare l'obiettivo della riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra nel 2020. Il Consiglio europeo conferma l'impegno dell'Unione europea di portare questa

¹⁷⁵ Bungarten, H.H. (1978). *Umweltpolitik in Westeuropa*. Bonn: Europa Union Verlag.

¹⁷⁶ Dupont, C. and S. Oberthür (2017). The Council and the European Council. In R. Wurzel, J. Connelly and D. Liefferink, (Eds.), *The European Union in International Climate Change Politics*. Abingdon: Routledge, pp. 66–79.

*diminuzione al 30% nell'ambito di un accordo mondiale ambizioso e globale a Copenaghen sui cambiamenti climatici al di là del 2012, (...)*¹⁷⁷

Analizzando le conclusioni di tale incontro osserviamo come il Consiglio Europeo invitò il Consiglio ad integrare la propria proposta di compromesso nelle negoziazioni con il Parlamento Europeo. Mai prima d'allora il Consiglio Europeo aveva partecipato a un processo di codecisione in modo così pervasivo e diretto¹⁷⁸. Il Consiglio e il Parlamento accettarono senza riserve la proposta del Consiglio europeo.

In seguito, il Consiglio Europeo ha ulteriormente rafforzato il suo impegno, intervenendo in modo frequente e dettagliato sulla politica climatica dell'UE. Un esempio significativo si è verificato durante la presidenza svedese del 2009, quando il Consiglio europeo ha definito una politica specifica per il finanziamento climatico, destinata anche a sostenere le azioni di adattamento climatico nei paesi del Sud globale. Questa mossa è stata compiuta in risposta all'incapacità del Consiglio Ecofin di raggiungere un accordo, mirato a migliorare le possibilità di successo per la conferenza sul clima delle Nazioni Unite di Copenaghen del 2009.¹⁷⁹ In quella circostanza, il Consiglio Europeo ha svolto un ruolo chiave nel promuovere l'UE come leader nella lotta al cambiamento climatico, nel periodo antecedente alla conferenza sul clima delle Nazioni Unite del 2009.

Il Consiglio Europeo ha frequentemente svolto il ruolo di arbitro supremo nelle questioni climatiche su cui il Consiglio non riusciva a trovare un accordo, a causa di profonde divergenze, in particolare tra gli Stati membri dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa centrale e orientale.¹⁸⁰

Ad esempio, per l'avvento della conferenza sul clima delle Nazioni Unite a Parigi del 2015, i paesi partecipanti erano tenuti a presentare i loro Contributi determinati a livello nazionale - piani di riduzione delle emissioni volontari a livello nazionale - nel 2014. A causa delle divergenze tra gli Stati dell'Europa Centrale e Orientale e gli Stati Membri

¹⁷⁷ Conclusioni Consiglio europeo 11 e 12 dicembre 2008, p. 8-9, punti 19-22

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17271-2008-INIT/it/pdf>

¹⁷⁸ K. Rüdiger, Wurzel. W, M. Di Lullo and D.Liefferink 'The European Council, Council and Member states: jostling for influence, p.3 In T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan, & S. Oberthür (Eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics* (38-52). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹⁷⁹ Ibidem

¹⁸⁰ Dupont, C. and S. Oberthür (2017). The Council and the European Council. In R. Wurzel, J. Connelly and D. Liefferink, (Eds.), *The European Union in International Climate Change Politics*. Abingdon: Routledge, pp. 66-79.

dell'Europa Occidentale, nell'ottobre 2014 il Consiglio Europeo intervenne approvando un piano dettagliato con una prospettiva fino al 2030. Queste conclusioni servirono come base per la presentazione del Consiglio dell'Ambiente in preparazione alla conferenza di Parigi del 2015.

Elementi di questo piano del Consiglio europeo furono incorporati addirittura nelle successive proposte legislative formali della Commissione, le quali erano necessarie per l'attuazione del piano stesso¹⁸¹. Nonostante la Commissione difenda gelosamente il suo diritto di iniziativa, in quel caso accettò la proposta del Consiglio europeo perché ben conscia che tali posizioni sarebbero state con molta probabilità approvate dal Consiglio.¹⁸²

4.2 L'influenza normativa nella politica ambientale e climatica

Nel 2015, il Consiglio Europeo ha enfatizzato l'importanza dell'accordo raggiunto durante la COP21 a Parigi, sollecitando la Commissione e il Consiglio

*a valutare i risultati della COP21 entro marzo 2016, specie in previsione del quadro di politica climatica ed energetica a orizzonte 2030, e a preparare le prossime tappe.*¹⁸³

Questo impegno è stato ribadito nel 'Nuovo Programma Strategico 2019-2024', dove il Consiglio europeo ha delineato tra le sue quattro 'grandi priorità' la costruzione di un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero¹⁸⁴. Dopo il vertice di giugno 2019, il Consiglio Europeo ha rinnovato l'appello a intensificare gli sforzi nella lotta contro il cambiamento climatico invitando:

*'il Consiglio e la Commissione a portare avanti i lavori per quanto riguarda le condizioni, gli incentivi e il quadro favorevole da predisporre in modo da assicurare una transizione verso un'UE a impatto climatico zero, in linea con l'accordo di Parigi'*¹⁸⁵

¹⁸¹ K. Rüdiger, Wurzel. W, M. Di Lullo and D.Liefferink 'The European Council, Council and Member states: jostling for influence, p.3

¹⁸² Ibidem

¹⁸³ Conclusioni Consiglio europeo 17-18 dicembre 2015, p.6 pt. 18

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/it/pdf>

¹⁸⁴ Il Consiglio europeo: 'Un nuovo programma strategico 2019-2024', 20 giugno 2019

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁸⁵ Conclusioni Consiglio europeo 20 giugno 2019, pp. 1

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/it/pdf>

Nel 2014, il Consiglio europeo aveva già stabilito un obiettivo vincolante per l'UE, mirante a una riduzione del 40% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990:

*Il Consiglio europeo ha approvato un obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.*¹⁸⁶

Il ruolo del Consiglio Europeo si è evoluto fino a influenzare normativamente le istituzioni dell'UE, arrivando a decidere obiettivi vincolanti che le istituzioni sono chiamate a rendere effettivi nell'ambito della politica ambientale e climatica. Nel 2020, ha approvato un nuovo obiettivo climatico, ancor più ambizioso, di riduzione netta interna delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, invitando il Parlamento europeo e il Consiglio, come co-legislatori, a tenere conto di questo obiettivo nella proposta di legge europea sul clima e a adottarla rapidamente.¹⁸⁷

Sebbene il Consiglio Europeo non abbia un potere legislativo diretto e le sue conclusioni non abbiano formalmente valore giuridico, queste possono comunque assumere il carattere di 'diritto flessibile', ai sensi della definizione fornita dal Consiglio di Stato francese¹⁸⁸, e alcune di esse, in quanto atti atipici non previsti dai trattati, introducono nuovi obblighi destinati a produrre effetti giuridici sui loro destinatari. Pertanto, il ruolo del Consiglio Europeo non si limita più solo a sollecitare le istituzioni legislative ed esecutive dell'Unione Europea, ma è diventato ancor più pervasivo, implementando una serie crescente di misure vincolanti.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Conclusioni del Consiglio europeo 10-11 dicembre 2020, p. 5, pt. 12
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf>

¹⁸⁷ Conclusioni Consiglio europeo 11 dicembre 2020, p.5, pt 12
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf>

¹⁸⁸ Conseil d'État, étude annuelle 2013, « Le droit souple » : posant trois conditions cumulatives permettant de rattacher des actes au droit souple, soit le fait que les actes ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion (i), ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires (ii), mais présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit (iii).

¹⁸⁹ C. Grudler, 'L'action du Conseil européen, clé de voûte de la politique environnementale et climatique de l'Union européenne', in *Le Conseil européen, le politiques des politiques de l'Union européenne. Aspects institutionnels et matériels*, sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023, p. 322

CAPITOLO III

IL RUOLO DEL CONSIGLIO EUROPEO DURANTE LE CRISI DEL XXI SECOLO

1 Premessa

Nel presente capitolo analizzeremo il ruolo svolto dal Consiglio europeo durante le crisi che hanno colpito l'Unione europea nel XXI secolo. In questi anni, per far fronte a tali crisi i Capi di Stato o di governo si sono riuniti con maggior frequenza, andando ben oltre i due consueti incontri semestrali. La forza di queste crisi ha infatti richiesto l'intervento delle più alte autorità statali. L'Unione europea tramite le sue istituzioni comunitarie pecca ancora di una macchina efficiente per fronteggiare crisi così dirompenti da un punto di vista sociale ed economico.

Tuttavia, la dottrina nello studiare il ruolo del Consiglio europeo si è demandata se esso si sia comportato come semplice istituzione dell'Unione europea, quindi agendo all'interno del complesso quadro normativo e giuridico europeo, o come un vertice internazionale, le cui decisioni fanno capo al singolo Capo di Stato e governo e non all'Unione europea come insieme.

La crisi dell'euro e del debito sovrano, iniziata nel 2008, è stata una delle sfide economiche più significative per l'Unione Europea, segnatamente per i paesi dell'Eurozona.¹⁹⁰ La crisi ha evidenziato diverse carenze presenti nella struttura dell'Unione economica e monetaria europea, richiedendo una serie di interventi e di risposte regolamentari e istituzionali per prevenire il ripetersi di simili situazioni.

¹⁹⁰ Durante la crisi del debito sovrano che ha iniziato a manifestarsi intorno al 2008, i paesi membri dell'Eurozona comprendevano: Austria, Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna. A questi si sono aggiunti la Slovacchia nel 2009 e l'Estonia nel 2011, portando il numero totale a diciassette membri.

Al 2024, l'Eurozona ha visto l'adesione di altri tre paesi. La Lettonia ha aderito nel 2014, seguita dalla Lituania nel 2015, e più recentemente dalla Croazia nel 2023, elevando il numero totale dei paesi membri a venti.

Il Consiglio Europeo, in quanto “diretto rappresentante e interprete dei ‘signori dei Trattati’”¹⁹¹ ha svolto un ruolo cruciale nella gestione della crisi, fornendo la direzione politica necessaria per affrontare le questioni urgenti, orchestrando le risposte a livello di Capi di stato e di governo. Da un lato, ciò ha comportato un ridimensionamento delle tradizionali istituzioni comunitarie, che rappresentano l’espressione degli interessi dell’Unione, secondo una parte della dottrina, con un declino del ‘metodo comunitario’¹⁹². D’altra parte, ha impresso una straordinaria accelerazione al processo di integrazione europea, grazie soprattutto agli interventi attuati per fronteggiare le sfide che hanno minacciato *‘il cuore materiale e simbolico dell’Unione, l’euro’*.¹⁹³

Le crisi che hanno colpito l’Unione europea hanno permesso delle riforme inedite nel campo dell’Unione economica e monetaria. Sebbene i trattati rimangano sostanzialmente invariati¹⁹⁴, il diritto derivato è profondamente rinnovato e completato da una serie di strumenti nell’ambito dell’ordine giuridico internazionale e degli ordini

¹⁹¹ G.L.Tosato, Il Parlamento europeo e la governance economica dell’Unione europea, in G. Bonvicini (a cura di), Il Parlamento europeo per la nuova Unione, Quaderni IAI, aprile 2014, p. 27

¹⁹² In dottrina è stato osservato che «quanto avvenuto per effetto della crisi ha segnato la definitiva conclusione del "metodo" comunitario" come sviluppatosi per oltre un cinquantennio, basato sul ruolo centrale delle istituzioni europee sovranazionali e sulla progressiva limitazione della sovranità degli Stati membri». In tal senso, M. P. Chiti, La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni, in Riv. it. dir. pub. com., 2013, p. 22. Come ricorda J. Delors (Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future, in Journ. Comm. M. Studies, 2013, p. 170), il metodo comunitario «cannot work properly without a qualified vote by majority or supermajority» e «rests upon the institutional triangle composed of Parliament, Council and Commission. On top of this is the Court of Justice...», mentre il metodo intergovernativo è «best illustrated by the European Council, and whose identifying characteristic is unanimity and therefore the right of veto».

¹⁹³ In tal senso, H. Van Rompuy Il Consiglio europeo nel 2011, Lussemburgo, 2012, p 17, reperibile sul sito www.european-council.europa.eu. Riguardo alla maggiore integrazione è stato notato che «the widespread concern is that "intergovernmental" is superseding the Community method. But the result of recent years of crisis is that the Community institution par excellence, the Commission, as President Barroso consistently points out, has acquired responsibilities and powers that go well beyond those of 10 or 20 years ago. The Union is more "Community based" than ever, even if it is not always the "method" that led to this situation». In tal senso, P. De Schoutheete, The European Council and the Community Method, n 56, 2012. , p. 32. Sui passi in avanti nel processo di integrazione cfr. M. P. Chiti, La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni, in Riv. it. dir. pub. com, p. 2.

¹⁹⁴ L’unica modifica da segnalare riguarda l’articolo 136 del TUE, al quale è stato aggiunto un nuovo paragrafo dalla decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L 91 del 6 aprile 2011, pagina 1. La prospettiva di una revisione approfondita del Patto di stabilità e crescita (PSC) esclude, per il momento, qualsiasi revisione dei trattati. Vedi la comunicazione della Commissione sulle linee guida per una riforma del quadro di governance economica dell’UE, COM (2022) 583 definitivo, 9 novembre 2022.

nazionali.¹⁹⁵ In dottrina molti hanno sottolineato l'impegno attivo delle autorità esecutive nazionali nella gestione e nella risoluzione delle crisi recenti. Le iniziative si sono moltiplicate su piani bilaterali, multilaterali e attraverso le istituzioni dell'Unione che rappresentano gli interessi degli Stati membri, ossia il Consiglio europeo e il Consiglio. Poste al centro dell'attenzione e del dibattito, queste parteciperebbero, attraverso il loro coinvolgimento nella governance economica, all'emergere di un "nuovo intergovernamentalismo".¹⁹⁶ Un metodo basato sulla coordinazione tra gli attori intergovernativi, preservando così i campi di sovranità nazionali dall'intrusione comunitaria. L'influenza delle istituzioni intergovernative, in primo luogo del Consiglio europeo, è indiscutibile.¹⁹⁷

1.1 Come si inserisce giuridicamente il Consiglio europeo

In dottrina è stato largamente riconosciuto che il Consiglio Europeo ha avuto un ruolo politico fondamentale nel coordinare le politiche economiche degli Stati membri dell'Unione durante la crisi del debito sovrano. Tuttavia, è più complesso delineare questo ruolo dal punto di vista giuridico. Queste prassi hanno riaperto dibattiti preesistenti sulla qualificazione giuridica di questa entità: si tratta di un'istituzione dell'Unione, un organo congiunto degli Stati membri, un semplice incontro tra Stati, o la sua natura varia a seconda del contesto? Inoltre, persiste l'incertezza sui criteri da utilizzare per definire la sua esatta natura giuridica.¹⁹⁸

¹⁹⁵ F. Allemand, «Le développement de la coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne», in J.M. Sorbl et R. Chemain (dir.), *Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ?*, Paris, Pedone, 2013, pp. 31 et s; F. Allemand et F. Martucci « La nouvelle gouvernance économique européenne », CDE, 2012, n° 1, pp. 15-99, et 2012, n° 2, pp. 409-457.

¹⁹⁶ U. Puetter, « Europe's deliberative intergovernmentalism : the role of the Council and European Council in EU economic governance », *Journal of European Public Policy*, 2012, n° 2, pp. 161-178; dello stesso autore : *The European Council and the Council : New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, OUP, 2014; U. Puetter et S. Puntischer Riekman, « The determinants of euro zone development : governments and fragile legitimacy », *Journal of European Public Policy*, 2021, n° 6, pp. 886-893. Per una prospettiva critica :S. Fabbrini, « Intergovernmentalism and its limits : Assessing the European Union's answer to the Euro crisis », *Comparative Political Studies*, 2013, n° 9, pp. 1003-1029.

¹⁹⁷ F. Allemand: 'Le Conseil européen et l'intégration économique et monétaire' in 'Le Conseil européen le politique des politiques de l'Union européenne, aspect institutionnels et matériels, sous la direction de D. Blanc, Bruylant, 2023, pp. 192-193

¹⁹⁸ M. Starita, 'Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano', in *Riv. di Diritto Intenazionale*, n. 3/2013

L'intensa attività svolta dal Consiglio europeo durante la crisi dell'euro riflette una tendenza riconosciuta nell'importanza crescente dei vertici statali nel diritto internazionale economico e finanziario contemporaneo. Il diritto economico internazionale attuale sembra ancora influenzato da un sistema tradizionale che favorisce alcuni Stati attraverso meccanismi che formalizzano legalmente la loro posizione egemonica.¹⁹⁹

Le disposizioni del TFUE relative alla cooperazione in materia di politica economica si discostano significativamente dal cosiddetto "metodo comunitario" per vari aspetti, tra cui la forma giuridica e le modalità di formulazione e, nonché i meccanismi di garanzia per la loro attuazione. Secondo una parte della dottrina, queste norme potrebbero addirittura configurarsi come un "quarto pilastro" o un "sottosistema" all'interno del sistema giuridico dell'Unione Europea.²⁰⁰

La disposizione contenuta nell'articolo 121, par 2 TFUE secondo cui: '*Il Consiglio europeo, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione*', segue una prassi ormai consolidata nel diritto internazionale economico, secondo cui non sono le organizzazioni internazionali in sé a dettare gli indirizzi di massima per l'economia mondiale, ma gruppi di Stati (si pensi al G5, al G7 e al G20).²⁰¹

Questi gruppi nel corso degli anni Settanta e novanta hanno svolto una funzione di coordinamento delle politiche economiche degli Stati occidentali di fronte al prodursi di crisi nel ciclo economico (come nella crisi del gold exchange standard del 1971 e della crisi petrolifera del 1973)²⁰², delineando obiettivi a medio e lungo termine per gli Stati e le organizzazioni internazionali economiche²⁰³. Tale tendenza è stata seguita anche nei

¹⁹⁹ Ibidem

²⁰⁰ Le due formule sono, rispettivamente, di De Witte, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?* in *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (a cura di Heukles, Blokker, Brus), The Hague, 1999, p. 51 ss., p. 54, e Marciali, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007, p. 397.

²⁰¹ M. Starita, 'Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano' op. cit. p. 388

²⁰² Per il ruolo del G-10 nella crisi del *gold exchange standard* e nella modifica dell'art. IV dello Statuto del Fondo monetario internazionale v. Carreau, Juillard, op. cit., p. 591; Treves, *La crisi monetaria del 1971 e il diritto internazionale*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 1367 ss.

²⁰³ Daillier, *Les Etats*, in *Droit international économique*, cit., p. 52. È, peraltro, condivisibile la considerazione per cui non sempre gli obiettivi concordati nell'ambito del G-7 sono stati effettivamente attuati, vuoi a causa della genericità dei toni spesso utilizzati, vuoi in ragione della natura non vincolante

primi anni 2000 per reagire alla crisi finanziaria mondiale originata dalla crisi dei 'subripmes' scoppiata negli Stati Uniti d'America. A partire dal 2008, la prassi dei vertici è, infatti, continuata, anche se in una composizione ampliata, con l'attività del cd. Gruppo dei venti.

1.2 Le azioni intraprese dal Consiglio europeo

Il Consiglio europeo si è posto come il foro principale del coordinamento economico tra gli Stati membri nel corso della crisi. Al suo interno sono state decise, sul piano politico, le principali linee d'intervento per farvi fronte. Si tratta di un insieme complesso di misure, che si possono suddividere in tre tipologie, riguardanti rispettivamente il sostegno finanziario agli Stati membri dell'eurozona «in difficoltà», il rafforzamento della cd. *governance* economica europea, e l'irrigidimento dei presupposti di convergenza economica dell'euro.²⁰⁴

Formalmente, le misure implementate per realizzare gli interventi decisi dal Consiglio Europeo possono essere divise in due gruppi. Alcune rientrano nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, mentre altre sono contenute in trattati internazionali formalmente «esterni» al quadro giuridico dell'Unione. Queste misure avevano lo scopo di fornire supporto finanziario agli Stati membri in difficoltà e di migliorare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio, stabilizzando il sistema monetario e istituendo una nuova *governance* nel settore del credito.²⁰⁵

Per quanto concerne l'aspetto internazionale, è evidente che le riunioni di vertice hanno avuto un ruolo significativo anche nella creazione dei cosiddetti "accordi salva Stati". La stipulazione di questi accordi internazionali, svoltisi negli ultimi anni per fornire assistenza finanziaria agli Stati dell'eurozona, è stata catalizzata da una spinta politica decisiva proveniente dai leader degli Stati membri dell'intera Unione Europea e, in alcuni casi, specificatamente di quelli dell'area euro.

È utile ricordare che la firma degli accordi per il salvataggio della Grecia è stata anticipata da una dichiarazione dell'11 febbraio 2010, rilasciata al termine di un incontro

degli atti adottati. Sul problema dell'effettività delle misure concordate nel G-7 e nel G-8 v. MUNARI, *Il G8 nel sistema delle relazioni tra Stati e nel diritto internazionale*, *La Comunità int.*, 2002, p. 426;

²⁰⁴ M Starita, 'Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano', op. cit. p. 396

²⁰⁵ Cfr. G. FIENGO, *Gli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria: nuove sfide per il principio di democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2016, p. 319 ss.

informale tra i capi di Stato e di governo dell'Unione Europea. In tale occasione, i paesi dell'area euro dichiararono che avrebbero intrapreso «azioni decise e coordinate per garantire la stabilità finanziaria nell'intera area euro». Inoltre, in relazione a questi accordi, è importante sottolineare che nelle riunioni di vertice successive furono stabiliti anche i principi che avrebbero dovuto guidare l'assistenza finanziaria²⁰⁶.

In particolare, al di là degli accordi intergovernativi tra gli Stati membri dell'eurozona per garantire la stabilità finanziaria della Grecia, è stato creato il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), introdotto dal Consiglio Ecofin tramite il regolamento 407/2010. Si tratta di un fondo destinato al supporto degli Stati membri in difficoltà. Parallelamente, è stato costituito un Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (FESF), una società di diritto privato in Lussemburgo, stabilita dagli Stati membri dell'eurozona tramite un accordo raggiunto durante la riunione del Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010, incaricata di emettere prestiti o garanzie agli Stati membri, sottospecifiche condizioni di rigorosa condizionalità. Per affrontare la natura temporanea e le limitazioni di questi strumenti, nonché le incertezze sulla loro compatibilità con il divieto di assistenza finanziaria previsto dall'articolo 125 del TFUE, il divieto di bail-out, si è optato per la creazione di un meccanismo di sostegno finanziario permanente.

Per ovviare a questo divieto imposto dai Trattati, gli Stati membri dell'eurozona, mediante un accordo internazionale firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012 da diciassette membri, hanno istituito il cosiddetto Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), un'organizzazione internazionale intergovernativa paragonabile per certi versi al Fondo Monetario Internazionale,²⁰⁷ destinata a proteggere la stabilità finanziaria dell'area euro.

La creazione del MES è stata decisa su impulso del Consiglio europeo che nelle conclusioni del 16-17 dicembre 2010, ha convenuto sulla necessità di avviare una revisione semplificata dei Trattati (ai sensi dell'art. 48 TUE), con lo scopo di modificare il TFUE aggiungendo un terzo paragrafo all'articolo 136. Questo paragrafo avrebbe esplicitamente riconosciuto la capacità giuridica degli Stati membri di creare un'entità finanziaria permanente esterna al quadro dei Trattati, incaricata di gestire operazioni di assistenza finanziaria a favore degli Stati membri dell'eurozona in difficoltà, a condizione

²⁰⁶ Si legga la dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona euro del 25 marzo 2010 e lo *statement* dell'11 aprile 2010.

²⁰⁷ M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Comm. M. La Rev.*, 2011, p. 1789, il quale osserva che tale Meccanismo «appears to be a regional copy of the IMF».

che queste operazioni rispettassero una rigida "condizionalità"²⁰⁸ (questo accordo è stato poi formalizzato in una decisione del Consiglio Europeo, ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 6, del TUE).²⁰⁹ Il preambolo del Trattato sul MES riflette pienamente questo impulso politico, infatti osservando i punti 1,2,3,5,11 e 13 del preambolo in esso si fa esplicitamente riferimento ai compromessi raggiunti dai Capi di Stato e di governo degli Stati parte, sia raggiunti nelle riunioni formali del Consiglio europeo, sia in quelle informali.

Inoltre, a riprova del ruolo centrale svolto dal Consiglio europeo, quest'ultimo ha invitato la Commissione e i ministri delle finanze dell'eurozona a ultimare i lavori sull'accordo intergovernativo che avrebbe istituito detto meccanismo entro marzo 2011: *'integrando le caratteristiche generali contenute nella dichiarazione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010, approvata dal Consiglio europeo'*²¹⁰

Per quanto concerne il quadro giuridico interno, in cui ha agito il Consiglio europeo, si parla di misure che comprendono un insieme di regolamenti normativi proposti dalla

²⁰⁸ Si vedano i punti 1-2 delle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010, in cui il Consiglio europeo conviene che l'art. 122, par. 2, TFUE non può essere utilizzato come base giuridica. Anche nelle conclusioni della riunione del 28-29 ottobre 2010, si afferma che i capi di Stato o di governo convengono sulla necessità che gli Stati membri istituiscano un meccanismo permanente di gestione delle crisi ed invitano il Presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio stesso su una modifica limitata del trattato (p.to 2). Si deve ricordare che il regolamento istitutivo dell'EFSM è stato adottato sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro che «si trovi in difficoltà...a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». Ebbene, è stato sostenuto che la crisi del debito sovrano non potesse essere ricompresa tra le circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato. Pertanto, si veda la dec. 2011/199/UE, del 25 marzo 2011 (GUUE L 91, p. 1) con cui il Consiglio europeo si è avvalso della possibilità di apportare modifiche al TFUE attraverso la procedura semplificata ex art. 48, par. 6, aggiungendo all'art. 136 un nuovo paragrafo che si sostanzia in una sorta di clausola di abilitazione istitutiva di un regime speciale rispetto al divieto generale di bail-out stabilito all'art. 125 TFUE. Cfr A. Viterbo, R. Ciotta, La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, in Dir. Un. eur., 2012, p. 336.

²⁰⁹ La decisione del Consiglio europeo, che modifica l'art. 136 TFUE, è la decisione 2011/199/UE del 25 marzo 2011, G.U.U.E. 6 aprile 2011 L 91, p. 1.

²¹⁰ Punto 3 delle Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010

Commissione e approvati nel novembre 2011 e nel maggio 2013, conosciuti rispettivamente come Six-Pack ²¹¹ e Two-Pack. ²¹²

È rilevante sottolineare che il Consiglio europeo ha avviato l'iniziativa legislativa che ha portato all'adozione del cosiddetto "Six pack". Le proposte, formalmente avanzate dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, hanno seguito in larga parte le direttive stabilite da un gruppo di lavoro istituito dal presidente del Consiglio europeo su mandato dello stesso Consiglio europeo, composto da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della BCE. Queste direttive sono state gradualmente adottate dal Consiglio europeo in tre sessioni consecutive. A seguito di questo, è stata esercitata una pressione costante, inizialmente sulla Commissione, affinché presentasse "un pacchetto completo di misure per orientare il lavoro legislativo" in accordo con le proposte del gruppo di lavoro, e successivamente su Consiglio e Parlamento Europeo per trasformare tali proposte in atti, insistendo sulla "piena attuazione delle raccomandazioni del gruppo di lavoro" e specificando anche i tempi per la conclusione del processo legislativo.

Durante il Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 esso aveva così stabilito:

The European Council asks the President of the European Council to establish, in cooperation with the Commission, a task force with representatives of the Member States, the rotating presidency and the ECB, to present to the Council, before the end of this year, the measures needed to reach the objective of an improved crisis resolution framework and better budgetary discipline, exploring all options to reinforce the legal framework.

²¹¹ Le norme del Six-Pack sono contenute in cinque regolamenti e una direttiva. Tre regolamenti modificano ed integrano l'originario Patto di stabilità e crescita (PSC), adottato nel 1997 e poi modificato nel 2005: reg. (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, GUUE L 306, p. 8; reg. (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, GUUE L 306, p. 25; reg. (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, GUUE L 306, p. 33. Altri due regolamenti istituiscono un nuovo sistema di vigilanza e di sanzioni: reg. (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, GUUE L 306, p. 1; reg. (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, GUUE L 306, p. 12. Infine, la direttiva concerne i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri: dir. 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, GUUE L 306, p. 41.

²¹² Il Two-Pack è costituito da due regolamenti: reg. (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, GUUE L 140 p. 1; reg. (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, GUUE L 140, p. 11.

Durante la riunione del 16 settembre 2010, il Consiglio Europeo ha espresso grande interesse per la relazione finale della task force, che includeva "un pacchetto globale di misure per guidare l'attività legislativa". Successivamente, nelle giornate del 28-29 ottobre 2010, il Consiglio europeo ha approvato questa relazione e ha suggerito "un approccio da 'corsia preferenziale' per l'adozione di disposizioni di diritto derivato necessarie per l'attuazione di molte delle raccomandazioni' contenute nella relazione"²¹³. La marcata influenza del Consiglio Europeo è evidente nei dettagli delle conclusioni della riunione del 16-17 dicembre 2010, dove si richiede un'accelerazione dei lavori sulle sei proposte legislative riguardanti la governance economica, "partendo dalle raccomandazioni della task force approvate lo scorso ottobre" (punto 5).²¹⁴ Il 'Six Pack' e il 'Two Pack' sono stati ideati per intensificare il controllo preventivo sulle politiche economiche nazionali e per imporre sanzioni in caso di squilibri macroeconomici eccessivi.

Sul fronte intergovernativo, si evidenziano iniziative come il Patto Euro Plus, detto anche "Patto per l'Euro - Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza", che estende l'approccio avviato nel 2000 durante il Consiglio europeo di Lisbona attraverso il cosiddetto "Metodo aperto di coordinamento". Si tratta di un accordo di natura politica adottato nell'ambito di una riunione dei Capi di Stato e di governo della zona euro svoltasi l'11 marzo 2011 e approvato nel corso della riunione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011²¹⁵. Il suo contenuto è di carattere programmatico, senza prevedere impegni vincolanti dal punto di vista giuridico e ciò «spiega perché la sua entrata in vigore non sia soggetta alle ratifiche

²¹³V. p.to 1 delle conclusioni. In dottrina si rimarca che detta task force «has directly orientated the interactions among the Commission, The European Parliament and the Council within the ordinary legislative procedure». In tal senso, E. Chiti P. G. Teixeira, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2013, p. 688 ss.

²¹⁴ Ancora in merito ai tempi entro cui attuare le misure, nelle conclusioni della riunione del 4 febbraio 2011 si legge che «il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a raggiungere in marzo un orientamento generale sulle proposte legislative della Commissione...garantendo la piena attuazione delle raccomandazioni della task force, in modo da pervenire a un accordo definitivo con il Parlamento europeo entro giugno» (p.to 27).

²¹⁵ Il Patto, che è stato sottoscritto dagli Stati dell'area euro, cui si sono aggiunti Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, è riportato come allegato alle conclusioni (EUCO 10/1/11 REV 1)

nazionali. Il Patto Euro Plus può in qualche modo ricondursi alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata». ²¹⁶

Inoltre, si fa riferimento al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), noto come "Fiscal Compact", firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione, esclusi il Regno Unito e la Repubblica Ceca. Questo trattato mira a rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, consolidare la disciplina di bilancio e migliorare il coordinamento delle politiche economiche e la governance dell'area euro. Tra le disposizioni principali, il trattato impone agli Stati membri la cui moneta è l'euro di integrare nei propri ordinamenti una "regola aurea" che prescrive il mantenimento del bilancio in attivo o in pareggio²¹⁷.

1.3 La creazione dell'Euro Summit

Viene inoltre formalizzata la creazione dell'Euro Summit, una variazione di Consiglio europeo in formato ridotto riservato agli Stati membri la cui moneta è l'euro, come descritto all'articolo 12 del Trattato ai sensi del quale:

*«i capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni»*²¹⁸

La norma mostra l'indicazione di un certo grado di stabilità dei vertici, prevedendo che le riunioni si tengano almeno due volte l'anno e che sia eletto, a maggioranza semplice, un presidente, con mandato della stessa durata di quello del presidente del Consiglio europeo.²¹⁹ Tale innovazione non è indifferente. Esso anzitutto dimostra ancora una volta

²¹⁶ In tal senso, G. L. Tosato. L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), Il Fiscal compact, Quaderni IAI, settembre 2012, p. 17.

²¹⁷ G. Fiengo, 'Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali', op. cit. p. 109

²¹⁸ È stabilito, inoltre, che le riunioni sono convocate qualora sia necessario per discutere, tra l'altro, di questioni concernenti la governance della zona euro e gli orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche al fine di rafforzare la convergenza nella zona euro (art. 12, par. 2, del Fiscal Compact).

²¹⁹ Per l'osservazione che gli *euro summit* sarebbero il segno di una più accentuata differenziazione tra gli Stati membri dell'Unione v., tra gli altri, Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, La comunità int., 2012, p. 3 ss., p. 9

come talune decisioni di vitale importanza debbano essenzialmente essere prese dai Capi di Stato e di governo e come sempre più incontri fossero necessari.

Negli anni della crisi *'safeguarding the eurozone's financial stability was... the overriding objective'*²²⁰. Il Consiglio europeo in quegli anni, e specie l'euro summit, si riunì con una frequenza senza precedenti.²²¹

L'Euro Summit fu creato a seguito di forti pressioni del presidente francese Nicolas Sarkozy, il quale sosteneva fosse compito dei Capi di Stato o di Governo della zona euro assumersi responsabilità aggiuntive nella gestione della crisi, poiché, secondo la sua visione, erano gli unici decisori politici con la legittimità democratica necessaria per farlo²²². Altri leader, ed in particolare la cancelliera tedesca Angela Merkel, erano più restii nella creazione dell'Euro Summit, così come gli stessi leader non appartenenti all'area euro erano preoccupati dalla loro esclusione nell'influenzare decisioni che sarebbero state prese esclusivamente dal Vertice dell'euro.²²³

Nonostante queste preoccupazioni l'Euro Summit fu comunque istituito, la *ratio* di questa decisione è pienamente racchiusa nelle dichiarazioni del suo presidente, Van Rompuy, il quale affermò:

*'It is natural that those who share a common currency - which by the way in the Union is the norm and not the exception - need to take some common decisions'*²²⁴

Per non creare disparità tra i membri del Consiglio europeo e dell'Euro Summit si decise che quest'ultimo fosse presieduto dal Presidente del Consiglio europeo. Tale prassi è stata rispettata anche con l'elezione di Donald Tusk e Charles Michel.

²²⁰ H. Van Rompuy, 'The European Council in 2011', Ufficio pubblicazioni Unione europea, Lussemburgo, 2011, p.6

²²¹ L'Euro Summit si è riunito quattro volte sia nel 2011 che nel 2012, mentre 1 sola volta nel 2013 e mai nel 2014

²²² Sarkozy N (2008) Speech by M. Nicolas Sarkozy, President of the Republic, Before the European Parliament, Strasbourg, October 21st 2008. Viewed 18 June 2012: <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech-before.html>.

Sarkozy N (2011) Discours du Président de la République à Toulon, 1 December 2011. Viewed 30 October 2013: <http://de.scribd.com/doc/74394422/Discours-de-Nicolas-Sarkozy-Toulon-le-1er-decembre-2011>.

²²³ Vedi Van Rompuy, 'The European Council in 2011, op. cit. p. 28

²²⁴ Ibidem p. 18

1.4 Come valutare le azioni intraprese dal Consiglio europeo nel corso della Crisi dell'euro

Per valutare correttamente l'impatto del ruolo del Consiglio Europeo nella gestione della crisi sugli assetti istituzionali dell'Unione Europea e sul processo di integrazione europea, è utile considerare le ragioni che hanno spinto all'adozione di strumenti significativi al di fuori del quadro giuridico dell'Unione²²⁵. Già nel preambolo del Fiscal Compact è stata menzionata la mancanza di un consenso unanime tra gli Stati membri. Tuttavia, la ragione principale si trova nella constatazione che le norme stabilite nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) si sono rivelate completamente inadeguate per affrontare la crisi, evidenziando tutti i limiti e le debolezze del modello di Unione Economica e Monetaria (UEM) definito dal Trattato di Maastricht. Questo modello "asimmetrico" separa la politica monetaria, affidata all'Unione, dalla politica economica, lasciata ai singoli Stati membri, sebbene questi ultimi debbano aderire a certe regole di bilancio e coordinare le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione (art. 5, par. 1, co. 1, TFUE).²²⁶

Inoltre, si evidenzia l'inadeguatezza e l'estrema fragilità delle norme riguardanti il coordinamento delle politiche economiche (art. 121 TFUE) e le procedure per i deficit eccessivi (art. 126 TFUE). Queste carenze avrebbero dovuto spingere verso una revisione dei trattati, al fine di fornire all'Unione strumenti più adeguati ed efficaci per affrontare la crisi. Tuttavia, questa opzione non era praticabile, sia per la riluttanza degli Stati membri a concedere nuove competenze e risorse all'Unione, sia per l'opposizione di alcuni Stati, primo tra tutti il Regno Unito, a qualsiasi proposta di modifica dei trattati.

Da qui nasce la necessità di utilizzare strumenti di diritto internazionale per implementare misure di contrasto alla crisi, in particolare per assicurare una disciplina di bilancio più rigorosa e per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche. Questa scelta appare legittima, dato che agli Stati membri è permesso stipulare accordi internazionali, a condizione che tali accordi rispettino la supremazia del diritto dell'Unione e non riguardino materie di competenza esclusiva dell'Unione stessa. Inoltre,

²²⁵ Cfr. G. Fiengo, *Gli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria: nuove sfide per il principio di democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, op.cit., p. 322 ss.

²²⁶ Cfr. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea* in *Dir. Un. Eur.*, 2013 op.cit., p. 338.

sia l'accordo che istituisce il MES sia il Fiscal Compact impongono vincoli di compatibilità con il diritto dell'Unione. In entrambi i casi emerge la ricerca di un collegamento, di un raccordo con lo stesso ordinamento, soprattutto attraverso l'affidamento di talune funzioni ad istituzioni dell'Unione, compresa la Corte di giustizia, alla quale viene riconosciuta competenza giurisdizionale basata sull'art. 273 TFUE. In particolare, il legame con il diritto dell'Unione è più marcato nel Fiscal Compact, dove si ribadiscono norme già presenti nel TFUE o in atti derivati, arrivando in alcuni casi a rafforzare persino il ruolo delle istituzioni coinvolte, come nel caso della Commissione per le procedure di sorveglianza.²²⁷

Tuttavia, come già evidenziato, l'adozione di misure e strumenti al di fuori del quadro dei trattati, secondo alcuni, avrebbe portato ad un allontanamento dal metodo comunitario, consacrando definitivamente un approccio intergovernativo centrato essenzialmente sull'azione degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione da essi guidate²²⁸. Al punto che il presidente francese Sarkozy, in un discorso tenuto a Tolone nel dicembre 2011, ha affermato che la crisi avrebbe guidato il processo di integrazione europea verso un approccio sempre più intergovernativo, a causa del ruolo predominante dei capi di Stato e di governo, che, di fatto, sono gli unici legittimati a prendere decisioni strategiche di natura politica²²⁹. La cancelliera Angela Merkel, in un famoso discorso al Collegio d'Europa di Bruges nel 2010, ha sottolineato che una soluzione non è automaticamente migliore solo perché proveniente dalle istituzioni dell'Unione. Ha quindi difeso l'uso del cosiddetto "metodo dell'Unione", definito come 'una combinazione efficace del metodo comunitario e dell'azione coordinata degli Stati membri' in cui l'importante è ottenere, a prescindere dai mezzi, una posizione comune o "un'azione coordinata in uno spirito di solidarietà, ciascuno di noi nel settore di propria competenza, ma mirando tutti allo stesso obiettivo".²³⁰

Queste affermazioni portano inevitabilmente a domandarsi in che veste il Consiglio europeo ha agito. Certamente, come precedentemente menzionato il Consiglio

²²⁷ G. Fiengo, 'Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, op. cit.

²²⁸ In tema, tra gli altri, cfr. B. Smulders, K. Elsele, Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon, Research Papers in Law, 04/2012, Department of European Legal Studies, Brugge.

²²⁹ Cfr. O. Höing, W. Wessels, New Institutional Opportunities or Old Hegemony? The Franco-German tandem in the European Council after Lisbon, in *L'Europe en Formation*, 2011/4, n.362 op.cit, p. 82.

²³⁰ Discorso Angela Merkel del 2 novembre 2010 al Collegio d'Europa

europeo, stante all'articolo 15 TUE, da all'Unione europea 'gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali'. Ciò si è visto nell'adozione del 'Six Pack' e 'Two Pack', nonostante l'intrusione normativa sia stata sostanzialmente incisiva. Ragion per cui parte della dottrina, anche a seguito del riconoscimento del Consiglio europeo quale istituzione dell'Unione europea continua a non definirlo 'un istituzione come le altre'²³¹ D'altro lato, ulteriori studi dottrinali descrivono il processo di istituzionalizzazione come completo e tendono spesso a sottolineare il marcato carattere politico che il Consiglio europeo rivestiva nel contesto istituzionale del tempo della crisi.²³²

Tuttavia, per l'adozione del 'MES' e del 'Fiscal Compact' il Consiglio europeo si è avvalso, per quella che in dottrina viene definita, la sua 'doppia natura'²³³. Tuttavia, questa duplice natura da un lato organica, dall'altro no, non è sempre chiaramente distinguibile.

1.5 Un rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo

In ultimo notiamo che il Consiglio europeo ha ulteriormente accresciuto il proprio ruolo e potere. Allo stesso tempo anche i poteri della Commissione sono aumentati²³⁴.

²³¹ L'espressione è usata da L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze* Milano, 2010, p. 70.

²³² V. ad es. ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 63, dove si nota che il Consiglio europeo è l'istituzione «di carattere più squisitamente politico nel panorama istituzionale dell'Unione». In una linea di analisi non dissimile è stato affermato riguardo al Consiglio europeo che « although it has recently been included in the institutional framework of the Union, it continues to primarily obey political imperatives » (WOUTERS, RAMOPOULOS, *The G20*, cit., p. 762). Si nota talvolta che nel Consiglio europeo possono essere adottati accordi internazionali (GAJA, ADINOLFI, *Introduzione*, cit., pp. 22-23).

²³³ Nei manuali questa tesi è particolarmente sviluppata in Villani, *Istituzioni e diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, pp. 132-139; DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009, pp. 107-111; NUGENT, *Organizzazione politica europea*, Bologna, 2011, pp. 91, 93; MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea* (a cura di Costanzo, Mezzetti, Ruggeri), Torino, 2010, p. 178; HARTLEY, *The foundations of EU Law* Oxford, 2010, p. 21.

²³⁴ Vedi M. Starita, 'Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano' p. 419-420, vedi F. Allemand, 'Le Conseil européen et l'intégration économique et monétaire' in 'Le Conseil européen le politique des politiques de l'Union européenne, sous la direction de D. Blanc, op. cit pp. 205-211: 'La Commission gagne véritablement en responsabilité dans le nouvelles procédures établies par le Six-Pack et le Two Pack'; vedi Michael W. Bauer e Stefan Becker che vedono la Commissione 'il vincitore inaspettato della crisi' *The unexpected winner of the crisis : the European Commission's strengthened role in economic*

Restando nel campo della nostra ricerca ovvero il ruolo del Consiglio europeo, anzitutto notiamo un'accentuazione del ruolo svolto da quest'ultimo nelle procedure volte a rafforzare la disciplina di bilancio degli Stati membri. Tale fenomeno è riscontrabile sia nella procedura di sorveglianza multilaterale, regolamento 1175/2011, sia in misura minore nell'ambito del meccanismo di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici introdotti con i regolamenti 1174/2011 e 1176/2011.²³⁵

Il Consiglio europeo compare ora all'inizio del 'semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche' disciplinato nel regolamento 1175/2011. Il semestre inizia in gennaio con 'un'analisi orizzontale mediante la quale il Consiglio europeo identifica le principali sfide cui sono confrontate l'Unione e la zona euro e fornisce direttive strategiche sulle politiche'. Quanto agli effetti di tali direttive strategiche, si prevede che «in sede di preparazione dei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e dei rispettivi programmi di riforma nazionali, gli Stati membri dovrebbero tener conto delle direttive orizzontali fornite dal Consiglio europeo»²³⁶.

Tale novità non è indifferente, il ruolo di programmazione del Consiglio europeo non si rivolge più soltanto al Consiglio dell'Unione — all'interno del procedimento volto a definire gli indirizzi di massima per le politiche degli Stati membri, a termini dell'art. 121, par. 2 — ma direttamente agli Stati, i quali sono chiamati a preparare i rispettivi programmi di stabilità (o convergenza) e di riforma sulla base delle indicazioni contenute nelle «direttive orizzontali»²³⁷.

Inoltre, al Consiglio europeo non solo viene concesso il potere di influenzare in maniera più incisiva rispetto al passato la definizione degli obiettivi del coordinamento economico, ma gli viene anche riconosciuto un ruolo nel monitoraggio delle politiche economiche degli Stati membri. In particolare, è previsto che il Consiglio riferisca al Consiglio europeo, sia annualmente sui risultati della sorveglianza multilaterale - un obbligo che il TFUE impone al Consiglio solo nei confronti del Parlamento europeo, come specificato all'art. 121, comma 5 — sia in circostanze specifiche, ogniqualvolta adotti una decisione in cui constati che uno Stato membro, già destinatario, di una

governance », *Journal of European Integration*, 2014, vol. 36, n° 3, p. 213; ou « La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne? », *Pouvoirs*, 2014/2, n° 149, p. 29.

²³⁵ M. Starita, ' Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano', op. cit.

²³⁶ V. Regolamento 1175/2011, preambolo, punto 14, e sezione I-bis, art. 2-bis, par.2 lett b)

²³⁷ M. Starita, ' Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano', op. cit. p. 421

raccomandazione consiliare, nel contesto della sorveglianza multilaterale, non abbia adottato interventi efficaci volti a correggere il proprio percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio. L'obbligo a carico del Consiglio di formulare rapporti al Consiglio europeo è previsto anche nel quadro dei meccanismi di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici introdotti col regolamento 1176/2011, all'art. 10, par. 4, del regolamento stesso.²³⁸

Questi aumenti di prerogative dei poteri del Consiglio europeo e della Commissione non sono stati bilanciati da un equo rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tutt'altro quest'ultimo non pare avere un potere di controllo politico più incisivo rispetto al passato nel cosiddetto dialogo economico tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione²³⁹.

In ultimo, è necessario sottolineare che molte delle azioni svolte dal Consiglio europeo durante la crisi del debito sovrano sono state assunte senza alcun coinvolgimento delle assemblee democratiche. Così è stato per la riforma del Patto di Stabilità e di crescita, per l'introduzione del fondo permanente salva- stati, per la creazione dell'Euro-summit e per la stipulazione del Fiscal Compact.²⁴⁰

Le decisioni circa la gestione della politica economica e monetaria vengono assunte da una posizione sempre più lontana rispetto ai cittadini, nell'ambito di riunioni a porte chiuse e al di fuori di effettivi dibattiti parlamentari. Il coinvolgimento delle assemblee nazionali avviene solo dopo aver raggiunto l'accordo sul piano intergovernativo. Occorrerebbe che i parlamenti nazionali fossero coinvolti non solo nelle procedure di ratifica degli accordi principali, ma anche in quelle dei protocolli d'intesa, e cioè gli

²³⁸ Ibidem

²³⁹ V. l'art. 3 del regolamento 1173/2011; l'art. 6 del regolamento 1174/2011; l'art. 2-bis ter del regolamento 1466/97, così come modificato con regolamento 1175/2011; l'art. 14 del regolamento 1176/2011 e l'art. 2-bis del regolamento 1467/97, così come modificato con regolamento 1177/2011. Il più incisivo ruolo del Consiglio europeo trova conferma, del resto, nella disciplina del cd. « dialogo economico», dove si prevede che la competente commissione del Parlamento europeo può invitare, ove opportuno, il presidente del Consiglio europeo a comparire dinanzi alla Commissione stessa per discutere le eventuali conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo su: a) gli indirizzi di politica economica nel contesto del semestre europeo; b) gli orientamenti per la sorveglianza multilaterale e i suoi risultati; c) la relazione del Consiglio al Consiglio europeo (v. sezione I-bis bis, art. 2-bis ter, par. 1, lettere c), e) e g) del regolamento 1175/2011). L'indicato potere è ribadito anche nelle clausole sul dialogo economico contenute nei due regolamenti che si occupano della correzione degli squilibri macroeconomici (regolamento 1176/2011, art. 14, par. 1, lettere c) e e); regolamento 1174/2011, art. 6, 1° comma). Ibidem M. Starita

²⁴⁰ G. Contaldi, 'Diritto europeo dell'economia, Giappichelli editore, Torino, 2019. P. 318

strumenti in cui le condizionalità sono concretamente decise.²⁴¹ La prassi seguita per l'adozione degli accordi relativi al salvataggio della Grecia non sembra essere andata in questa direzione²⁴².

2. Il ruolo del Consiglio europeo nell'adozione del NEXT- Generation EU

Premessa

In ultimo, nell'analisi del presente lavoro merita di essere menzionato il ruolo svolto dal Consiglio europeo, durante la crisi pandemica, nell'adozione del Next Generation EU. Anzitutto, è bene sottolineare che durante la crisi economica e sanitaria generata a seguito dello scoppio del COVID-19, il Consiglio europeo si è riunito con una frequenza senza precedenti, toccando tre incontri nel solo mese di marzo 2020, inizio dello scoppio della pandemia con conseguenti primi *lockdown*²⁴³ e tre volte durante la seconda ondata di contagi, avvenuta nell'ottobre 2020.

La dirompenza di tale crisi da un punto di vista sociale, sanitario ed economico ha richiesto l'intervento diretto delle più alte autorità statali. Invero, il 10 marzo 2020, per la prima volta nella storia, il presidente del Consiglio europeo Michel ha convocato una videoconferenza per riunire i 27 leader.

Gli effetti della pandemia hanno comportato la peggiore recessione economica dalla Seconda guerra mondiale, con un'impennata della disoccupazione e un

²⁴¹ Ibidem

²⁴² In Italia, ad esempio, è stata autorizzata con legge la ratifica dei due accordi tendenti al salvataggio della Grecia (legge 22 giugno 2010 n. 99, G.U. 30 giugno 2010 n. 150, suppl. ord.), ma non dei memoranda d'intesa. Ciò non pare giustificabile in base ad una pretesa natura esecutiva dei protocolli. Se, infatti, da un punto di vista logico, essi 'inquadrono nell'ambito dei programmi di finanziamento cui gli accordi principali danno vita, va d'altra parte notato che la nozione di accordi esecutivi non pare perfettamente applicabile ad essi in ragione della natura vaga delle disposizioni cui sono chiamati a dare esecuzione, tra le quali, in modo particolare, proprio le disposizioni sulle cd. condizionalità. In altri termini, è difficile negare che i memoranda rivestano natura politica.

²⁴³ Termine utilizzato dai principali media e giornali per indicare le chiusure seguite allo scoppio della pandemia. Treccani, *s. m. inv.* Isolamento, chiusura, blocco d'emergenza; usato anche come agg., separato e isolato dall'esterno al fine di essere protetto

[https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_(Neologismi)/)

peggioramento della situazione della finanza pubblica. Di fronte a questa crisi l'Unione europea ha reagito adottando significativi cambiamenti istituzionali e politici.

2.1.1 La situazione economica in Europa al momento dello scoppio della pandemia e la posizione adottata dagli Stati membri

All'inizio del 2020, con l'esplosione della pandemia, si è verificato un aumento dei differenziali di rendimento sui debiti pubblici degli stati membri dell'Eurozona, in particolare in Italia. Questo fenomeno ha stimolato un acceso dibattito sui meccanismi di sostegno finanziario destinati ai paesi dell'UE e dell'area euro che si trovavano in situazioni di difficoltà.

In Europa, come del resto già si era verificato durante la crisi dell'euro vi erano posizioni contrastanti su come fronteggiare questa nuova crisi economica. Da una parte vi erano i così detti 'paesi frugali'²⁴⁴- Olanda, Austria, Danimarca e Svezia- che volevano adottare una linea più rigorosa nello stanziamento di risorse europee agli Stati membri, preponderando per un uso limitato di prestiti soggetti a condizionalità, quindi fondi che dovevano essere restituiti. Essi erano quindi contrari alla mutualizzazione del debito, ovvero alla distribuzione del debito tra tutti gli stati membri che ne diventerebbero garanti, esprimendo preoccupazioni per il potenziale *moral hazard*. Questo si verifica quando un ente, liberato dalle possibili conseguenze economiche negative di un rischio, adotta comportamenti che non avrebbe se dovesse affrontare direttamente tali conseguenze. Nel caso specifico, il rischio è che taluni stati possano accumulare debito pubblico, il cui onere sarebbe successivamente ripartito tra gli altri stati membri.

D'altra parte, vi erano gli Stati dell'Europa meridionale- Italia, Spagna, Portogallo e Grecia- che chiedevano invece strumenti di mutualizzazione del debito, come i *coronabonds* e sovvenzionati a fondo perduto (*grants*) dall'Unione europea.

Prima del Covid, i meccanismi di sostegno finanziario dell'UE erano considerati "fiscalmente neutri" in quanto si basavano su prestiti concessi ai paesi in difficoltà che

²⁴⁴ neologismo usato nella lingua dei giornali, Paese del Nord Europa che preme per tenere il bilancio europeo al livello più basso possibile.

[https://www.treccani.it/vocabolario/paese-frugale_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/paese-frugale_(Neologismi)/)

Esso venne utilizzato nel titolo di un articolo apparso sul *Financial Times*, in data 16 febbraio 2020 (*The 'Frugal Four' Advocate a Responsible EU Budget*.) Nella specie, l'articolo era una lettera del Cancelliere austriaco Sebastian Kurz, con la quale l'autore spiegava la posizione dei quattro Paesi in relazione alle discussioni, all'epoca appena all'inizio, sul Quadro finanziario pluriennale 2021-27.

dovevano essere successivamente rimborsati, sebbene a tassi inferiori rispetto a quelli di mercato. Pertanto, all'inizio della crisi economica derivante dalla pandemia, l'UE ha inizialmente optato per affidarsi ai prestiti, principalmente attraverso il Meccanismo europeo di stabilità (MES) già esistente. Tuttavia, i prestiti del MES risultavano poco attraenti per i paesi del sud Europa per vari motivi.²⁴⁵ Economicamente, questi paesi, e soprattutto l'Italia, avevano già elevati livelli di debito pubblico. Inoltre, la richiesta di fondi al MES poteva danneggiare la reputazione di un paese sui mercati finanziari riguardo la sostenibilità del suo debito²⁴⁶. Infine, vi erano preoccupazioni riguardo la possibile condizionalità aggiuntiva e l'associazione dei prestiti MES con l'intervento della Troika (Commissione europea, BCE e FMI) negli affari interni dei paesi, come era avvenuto durante la crisi del debito sovrano.

2.1.2 La posizione della Commissione europea e della Banca Centrale europea

Le prime reazioni sovranazionali alla crisi scatenata dalla pandemia hanno visto al centro l'azione della BCE, nonostante un iniziale passo falso della sua nuova Presidente, Christine Lagarde.²⁴⁷ Nella sua prima conferenza stampa, Lagarde ha affermato che non rientrava tra gli obiettivi della BCE quello di ridurre lo spread sui titoli di stato dei paesi dell'area euro. Questo commento, in netto contrasto con l'impegno precedente della BCE di mantenere l'integrità dell'area euro²⁴⁸, ha causato un'impennata dello spread italiano. Di fronte alle reazioni negative dei mercati finanziari e alle proteste dei policy-maker italiani, tra cui le critiche espresse pubblicamente dal solitamente riservato Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, la BCE ha rapidamente invertito la rotta. Ha introdotto un imponente, anche se temporaneo, programma di acquisto di titoli pubblici e privati, denominato Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). Questo programma rappresenta di fatto una forma di mutualizzazione, poiché la BCE ha

²⁴⁵ Jones E. (2020), *COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better*, in «Survival», vol. 62, n. 4, pp. 81-100.

²⁴⁶ Johnson M. – Fleming S. – Chazan G. (2020), *Coronavirus: Is Europe Losing Italy?*, in «Financial Times», 6 aprile.

²⁴⁷ E. Bressanelli, L. Quaglia, 'La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (ISSN 1722-1137) Fascicolo 3, dicembre 2021

²⁴⁸ In effetti, nel 2012, l'allora Presidente della BCE, Mario Draghi, ha annunciato che la BCE avrebbe fatto «Whatever it takes» per garantire il futuro dell'euro e la BCE ha lanciato il programma di acquisto di titoli di Stato (*Outright Monetary Transactions*) (Verdun 2017)

assorbito nel proprio bilancio un vasto quantitativo di titoli sovrani, principalmente di paesi mediterranei e in particolare italiani²⁴⁹.

Nel contesto delle risposte nazionali alla pandemia, il programma PEPP della BCE è stato descritto come “il più importante input sovranazionale nella prima fase della crisi”²⁵⁰, con la BCE che ha agito per colmare un vuoto, replicando un ruolo che aveva già assunto in precedenza durante la crisi economico-finanziaria.

Nella metà di marzo 2019 la Commissione ha introdotto una maggiore flessibilità nell'interpretazione delle regole sugli aiuti di stato e nell'utilizzo dei fondi di coesione, e ha attivato la clausola di salvaguardia generale, portando de facto a una sospensione del Patto di stabilità e crescita. Il 28 marzo, ha proposto modifiche al bilancio pluriennale e un pacchetto di stimoli economici, ma ha esplicitamente escluso opzioni più radicali. Parlando ai media tedeschi, la Presidente della Commissione ha dichiarato che "la parola coronabonds non è nient'altro che uno slogan [...] i vincoli normativi sono molto chiari, non è questo il piano".²⁵¹

Sul tema della mutualizzazione del debito e dell'emissione di un titolo comune a livello UE, la Presidente ha adottato una posizione vicina a quella dei paesi "Frugali", rispecchiando le preoccupazioni dell'opinione pubblica e della classe dirigente tedesca. Questa posizione ha scatenato reazioni accese nei paesi più colpiti dalla prima ondata di pandemia, come l'Italia. Nella specie, il Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, ha chiesto un "chiarimento" da von der Leyen, mentre il Commissario per gli Affari Economici e Finanziari, Paolo Gentiloni, ha espresso il suo sostegno ai coronabonds e alla creazione di un fondo speciale per gestire l'emergenza coronavirus²⁵².

Tuttavia, le reazioni indignate dell'opinione pubblica italiana e gli sviluppi drammatici della crisi hanno spinto la Presidente della Commissione a presentare le sue "più sincere scuse" all'Italia durante un intervento al Parlamento Europeo. Ha riconosciuto che la Commissione non era "davvero pronta a questa sfida", ma ha

²⁴⁹ Jones E. (2020), *COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better*, in «Survival», vol. 62, n. 4, pp. 81-100.

²⁵⁰ Fasone C. – Lindseth P. (2020), *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*. Working Paper Series SOG-WP61/2020, p. 24

²⁵¹ Herszenhorn M. – von der Burchard H. (2020), Von der Leyen Brands Coronabonds a «Slogan», Setting Off Firestorm in Italy, in «Politico», 23 marzo.

²⁵² Stevis-Gridneff M. (2020), EU Backs Half-Trillion Euro Stimulus, but Balks at Pooling Debt, in «New York Times», 9 aprile.

sottolineato che "dopo un inizio difficile, l'UE ha dimostrato di essere capace di solidarietà". Questa esperienza ha rappresentato un rapido apprendimento per l'UE, che ha compreso la necessità di un'iniziativa simile a un "piano Marshall" per stimolare la ripresa dell'Unione²⁵³.

A partire da aprile 2020, la Commissione Europea ha intensificato la sua attività, proponendo l'istituzione di uno strumento temporaneo, il SURE, per sostenere gli Stati membri nella lotta contro la disoccupazione. Ha anche promosso ulteriore flessibilità nell'uso dei fondi di coesione attraverso l'iniziativa Coronavirus Response Investment Initiative Plus e un pacchetto di misure per facilitare l'erogazione di prestiti bancari a sostegno dell'economia. Il 23 aprile, il Consiglio Europeo ha invitato la Commissione a elaborare una proposta per la ripresa dalla crisi.

2.2 L'azione intrapresa dagli Stati membri per fronteggiare la crisi pandemica

Una coalizione guidata dall'Italia ha cercato di realizzare un meccanismo di sostegno attraverso la creazione di eurobonds (nella specie coronabonds), ossia debito comune dell'eurozona per mutualizzarne il rischio. Successivamente questi nove stati-Italia, Spagna, Francia, Portogallo, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Slovenia e Belgio, - il 25 marzo 2020 hanno sottoscritto una lettera al Presidente del Consiglio europeo Michel in cui si chiedevano i coronabonds per finanziare gli investimenti sanitari e le politiche economiche e sociali.²⁵⁴

In alternativa o in aggiunta, alcuni di questi Stati membri, tra cui l'Italia, hanno chiesto finanziamenti all'Unione europea sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto. Taluni governi nazionali dell'Eurozona, ma non l'Italia, hanno inoltre proposto l'utilizzo di prestiti del MES senza condizionalità²⁵⁵

Una coalizione guidata dalla Germania- e che comprendeva Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Finlandia – si è inizialmente opposta all'istituzione di coronabonds,

²⁵³ Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Coordinated Action to Combat the Coronavirus Pandemic and Its Consequences, 16 aprile. Disponibile al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_675.

²⁵⁴ Dombey D. – Chazan G. – Brunson J. (2020), Nine Eurozone Countries Issue Call for 'Coronabonds', in «Financial Times», 25 marzo.

²⁵⁵ von der Burchard H. – Tamma P. (2020), *Italy's Conte Threatens to Derail EU Summit Over Coronabonds*, in «Politico», 10 aprile.

sostenendo l'uso dei meccanismi di supporto esistenti, tra cui il MES, mantenendone anche le condizionalità.²⁵⁶ In particolare, il governo più ostile al gruppo guidato dall'Italia, è stato quello olandese, guidato dal suo primo ministro Mark Rutte. Egli è stato particolarmente diretto nel contrastare la proposta di usare coronabonds e sovvenzioni. Quest'ultimo, così come gli altri Stati del Nord Europa, era infatti preoccupato di reazioni interne conseguenti a una qualsiasi forma di mutualizzazione del debito.

Questa situazione di impasse è stata sbloccata dal cambio di direzione assunto dal governo tedesco. Inizialmente contrario all'utilizzo di sovvenzioni, il ministro delle finanze tedesco e la stessa opinione pubblica tedesca, preoccupati dalla dirompenza della crisi, si sono distanziati dalle posizioni dei paesi del Nord Europa, contribuendo alla creazione di una concreta proposta per fronteggiare la crisi.²⁵⁷

Inoltre, a partire dal 1° luglio 2020 alla Germania sarebbe toccata la presidenza semestrale dell'Unione europea. La cancelliera Merkel fu molto attiva, organizzando numerosi incontri bilaterali e multilaterali con leader nazionali, le istituzioni europee quali il Presidente del Consiglio europeo Michel, la presidente della Commissione Von der Leyen e il presidente del parlamento europeo.²⁵⁸

La Francia si posizionava in una via di mezzo tra le due coalizioni precedentemente descritte. All'inizio, il governo francese aveva appoggiato l'emissione di coronabond, partecipando anche alla firma della lettera del 25 marzo. Tuttavia, di fronte all'opposizione insormontabile alla proposta, il Ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, suggerì la creazione di un fondo speciale, limitato a un periodo di cinque o dieci anni, che potesse contrarre debiti ed erogare prestiti ai governi a tassi più bassi di quelli di mercato, al fine di stimolare la ripresa economica²⁵⁹.

Nell'aprile 2020 l'Eurogruppo decise di aumentare i finanziamenti messi a disposizione degli stati membri sotto forma di prestiti. Il MES è stato ampliato. Inoltre, si espanse la capacità del MES attraverso la creazione di una linea speciale di prestiti dedicata a

²⁵⁶ Ibidem

²⁵⁷ De Gruyter C. (2020), «Hawks to doves? Germany's New Generation of economists», *EU Observer*, 27 May; available at <https://euobserver.com/opinion/148467>.

²⁵⁸ Lucas Schramm & Wolfgang Wessels (2023) The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 45:2, p. 264

²⁵⁹ Smith-Meyer B. (2020), *Eurogroup Falls Short of Economic Deal to Fight Coronavirus*, in «Politico», 8 aprile.

contrastare la crisi pandemica. La condizionalità applicata a questi prestiti fu alleggerita, l'unico requisito per accedervi era quello di utilizzare tali risorse per sostenere i sistemi sanitari nazionali. Tuttavia, nessun governo della zona euro richiese i prestiti del MES²⁶⁰.

In seguito alla proposta avanzata dalla Commissione all'inizio di aprile, l'Eurogruppo decise di creare uno strumento temporaneo basato su prestiti per fornire assistenza finanziaria finalizzata alla protezione dell'occupazione. Denominato "Sostegno per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza" (SURE), questo strumento era destinato a offrire assistenza finanziaria ai governi degli Stati membri che implementavano programmi per il mantenimento dell'occupazione. Prevedeva l'erogazione di prestiti a condizioni vantaggiose, fino a un massimo di cento miliardi di euro, sfruttando il più possibile il bilancio dell'UE e avvalendosi delle garanzie fornite dagli Stati membri.

Il Consiglio Europeo approvò l'accordo raggiunto dall'Eurogruppo relativo a 'tre importanti reti di sicurezza' destinate a lavoratori (attraverso i prestiti SURE), imprese (mediante garanzie BEI per i prestiti) e enti sovrani (per mezzo di prestiti MES), complessivamente finanziabili fino a un massimo di cinquecento quaranta miliardi di euro. Queste misure non avevano alcun costo immediato per gli Stati membri e non erano destinate a comportare alcuna redistribuzione di risorse economiche tra stati a lungo termine.²⁶¹

Il Consiglio europeo dell'aprile 2020 incaricò la Commissione di presentare una proposta per istituire un fondo di risanamento di 'dimensione sufficiente', 'mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa più colpiti':

'Abbiamo inoltre convenuto di lavorare per la creazione di un fondo per la ripresa, che è necessario e urgente. Il fondo dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti. Abbiamo pertanto incaricato la Commissione di analizzare le esigenze

²⁶⁰ Sandbu M. (2020), *The Eurozone's Bail-out Funds Remains Unfairly Toxic*, in «Financial Times», 20 maggio.

²⁶¹ E. Bressanelli, L. Quaglia, 'La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, op. cit. p. 360

*esatte e di presentare con urgenza una proposta all'altezza della sfida che ci troviamo ad affrontare*²⁶²

Una forte svolta, sul piano negoziale, è avvenuta a seguito di un incontro tra la Cancelliera tedesca Merkel e il Presidente francese Macron, i quali si dichiararono favorevoli all'istituzione di un fondo di cinquecento miliardi di euro. Questo fondo prevedeva sovvenzioni da erogare agli stati membri dell'Unione Europea che richiedono finanziamenti, tramite il debito emesso dalla Commissione Europea²⁶³. Invitarono, pertanto, la Commissione a fornire i dettagli su come redistribuire tale fondo. La Commissione a sua volta, il 28 maggio, ha proposto il Next Generation EU, un imponente strumento da 750 miliardi di euro, costituito da prestiti e sovvenzioni. Tale proposta si compone di una serie eterogena di atti normativi: un regolamento istitutivo del fondo; una comunicazione della Commissione; un regolamento di modifica al precedente strumento che stabiliva l'esercizio finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020; un accordo interistituzionale; una decisione sulle risorse proprie²⁶⁴.

Nella sostanza, tale articolata proposta prevede che la Commissione europea emetta obbligazioni sui mercati per finanziare un aumento straordinario del bilancio europeo²⁶⁵, arrivando a raccogliere fino a settecentocinquanta miliardi di euro. Questo perché la Commissione europea gode della tripla AAA presso le agenzie di rating.

²⁶² Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020

²⁶³ Fleming S. – Mallet V. – Chazan G. (2020), *Germany and France Unite in Call for €500bn Europe Recovery Fund*, in «Financial Times», 19 maggio.

²⁶⁴ rispettivamente: proposta di regolamento del Consiglio, del 28 maggio 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di COVID-19, COM (2020) 441 final; comunicazione della Commissione, del 27 maggio 2020, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea, COM(2020)442 final; proposta modificata, del 28 maggio 2020, di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2020)443 final; proposta modificata, del 28 maggio 2020, di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, COM(2020)444 final; proposta modificata, del 28 maggio 2020, di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM(2020)445 final.

²⁶⁵ G. Contaldi, 'Il Recovery Fund' in *Studi sull'integrazione europea*, XV (2020), pp. 587-612

Originariamente la proposta all'articolo 3 prevedeva che cinquecento miliardi di euro venissero concessi agli Stati membri, senza obbligo di restituzione, per finanziare vari programmi di interesse comune europeo²⁶⁶.

2.3 L'approvazione del Next Generation EU

Restavano tuttavia da sciogliere le posizioni contrastanti dei paesi frugali. Durante un incontro senza precedenti del Consiglio Europeo, tenutosi dal 17 al 21 luglio 2020,²⁶⁷ i leader europei hanno trovato un compromesso sul Recovery Fund e contemporaneamente hanno stabilito il bilancio dell'UE per il periodo 2021-27.

La principale novità rispetto alla proposta della Commissione- e nonostante la richiesta di Francia, Germania, Italia e altri stati membri del Sud Europa- è stata la riduzione di fondi non soggetti a restituzione, passata da cinquecento a trecentonovanta miliardi di euro; a tale importo vanno poi aggiunti trecentosessanta miliardi di prestiti. Una delle principali cause della riduzione della somma dei *grants* è dovuta alla forte opposizione del premier olandese Rutte.

²⁶⁶ Art. 3 della proposta COM (2020) 441 final: “1. Lo strumento è finanziato fino a un importo di 750.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 sulla base del potere conferito a norma dell'articolo 3 ter della [DRP]. 2. L'importo di cui al paragrafo 1 è assegnato come segue: a) un sostegno fino a 433.200.000.000 EUR a prezzi del 2018 in forma di aiuti a fondo perduto e di aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari, ripartiti come segue: *i*) fino a 50.000 000 000 EUR a prezzi del 2018 per i programmi strutturali e di coesione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, quali rafforzati fino al 2022, compreso il sostegno per strumenti finanziari; *ii*) fino a 310.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti; *iii*) fino a 7.700.000.000 EUR a prezzi del 2018 per un programma relativo alla salute; *iv*) fino a 2.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla protezione civile; *v*) fino a 13.500.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi relativi alla ricerca e all'innovazione, compreso il sostegno per strumenti finanziari; *vi*) fino a 30.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi di sostegno ai territori nella transizione verso un'economia climaticamente neutra; *vii*) fino a 15.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per lo sviluppo nelle zone rurali; *viii*) fino a 5.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per l'assistenza umanitaria al di fuori dell'Unione; b) prestiti agli Stati membri fino a 250.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti; c) fino a 66.800.000.000 EUR a prezzi del 2018 per accantonamenti per garanzie e relativa spesa in relazione ai seguenti programmi: *i*) fino a 30.300.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi finalizzati al sostegno di operazioni di investimento nel settore delle politiche interne dell'Unione; *ii*) fino a 26.000.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi volti a rafforzare la solvibilità di imprese economicamente sostenibili nell'Unione; *iii*) fino a 10.500.000.000 EUR a prezzi del 2018 per programmi mirati alla promozione della crescita economica sostenibile e inclusiva al di fuori dell'Unione”.

²⁶⁷ Si è trattato del secondo Consiglio europeo più lungo di sempre, dopo quello di Nizza del dicembre del 2000

Il Next Generation EU, con un valore totale di 750 miliardi di euro, è suddiviso tra sovvenzioni (390 miliardi di euro) e prestiti (360 miliardi di euro). Il cuore di questo piano è il Meccanismo per la Ripresa e la Resilienza, che dispone di 672,5 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni destinati a supportare le riforme e gli investimenti nei paesi dell'UE. Parallelamente, il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, con un valore di 1.074,3 miliardi di euro, è finalizzato al sostegno della ripresa dall'impatto economico del COVID-19. Complessivamente, il pacchetto raggiunge un importo di 1824 miliardi di euro, combinando Next Generation EU e l'accordo sul bilancio pluriennale.

2.4 Come valutare le azioni intraprese dal Consiglio europeo nell'adozione del Next Generation EU e la risposta del Parlamento europeo

L'approvazione del Next Generation EU ha segnato un evento senza precedenti nella storia dell'integrazione europea. I 27 leader degli Stati membri dell'Unione europea, nonostante le reticenze di taluni Stati, come i paesi frugali, sono riusciti a adottare un piano di ripresa dal valore complessivo di 750 miliardi di euro. Nel fare ciò il Consiglio europeo ha superato 'linee rosse' preesistenti all'interno dell'Unione europea, come la mutualizzazione del debito, agendo come un vero e proprio 'crisis manager'²⁶⁸ per fronteggiare questa situazione economica senza precedenti.

In dottrina di norma per studiare il processo di integrazione europea si distingue tra metodo intergovernativo e metodo sopranazionale. Più recentemente, taluni hanno suggerito di superare questi approcci teorici tradizionali. Uno degli approcci più noti è il "new intergovernmentalism",²⁶⁹ che sottolinea l'importanza della deliberazione e del consenso in contesti intergovernativi come il Consiglio Europeo. Contrariamente a quanto osservato in passato, gli attori sovranazionali non solo accettano, ma persino promuovono tali tendenze intergovernative: 'A key feature of the new intergovernmentalism is that supranational institutions, far from resisting this turn towards decentralized modes of decision and policy-making, have often been complicit

²⁶⁸ Van Middelaar, L., and U. Puetter. 2021. "The European Council: The Union's Supreme decision-maker." In *The Institutions of the European Union*, edited by D. Hodson, U. Puetter, S. Saurugger, and J. Peterson, 51–77. 5th ed. Oxford: Oxford University Press.

²⁶⁹ Bickerton, C. J., D. Hodson, and U. Puetter. 2015. "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era." *Journal of Common Market Studies* 53 (4): 703–722.

of it'²⁷⁰ Tale metodo ci aiuta a comprendere in quale direzione sembra andare l'Unione europea a seguito dell'adozione del Next Generation EU. Inoltre, per descrivere questo recente mutamento della politica europea e delle conseguenze sul piano istituzionale una metafora viene in nostro aiuto. Il Consiglio europeo viene paragonato ad una sala di controllo, dove vengono dettate le linee strategiche dell'Unione, mentre la Commissione europea ad una sala macchine che trasforma queste linee sul piano pratico.

I leader del Consiglio europeo a seguito degli incontri del marzo 2020 concordarono che la crisi pandemica era *'unprecedented [. . .] shock affecting all our countries', for which nobody was to blame, but which required a 'comprehensive response' in the spirit of solidarity.*²⁷¹

Nel luglio 2020 il Consiglio europeo riuscì a trovare una risposta comune. A seguito di tale Consiglio, come di consueto, sono state pubblicate le Conclusioni. Diversamente da quanto avvenuto per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale del 2013, le conclusioni del 2020 contano un totale di 68 pagine, 20 in più rispetto al precedente. Il Consiglio Europeo non si è limitato solo a stabilire "linee guida politiche generali" come previsto dall'Articolo 15 par 1. (TUE), ma ha adottato decisioni concrete riguardo le principali attività e procedure. Con i loro 33 punti e un allegato di altri 153, le conclusioni del luglio 2020 dettano come i leader nazionali prevedano di finanziare e impiegare il bilancio dell'Unione nei prossimi anni. Anche per gli standard del Consiglio europeo, le conclusioni di luglio 2020 risultano eccessivamente dettagliate, fornendo istruzioni precise alle istituzioni europee su come procedere.²⁷²

Questo ha spinto il Parlamento europeo a reagire a tale intrusività, facendo leva sul proprio ruolo di co-legislatore, in quanto per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale era necessaria la sua 'decisione di scarico'. Due giorni dopo le conclusioni del Consiglio europeo, il Parlamento Europeo espresse critiche nei confronti dei ridimensionamenti nel QFP e dell'approccio intergovernativo adottato in risposta alla crisi. Una «grande coalizione» di deputati ha votato una risoluzione, il 23 luglio 2020, che «non accetta [...] l'accordo politico sul bilancio 2021- 2027 per come è ora, [e] sottolinea che il Parlamento deve votare il suo consenso all'accordo al regolamento sul

²⁷⁰ Ibidem p. 712

²⁷¹ Dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo 26 marzo 2020

²⁷² L. Schramm & W. Wessels (2023) The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, Journal of European Integration, p. 266

bilancio»²⁷³ Inoltre, richiedeva un incremento dei fondi per programmi ritenuti di 'valore aggiunto europeo', quali cultura e istruzione, e richiedeva un rafforzamento delle disposizioni sulla clausola di condizionalità. Nonostante formalmente il Parlamento sia chiamato solo a un ruolo consultivo e informativo riguardo le decisioni sulle risorse proprie dell'Unione e sul dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), fece leva sul suo potere di veto sull'intero piano.

Come il Consiglio Europeo si è riunito per decidere sul Piano per la ripresa ed il bilancio pluriennale, il Presidente Sassoli ha autorevolmente affermato che il PE doveva essere pienamente coinvolto nelle decisioni e non trattato come una «cassetta delle lettere». Tale posizione è stata ampiamente condivisa all'interno del PE. Il presidente della Commissione bilancio del PE Van Overtveldt ha sottolineato come l'approvazione del parlamento fosse «molto meno certa di quanto lo sia stata per il precedente bilancio pluriennale; la Commissione e il Consiglio devono prendere nota dei suoi obiettivi». Inoltre, il leader del Partito popolare europeo Manfred Weber, ha dichiarato che il suo gruppo si prefiggeva di «salvaguardare la posizione del PE nel design, accordo e implementazione del Piano per la ripresa»²⁷⁴

Di norma, il Consiglio ha il compito di attuare le direzioni politiche espresse dal Consiglio europeo²⁷⁵. Tuttavia, è bene rammentare che esso assieme al Parlamento europeo, stante alle disposizioni degli articoli 14 e 16 TUE: 'esercita congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio'. Invero, nell'autunno del 2020 intercorsero lunghe negoziazioni tra queste due istituzioni per l'adozione del QFP.

Un altro aspetto criticato dal Parlamento europeo riguardava il regime di condizionalità stipulato dal Consiglio europeo²⁷⁶. Il principale motivo di disaccordo riguardava le regole sulla sospensione dei fondi a uno stato membro che non rispetta i principi dello stato di diritto dell'UE. Nel novembre 2020 si sono verificati notevoli passi in avanti nei negoziati del bilancio pluriennale, quando il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno raggiunto un'intesa sulla condizionalità e lo stato di diritto, estendendone

²⁷³ Risoluzione del Parlamento Europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio Europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP))."

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52020IP0206>

²⁷⁴ E. Bressanelli, L. Quaglia, 'La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?', Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137) Fascicolo 3, dicembre 2021

²⁷⁵ Wessels, W. 2016. *The European Council*. London: Bloomsbury, pp. 92-94

²⁷⁶ Punto 23, allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo luglio 2020

l'ambito di applicazione ma senza adottare la regola della maggioranza qualificata inversa per le votazioni.²⁷⁷ Ungheria e Polonia hanno rifiutato di accettare le norme stabilite nel regolamento adottato dal Consiglio il 16 dicembre 2020, malgrado l'opposizione espressa dai loro voti. In risposta, entrambi i paesi hanno minacciato di porre il veto alla decisione sulle 'risorse proprie', per cui era necessaria l'unanimità, rischiando così di bloccare l'intero pacchetto finanziario. Questa minaccia ha spinto i membri del Parlamento Europeo e della Commissione ad intervenire per ovviare a queste difficoltà, utilizzando le disposizioni del trattato dell'UE sulla 'cooperazione rafforzata', che permette a soli alcuni stati membri di adottare e applicare atti giuridici.

Tuttavia, questo progetto è stato reso superfluo a seguito dell'intervento dei leader nazionali, che nel Consiglio Europeo del 10-11 dicembre, hanno raggiunto il consensus permettendo una lettura specifica del Regolamento giuridicamente vincolante. Hanno deciso che 'le linee guida [su come la Commissione applicherà il Regolamento] saranno definite dopo la sentenza della Corte di Giustizia [dell'UE], incorporando qualsiasi elemento rilevante che emerga da tale sentenza'.²⁷⁸ Inoltre, i capi di Stato o di Governo hanno confermato la possibilità di ricorrere al Consiglio Europeo se lo stato membro interessato lo richiede.

Il 17 dicembre, il Parlamento Europeo ha definito 'superflue' le conclusioni del Consiglio Europeo riguardanti la clausola di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione, sottolineando che la questione era già 'chiaramente delineata nel testo legale del relativo Regolamento'²⁷⁹. Il Parlamento ha inoltre sollecitato il Consiglio Europeo a 'non svolgere funzioni legislative' e ha chiarito che 'nessuna dichiarazione politica del Consiglio europeo può essere interpretata come una modifica legislativa'.

²⁷⁷ E. Bressanelli, L. Quaglia, 'La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?', Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137) Fascicolo 3, dicembre 2021

²⁷⁸ Conclusioni Consiglio europeo 10-11 dicembre 2020, Punto I 2c
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf>

²⁷⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto (2020/2923(RSP))

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020IP0360>

2.5 Riflessioni conclusive sul ruolo svolto dal Consiglio europeo durante la ‘Crisi del debito sovrano’ e la ‘Crisi generata dal COVID-19’.

Diversamente da quanto avvenuto durante la ‘Crisi del debito sovrano’ il Parlamento europeo ha voluto rimarcare maggiormente la sua rilevanza al Consiglio europeo. Ciò che infatti preoccupa la dottrina²⁸⁰, circa l’intrusività del Consiglio europeo nel processo decisionale dell’Unione, è la sua scarsa democraticità e *accountability* poiché tramite le sue conclusioni indirizza le decisioni delle istituzioni europee.

Invero, precedentemente a quanto avvenuto durante la Crisi dell’euro, il Consiglio europeo seppur superando le cosiddette linee rosse europee, come la mutualizzazione del debito, ha sostanzialmente agito all’interno del quadro giuridico europeo. Sembra infatti che, pur dettando in modo sostanzialmente incisivo le linee guida che le istituzioni europee avrebbero dovuto seguire, il Consiglio europeo si sia comportata come istituzione dell’Unione europea, ai sensi dell’articolo 13 e 15 TUE e non come conferenza diplomatica internazionale.

Parallelamente è sì vero che i leader rispondono delle loro azioni in sede nazionale. Ma ad oggi non sembra esserci un leader nazionale sfiduciato per la sua politica in Unione europea, tranne l’eccezione del primo ministro inglese Cameron a seguito del referendum sulla *Brexit*.²⁸¹

Tuttavia, così agendo il Consiglio europeo sembra eludere il principio dell’equilibrio istituzionale presente nell’articolo 13, par 2 TUE ai sensi del quale:

‘Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione’

²⁸⁰ Cfr. F. Donati, ‘Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea, in Dir. Un. eur 2013, p. 345; G. Contaldi, ‘Diritto europeo dell’economia, op. cit. p. 317-319; J. Habermas, La costituzione de l’Europe, Paris, Gallimard, 2012, p 14; vedi P. MAGNETTE, Contrôler l’Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l’Union européenne, coll. « Études européennes », Bruxelles, Ed. de l’Université de Bruxelles, 2003, et S. BOYRON, «Accountability ou la différence qu’un mot peut faire. À la recherche d’une définition », in C. GESLOT, P.-Y. MONJAL et J. ROSSETTO (dir.), La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne, op. cit., pp. 41 et

²⁸¹ S. Roland, ‘La légitimité politique du Conseil européen’, in ‘Le Conseil européen, le politique des politiques de l’Union européenne, op. cit. p. 94-95.

Tale principio è stato più volte richiamato dalla stessa Corte di giustizia come nella sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-73/14, Consiglio c. Commissione o nella sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento c. Consiglio.

In ultimo, va rammentato che il XXI secolo è colpito da un periodo di ‘permacrisi’²⁸², pertanto la dirompenza di queste crisi ha richiesto azioni rapide e incisive, per le quali solo un ‘organo supremo’ come il Consiglio europeo sembra poter rispondere efficacemente. Esso, dunque, è caratterizzato da una ‘doppia natura’, per cui a seconda della situazione agisce tanto quanto istituzione dell’Unione europea, tanto quanto vertice internazionale.

²⁸² permacrisi (perma-crisi; anche nella forma ingl. permacrisis) *s. f.* Condizione di crisi permanente, caratterizzata dal susseguirsi e sovrapporsi di situazioni d'emergenza, in Treccani [https://www.treccani.it/vocabolario/neo-permacrisi_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/neo-permacrisi_(Neologismi)/)

CONCLUSIONE

Nel corso del presente lavoro si è osservato e analizzato come il Consiglio europeo da semplice vertice informale, nato nella prassi degli anni Sessanta, sia arrivato a farsi riconoscere quale istituzione dell'Unione europea, con il Trattato di Lisbona, assumendo un ruolo sempre più centrale nel complesso meccanismo istituzionale europeo.

Nel lungo processo di integrazione europea, esso ha spesso sciolto situazioni di *impasse* venutesi a creare tra le istituzioni europee e tra i suoi stati membri. Ha dato gli impulsi e le direzioni necessarie nei passaggi cruciali dell'evoluzione europea, tramite la convocazione di Conferenze Intergovernative, come nei casi dell'adozione dell'Atto Unico europeo e del Trattato di Amsterdam. Laddove queste Conferenze non riuscivano a trovare i giusti compromessi entravano in azione i leader europei, riuniti in sede di Consiglio europeo, come per la creazione dell'Unione economica e monetaria. Esso in un primo momento ha agito al di fuori del complesso meccanismo europeo, e forse è stata propria questa sua particolare natura a permettergli di incidere così profondamente sull'evoluzione europea. Con il Trattato di Nizza si è però deciso dove il Consiglio europeo dovesse agire, riducendo le questioni trattate all'ordine del giorno durante i Consigli europei, per non compromettere il regolare funzionamento dell'Unione europea.

Con il Trattato di Lisbona è stato ufficialmente riconosciuto quale istituzione dell'Unione europea. È stata poi istituita una presidenza stabile con l'inserimento del Presidente del Consiglio europeo, prevedendo i compiti e le funzioni che esso svolge. In particolare, ci siamo soffermati sul ruolo di rappresentanza esterna che il Presidente del Consiglio europeo svolge. Questo compito del Presidente ha generato non poche problematiche all'interno del complesso meccanismo istituzionale europeo, come è stato evidenziato nella crisi del 'Sofagate'. Al punto che in dottrina taluni hanno suggerito l'unione delle cariche del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo, soluzione che potrebbe rappresentare una risposta alla complessa poliarchia europea.

Il Trattato di Lisbona ha poi delineato le competenze del Consiglio europeo, attribuendogli un generale ruolo di definizione degli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione, definendone gli orientamenti e le priorità politiche generali. Nell'articolo 15

TUE, inoltre, viene sottolineato che esso non esercita funzioni legislative. Tuttavia, come abbiamo dimostrato nel presente lavoro, il Consiglio europeo tramite le proprie conclusioni, seppur prive di valore giuridico, è riuscito ad influenzare in modo più o meno diretto l'azione legislativa europea. In particolare, ciò è stato evidente nel campo della politica ambientale e climatica. La funzione più preminente del Consiglio europeo è però quella che svolge durante la gestione delle crisi. Ciò si è visto attraverso le azioni che esso ha intrapreso durante lo scoppio della crisi del debito sovrano e della crisi pandemica.

Il riconoscimento di istituzione, per coincidenza della storia, è avvenuto in concomitanza allo scoppio della Crisi del debito sovrano. Questa crisi così dirimpente ha richiesto l'azione diretta dei Capi di Stato o di governo dell'Unione europea. La crisi del debito sovrano, iniziata nel 2008, è stata una delle sfide economiche più significative per l'Unione Europea, segnatamente per i paesi dell'Eurozona. La crisi ha evidenziato diverse carenze presenti nella struttura dell'Unione economica e monetaria europea. Il Consiglio Europeo, in quanto “diretto rappresentante e interprete dei ‘signori dei Trattati’ ha svolto un ruolo cruciale nella gestione della crisi, fornendo la direzione politica necessaria per affrontare le questioni urgenti, orchestrando le risposte a livello di Capi di stato e di governo. È rilevante sottolineare che il Consiglio europeo ha sostanzialmente avviato l'iniziativa legislativa che ha portato all'adozione del cosiddetto “Six pack”. È stato poi istituito l'Euro Summit a seguito di forti pressioni del presidente francese Nicolas Sarkozy, il quale sosteneva fosse compito dei Capi di Stato o di Governo della zona euro assumersi responsabilità aggiuntive nella gestione della crisi, poiché, secondo la sua visione, erano gli unici decisori politici con la legittimità democratica necessaria per farlo.

In dottrina è stato largamente riconosciuto che il Consiglio Europeo ha avuto un ruolo politico fondamentale nel coordinare le politiche economiche degli Stati membri dell'Unione durante la crisi del debito sovrano. Difficile è stato capire in quale veste ha agito il Consiglio europeo. Certamente, come precedentemente menzionato il Consiglio europeo, stante all'articolo 15 TUE, da all'Unione europea ‘gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali’. Ciò si è visto nell'adozione del ‘Six Pack’ e ‘Two Pack’, nonostante l'intrusione normativa sia stata sostanzialmente incisiva. Ragion per cui parte della dottrina, anche a seguito del riconoscimento del Consiglio europeo quale istituzione dell'Unione europea ha continuato a non definirlo ‘un istituzione come le altre’. D'altro lato, ulteriori studi

dottrinali descrivono il processo di istituzionalizzazione come completo e tendono spesso a sottolineare il marcato carattere politico che il Consiglio europeo rivestiva nel contesto istituzionale del tempo della crisi. Tuttavia, per l'adozione del 'MES' e del 'Fiscal Compact' il Consiglio europeo si è avvalso, per quella che in dottrina viene definita, la sua 'doppia natura'. Questa duplice natura da un lato organica, dall'altro no, non è sempre chiaramente distinguibile.

Il Consiglio europeo è stato nuovamente incisivo nell'affrontare la crisi economica e sanitaria generata a seguito dello scoppio del COVID-19. Esso si è riunito con una frequenza senza precedenti, la dirompenza di tale crisi da un punto di vista sociale, sanitario ed economico ha richiesto l'intervento diretto delle più alte autorità statali. In Europa, come già si era verificato durante la crisi dell'euro vi erano posizioni contrastanti su come fronteggiare questa nuova crisi economica. Da una parte vi erano i così detti 'paesi frugali'- Olanda, Austria, Danimarca e Svezia- che volevano adottare una linea più rigorosa nello stanziamento di risorse europee agli Stati membri. D'altra parte, vi erano gli Stati dell'Europa meridionale- Italia, Spagna, Portogallo e Grecia- che chiedevano invece strumenti di mutualizzazione del debito, come i *coronabonds* e sovvenzionati a fondo perduto (*grants*) dall'Unione europea. Il Consiglio europeo dell'aprile 2020 incaricò la Commissione di presentare una proposta per istituire un fondo di risanamento di 'dimensione sufficiente', 'mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa più colpiti. Questo fondo prevedeva sovvenzioni da erogare agli stati membri dell'Unione Europea che richiedono finanziamenti, tramite il debito emesso dalla Commissione Europea. Invitarono, pertanto, la Commissione a fornire i dettagli su come redistribuire tale fondo. Durante un incontro senza precedenti del Consiglio Europeo, tenutosi tra il 17 e il 21 luglio 2020, i leader europei hanno raggiunto un compromesso sul Recovery Fund e contemporaneamente hanno stabilito il bilancio dell'UE per il periodo 2021-27. L'approvazione del Next Generation EU ha segnato un evento senza precedenti nella storia dell'integrazione europea. I 27 leader degli Stati membri dell'Unione europea, nonostante le reticenze di taluni Stati, come i paesi frugali, sono riusciti a adottare un piano di ripresa dal valore complessivo di 750 miliardi di euro. Nel fare ciò il Consiglio europeo ha superato 'linee rosse' preesistenti all'interno dell'Unione europea, come la mutualizzazione del debito, agendo come un vero e proprio 'crisis manager' per fronteggiare questa situazione economica senza precedenti.

Analizzando il ruolo che il Consiglio europeo ha svolto durante le due suddette crisi abbiamo provato a definirne la natura giuridica. Ciò che infatti preoccupa la dottrina, circa l'intrusività del Consiglio europeo nel processo decisionale dell'Unione, è la sua scarsa democraticità e *accountability* poiché tramite le sue conclusioni indirizza le decisioni delle istituzioni europee. Invero, precedentemente a quanto avvenuto durante la Crisi dell'euro, nella gestione pandemica il Consiglio europeo seppur superando le cosiddette linee rosse europee, come la mutualizzazione del debito, ha sostanzialmente agito all'interno del quadro giuridico europeo. Sembra infatti che, pur dettando in modo sostanzialmente incisivo le linee guida che le istituzioni europee avrebbero dovuto seguire, il Consiglio europeo si sia comportata come istituzione dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 13 e 15 TUE e non come conferenza diplomatica internazionale.

Parallelamente è sì vero che i leader rispondono delle loro azioni in sede nazionale. Tuttavia, ad oggi non sembra esserci un leader nazionale sfiduciato per la sua politica in Unione europea, tranne l'eccezione del primo ministro inglese Cameron a seguito del referendum sulla *Brexit*. Così agendo il Consiglio europeo sembra eludere il principio dell'equilibrio istituzionale presente nell'articolo 13, par 2 TUE. Tale principio è stato più volte richiamato dalla stessa Corte di giustizia come nella sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-73/14, Consiglio c. Commissione o nella sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento c. Consiglio.

In ultimo, è bene sottolineare che il riconoscimento dello status di istituzione del Consiglio europeo è avvenuto in un contesto storico caratterizzato dal susseguirsi di crisi economiche. Conseguentemente la dirompenza di queste crisi ha richiesto azioni rapide e incisive, per le quali solo un 'organo supremo' come il Consiglio europeo, ad oggi, sembra poter rispondere efficacemente. Esso, dunque, quando agisce è caratterizzato da una 'doppia natura', per cui a seconda della situazione agisce tanto quanto istituzione dell'Unione europea, come avvenuto durante la Crisi pandemica, tanto quanto vertice internazionale e istituzione europea come avvenuto durante la crisi dell'euro.

BIBLIOGRAFIA

F. Allemand, «Le développement de la coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne», in J.M. Sorbl et R. Chemain (dir.), *Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ?*, Paris, Pedone, 2013

F. Allemand et F. Martucci « La nouvelle gouvernance économique européenne », CDE, 2012, n° 1, pp. 15-99, et 2012, n° 2,

F. Allemand: 'Le Conseil européen et l'intégration économique et monétaire' in 'Le Conseil européen le politique des politiques de l'Union européenne, aspect institutionnels et matériels, sous la direction de D. Blanc, Bruylant, 2023,

Jacques Attali, *Verbatim*, Paris, Fayard, 1993,

Barber T., The appointments of Hermann van Rompuy e Catherine Ashton. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48 (Supplement s1), 2010

M. W. Bauer e Stefan Becker The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance », *Journal of European Integration*, 2014, vol. 36, n° 3

F. Bassanini, G. Tiberi, *Una costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, 2003

Bickerton, C. J., D. Hodson, and U. Puetter. . "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era." *Journal of Common Market Studies* 53 (4), 2015

D. Blanc, 'L'exclusion du Conseil européen de la fonction législative: la lettre et l'esprit', RTDE, n 1

D. Blanc, 'Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européenne', Aspects institutionnels et matériels, Sous la direction de D. Blanc, Bruylant, 2023

S. Boyron «Accountability ou la différence qu'un mot peut faire. À la recherche d'une définition », in C. Geslot, P.-Y. Monjal et J. Rossetto (dir.), *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*,

Bundesarchiv Koblenz (BAK), B136/17144, Note of Schmidt, EG-institutionelle Ergebnisse meiner Vier-Augen-Gespräche mit Premierminister Wilson und Staatspräsident Giscard d'Estaing am 24. Juli bzw. 26. Juli 1975, 27 July 1975.

Bungarten, H.H. (1978). *Umweltpolitik in Westeuropa*. Bonn: Europa Union Verlag

- E. Bressanelli, L. Quaglia, 'La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (ISSN 1722-1137) Fascicolo 3, dicembre 2021
- F. Capotorti, *Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique*, in *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1987
- Bin-Caretti, *Profili Costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2005
- C. R. Carchidi, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007
- D. Chagnollaud e P. De Montalivet, *Droit constitutionnel contemporain: Tome 1, Théorie générale, régimes étrangers, histoire constitutionnelle* Editions Dalloz; 10^e édition 2019
- M. P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2013
- E. Chiti P. G. Teixeira, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2013
- Christiansen T e Reh C, *Constitutionalizing the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2009
- J. Cloos « Les rouages du Conseil et du Conseil européen », *RF adm. publ.*, 2021, vol. 4
- L.G. Colliat, 'Le président du Conseil européen: un 'Homme sans qualités'?', in *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Union européenne*, sous la direction de Didier Blanc
- R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt, *Governance and Politics in the Post-crisis Union*, Oxford 2020
- G. Contaldi, 'Diritto europeo dell'economia', Giappichelli editore, Torino, 2019
- G. Contaldi, 'Il Recovery Fund' in *Studi sull'integrazione europea*, XV (2020)
- O. Costa et N. Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Troisième édition revue et augmentée, Université Libre de Bruxelles, 2017
- O. Costa. *La politique étrangère de l'Union au prisme du soft power*. *Revue de l'Union européenne*, 2021
- B. Crum, «Accountability and personalisation of the European Council presidency », *European Integration*, 2009, vol. 31, n° 6,
- L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze* Milano, 2010

A. Dashwood, *The role of the Council of the European Union in Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II, Dordrecht. 1994,

Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi, La comunità int.*, 2012

J. Delors, Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future, in *Journ. Comm. M. Studies*, 2013

J. De Ruyt, *L'Acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels (1989)

P. De Schoutheete El Consejo Europeo, in J.M^a Beneyto Pérez, J. Mail-lo Gonzalez-Orus, B. Becerril Atienza (a cura di), *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea*, Tomo III, Sistema institucional y procedimientos decisorios, Cizur Menor,

P. De Schoutheete, The European Council and the Community Method, *Notre Europe*, Policy Paper n. 56, 2012

P. De Schoutheete, *The European Council*. In: Peterson J and Shackleton M (eds) *The Institutions of the European Union*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 2012,

De Boissieu, P., Christoffersen, P. C., and Keller-Noëllet, J. (2015), *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council* (London: John Harper Publishing).

Devuyst, Youri. "Les relations franco-allemandes dans les années 1960: la politique agricole commune, un cas d'école." *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 55, no. 3 (2008):

H. De Waele, H. Broeksteeg, *The Semi-Permanent European Council Presidency: Some Reflections on the Law and Early Practice*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2012

De Witte, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?* in *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (a cura di Heukles, Blokker, Brus), The Hague, 1999

D. Dinan 'Coping with crisis: the role of the European Council president », *Fordham International Law Journal*, 2016, vol. 39

D. Dinan, *The Post-Lisbon European Council Presidency: A valuable Innovation*, Policy Brief, Final Meeting June 5, 2012, Brussels, Decision-Making in the European Union before and after Lisbon

F. Donati, Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea, in *Dir. Un. Eur.*, 2013

Y. Doutriaux et C. Lequense, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 31; H. Wallace, «*An institutional anatomy and five policy-modes*», in H. Wallace, M.a. Pollack, A.R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6^e éd., 2010
U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009

Dupont, C. and S. Oberthür (2017). The Council and the European Council. In R. Wurzel, J. Connelly and D. Liefferink, (Eds.), *The European Union in International Climate Change Politics*. Abingdon: Routledge

F. Eggermon, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union Consequences for the European Integration Process*, Intersentia 1st edition 2012

S. Fabbrini, « Intergovernmentalism and its limits : Assessing the European Union's answer to the Euro crisis », *Comparative Political Studies*, 2013, n° 9,

Fasone C. – Lindseth P. (2020), *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*. Working Paper Series SOG-WP61/2020

G.Fiengo, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali, inquadramento giuridico e prassi evolutiva*. Editoriale scientifica, Napoli 2018

G. Fiengo, Gli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria: nuove sfide per il principio di democrazia rappresentativa dell'Unione europea, in *Rass. Parl.*, 2016

F. Foret and Y-S Rittelmeyer, *The European Council and European Governance, The Commending heights of the EU*. Edited by François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer, Routledge

Pierre Gerbert, «Georges Pompidou et les institutions européennes», dans Bernard, Jean-René, Caron François, VAÏSSE, Maurice, et WOIMANT, Michel (dir.), *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995

C. Grudler, 'L'action du Conseil européen, clé de voûte de la politique environnementale et climatique de l'Union européenne', in *Le Conseil européen, le politiques des politiques de l'Union européenne. Aspects institutionnels et matériels*, sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023

J. Habermas, *La constituiton de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012

P. Haroche, «Le président du Conseil européen: histoire d'un mythe constitutionnel », *Rev. UE*, 2010,

Hartley, *The foundations of EU Law* Oxford, 2010,

O. Höing, W. Wessels, New Institutional Opportunities or Old Egemony? The Franco-German tandem in the European Council after Lisbon, in *l'Europe en Formation*, 2011/4, n.362

Dermot Hodson, Uwe Puetter, John Peterson, Sabine Saurugger. *The Institutions of the European Union, 5th edition*. Oxford, 2021

J. Howorth, *The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2011

J. P. Jacque, *Les Conseils après Lisbonne*, in *Rev. aff. eur.*, 2012

J.P. Jacque, *Le Conseil européen, le politique des politiques de l'Unione européen, Aspects institutionnels et matériels*. Sous la direction de D. Blanc, Bruylant 2023.

J.P. Jacque, 'La fusion de la présidence du Conseil européen et de celle de la Commission européenne' *RTDE*, 2018, n 2

Jones E. *COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better*, in «*Survival*», vol. 62, n. 4, (2020),

P. M. Kaczynski, *Towards a President of the European Union*, in *The Brown Journal of World Affairs, Spring/Summer 2011*

H. Kuhn, *Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin, Duncker und Humboldt, 1995

A. Le Divellec, 'Propositions pour l'analyse doctrinale des régimes parlementaires' in Congrès de l'AFDC del 25-27 settembre 2008, Parigi, Atelier n 6

V. N. Levrat et D. Lassalle, *Un Triangle à Quatre Côtés: l'Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen*, *Journal of European Integration*, 2004

P. Magonette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, coll. «*Études européennes*», Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2003

M. Mangenot, *Un nouveau Président pour l'Union européenne. Le traité de Lisbonne ou le triangle institutionnel à quatre côtés*, in *Savoir/Agir*, n.11, 2010

Marchesi-Scotto, *Diritto dell'Unione europea*, Roma, 2005

Marciali, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007

Mezzetti, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea* (a cura di Costanzo, Mezzetti, Ruggeri), Torino, 2010

Emmanuel Mourlon-Druol , Regional Integration and Global Governance : the Example of the European Council (1974-1986), Dans Les Cahiers Irices 2012/1 (n. 9) pages 91 à 104

J. Monnet *Mémoires*, Parigi, 1976

Munari, *Il G8 nel sistema delle relazioni tra Stati e nel diritto internazionale, La Comunità int.*, 2002

B. Nascimbene, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n 1/2001

D. Nederlof, *Membership of the European Council in Historical and Constitutional Perspective*. Zutphen: Europa Law Publishing, 2020

Nugent, *Organizzazione politica europea*, Bologna, 2011

G Palmisiano, Commento all'art. 269 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*

Panebianco-Lamberti- De Simone, *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, p.24 Roma, 1994

U. Puetter, « Europe's deliberative intergovernmentalism : the role of the Council and European Council in EU economic governance », *Journal of European Public Policy*, 2012, n° 2

U. Puetter *The European Council and the Council : New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, OUP, 2014

U. Puetter et S. Puntscher Riekman, « The determinants of euro zone development : governments and fragile legitimacy », *Journal of European Public Policy*, 2021, n° 6

Y.-S. Rittlemeyer, *Une président stable pour le Conseil européen: une réelle innovation institutionnel?* Cevipol, Working Papers n. 4, 2008

Y. – S. Rittlemeyer *L'institutionnalisation de la présidence du Conseil européen: entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes*, in *Politique européenne*, 2011/3, n. 35

K. Rüdiger, Wurzel. W, M. Di Lullo and D.Liefferink 'The European Council, Council and Member states: jostling for influence, in T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan, & S. Oberthür (Eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics* (38-52). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Comm. M. La Rev.*, 2011, p. 1789, il quale osserva che tale Meccanismo «appears to be a regional copy of the IMF».

Lucas Schramm & Wolfgang Wessels (2023) The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration*

B. Smulders, K. Elsele, Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon, *Research Papers in Law*, 04/2012, Department of European Legal Studies, Brugge.

M. Starita, Il ruolo del Consiglio europeo nella Brexit, *DUE*, Fascicolo 3/2019, *Il diritto dell'Unione europea*

M. Starita, 'Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano', in *Riv. di Diritto Internazionale*, n. 3/2013

Adam Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010

I. Tömmel, « The standing president of the European Council : intergovernmental or supranational leadership? », *Journal of European Integration*, 2017, vol. 39, n° 2

G.L. Tosato, Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea, in G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni IAI*, aprile 2014

G. L. Tosato. L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal compact*, *Quaderni IAI*, settembre 2012

Treves, *La crisi monetaria del 1971 e il diritto internazionale*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972

Van Middelaar, L., and U. Puetter. 2021. "The European Council: The Union's Supreme decision-maker." In *The Institutions of the European Union*, edited by D. Hodson, U. Puetter, S. Saurugger, and J. Peterson, 51–77. 5th ed. Oxford: Oxford University Press

H. Van Rompuy *Il Consiglio europeo nel 2011*, Lussemburgo, 2012

G. Vedel. Montesquieu, De l'Esprit des lois et du rapport que les lois doivent entretenir avec la constitution de chaque gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc., Paris, Seuil, *Euvres complètes*, 1964

U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, sesta edizione riveduta e aggiornata. Bari: Cacucci Editore, 2020,

A. Viterbo, R. Ciotta, La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, in *Dir. Un. eur.*, 2012

W. Wessels, *The European Council*, Mac Millan Education, 2016

M. Westlake e D. Galloway (dir). *The Council of the European Union*, Londra, John Harper Publishing 3 edizione aggiornata, 2004

DOCUMENTI

Bull. Ce, 1975, n. 3, p.25, n. 1504

Bulletin of the European Communities, Supplements, 1/1976, in www.aei.pitt.edu.

EC Bulletin, 6-1979, p. 13.

Bulletin of the European Communities, 06/1983,

causa C-370/12, Pringle

Commissione sulle linee guida per una riforma del quadro di governance economica dell'UE, COM (2022) 583 definitivo, 9 novembre 2022.

COM (2018) 95 final, 14 febbraio 2018. Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'Unione Europea.

Comunicato stampa del Vertice di Bonn del 18 giugno 1961

Comunicato finale della Conferenza al «vertice» de L'Aja (1-2 dicembre 1969).

Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, «Pour l'Union européenne: paix, liberté, solidarité », COM(2002) 728 final

Conclusioni Consiglio europeo di Londra, 1981
https://www.consilium.europa.eu/media/20710/london_november_1981_eng_.pdf

Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994 in
www.europarl.europa.eu.

Conclusioni Consiglio europeo 11 e 12 dicembre 2008, p. 8-9, punti 19-22

Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010

Conclusioni consiglio europeo della riunione del 4 febbraio 2011

Conclusioni Consiglio europeo 17-18 dicembre 2015, p.6 pt. 18
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/it/pdf>

Consiglio europeo: 'Un nuovo programma strategico 2019-2024', 20 giugno 2019
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

Conclusioni Consiglio europeo 20 giugno 2019, pp. 1
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/it/pdf>
Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020

Conclusioni del Consiglio europeo luglio 2020, punto 23 allegato

Conclusioni del Consiglio europeo 10-11 dicembre 2020, p. 5, pt. 12
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf>

Decisione 2011/199/UE del 25 marzo 2011, *G.U.U.E.* 6 aprile 2011 *L* 91, p. 1.

Dichiarazione n. 22 allegata al Trattato di Nizza <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-declarations-and-protocols-annexed-to-the-treaty.html>

Dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo 26 marzo 2020

Dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona euro del 25 marzo 2010 e lo *statement* dell'11 aprile 2010.

Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974) https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf

Rapporto Tindemmans

Regolamento 1175/2011, preambolo, punto 14, e sezione I-bis, art. 2-bis, par.2 lett b)

Regolamento interno del Consiglio

Regolamento interno del Consiglio europeo

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto (2020/2923(RSP)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020IP0360>

TNA, PREM 19/51, Draft opening remarks at the European Council (first session) at Strasbourg on 21 June 1979.

SITOGRAFIA

Arnaud Leparmentier e Philippe Ricard, 'M. Van Rompuy change les règles du Conseil européen', *Le Monde*, 13 December 2009.

Il *Daily Mail* pubblicò un articolo online dal titolo: 'David Miliband has been barred from a European Council meeting and replaced with never-elected Lady Ashton', 09 December 2009,

<https://www.dailymail.co.uk/columnists/article-1234646/EPHRAIM-HARDCASTLE-David-Miliband-barred-European-Council-meeting-replaced-elected-Lady-Ashton.html>

Financial Times, in data 16 febbraio 2020 (*The 'Frugal Four' Advocate a Responsible EU Budget*)

Johnson M. – Fleming S. – Chazan G. (2020), *Coronavirus: Is Europe Losing Italy?*, in «Financial Times», 6 aprile.

Discorso di Claude Juncker, 2017:

https://wayback.archive-it.org/12090/20231103112607/https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-speeches/state-union-2017_en/

Discorso Angela Merkel del 2 novembre 2010 al Collegio d'Europa

Discorso Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo al Parlamento europeo, 24 febbraio 2010, PCE 32/10.

Herszenhorn M. – von der Burchard H. (2020), *Von der Leyen Brands Coronabonds a «Slogan»*, Setting Off Firestorm in Italy, in «Politico», 23 marzo.

Stavis-Gridneff M. (2020), *EU Backs Half-Trillion Euro Stimulus, but Balks at Pooling Debt*, in «New York Times», 9 aprile.

Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Coordinated Action to Combat the Coronavirus Pandemic and Its Consequences, 16 aprile.

Disponibile al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_675

Dombey D. – Chazan G. – Brunsten J. (2020), *Nine Eurozone Countries Issue Call for 'Coronabonds'*, in «Financial Times», 25 marzo.

von der Burchard H. – Tamma P. (2020), *Italy's Conte Threatens to Derail EU Summit Over Coronabonds*, in «Politico», 10 aprile.

De Gruyter C. (2020), «Hawks to doves? Germany's New Generation of economists», *EU Observer*, 27 May; available at <https://euobserver.com/opinion/148467>.

Smith-Meyer B. (2020), *Eurogroup Falls Short of Economic Deal to Fight Coronavirus*, in «Politico», 8 aprile.

Sandbu M. (2020), *The Eurozone's Bail-out Funds Remains Unfairly Toxic*, in «Financial Times», 20 maggio.

Fleming S. – Mallet V. – Chazan G. (2020), *Germany and France Unite in Call for €500bn Europe Recovery Fund*, in «Financial Times», 19 maggio.

Sarkozy N (2008) Speech by M. Nicolas Sarkozy, President of the Republic, Before the European Parliament, Strasbourg, October 21st 2008. Viewed 18 June 2012: <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech-before.html>.

Sarkozy N (2011) Discours du Président de la République à Toulon, 1 December 2011. Viewed 30 October 2013: <http://de.scribd.com/doc/74394422/Discours-de-Nicolas-Sarkozy-Toulon-le-1er-decembre-2011>.