

# La Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea



di **Luca Lionello**

Dottorando di ricerca in Istituzioni e Politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica di Milano

**N**egli ultimi mesi i mezzi di informazione italiani hanno parlato sempre più frequentemente del “semestre europeo” e delle responsabilità che l'Italia assumerà nella seconda parte di questo anno, quando diventerà Presidente del Consiglio dell'Unione Europea (nel resto dell'articolo questa istituzione sarà chiamata semplicemente Consiglio). Nonostante sia una notizia ampiamente discussa dai media, non è sempre chiaro che cosa esattamente il Governo italiano si accinga a presiedere. Si parla spesso impropriamente di Presidenza europea o di Presidenza dell'Unione Europea (UE).

Anche la stessa dicitura “semestre europeo” solitamente utilizzata in realtà non è corretta, perché nel linguaggio ufficiale dell'UE essa identifica ormai le procedure volte a coordinare le politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE portate avanti dalle varie istituzioni europee e non la Presidenza semestrale del Consiglio. Alla luce di questa possibile confusione, in prima battuta è utile fare chiarezza sui nomi delle diverse istituzioni europee e sulle loro funzioni.

Dal 1° luglio 2014, infatti, l'Italia sarà a capo di una soltanto di queste istituzioni: il Consiglio, la cui Presidenza, secondo le regole previste dal Trattato di Lisbona, spetta a ogni Stato membro per un periodo di sei mesi in base a un sistema di rotazione paritaria. Il Consiglio è un organismo intergovernativo responsabile, insieme con il Parlamento Europeo, della funzione legislativa e di quella di approvazione del bilancio. Per una serie di materie particolarmente sensibili, come ad esempio il coordinamento delle politiche economiche o la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio assume invece una posizione predominante adottando da solo le decisioni più importanti.

Il Consiglio di cui l'Italia assumerà presto la Presidenza non va confuso né col Consiglio d'Europa, che non è un'istituzione dell'UE (cfr Liva 2012), né col Consiglio Europeo, l'altra istituzione intergovernativa dell'UE in cui siedono i Capi di Stato o di Governo dei Paesi membri e che svolge una funzione di impulso politico definendo gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'UE. Mentre il Consiglio ha una Presidenza

semestrale a rotazione, il Consiglio Europeo ha un Presidente fisso, eletto una volta ogni due anni e mezzo a maggioranza qualificata, con mandato rinnovabile una sola volta, carica al momento ricoperta da Herman Van Rompuy, il cui incarico scadrà il prossimo dicembre. La distinzione tra le due Presidenze è stata sancita dal Trattato di Lisbona. Prima della sua entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, la Presidenza a rotazione tra i Governi nazionali riguardava infatti sia il Consiglio sia il Consiglio Europeo. Il Trattato di Lisbona ha deciso invece di introdurre una Presidenza permanente del Consiglio Europeo per meglio coordinare i suoi lavori interni e garantirne una rappresentanza più efficace verso l'esterno. Infine, va ricordato che il quadro delle maggiori istituzioni europee è completato dalla Commissione Europea, presieduta da José Manuel Barroso, e dal Parlamento Europeo.

### **Primus inter pares a gruppi di tre**

Soffermiamoci ora sul Consiglio, considerandone i compiti e le modalità di funzionamento. Poiché si tratta di un'istituzione intergovernativa, la sua Presidenza viene esercitata a rotazione dall'esecutivo di ogni Paese membro, il quale agisce come *primus inter pares* per un periodo di sei mesi. Sebbene sia un periodo limitato nel tempo, si tratta di un'occasione importante grazie alla quale il Governo di turno può avanzare le sue proposte per lo sviluppo della politica europea e del processo di integrazione.

La Presidenza a rotazione è un meccanismo creato nel 1957 dal Trattato di Roma. Si tratta di una regola consolidata che mira a garantire una gestione condivisa del coordinamento intergovernativo dell'UE. Il Trattato non prevede una disciplina dettagliata del funzionamento della Presidenza, che pertanto si è evoluta insieme con gli sviluppi politici e

istituzionali dell'UE. In effetti, anche se nel corso del processo di integrazione le istituzioni sovranazionali (Parlamento e Commissione Europea) si sono progressivamente rafforzate, in moltissimi settori della politica europea i Governi non hanno accettato cessioni sostanziali di sovranità e si sono riservati il potere di decisione seguendo il modello della gestione intergovernativa. Il Consiglio svolge pertanto una funzione fondamentale nell'equilibrio istituzionale dell'UE.

D'altra parte l'allargamento dell'Unione nel corso degli ultimi vent'anni ha profondamente trasformato il funzionamento della Presidenza a rotazione di questa istituzione. Se agli inizi del processo di integrazione un Governo assumeva la Presidenza ogni tre anni ed esisteva una forte omogeneità tra i Paesi membri dal punto di vista delle priorità e delle strategie politiche, in seguito all'allargamento dell'UE ciascun Paese membro attualmente ricopre la carica ogni quattordici anni. La Presidenza è diventata quindi un compito quasi eccezionale per il Governo di uno Stato membro e risulta più difficile coordinare il passaggio di consegne da un Paese all'altro.

Per facilitare la continuità dell'operato del Consiglio, il Trattato di Lisbona ha pertanto introdotto una gestione della Presidenza a gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di diciotto mesi, nell'arco del quale ciascun Governo esercita la Presidenza per sei mesi, mentre gli altri lo assistono in tale compito sulla base di un programma stabilito in comune. La Presidenza a gruppi di tre intende favorire la continuità nella gestione della Presidenza del Consiglio, permettendo di perseguire obiettivi più ambiziosi di quelli normalmente realizzabili in un orizzonte di soli sei mesi. Allo stesso tempo, la formazione dei terzetti favorisce uno scambio di esperienza tra gli Stati membri di lunga data e quelli en-

trati solo di recente nell'UE e assicura un equilibrio nella Presidenza tra Paesi grandi e piccoli. Ad esempio, l'Italia sarà in gruppo con la Lettonia e il Lussemburgo per il periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2015. I terzetti e l'ordine di successione vengono stabiliti dal Consiglio, tenendo conto delle diversità degli Stati membri e degli equilibri geografici dell'Unione, mentre il Parlamento Europeo non viene coinvolto in queste scelte.

## I compiti della Presidenza del Consiglio

Gli effettivi poteri di cui gode la Presidenza del Consiglio sono oggetto di dibattito tra gli specialisti delle istituzioni europee. Alcuni infatti considerano la Presidenza come una responsabilità senza potere, facendo notare che il Consiglio è comunque in grado di operare anche senza il coordinamento del suo Presidente, il quale non può impedire l'adozione di decisioni a lui scomode. Altri hanno invece apprezzato il ruolo di leadership che la Presidenza del Consiglio può svolgere. Per molti Governi il semestre di presidenza del Consiglio è diventato un banco di prova del loro europeismo e un'occasione per illustrare agli altri partner la propria visione del processo di integrazione e le proprie priorità politiche.

Le responsabilità che gravano sulla Presidenza del Consiglio sono fondamentalmente quattro. Innanzitutto il Presidente espleta alcuni compiti amministrativi di organizzazione delle riunioni del Consiglio stesso, fissandone l'agenda e coordinando il dibattito, consultando-

si con il Presidente della Commissione e gli altri Governi del terzetto. Il Consiglio si riunisce in una "formazione" diversa a seconda del settore delle politiche UE di cui si occupa. Ad esempio, la formazione Economia e Finanza (ECO-FIN) vede la partecipazione dei ministri dell'Economia e delle Finanze, mentre la formazione Ambiente è composta dai ministri delle Politiche ambientali. Ogni formazione viene presieduta dal ministro del Governo titolare della Presidenza del Consiglio competente per materia. L'unica eccezione è costituita dalla formazione Affari esteri, che a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 è presieduta dall'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione Europea, ruolo ricoperto attualmente da Catherine Ashton.

In secondo luogo, la Presidenza fissa le priorità politiche per il semestre. All'inizio del mandato, il Capo di Stato o di Governo del Paese che ha assunto la Presidenza presenta davanti al Parlamento Europeo un programma d'azione, illustrando quali sono le sue priorità e in che modo intende raggiungerle. Allo stesso modo, una volta concluso il proprio mandato, il Governo uscente svolge una relazione finale davanti al Parlamento Europeo per illustrare i risultati ottenuti.

La Presidenza svolge poi una funzione di negoziato nel processo decisionale, dovendo trovare un compromesso tra gli Stati membri, in particolare nel caso in cui i Governi abbiano interessi nazionali contrapposti. Questo compito è evidentemente necessario al fine di raggiungere

le maggioranze richieste in seno al Consiglio per l'adozione di una decisione comune. Ricordiamo che il Trattato di Lisbona ha introdotto un sistema di votazione "a doppia maggioranza", che entrerà

Col termine "formazione" si identificano le dieci aree di azione politica in cui è organizzato il lavoro del Consiglio: Affari generali; Affari esteri; Economia e finanza; Giustizia e affari interni; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività; Trasporti, telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù, cultura e sport.

pienamente in vigore a partire dal 2017. Perché una proposta sia adottata, servono due tipi di maggioranza: una maggioranza di Paesi (almeno 55%) e una maggioranza della popolazione totale dell'UE (i Paesi a favore dovranno rappresentare almeno il 65% della popolazione dell'UE).

Infine, la Presidenza è responsabile della rappresentanza del Consiglio. Questa funzione è esercitata sia all'interno dell'UE, ad esempio durante i negoziati tra il Consiglio stesso e il Parlamento Europeo per l'approvazione delle leggi o del bilancio, sia verso l'esterno in relazione ai soggetti terzi.

### Opportunità e rischi

La Presidenza del Consiglio deve evidentemente esercitare i suoi compiti con imparzialità e nell'interesse generale dell'Unione. Per questo motivo viene previsto un dialogo molto stretto tra la Presidenza e le altre istituzioni UE (il Parlamento, la Commissione e il Consiglio Europeo).

In particolare, la collaborazione col Consiglio Europeo è stata modificata a seguito delle decisioni prese col Trattato di Lisbona del 2009. Infatti, l'ultima volta che l'Italia ha assunto un ruolo di guida e coordinamento nelle istituzioni europee, nella seconda metà del 2003, il Governo italiano aveva gestito la Presidenza di due organi: il Consiglio e il Consiglio Europeo. Questa volta, invece, la Presidenza italiana dovrà gestire competenze più circoscritte relative alla sola Presidenza del Consiglio.

Questa limitazione introdotta dal Trattato di Lisbona, in realtà, non impedirà automaticamente al Governo italiano, nella qualità di Presidente del Consiglio, di esercitare un ruolo di impulso anche sui lavori del Consiglio Europeo. Le regole di procedura di quest'ultimo prevedono infatti che il suo Presidente debba fissare l'agenda e coordinare

il lavoro in stretta cooperazione con lo Stato membro che ha la Presidenza del Consiglio. In questa prospettiva, mentre il Presidente del Consiglio Europeo deve assicurare la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio Europeo, il Presidente del Consiglio può svolgere un ruolo più di iniziativa politica. Questo vale in particolare per il Consiglio in formazione Affari generali, che ha il compito di preparare i lavori del successivo Consiglio Europeo stabilendone l'agenda insieme con il Presidente del Consiglio Europeo. La cooperazione tra le due Presidenze è così stretta che il Capo di Stato e di Governo titolare della Presidenza del Consiglio può prendere il posto del Presidente del Consiglio Europeo in caso di fine prematura del suo mandato o di un suo impedimento. Grazie a questa stretta collaborazione, il Governo titolare della Presidenza del Consiglio sarà pertanto in grado di influenzare l'agenda politica del Consiglio Europeo e quindi dell'UE. Le regole di procedura non fissano in realtà le modalità di cooperazione dei due Presidenti, al di là di una serie di incontri periodici prestabiliti. Il loro rapporto dipende in concreto dalla maggiore o minore sintonia tra il Presidente del Consiglio Europeo e il Capo di Stato o di Governo del Paese di turno titolare della Presidenza del Consiglio.

In base a quanto abbiamo detto, pur agendo in maniera *super partes* e nel rispetto del principio di leale cooperazione, la Presidenza può godere di un margine di manovra importante nell'adempimento dei suoi compiti. Si tratta di un *soft power* che il Governo incaricato della Presidenza può usare per modellare l'agenda politica e spingere l'attenzione degli altri Governi verso questioni specifiche di suo interesse, facendo attenzione a non abusarne.

I risultati ottenibili in concreto dalla Presidenza di turno dipendono essenzial-

mente dal carattere e dalla capacità di leadership del Governo incaricato. Per fare alcuni esempi, il semestre di Presidenza tedesco nella seconda metà del 2007 è stato particolarmente importante per rilanciare il progetto di riforma dei Trattati dopo il fallimento della Costituzione europea e arrivare alla firma del Trattato di Lisbona. Durante il semestre francese, nella seconda metà del 2008, la Presidenza guidata da Nicolas Sarkozy ha svolto un ruolo importante di coordinamento della posizione europea in relazione alla crisi russo-georgiana che ha permesso di evitare una pericolosa escalation del ricorso alla forza nella regione. Venendo all'Italia, nel 1990 il semestre di Presidenza è stato un momento importante per accelerare il negoziato sulla creazione dell'Unione monetaria, che ha poi portato alla firma del Trattato di Maastricht.

Per quanto riguarda le priorità della prossima Presidenza italiana, è auspicabile che il Governo proceda sulla via delle riforme dell'Unione, mettendo all'ordine del giorno il tema della crescita e dell'occupazione a livello europeo. Questo potrà essere fatto rafforzando l'integrazione della zona euro e sviluppando l'Unione

economica e monetaria lungo le direttive già indicate dalla Commissione Europea nel *Blue Print on a Deep and Genuine Economic and Monetary Union*, pubblicato nel novembre 2012. Questo processo di riforma prevede il superamento della crisi del debito sovrano attraverso la creazione dell'unione bancaria, fiscale, economica e politica (così dette "quattro unioni"). Al momento è stata realizzata solo l'Unione bancaria, che tuttavia necessita del sostegno delle altre per essere realmente efficace.

Un'ultima considerazione: trattandosi di un incarico oneroso, l'assunzione della Presidenza del Consiglio non è immune da rischi. Una gestione goffa degli importanti incarichi istituzionali affidati al Governo incaricato della Presidenza rischia di comprometterne il prestigio a livello europeo e internazionale, riducendo di fatto il suo peso politico in seno alle istituzioni intergovernative.

Anche le crisi di Governo che avvengono durante il semestre europeo sono generalmente considerate un fallimento della prova europea cui i Paesi membri sono chiamati a sottoporsi con l'assunzione della Presidenza.

Consiglio dell'UE, <[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)>.

CHALMERS D. – DAVIES G. – MONTI G. (2010), *European Union Law*, Cambridge University Press.

CHITI M. P. – GRECO G. (2005), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano.

COMMISSIONE EUROPEA (2012), *Blue Print on a Deep and Genuine Economic and Monetary Union*, in <[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)>.

COMMON MARKET LAW REVIEW EDITORIAL COMMENTS (2010), «The post-Lisbon institutional package: Do old habits die hard?», in *Common Market*

*Law Review*, 3, 597-604.

DRAETTA U. (2009), *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano.

LIVA M. (2012), «Consiglio d'Europa», in *Aggiornamenti Sociali*, 5, 445-448.

TESAURO G. (2012), *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova.

THOMSON R. (2008), «The Council Presidency in the European Union, Responsibility with Power», in *Journal of Common Market Studies*, 3, 593-617.