



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

DIPARTIMENTO DI
STUDI UMANISTICI (DISUM)



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

WORKING PAPERS

della Cattedra Jean Monnet

SFIDE STORICHE, POLITICHE DELLA MEMORIA ED INTEGRAZIONE EUROPEA
MEZZOGIORNO E AREA MEDITERRANEA

1/2022

ISSN 2785-0722



**I VERTICI TRA I CAPI DI STATO O DI GOVERNO
DEGLI STATI MEMBRI: PROBLEMI GIURIDICI
SULLA GENESI DEL CONSIGLIO EUROPEO**

Nicola Ruccia

1/2022
ISSN 2785-0722

Direttore responsabile
Carlo Spagnolo

Comitato scientifico
Ivan Ingravallo
Isidoro Mortellaro
Claudia Villani

Working Papers

della Cattedra Jean Monnet "Sfide storiche, politiche della memoria ed integrazione europea. Mezzogiorno e area mediterranea"
Università degli Studi di Bari,
Piazza Umberto I, 70121 Bari (IT)
cattedra.jeanmonnet.uniba@gmail.com
<http://jmc.uniba.it>

In copertina: "Porta di Lampedusa - Porta d'Europa"
di M. Paladino, fotografia di V. Manzari, licenza
Creative Commons 2.0 generico.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione riflettono quelle dell'Autore e non impegnano le istituzioni coinvolte, l'Università di Bari e il programma Erasmus +.

Views expressed in this publication reflect the opinions of individual author(s) and do not engage the involved institutions, the University of Bari and the Erasmus + Program.

Questo lavoro è distribuito in conformità alla licenza CC - Attribuzione - Non Commerciale 4.0.

Nelle citazioni deve essere riportato interamente il nome/i dell'autore/i, dell'editore, il titolo, la serie del working paper, il numero e l'anno.

Redazione
Lucia Boschetti



Working Papers
2022

La prassi originaria

Nella seconda metà del XX secolo, sia a livello globale che in Europa, si assiste a un rapido sviluppo della cosiddetta diplomazia diretta, che si svolge mediante i contatti personali tra i Capi di Stato o di Governo e, solo in via subordinata, tra i Ministri degli Affari Esteri. Essa assume rilievo significativo a causa della pratica, sempre più diffusa, della diplomazia dei Vertici intergovernativi. Le riunioni dei più alti rappresentanti statali si moltiplicano progressivamente sino al punto che, sebbene sia ancora prematuro evocare la fine delle ambasciate, appare evidente che le grandi decisioni in materia di relazioni internazionali siano ormai adottate ai massimi livelli politici delle nazioni. Schematicamente, il fenomeno si manifesta in tre forme: bilaterale e multilaterale – a seconda del numero delle parti negoziali – e istituzionale – in base alle costituzioni interne –.

Negli anni '60, all'interno delle allora Comunità europee, i Vertici tra i Capi di Stato o di Governo si collocavano al limite della forma multilaterale e di quella istituzionale e in ciò risiedeva la loro originalità, ma anche la loro ambiguità. Le suddette Comunità europee, infatti – al pari del mai entrato in vigore Trattato sulla Comunità europea di difesa (CED), ma a differenza delle altre organizzazioni regionali – non avevano espressamente previsto degli organi composti dai massimi responsabili degli Stati. Siffatta lacuna era giustificata dal contesto integrazionista e sovranazionale che aveva caratterizzato la loro genesi, peraltro esaltato dagli evidenti successi che l'integrazione comunitaria aveva ottenuto nella fase primordiale. Il più importante di essi era rappresentato dall'abolizione – il 1° luglio 1968 – con 18 mesi di anticipo, degli ultimi dazi doganali sul commercio intracomunitario

dei prodotti industriali e dalla contestuale introduzione della tariffa doganale comune.

La successiva e graduale riaffermazione dell'inter-statalismo nel corso degli anni '70, invece, accompagnata da una sorta di immobilismo delle Comunità medesime era culminata nel ricorso ai Vertici. Tale immobilismo, peraltro, era dovuto alla limitatezza nell'esecuzione dei compiti – indicati dai Trattati – degli organi comunitari, che non risultavano in grado di sviluppare ulteriormente i campi d'azione comuni. Il Consiglio dei ministri, in particolare, benché svolgesse la funzione deliberante nella struttura istituzionale delineata dai Trattati di Roma, aveva dimostrato una certa riluttanza, se non incapacità, nell'adottare decisioni politiche di lungo periodo. Le Comunità, invece, si erano trovate dinanzi a numerose questioni la cui soluzione richiedeva delle competenze non previste dal diritto primario. Quest'ultimo, infatti, contemplava procedure e strumenti per convergere verso una progressiva integrazione economica, ma era privo di espliciti riferimenti a quella politica che era fallita con la CED e con la Comunità politica europea (CPE).

In realtà, i primi Vertici si svolsero già nel 1961, dapprima a Parigi (10-11 febbraio) e, successivamente, a Bonn (17-19 luglio). Essi furono convocati su iniziativa francese allo scopo di allontanare le minacce alla sovranità degli Stati membri rinvenibili proprio negli elementi integrazionisti presenti nei Trattati di Roma. Si avviava, così, una nuova fase del processo di integrazione europea, nella quale ai Capi di Stato o di Governo si attribuiva il compito di definire gli obiettivi politici comuni. Sino alla Seconda guerra mondiale, infatti, la loro partecipazione alle questioni e agli affari internazionali non era prassi costante. Salvo che nel periodo 1919-1924 e in quello successivo alla crisi del 1929, la regola

generale era che la politica estera e le relazioni internazionali fossero prerogativa pressoché esclusiva dei Ministri degli Affari Esteri.

I Capi di Stato o di Governo, quindi, ripresero ad affrontare il tema della cooperazione politica – abbandonato col fallimento del Trattato CED –, continuando a mancare, però, il raggiungimento di risultati significativi. Quello più apprezzabile fu l'istituzione, sempre nel 1961, di una commissione intergovernativa di studio presieduta dal diplomatico francese Christian Fouchet che, tra i suoi risultati presentò, il 18 gennaio 1962, il cosiddetto *Piano Fouchet II*, il quale prevedeva, per la futuribile Unione europea, una struttura istituzionale simile a quella che si realizzerà dopo il 1974.

Nel Vertice di Roma del 29-30 maggio 1967, invece, i tratti caratterizzanti della suddetta cooperazione iniziarono a delinearci. In tale sede si avvertì, infatti, la necessità di far ripartire la macchina delle Comunità che – a causa della politica francese della sedia vuota – aveva subito un forte rallentamento. Tuttavia, l'esiguità del comunicato stampa pubblicato alla fine della conferenza mostra come gli allora sei Stati membri non fossero ancora in grado di superare le loro divergenze sul punto.

La situazione iniziò a mutare con la conferenza dell'Aja dell'1-2 dicembre 1969 che segnò, infatti, una svolta nel processo di integrazione europea, sia sotto il profilo delle azioni e delle politiche da attuare, sia sotto quello istituzionale. In tale sede, i Capi di Stato o di Governo, oltre a decidere di dare un impulso decisivo all'Unione politica, incaricarono i Ministri degli Affari Esteri di redigere un apposito rapporto. Quest'ultimo – recependo le proposte formulate dal cosiddetto *Comitato Davignon* – stabilì i criteri della collaborazione comunitaria in ambito

politico e fu adottato dal Consiglio il 27 ottobre del 1970.

Con riferimento al profilo istituzionale, le peculiarità dei Vertici emersero ulteriormente a seguito degli incontri di Parigi del 19-21 ottobre 1972 e di Copenaghen del 14-15 dicembre 1973. La guerra fredda e la complessità delle relazioni internazionali, anche a seguito della crisi monetaria e di quella petrolifera, incidevano primariamente sull'agenda e, in via subordinata, sulla composizione delle riunioni. La conferenza dei Capi di Stato o di Governo si delineava, quindi, quale organo eccezionale – non tanto nella forma quanto nei temi da affrontare – al di fuori delle Comunità europee benché mantenesse stretti rapporti con le stesse. L'eccezionalità, inoltre, derivava anche dall'assenza di periodicità delle riunioni, dato che il relativo svolgimento dipendeva dall'importanza e dalla gravità dei problemi da affrontare e veniva stabilito soltanto dopo lunghe trattative diplomatiche tra gli Stati membri.

La collocazione esterna rispetto alle Comunità europee era volontaria e assurgeva a caratteristica fondamentale dei Vertici. Questi ultimi, infatti, non configurandosi come istituzione comunitaria ai sensi dei Trattati, bensì come una conferenza diplomatica, sfuggivano alle regole di funzionamento del Consiglio dei Ministri con riferimento, ad esempio, alla natura delle decisioni da adottare, alle regole di voto e all'assistenza della Commissione. Essi perseguivano un obiettivo politico e rientravano in ciò che, successivamente all'allargamento delle Comunità a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, sarà comunemente definita "cooperazione politica tra i Nove". Il tema della cooperazione politica europea, peraltro, fissato in occasione del Vertice dell'Aja dell'1-2 dicembre 1969,

diveniva in seguito oggetto di specifiche attenzioni da parte del Parlamento europeo e, in particolare, della Commissione politica del medesimo Parlamento europeo. Si entrava, così, in una dinamica negoziale tra Parlamento europeo e governi nazionali che risulterà in qualche modo condizionante per le cancellerie europee nel corso degli anni successivi.

Proprio l'allargamento, peraltro, pose il problema dell'aumento dei soggetti – gli Stati membri – coinvolti nel processo decisionale, che implicava una diminuzione del peso esercitato da ciascuno di essi singolarmente. Iniziò, quindi, a profilarsi una distinzione – tra il dominio comunitario e quello politico/intergovernativo –, che successivamente diverrà una vera e propria contrapposizione e che, senza soluzione di continuità, caratterizzerà l'intero processo di integrazione europea senza trovare, almeno sino ai giorni nostri, un punto di equilibrio definitivo. Peraltro, un dettaglio meramente logistico, ma al tempo stesso simbolico e rivelatore della collocazione “esterna” dei Vertici, è che essi si tenevano altrove rispetto a Bruxelles, sede della maggior parte delle istituzioni, organi e organismi delle allora Comunità europee.

In ogni caso – e, quantomeno, a causa delle motivazioni per le quali erano stati istituiti, ossia dare un nuovo impulso alle Comunità – i Vertici non potevano restare totalmente estranei alle stesse. Con riferimento, per esempio, all'adesione del Regno Unito, all'Unione economica e monetaria oppure all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, si inserivano, a pieno titolo, nel tessuto della Comunità medesima. Ciò nonostante, continuarono a non essere compresi nell'apparato istituzionale previsto dai Trattati. In altri termini, essi apparivano ambigui: organicamente esterni alle

Comunità europee, le loro funzioni li portavano ad affrontare sia questioni comunitarie, sia temi di cooperazione politica.

Le perplessità e le critiche per quest'ambivalenza furono numerose e furono sintetizzate nel cosiddetto *Rapporto Vedel* presentato il 25 marzo 1972, che prende il nome del costituzionalista francese a capo di un gruppo di lavoro chiamato ad analizzare la situazione generale delle Comunità, con particolare riferimento alle conseguenze dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo che andava via via presagendosi e del nuovo sistema di finanziamento della Comunità. Nel documento si sottolineavano, tra le altre cose: il timore per un progressivo affievolimento dell'autorevolezza del nascente organo che gli incontri sempre più frequenti – e non soltanto in situazioni eccezionali – tra i Capi di Stato o di Governo avrebbero finito per provocare; il rischio di una duplicazione di taluni organi comunitari; il pericolo di una paralisi per l'attività comunitaria, poiché il Consiglio e la Commissione sarebbero stati incoraggiati a rivolgersi al suddetto nascente organo per le decisioni più importanti oppure ad attendere le sue in attesa di adottare le loro. In definitiva, i tradizionali difensori e teorizzatori della sopranazionalità non potevano non preoccuparsi della rapida ascesa dell'inter-statalismo che la prassi dei Vertici segnava. Occorreva, quindi, un cambio di passo, di cui la Francia si fece promotrice.

Il Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974

Preliminarmente, osserviamo come il Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 si svolse nel pieno di una profonda crisi economica globale che aveva costretto gli Stati membri a rimodulare le loro politiche internazionali in materia e a discutere, congiuntamente, di

questioni finanziarie nonché del Fondo europeo di sviluppo regionale. La Francia – che di esso fu promotrice – aveva, inoltre, avviato un processo di radicale cambiamento di taluni aspetti, precipuamente istituzionali, della sua politica europea, allo scopo di stabilire, su nuove basi, il dialogo con gli altri Stati membri delle Comunità. Infine, a livello di queste ultime, si constatava come la menzionata politica della sedia vuota avesse compromesso il raggiungimento degli obiettivi del Trattato di Roma con il metodo comunitario e come i Ministri degli Affari Esteri non riuscissero più a coordinare compiutamente le attività di un numero via via crescente di formazioni del Consiglio. Iniziò, quindi, ad affermarsi l'idea che – data l'importanza delle questioni da dibattere – le relative decisioni dovessero essere adottate dai più alti rappresentanti nazionali affinché assumessero la massima autorevolezza e avessero il maggior impatto possibili, sia a livello comunitario che interno. In altri termini e – ci permettiamo di affermare – paradossalmente, per superare le suddette difficoltà e procedere nell'integrazione europea, si ritenne necessario un forte contributo intergovernativo.

Il Vertice di Parigi finì, quindi, per rappresentare una tappa fondamentale nel processo di integrazione europea. Esso stabilì una nuova formula per le riunioni dei Capi di Stato o di Governo, esercitando una sorta di potere costituente che condusse all'istituzione del Consiglio europeo, deputato a sostituirsi alla prassi originaria dei Vertici.

La prima novità introdotta dal Vertice di Parigi attenne alla composizione delle relative sessioni che prevedeva, esclusivamente, la presenza dei Capi di Stato o di Governo e dei Ministri degli Affari Esteri oltre che del Presidente della Commissione escludendo, quindi, la tradizionale partecipazione degli

ambasciatori e/o degli altri funzionari degli Stati membri. Siffatta novità avrebbe implicato un impegno più personale dei partecipanti, inducendoli a far comprendere meglio, gli uni agli altri nonché ai rispettivi cittadini, le motivazioni più profonde delle loro scelte.

La seconda novità riguardò la cadenza degli incontri che, dall'essere originariamente irregolare e frutto di negoziati, divenne periodica. Essa fu stabilita in tre volte l'anno e, comunque, ogni qualvolta risultasse necessario.

Il Vertice di Parigi, quindi, sancì la fine della prassi delle consultazioni anorganiche e *ad hoc* dei più alti rappresentanti degli Stati membri, con l'obiettivo di sostituirle attraverso l'istituzione del Consiglio europeo. Anche se ciò finiva per sbilanciare verso il metodo intergovernativo il processo decisionale delle allora Comunità europee, occorre sottolineare come nella stessa sede fu assunta la decisione di formare il Parlamento europeo tramite elezioni dirette, che si sarebbero tenute nel 1979. In altri termini, sussisteva nei Capi di Stato o di Governo la volontà di commisurare l'approccio intergovernativo alle pressioni provenienti dalle altre istituzioni europee - Commissione ma soprattutto Parlamento europeo - per una salvaguardia del cosiddetto "metodo comunitario".

In ogni caso, l'istituzione del Consiglio europeo pose dei problemi alquanto complessi che, ricondotti a sintesi, riguardavano la sua natura giuridica e gli effetti degli atti che emanava. La questione è ancora oggi di stretto interesse, poiché la sua analisi aiuta a comprendere per quali motivi e in quale maniera si sia pervenuti all'attuale assetto istituzionale nell'Unione e quale sia l'impatto dell'attività del Consiglio europeo sull'ordinamento della medesima.

... e quelli successivi

Tra i diversi Vertici che seguirono quello di Parigi, il più importante – per la definizione del ruolo che il Consiglio europeo ricoprirà negli anni successivi – fu l'incontro dei Capi di Stato o di Governo tenutosi il 29-30 giugno 1977 a Londra. In tale sede esso adottò le prime norme per il proprio funzionamento, avviando la formalizzazione delle sue attività, con particolare riferimento alla tipologia e alle finalità delle discussioni che avrebbero avuto luogo al suo interno.

Nelle Conclusioni della Presidenza si affermò che, in seno al Consiglio europeo, si sarebbe proceduto a: i) scambiare opinioni informali a largo raggio, tenute nel massimo riserbo senza essere oggetto di dichiarazioni pubbliche; ii) discutere in vista dell'adozione, formale, di decisioni e della definizione di orientamenti per l'azione futura, nonché del rilascio di dichiarazioni pubbliche nelle quali manifestare il parere dello stesso; iii) dirimere le questioni rimaste insolte nelle discussioni effettuate ai livelli inferiori della struttura istituzionale comunitaria. Inoltre, si convenne sulla necessità di preparare adeguatamente – ad opera del Consiglio Affari Esteri – le discussioni, il cui scopo fosse quello di pervenire a delle decisioni o a delle dichiarazioni.

I Vertici degli inizi degli anni '80 furono segnati da un certo europessimismo dovuto, fondamentalmente, agli effetti del secondo shock petrolifero del 1979, al cosiddetto *Volcker shock* oltre che alla polemica del primo ministro inglese Margaret Thatcher sul contributo del Regno Unito al bilancio della Comunità. Pertanto, non furono introdotte significative novità. Tuttavia, alla metà della stessa decade – anche sulla spinta emotiva delle prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1979 e di

quelle successive del 1984, che condussero l'opinione pubblica a considerarle, ormai, un evento ciclico e consolidato –, riaffiorarono talune tendenze europeiste, anche di matrice federalista, che spinsero verso una riforma della struttura istituzionale delle Comunità. Nel "quadro" che progressivamente si delineava, il Consiglio europeo assumeva una specifica configurazione. L'iniziativa più importante fu il Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea – cosiddetto *Piano Spinelli* –, adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984. In questo rinnovato clima integrazionista si svolse il Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984. In tale consesso fu istituito un comitato *ad hoc* con il compito di formulare dei suggerimenti volti a migliorare il funzionamento della cooperazione europea – nel settore comunitario, in quello della cooperazione politica e in altri settori – aprendo, così, la strada per l'approvazione, nel dicembre dell'anno successivo, dell'Atto unico europeo.

La natura giuridica dei Vertici precedenti l'Atto unico europeo

Sulla natura giuridica dei Vertici precedenti l'Atto unico europeo la dottrina ebbe posizioni contrastanti. Una parte esclude che potessero essere ricondotti a un organo comunitario, in quanto gli atti che dagli stessi scaturivano rientravano nel diritto internazionale (Parisi, *Conferenze*, 1977, 25). Un'altra parte, diversamente, li considerò – con particolare riferimento al Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 – un vero e proprio organo delle Comunità che, in quanto tale, era tenuto al rispetto delle norme contenute nei relativi Trattati istitutivi (Tizzano, *The Tindemans*, 1976, 130).

Questo orientamento superava l'ambiguità che aveva caratterizzato i primi Vertici, ritenuti al limite delle forme multilaterale e istituzionale. Il Consiglio europeo, in altri termini, era considerato parte integrante del sistema delle Comunità e si inseriva, quindi, tra le loro istituzioni. Questa tesi, tuttavia, sebbene rispondesse a un certo entusiasmo verso il processo di integrazione europea, mirando ad includere i Vertici nell'architettura istituzionale comunitaria, era priva di adeguato fondamento sotto il profilo propriamente giuridico.

Premesso che non si riscontrano sostanziali differenze tra i Vertici susseguitisi fino al 1973 e quello dell'anno successivo, si osserva come essi, per un verso, avessero adottato delle deliberazioni del tutto conformi ai Trattati e, per altro verso, avessero anche preso posizione in merito a questioni non rientranti nel campo di applicazione degli stessi, oltre che concordato programmi e misure implicanti delle modifiche – anche rilevanti – rispetto a quanto ivi previsto. Pertanto, individuare nei Vertici una variante del Consiglio dei Ministri – previsto, invece, nel diritto primario – appariva fuorviante, poiché significava disconoscere una realtà in rapida evoluzione la cui evidenza, peraltro, aveva indotto la medesima dottrina a denunciare i rischi di una trasformazione radicale del sistema dei Trattati, proprio per effetto del ruolo, sempre più importante, assunto dalle riunioni dei Capi di Stato o di Governo (Ganshof van der Meersch, *L'ordre*, 1975, 83-84).

I Vertici, in altri termini, traevano la loro legittimazione dall'accordo tra gli stessi Capi di Stato o di Governo sull'opportunità di riunirsi periodicamente per deliberare su questioni di comune e particolare interesse. Il loro potere derivava direttamente dalla norma di diritto internazionale

consuetudinario che, come è noto, contempla l'accordo quale atto idoneo a produrre norme giuridiche per gli Stati che vi partecipano. Siffatto potere, inoltre, non è soggetto a limitazioni di efficacia ed è stato regolarmente esercitato, soprattutto per ciò che concerne i rapporti con il Consiglio, nel senso di assegnare a quest'ultimo il compito di dare attuazione a quanto concordato a livello di Capi di Stato o di Governo. Risulta, pertanto, non condivisibile la tesi che considera i Vertici una semplice variante del Consiglio.

In definitiva, le deliberazioni dei Capi di Stato o di Governo che davano vita ad obblighi giuridici si concretizzavano in un accordo internazionale giuridicamente vincolante. Quest'ultimo, nella maggior parte dei casi, presentava le caratteristiche di un atto pattizio di tipo particolare, il cosiddetto accordo quadro. Benché nelle deliberazioni dei Vertici l'adozione di tali atti fosse alquanto frequente, soltanto una parte della dottrina più autorevole ne colse le effettive peculiarità che rinvenne, tra gli altri casi, nelle intese raggiunte sulla creazione di un'unione economica e monetaria e sull'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (Fois, *Le conferenze*, 1982, 702-703). Erano, questi, degli esempi di accordi aventi rilevanza fondamentale sia nell'ambito dei risultati raggiunti dai Vertici sia, in generale, nel processo di integrazione europea. I successivi atti di esecuzione con cui saranno interpretati ed applicati i principi in essi stabiliti, costituirono l'espressione più manifesta del loro carattere preliminare. Peraltro, agli accordi in questione non potrebbe essere negato il requisito dell'obbligatorietà a causa della mancanza, per la norma creata dall'accordo, di carattere specifico e di uno scambio di prestazioni aventi, *ab origine*, contenuto predefinito. Siffatto requisito, infatti, sussiste anche se le

parti si siano impegnate a precisare, mediante ulteriori e successive dichiarazioni di volontà, il contenuto delle rispettive prestazioni.

Occorre, infine, sottolineare che le deliberazioni dei Vertici non si risolvevano, esclusivamente, in accordi-quadro o in trattati-preliminari o, comunque, in atti aventi carattere obbligatorio. In molti casi, esse erano alquanto generiche e la condotta che i partecipanti dichiaravano di voler seguire dipendeva dalla rispettiva discrezionalità. Risultava, pertanto, particolarmente problematico individuare l'esistenza di precisi obblighi giuridici.

L'embrionale metamorfosi dei Vertici nel Consiglio europeo: l'Atto unico europeo

Con l'Atto unico europeo (A.U.E.) si formalizza nei Trattati l'esistenza del Consiglio europeo, disciplinandone la composizione e la periodicità delle riunioni.

Al fine di comprenderne il ruolo, occorre rammentare che l'A.U.E. si componeva di due gruppi di norme concernenti, rispettivamente, le modifiche ai Trattati istitutivi delle Comunità e la cooperazione europea in materia di politica estera. Il legame tra siffatti gruppi risiedeva nell'obiettivo comune di trasformare l'insieme delle relazioni fra gli Stati membri in un'Unione europea attuandola «sulla base, da un lato, delle Comunità funzionanti secondo le proprie norme, e, dall'altro, della cooperazione europea fra gli Stati firmatari in materia di politica estera, dotando l'Unione dei mezzi necessari», così come indicato nel preambolo. Sussisteva, in altri termini, un vincolo di complementarità tra l'emendato sistema comunitario e la cooperazione in politica estera, del quale il Consiglio europeo

rappresentava la risultante organica, ponendosi quale raccordo tra il primo e la seconda. Si sanciva, così, il duplice compito che esso era stato chiamato a svolgere sin dalla sua nascita, ossia la promozione di quelle iniziative, di ampia rilevanza, destinate a realizzarsi a livello comunitario e l'attività di consultazione, coordinamento e programmazione in materia di politica estera (Gaja, *Aspetti*, 1976, 468). La sua previsione, pertanto, era funzionale all'obiettivo globale di contribuire al processo di integrazione europea.

L'A.U.E., tuttavia, presentava gravi lacune con riferimento allo status giuridico del Consiglio europeo. Le più problematiche afferivano alla sua posizione nel sistema istituzionale comunitario e ai suoi compiti effettivi, oltre che agli atti attraverso cui avrebbe svolto questi ultimi.

Innanzitutto, il Consiglio europeo non poteva essere considerato un'istituzione delle Comunità o della nascente cooperazione politica. L'A.U.E. gli attribuiva la funzione, generale, di contribuire a far progredire l'Unione Europea e ciò non appariva sufficiente a qualificarlo quale istituzione dell'Unione medesima, per la semplice circostanza che non si creava, affatto, l'Unione Europea.

Sotto il profilo giuridico, l'A.U.E. era diviso in una fonte di diritto comunitario – corrispondente al titolo secondo – e in un ordinario accordo di cooperazione fra Stati – corrispondente al titolo terzo – il titolo primo essendo dedicato alle disposizioni comuni alla cooperazione politica e alle Comunità europee. La conseguenza di questa dualità si rifletteva nella coesistenza di due apparati – il primo, comunitario, e il secondo, della cooperazione politica –, la cui combinazione, tuttavia, non conduceva alla nascita della struttura organizzata dell'Unione europea. La

previsione del Consiglio europeo sembrava, piuttosto, giustificata dall'esigenza di contemperare il rafforzamento delle istituzioni comunitarie in senso "quasi federale" – ampliando i poteri del Parlamento europeo e attribuendo, esclusivamente, alla Commissione quello di iniziativa – e il riconoscimento dell'attività intergovernativa nel settore della politica estera.

Occorre, a questo punto, domandarsi se il Consiglio europeo avesse, contemporaneamente, preso parte sia all'apparato istituzionale delle Comunità che a quello della cooperazione politica, conseguendo lo status di organo di entrambe e dotato, quindi, di determinate competenze sia nell'ordinamento all'epoca vigente, sia nel costituendo corpo normativo concernente la cooperazione politica europea.

Preliminarmente, rammentiamo come questa evenienza sia incompatibile con la natura rigida dell'ordinamento giuridico comunitario. Qualora si fossero volute conferire al Consiglio europeo delle specifiche attribuzioni – suscettibili di incidere sul sistema delle competenze –, sarebbe risultata indispensabile una modifica, formale, delle disposizioni all'epoca vigenti. Siffatta modifica, tuttavia, non era tra quelle operate con gli emendamenti previsti dal titolo secondo dell'A.U.E. sebbene essi riguardassero diversi ambiti istituzionali.

L'indagine, pertanto, concerne le conseguenze dell'esistenza – *de facto* – del Consiglio europeo e delle sue costanti ingerenze nella gestione delle attività comunitarie dovute, e ammesse, dal suo ruolo effettivamente separato da quello delle istituzioni comunitarie – e, se si volesse configurare una scala gerarchica, si potrebbe dire, anche, superiore alle medesime istituzioni comunitarie –, partendo dalla constatazione che esso non risultava

formalmente previsto, e quindi inserito, nella struttura delle Comunità.

La dottrina, a tal proposito, avanzò diverse ipotesi. Secondo alcuni, dovendo, l'analisi, vertere esclusivamente sul profilo giuridico, il Consiglio europeo era da considerare una mera variante del Consiglio. Secondo altri, il fenomeno era da valutare sotto il profilo politico, escludendone ogni rilevanza giuridica. Anche se questo orientamento era fondato sulla constatazione, non confutabile, della sua collocazione al di fuori dell'ordinamento giuridico-istituzionale delle Comunità, l'assise non poteva essere considerata una realtà extra-giuridica.

Autorevolissima dottrina (Capotorti, *Lo status*, 1988, 7), invece, offrì un'ulteriore opzione, considerando il Consiglio europeo quale organismo incaricato di intervenire per la soluzione di molteplici questioni comunitarie, benché avesse, essenzialmente, una funzione di promozione, di orientamento, nonché di anticipazione delle grandi scelte svolgendo, sostanzialmente, un ruolo di primo piano, senza rientrare tra le istituzioni delle Comunità europee e senza averne la natura. A tale conclusione si giungeva osservando quanto verificatosi dal momento in cui aveva avuto inizio la prassi dei Vertici. La condivisione della stessa appare del tutto naturale, non fosse altro perché anticipava, di molti anni, la successiva evoluzione del diritto primario comunitario nel Trattato di Maastricht. La categoria del diritto internazionale più adatta a spiegare questo fenomeno è quella della riunione di organi di Stati, oppure della cosiddetta conferenza intergovernativa a carattere periodico. Benché l'inquadramento del Consiglio europeo nella suddetta categoria fosse stato già preconizzato (Starace, *Il Consiglio*, 1980, 233), l'orientamento in questione era suffragato dalla procedura secondo cui si

svolgevano le sue riunioni, dalla continuità tra le riunioni al Vertice e le sessioni del Consiglio europeo medesimo, oltre che dalla natura degli atti emanati.

Si sosteneva, peraltro, che nulla potesse impedire agli Stati membri di concertarsi, tra loro, periodicamente, mediante apposite e tematiche conferenze intergovernative, assumendo orientamenti comuni su specifici problemi comunitari e anticipando, se non addirittura formulando, la linea di condotta che si proponevano di tenere nelle sessioni del Consiglio. Tali erano, infatti, le diverse forme in cui si estrinsecava l'attività del Consiglio europeo, che sarebbe stata messa in discussione soltanto se esso avesse cercato di emanare quegli atti giuridici vincolanti riservati alla competenza di talune istituzioni comunitarie. Infine, si constatava come il suddetto fenomeno avesse contribuito ad alterare l'equilibrio delle competenze nel sistema istituzionale comunitario, poiché il ruolo del Consiglio europeo aveva progressivamente ridotto l'autonomia del Consiglio e della Commissione, erodendo anche l'efficacia delle allora già flebili funzioni del Parlamento europeo.

L'A.U.E., all'art. 2, accettava e codificava il suddetto processo di erosione. Esso non definiva le competenze e gli atti del Consiglio europeo proprio perché quest'ultimo, formalmente, non era considerato un'istituzione e, sostanzialmente, aveva una libertà pressoché totale, sia con riferimento alle questioni da affrontare che agli atti da emanare, fossero obbligatori o meno, purché non rientranti tra quelli tipici dell'ordinamento comunitario.

L'autonomia della cooperazione politica rispetto all'allora diritto delle Comunità europee discese dal fatto che la struttura che si andava creando rispondeva a una logica

radicalmente diversa da quella su cui si fondavano le istituzioni sovranazionali. Siffatta struttura utilizzava parzialmente la formula della conferenza di organi governativi – applicata alle riunioni dei Ministri degli Affari Esteri – e, in minor misura, quella dell'organo internazionale, le cui peculiarità erano ravvisabili, principalmente, nella presidenza del segretariato. Si parlava, pertanto, di una struttura mista che, nella sua interezza, fu considerata un livello quasi “embrionale” di organizzazione internazionale. Essa esprimeva, esclusivamente, gli interessi e i punti di vista degli Stati contraenti – ossia quelli membri delle Comunità europee che nel frattempo si erano, a più riprese, allargate – nel quadro di una semplice cooperazione fra potenze sovrane, che non lasciava spazio a soluzioni maggioritarie né, tantomeno, alla presenza di organi collegiali formati da individui che non dipendono dai governi che rappresentano.

La composizione e la periodicità delle riunioni del Consiglio europeo, così come regolate nell'A.U.E., sembrano confermare il fenomeno descritto. La sua natura non era quella di un'istituzione comunitaria, e non poteva essere, nemmeno, quella di un organo dell'Unione europea, che ancora non esisteva. Esso, piuttosto, fu configurato quale organo di collegamento fra il sistema delle istituzioni comunitarie e quello della cooperazione politica, cioè tra i due principali strumenti dell'azione europea mediante cui si sarebbe dovuta organizzare la prospettiva della futura Unione europea. Pertanto, esso era qualificabile come una riunione permanente di organi di governo degli Stati membri – contraenti dell'A.U.E. –, sottoposta alle regole proprie del diritto internazionale.

La competenza *ratione materiae* del Consiglio europeo era molto ampia. Essa concerneva la gamma degli scopi delle Comunità europee e

degli obiettivi della relativa cooperazione in materia di politica estera. I suoi strumenti d'azione erano quelli consentiti dal diritto internazionale, tra cui si annoverano la conclusione di accordi – soprattutto in forma semplificata – e quella di accordi preliminari per l'emanazione di atti non obbligatori aventi valore promozionale come le dichiarazioni, le raccomandazioni e i programmi.

La sua posizione nel sistema comunitario era, tuttavia, limitata dal rispetto delle procedure e degli atti delle istituzioni, nell'ambito assegnato loro dai Trattati di Roma. Pertanto, la realizzazione degli obiettivi e degli orientamenti definiti in seno ad esso aveva generalmente luogo attraverso gli atti delle istituzioni delle Comunità.

Con riferimento al sistema della cooperazione europea in materia di politica estera, la sua posizione era caratterizzata dalla preminenza nei confronti del Consiglio affari esteri, non potendo escludersi che potesse agire in sostituzione dell'operato della suddetta formazione dell'istituzione comunitaria. A tal proposito, peraltro, l'A.U.E. prevede una sorta di mitigazione della suddetta preminenza.

Esso, infatti, stabilì che i problemi di politica estera, rientranti nel quadro della cooperazione politica, potessero essere trattati in occasione delle sessioni del Consiglio; che la Commissione fosse associata, a pieno titolo, ai lavori della cooperazione politica; e che il Parlamento europeo fosse strettamente associato alla cooperazione politica medesima.

In definitiva, il sistema comunitario determinatosi con l'A.U.E. appariva un sistema ibrido, per molti aspetti diverso e per taluni anche subordinato a un regime che si sarebbe ordinariamente ed esclusivamente creato in conformità al diritto internazionale, atteso che l'A.U.E. medesimo è stato stipulato conformemente al diritto internazionale. Tale accordo, infatti, disciplinava la cooperazione in politica estera creando un collegamento fra la stessa e la gestione delle Comunità europee, cercando di unificare gli obiettivi e gli orientamenti generali di entrambe (De Ruyt, *L'Acte*, 1987, 239). In ogni caso, le principali questioni afferenti all'equilibrio dei poteri rimanevano irrisolte.

Bibliografia

- Baldi, Carlo, *Istituzionalizzazione dei Vertici, cooperazione intergovernativa e sovranazionalità comunitaria*, in "Rivista di Diritto europeo", 1980, pp. 2-160.
- Bloes, Robert, *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, 1970.
- Blumann, Claude, *Le Conseil européen*, in "Revue trimestrielle de Droit européen", 1976, XII, I, pp. 1-20.
- Bulmer S., Wessels W., *The European Council. Decision-making in European politics*, London, 1987.
- Capotorti, Francesco, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, in "Rivista di Diritto internazionale", 1988, pp. LXII-23.
- Chiti-Batelli, Andrea, *Il tramonto di un feticcio: il sovranazionale*, in "Il federalista", 1959, II, pp. 61-68.
- Conforti, Benedetto; Focarelli, Carlo, *Le Nazioni Unite*, 12° ed., Padova, 2020.
- Curti Gialdino, Carlo, *Diritto diplomatico e consolare internazionale ed europeo*, 5° ed., Torino, 2020.
- Curti Gialdino, Carlo, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, in *Studi in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, pp. 187-199.
- Curtin, Deirdre; Heukels, Ton (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II, Dordrecht, 1994.
- De Ruyt, Jean, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, 1987.
- Dondelinger, Jean, *Le Conseil européen*, Bruxelles, 1975.
- Draetta, Ugo, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006;
- Fiengo, Gaspare, *Il Consiglio europeo nelle dinamiche interistituzionali. Inquadramento giuridico e prassi evolutiva*, Napoli, 2018.
- Fois, Paolo, *Le conferenze al Vertice dei paesi della CEE e il diritto comunitario*, in "Rivista di Diritto internazionale privato e processuale", 1982, XIII, 3 pp. 694-724.
- Gaja, Giorgio, *Aspetti giuridici della cooperazione europea nella politica estera*, in "Rivista di diritto internazionale", 1976, LXI, 2, pp. 468-486.
- Ganshof van der Meersch, Walter, *L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international*, in *Recueil des cours*, Alphen aan den Rijn, 1975.
- Giardina, Andrea, *La cooperazione al Vertice in Europa: strutture, realizzazione, controlli*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario*, I, Milano, 1980, pp. 243-260.
- Iglesias Buigues, José Luis, *La noción de supranacionalidad de las Comunidades Europeas*, in *Revista des Instituciones Europeas*, 1974, pp. 73-94.
- Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley, *Institutional Change in Europe in the 1980's*, in Id. (eds.), *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder, 1991, pp. 1-20.
- Lauwaars, Richard H., *The European Council*, in *Common Market Law Review*, 1977, XIV, pp. 25-44.
- Mammarella, Giuseppe; Cacace, Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, XI ed., 2013, rist. 2020.
- Morgan, Annette, *From Summit to Council: Evolution in the EEC*, London, 1976.
- Mosler, Hermann, *Der Vertrag über die E.G.K.S.: Entstehung und Qualifizierung*, in *Zeitschrift für*

ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1951/52, pp. 1-18.

Noël, Émile, *Quelques réflexions sur la préparation, le déroulement et les répercussions de la réunion tenue à Paris par les Chefs de gouvernement (9-10 décembre 1974)*, in "Cahiers de Droit européen", 1975, XI, pp. 3-18.

Palaia, Nicola, *Gli accordi di Lussemburgo ed il loro valore giuridico*, in "Annuario di Diritto internazionale", 1966, XXVIII, pp. 391-402.

Parisi, Nicoletta, *Conferenze al Vertice e Consiglio europeo, un tentativo di sistemazione giuridica*, in "Rivista di Diritto europeo", 1977, XVII, pp. 25-42.

Rosenstiel, Francis, *Le principe de supranationalité*, Paris, 1962.

Senden, Linda, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004.

Starace, Vincenzo, *Il Consiglio europeo*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario*, Milano, 1980, I, pp. 230-242.

Taulègne, Béatrice, *Le Conseil européen*, Paris, 1993.

Taulègne, Béatrice, *Conseil européen*, in Barav A., Philip C., *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, Paris, 1993, p. 285 ss.

Tizzano, Antonio, *The Tindemans report*, in "Italian Yearbook of International Law", 1976, II, pp. 130-151.

Ubertazzi, Giovanni Maria, *Il principio di unanimità negli organi collegiali internazionali*, Milano, 1953.

Ubertazzi, Giovanni Maria, *Il principio di unanimità nel diritto internazionale*, Milano, 1953.

Villani, Ugo, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 6° ed., Bari, 2020.

Westlake, Martin, *The Council of the European Union*, London, 1996.