



## IL CONSIGLIO EUROPEO

Il Consiglio europeo, formato dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, fornisce gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione europea e ne definisce gli orientamenti politici generali. Il presidente della Commissione è un membro non votante del Consiglio europeo. Il presidente del Parlamento europeo interviene all'inizio delle riunioni del Consiglio europeo. Con il trattato di Lisbona il Consiglio europeo è diventato un'istituzione dell'Unione ed è stato dotato di una presidenza a lungo termine.

### BASE GIURIDICA

Articoli 13, 15, 26, 27 e 42, articolo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE).

### CONTESTO STORICO

Il Consiglio europeo è attualmente il vertice dei capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea. Il primo di questi «vertici europei» si è svolto nel 1961 a Parigi e dal 1969 le riunioni sono diventate più frequenti.

In occasione del vertice europeo di Parigi del febbraio 1974 è stato convenuto di tenere regolarmente tali riunioni dei capi di Stato o di governo e di definirle «Consigli europei», per consentire di esaminare nel loro insieme i problemi di integrazione europea e garantire un adeguato coordinamento alle attività dell'Unione.

L'Atto unico (1986) ha incluso per la prima volta il Consiglio europeo nel dispositivo dei trattati comunitari, stabilendone la composizione e prevedendo due riunioni l'anno.

Il trattato di Maastricht (1992) ha formalizzato il ruolo del Consiglio europeo nel processo istituzionale dell'UE.

Il trattato di Lisbona ha reso il Consiglio europeo un'istituzione dell'UE a pieno titolo (articolo 13 del TUE) e ne definisce i compiti nei seguenti termini: «Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali» (articolo 15 del TUE). Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea (in appresso «il Consiglio») hanno concordato di condividere la sezione II del bilancio dell'UE (articolo 43, lettera b), del regolamento finanziario), ragione per la quale il bilancio generale ha solo dieci sezioni e non undici, sebbene il Consiglio europeo e il Consiglio rimangano due istituzioni distinte.



## ORGANIZZAZIONE

Convocato dal suo presidente, il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo dei 28 Stati membri e il presidente della Commissione (articolo 15, paragrafo 2, del TUE). L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Il presidente del Parlamento europeo è generalmente invitato a intervenire all'inizio delle riunioni (articolo 235, paragrafo 2, del TFUE).

Il presidente è eletto dallo stesso Consiglio europeo per un mandato di due anni, rinnovabile una volta, e rappresenta l'UE al mondo esterno.

Di solito, il Consiglio europeo adotta le proprie decisioni per consenso, tuttavia delibera a maggioranza qualificata per alcune importanti nomine, in particolare per quanto concerne il suo presidente, il candidato alla carica di presidente della Commissione europea, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il presidente della Banca centrale europea.

Normalmente, il Consiglio europeo si riunisce almeno quattro volte all'anno. Dal 2008 esso si riunisce più spesso, in particolare, durante la crisi finanziaria e la successiva crisi del debito della zona euro. Negli ultimi tempi, anche i flussi migratori verso l'UE e le questioni di sicurezza interna hanno occupato intensamente il Consiglio europeo.

Dal 2016 i capi di Stato e di governo si sono riuniti anche nel formato «UE-27», senza il Regno Unito. In un primo momento queste riunioni erano informali, prima della notifica ufficiale del recesso da parte del Regno Unito, a norma dell'articolo 50 del TUE, nel marzo 2017. Dopo la notifica, diverse riunioni ufficiali del Consiglio europeo (articolo 50) dell'UE-27 si sono svolte insieme alle riunioni periodiche.

Inoltre, i membri del Consiglio europeo si riuniscono in forma di «conferenze intergovernative» (CIG): le conferenze dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sono convocate per discutere e approvare modifiche ai trattati dell'UE. Prima che entrasse in vigore il trattato di Lisbona nel 2009, questa era l'unica procedura per la revisione dei trattati. Ora essa si chiama «procedura di revisione ordinaria». La CIG, convocata dal presidente del Consiglio europeo, decide le modifiche dei trattati all'unanimità.

## RUOLO

### A. Collocazione nel sistema istituzionale dell'UE

Ai sensi dell'articolo 13 del TUE, il Consiglio europeo fa parte del «quadro istituzionale unico» dell'Unione. Tuttavia, il suo ruolo è quello di fornire un impulso politico generale piuttosto che agire come un organo decisionale in senso giuridico. Solo in casi eccezionali adotta decisioni che hanno effetti giuridici per l'Unione (si veda il punto C 2), ma esso ha acquisito alcuni poteri decisionali di carattere istituzionale. Il Consiglio europeo è ora autorizzato ad adottare atti giuridicamente vincolanti che possono essere impugnati dinanzi alla Corte di giustizia, anche per astensione dal pronunciarsi (articolo 265 del TFUE).

L'articolo 7, paragrafo 2, del TUE conferisce al Consiglio europeo il potere di avviare la procedura per la sospensione di alcuni diritti di uno Stato membro qualora sia



constatata una violazione grave dei principi dell'Unione, previa approvazione del Parlamento europeo.

## **B. Relazioni con le altre istituzioni**

Il Consiglio europeo adotta le proprie decisioni in modo totalmente indipendente e nella maggior parte dei casi non richiede né l'iniziativa della Commissione né la partecipazione del Parlamento europeo.

Il trattato di Lisbona prevede tuttavia il mantenimento di un legame organico con la Commissione, in quanto il presidente della Commissione è un membro non votante del Consiglio europeo e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Inoltre, in numerosi casi, il Consiglio europeo chiede alla Commissione di elaborare relazioni preparatorie per le sue riunioni. L'articolo 15, paragrafo 6, lettera d), del TUE prevede che il presidente del Consiglio europeo presenti al Parlamento una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni. Il presidente incontra inoltre il presidente del Parlamento europeo nonché i leader dei gruppi politici con cadenza mensile, e nel febbraio 2011 ha accettato di rispondere alle interrogazioni scritte dei deputati al Parlamento europeo in merito alle sue attività politiche. Il Parlamento europeo può anche esercitare un'influenza informale tramite la presenza del suo presidente alle sessioni del Consiglio europeo e alle riunioni preliminari al Consiglio europeo che si svolgono tra i capi di partito nelle rispettive famiglie politiche europee, nonché tramite le risoluzioni che approva sui punti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo, sui risultati di tali lavori e sulle relazioni formali presentategli dal Consiglio europeo.

Con il trattato di Lisbona, la nuova carica di alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è diventata un ulteriore elemento di proposta e attuazione della politica estera a nome del Consiglio europeo. Il presidente del Consiglio europeo, tuttavia, assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le competenze dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

## **C. Competenze**

### **1. Aspetti istituzionali**

Il Consiglio europeo dà all'UE «gli impulsi necessari al suo sviluppo» e ne definisce «gli orientamenti e le priorità politiche generali» (articolo 15, paragrafo 1, del TUE). Inoltre il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata in merito alle formazioni del Consiglio e al calendario del sistema di rotazione della presidenza.

### **2. Questioni di politica estera e di sicurezza (5.1.1) e (5.1.2)**

Il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e decide le strategie comuni per la sua attuazione (articolo 26 del TUE). Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, decide se raccomandare agli Stati membri di indirizzarsi verso la graduale definizione di una politica di difesa comune, conformemente all'articolo 42, paragrafo 2, del TUE.

Se uno Stato membro intende opporsi all'adozione di una decisione per motivi importanti legati alla politica nazionale, il Consiglio può decidere, a maggioranza qualificata, di sottoporre la questione al Consiglio europeo al fine di ottenerne una



decisione all'unanimità (articolo 31, paragrafo 2, del TUE). La medesima procedura può essere applicata qualora gli Stati membri decidano di instaurare una cooperazione rafforzata in questo settore (articolo 20 del TUE).

### 3. Governance economica e quadro finanziario pluriennale (QFP) (1.4.3.)

Dal 2009, a seguito della crisi del debito sovrano, il Consiglio europeo e i vertici euro sono diventati attori fondamentali nel far fronte alle conseguenze della crisi bancaria mondiale. Diversi Stati membri hanno beneficiato di pacchetti di aiuti finanziari grazie ad accordi ad hoc o temporanei decisi dai capi di Stato o di governo e quindi ratificati negli Stati membri. In futuro, gli aiuti finanziari saranno erogati attraverso il permanente meccanismo europeo di stabilità. I governi degli Stati membri, con l'attiva partecipazione della Commissione, del Parlamento e della BCE, hanno elaborato un trattato internazionale — il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (denominato anche «patto di bilancio») — che consente un controllo più rigoroso delle politiche socio-economiche e di bilancio degli Stati membri. In questo contesto si pongono interrogativi sempre maggiori sul ruolo della Commissione e del Parlamento nel quadro della governance economica della zona euro.

Il Consiglio europeo svolge anche un ruolo importante nell'ambito del semestre europeo. Il Consiglio di primavera elabora orientamenti in materia di riforma macroeconomica, fiscale e strutturale, nonché politiche a favore della crescita. Nelle riunioni di giugno approva le raccomandazioni risultanti dalla valutazione dei programmi nazionali di riforma elaborati dalla Commissione e discussi in seno al Consiglio.

È inoltre coinvolto nei negoziati del QFP, in cui svolge un ruolo di cardinale importanza nel raggiungimento di un accordo politico sulle questioni chiave relative al regolamento QFP, ad esempio limiti di spesa, programmi di spesa e finanziamenti (risorse).

### 4. Cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale (4.2.6).

Su richiesta di un membro del Consiglio, il Consiglio europeo decide se instaurare una cooperazione rafforzata in questo settore (articolo 20 del TUE). Il trattato di Lisbona ha introdotto alcune nuove «clausole passerella» che consentono al Consiglio europeo di modificare le norme decisionali passando dall'unanimità alla maggioranza (cfr. 1.2.4.).

## RISULTATI OTTENUTI

Il Consiglio europeo ha svolto un ruolo importante nel definire gli orientamenti generali per l'azione dell'UE. Il 27 giugno 2014 il Consiglio europeo ha convenuto cinque settori prioritari per orientare l'attività dell'UE nei successivi cinque anni: (1) occupazione, crescita e competitività; (2) responsabilizzazione e protezione dei cittadini; (3) politiche energetiche e climatiche; (4) libertà, sicurezza e giustizia; e (5) l'UE come attore forte sulla scena mondiale. Tali priorità sono stabilite in un documento denominato «Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento». Esso è utilizzato per pianificare il lavoro del Consiglio europeo e funge anche da base per i programmi di lavoro di altre istituzioni dell'UE.

Il Consiglio europeo ha inoltre contribuito a superare le situazioni di stallo nel processo decisionale dell'UE. Tuttavia, la sua struttura intergovernativa e le procedure decisionali



possono frenare lo sviluppo federale dell'integrazione europea nel suo insieme. I cambiamenti istituzionali introdotti dal trattato di Lisbona devono ancora essere valutati. È opportuno ricordare che il presidente del Consiglio europeo riferisce regolarmente al Parlamento europeo.

#### **A. Politica estera e di sicurezza**

Dall'inizio degli anni '90 la politica estera e di sicurezza è divenuta una componente essenziale degli incontri al vertice del Consiglio europeo. Le decisioni adottate in quest'ambito riguardano in particolare:

- la sicurezza internazionale e la lotta contro il terrorismo;
- la politica europea di vicinato e le relazioni con la Russia;
- le relazioni con i paesi del Mediterraneo e con il Medio Oriente.

Il 10 e 11 dicembre 1999, a Helsinki, il Consiglio europeo ha deciso di rafforzare la PESC sviluppando i mezzi militari e civili di gestione delle crisi.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 ha approvato la strategia europea in materia di sicurezza.

Il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles il 22 e il 23 giugno 2016, ha convenuto sulla necessità di avviare una cooperazione strutturata permanente (PESCO) per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'Europa. La PESCO è stata istituita con decisione del Consiglio dell'11 dicembre 2017. Tutti gli Stati membri dell'UE partecipano alla PESCO, ad eccezione di Danimarca, Malta e Regno Unito.

#### **B. Allargamento ([5.5.1](#))**

Il Consiglio europeo ha stabilito di volta in volta le condizioni per i negoziati relativi all'allargamento dell'UE. Il vertice di Copenaghen del 1993 ha gettato le basi per un'ulteriore serie di adesioni (criteri di Copenaghen). Le riunioni degli anni successivi hanno precisato ulteriormente i criteri di ammissione e le riforme istituzionali preliminari.

Il Consiglio europeo di Copenaghen (12 e 13 dicembre 2002) ha deciso l'adesione, il 1° maggio 2004, di Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia. La Romania e la Bulgaria hanno aderito all'Unione il 1° gennaio 2007.

Il 3 ottobre 2005, a Lussemburgo, il Consiglio ha approvato il quadro per i negoziati di adesione all'Unione con Croazia e Turchia. Il trattato di adesione con la Croazia è stato firmato il 9 dicembre 2011 e l'adesione è avvenuta il 1° luglio 2013.

#### **C. Riforma istituzionale**

Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha stabilito le modalità di elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. [4.1.2.](#)). Il Consiglio europeo di Helsinki, svoltosi nel dicembre 1999, ha convocato la conferenza intergovernativa in preparazione al trattato di Nizza.

Il Consiglio europeo di Laeken (14 e 15 dicembre 2001) ha deciso la convocazione della Convenzione sul futuro dell'Europa che ha elaborato il fallito trattato costituzionale (cfr. [1.1.4.](#)). Dopo due anni e mezzo di stallo istituzionale, il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 ha adottato un mandato dettagliato per una conferenza intergovernativa



che ha portato alla firma del trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007. Il trattato di Lisbona è quindi entrato in vigore il 1o dicembre 2009 (cfr. [1.1.5.](#)). Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha adottato la decisione che modifica l'articolo 136 e spiana la strada per la creazione del meccanismo europeo di stabilità.

Il 29 giugno 2018 il Consiglio europeo ha adottato la decisione sulla composizione del Parlamento europeo, che consente agli Stati membri di adottare le misure nazionali necessarie per organizzare le elezioni per la legislatura 2019-2024<sup>[1]</sup>.

Il 23 marzo 2018 il Consiglio europeo (articolo 50) si è riunito nel formato UE-27 e ha adottato gli orientamenti per il quadro delle future relazioni con il Regno Unito, dopo la Brexit. Stando agli orientamenti, l'UE intende instaurare con il Regno Unito un partenariato il più stretto possibile, che includa, tra l'altro, la cooperazione commerciale ed economica, la sicurezza e la difesa.

Il 10 aprile 2019 il Consiglio europeo (articolo 50) ha preso atto della lettera del 5 aprile 2019 in cui il primo ministro Theresa May chiede un'ulteriore proroga del termine, di cui all'articolo 50, paragrafo 3, del TUE. In risposta, il Consiglio europeo esprime il suo accordo su una proroga, così da consentire la ratifica dell'accordo di recesso. Tuttavia, tale proroga non dovrebbe superare la durata minima necessaria e, in nessun caso, il 31 ottobre 2019. Se l'accordo di recesso è ratificato dalle due parti prima di tale data, il recesso avrà luogo il primo giorno del mese successivo.

Eeva Pavy  
05/2019

---

[1] [Decisione \(UE\) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, GU L 165 del 2.7.2018, pag. 1.](#)

