

I leader dell'Unione. Verso una nuova figura istituzionale?

ROBERTO ADAM

Il 12 settembre dell'anno scorso la Commissione europea ha adottato un insieme insolito e quasi "alluvionale" di COM, la sigla che identifica, con l'aggiunta dell'anno e di un numero seriale, i documenti di responsabilità diretta e ufficiale della Commissione in quanto istituzione. Si tratta (sempre se non me ne è sfuggito qualcuno) di ben [11 COM](#), che spaziano, per quanto riguarda i contenuti, da taluni profili delle prossime elezioni europee alla cibersicurezza e dal terrorismo a vari aspetti della tematica dei migranti; e, per quanto riguarda gli strumenti per trattarli, dal "rapporto" al "documento di orientamento" e dalla "comunicazione" alla "proposta legislativa". Li accomuna però una particolarità: tutti si presentano, per espressa e formale precisazione che ne integra il titolo, come "Contribut[i] della Commissione europea per la riunione dei leader del 19-20 settembre 2018 a Salisburgo".

Pur nella sua apparente oscurità, è subito chiaro a quale riunione la Commissione abbia voluto "contribuire". Si tratta del Vertice (o Riunione) informale dei capi di Stato o di governo dell'Unione, denomi-

nazione (quest'ultima) con cui viene da sempre chiamato il Consiglio europeo, quando si riunisce, in aggiunta e al di fuori delle sessioni formali di Bruxelles, nello Stato della presidenza di turno del Consiglio dell'Unione.

Nella scelta di questa diversa denominazione troviamo perciò la prima novità contenuta in quei documenti della Commissione. Per la verità, una novità non del tutto inaspettata, dato che il termine leader aveva già fatto una sua prima comparsa nell'ottobre 2017 con la decisione del Presidente del Consiglio europeo di dare al programma di lavoro per i mesi successivi dello stesso Consiglio europeo (comprensivo delle sue riunioni informali) il titolo di [Agenda dei leader](#), per poi riapparire in cinque COM destinati anch'essi, al pari di quelli poc'anzi citati, a essere dei contributi, due, alla "Riunione informale dei leader" di Bruxelles del 23 febbraio 2018, due a quella di Sofia del successivo 16 maggio, e uno, invece più recente, alla riunione informale dei leader dell'UE a 27 del 9 maggio di quest'anno a Sibiu Romania ([COM\(2019\) 218](#) del 30 aprile 2019). Non c'è dubbio però che l'uso massiccio che di quel termine si fa nei documenti del 12 settembre scorso sembra aver dato definitiva legittimazione al medesimo.

Va detto che in realtà ciò avviene, sul piano della formulazione, in una chiave ancora un pò "incerta", visto che se confrontiamo i diversi documenti e le diverse versioni linguistiche, ci si accorge che in taluni casi al termine "riunione dei leader" si aggiunge, quanto meno, l'opportuna precisazione che si tratta dei leader dell'Unione (si veda la versione tedesca del COM(2018) 632: "zum Treffen der EU-Führungsspitzen"), mentre in altri si ritorna addirittura alla dizione tradizionale di "capi di Stato o di governo" (così, sempre nella versione tedesca, il COM(2018) 631: "zum Treffen der Staats- und Re-

gierungschefs”). Ma, ferme restando queste sporadiche eccezioni, è lecito l’interrogativo sul perché in tutti gli altri casi si sia fatto ricorso alla denominazione “secca” di leader (“dirigeants”, “Führungsspitzen”), denominazione che è palesemente meno precisa di quella di capi di Stato o di governo.

La risposta va forse vista proprio in questa parziale indeterminatezza, che la rende meno circoscritta dell’espressione “capi di Stato o di governo”. Non c’è dubbio, infatti, che, questa espressione finisce per indicare solo una parte dei protagonisti di queste riunioni informali, alle quali partecipano anche i membri del Consiglio europeo - il suo Presidente e quello della Commissione europea (art. 15, par. 2, TUE) -, che non appartengono alla categoria dei capi di Stato o di governo. Potrebbe essere quindi probabile che il cambio di denominazione sia stato promosso dalla volontà (se non dalla “vanità” istituzionale) di uno o di ambedue questi membri del Consiglio di “uscire dall’ombra”. È certo, però, che la soluzione prescelta finisce per risultare non poco infelice: da un lato, come si è detto, essa non appare immediatamente comprensibile (quali leader? leader di cosa?); dall’altro lato, quando se ne dissipa l’oscurità, essa suona come stonata dal punto di vista istituzionale, visto che, a parte la vena un pò “megalomane” del termine, nessuno di quei “leader” lo può essere considerato dell’Unione in quanto tale; né, d’altra parte, nei partecipanti della riunione si esauriscono i sedicenti leader delle istituzioni e degli Stati membri, vista l’assenza tra di essi quanto meno del Presidente del Parlamento europeo.

Ciò detto, ben più sostanziale è l’altra novità che emerge dalla precisazione contenuta nei citati documenti della Commissione. Mi riferisco al fatto che gli stessi si presentino espressamente come contributi formali alla Riunione informale dei leader. Anche qui non si tratta,

apparentemente, di una novità assoluta. In passato non sono mancati esempi di contributi ufficiali della Commissione a riunioni formali o (più raramente) informali del Consiglio europeo. Ciò è giustificatamente avvenuto nei confronti del Consiglio europeo quando il contributo della Commissione toccava contenuti di diretta competenza di questo o metteva in gioco il suo impulso allo sviluppo dell'Unione ovvero il suo ruolo di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali della stessa. E stesso giudizio si può certamente dare di quei documenti della Commissione che, avendo fra i propri destinatari ufficiali anche il Consiglio europeo, sono stati formalmente indirizzati a titolo di contributo della stessa Commissione a riunioni informali dei capi di Stato o di governo.

Un analogo giudizio potrebbe essere quindi formulato, al limite, pur nella differenza non del tutto irrilevante di essere ufficialmente indirizzati a un destinatario formalmente estraneo ai Trattati, anche rispetto a quelli, tra i COM qui ricordati, che danno conto di un orientamento o di una valutazione politica della Commissione rispetto ad un settore o ad un aspetto dell'azione dell'Unione. Si pensi, ad esempio, alla Comunicazione (COM(2018) 637) sulle sfide per assicurare elezioni europee libere e corrette o alla Relazione (COM(2018) 632) sulla valutazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) o, ancora, alla citata Comunicazione del 30 aprile per Sibiu, riguardante testualmente “L'Europa a maggio 2019 –Allestire un'Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto”.

Decisamente più difficile è invece estendere quel giudizio anche a dei COM che si indentificano puramente e semplicemente con formali proposte legislative della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, come è il caso, ad esempio, di quelli, ugualmente indiriz-

zati alla citata riunione “dei leader” di Salisburgo del settembre 2018, contenenti la proposta di Regolamento che istituisce il Centro europeo di competenza industriale, tecnologica e di ricerca sulla cibersicurezza e la rete dei centri nazionali di coordinamento (COM(2018) 630), o la proposta di Regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (COM(2018) 631) o, ancora, la proposta di Regolamento relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici on line (COM(2018) 640),

Si tratta, in questo secondo caso, di una novità che, a differenza della prima, non può certamente essere liquidata come una stranezza innocua. A mia memoria, infatti, per la prima volta documenti di questo genere vengono esplicitamente e formalmente definiti come “contributi” a una riunione del Consiglio europeo (in questo caso per di più informale ...).

Intendiamoci. Nulla impedisce che documenti di iniziativa legislativa della Commissione possano arricchire il dibattito all’interno del Consiglio europeo o di un incontro informale dei capi di Stato o di governo. Altro è però che la Commissione trasformi ufficialmente quei suoi documenti in un contributo formale. È appena il caso di ricordare, infatti, che gli stessi Trattati espressamente precisano che il Consiglio europeo “non esercita funzioni legislative” (art. 15, par.1, TUE). E se è vero che quelle proposte vivranno comunque il loro percorso formale dinanzi al colegislatore dell’Unione, è altrettanto vero che proprio per questo appare difficile comprendere (e giustificare) la ragione che ha spinto la Commissione a tramutarle in contributi ufficiali a soggetti (i “leader”) diversi da questo, tanto più che tale scelta potrebbe essere facilmente fraintesa come un riconoscimento di un ruolo sovraordinato dei capi di Stato o di governo all’interno

dell'azione legislativa dell'Unione, in deviazione dal tradizionale metodo comunitario.

A meno che non sia proprio questa la ragione di questa scelta.