

CONV 746/03

CONTRIB 327

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del: Segretariato

alla: Convenzione

---

Oggetto: **Contributo di MM. Lamberto DINI, Andrew DUFF et Pierre LEQUILLER, membri della Convenzione,**  
" Per una presidenza unica, *a termine*, del Consiglio europeo e della Commissione  
"

---

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto di MM. Lamberto DINI, Andrew DUFF et Pierre LEQUILLER, membri della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

**Per una presidenza unica, *a termine*, del Consiglio europeo e della Commissione**

All'interno della Convenzione, tutti concordano sulla necessità di consolidare l'esecutivo europeo, di conferirgli una maggiore visibilità, una più ampia capacità di "leadership" e una più forte legittimità.

Eppure, a questo stadio, sembra che il dibattito in seno alla Convenzione, o intorno ad essa, si allontani dalla libera ricerca della migliore espressione istituzionale degli obiettivi condivisi e tenda a trasformarsi in giochi di potere o difesa di preconetti ideologici.

Pensiamo tuttavia che sia possibile risolvere la questione delle presidenze delle formazioni consiliari – Consiglio europeo e Consiglio dei ministri – rispondendo contemporaneamente alla preoccupazione di stabilità, a quella di non rimettere in discussione gli equilibri istituzionali – tra istituzioni o tra Stati membri (senza riconsiderare quindi il ruolo della Commissione e lasciando spazio alla rotazione) – e all'obiettivo di una maggiore coerenza e visibilità.

Tenendo conto delle proposte presentate il 24 aprile scorso dal Presidium, del dibattito nella sessione plenaria del 15 maggio e cercando una soluzione al contempo ambiziosa e sostenibile da una larga maggioranza, riteniamo anzitutto opportuno:

– accordarsi sulle diverse proposte formulate dal Presidium in merito al Consiglio, proposte che costituiscono progressi importanti, in particolare: l'istituzione di un autonomo Consiglio per gli affari legislativi, la presidenza del Consiglio Affari esteri affidata al Ministro degli esteri dell'Unione, il principio della doppia maggioranza per il processo decisionale in seno al Consiglio;

– operare una netta distinzione tra la presidenza del Consiglio europeo e quella del Consiglio dei ministri, come previsto dalle proposte del Presidium.

Le critiche alla proposta del Presidium riguardo a una presidenza stabile del Consiglio europeo si riassumono nei punti seguenti:

– rischi di incoerenza tra la carica di presidente del Consiglio europeo e quella di presidente della Commissione, le cui responsabilità rientrano entrambe nella sfera esecutiva e che potrebbero sovrapporsi (in particolare: preparazione delle decisioni del Consiglio europeo e seguito di tali decisioni, rappresentanza dell'Unione sul piano interno e su quello internazionale). Il coordinamento tra i due capi dell'esecutivo potrebbe rivelarsi difficile e portare persino a una certa competizione;

– rischi di complessità, di una scarsa visibilità agli occhi dell'opinione pubblica e a livello internazionale;

– possibile prospettiva di una nuova amministrazione di supporto al presidente, in parte superflua poiché ricalcherebbe parzialmente quella della Commissione;

– responsabilità del presidente del Consiglio europeo unicamente di fronte al Consiglio, escludendo il Parlamento europeo.

L'interesse fondamentale della proposta formulata dal Presidium, ovvero la stabilità della presidenza del Consiglio europeo, non viene veramente contestato, ma neanche seriamente discusso. Questa forte argomentazione è peraltro occultata dalle obiezioni formulate sulla proposta.

Allo stato, e nella formulazione attuale, la proposta del Presidium in merito alla presidenza non sembra in grado di raccogliere il consenso necessario in seno alla Convenzione. Si tratta pertanto di riflettere su una soluzione, o una modifica, che possa rispondere agli obiettivi stabiliti e incontrare il sostegno della Convenzione.

Con questo spirito e nel rispetto degli equilibri istituzionali esistenti, proponiamo di istituire, *a termine*, una presidenza dell'Unione che raggruppi le funzioni di presidente del Consiglio europeo, come descritte dalla proposta del Presidium (articolo 16 bis), e quelle di presidente della Commissione (come previste dall'articolo 18 bis). Tale proposta si basa sulla stessa logica di coerenza che motiva quella inerente la creazione di una nuova figura di Ministro degli esteri, investito contemporaneamente delle attuali cariche di Alto rappresentante e di Commissario responsabile delle relazioni esterne.

L'allegato qui accluso propone il dispositivo che potrebbe essere inserito nel testo della Costituzione (articolo aggiuntivo 16 ter) e *di cui si posticiperebbe l'attuazione entro un lasso di tempo determinato*. In effetti, la maggioranza dei membri della Convenzione riterrà probabilmente che, al momento, non vi siano ancora tutte le condizioni politiche per l'unificazione dell'esecutivo europeo e che sia opportuno, in questa fase, mantenerne la dualità. In tal caso, è necessario prevedere una presidenza unica *a termine*. Per questo motivo, proponiamo che essa venga instaurata allo scadere di due mandati del Parlamento europeo, a meno che il Consiglio europeo non decida, all'unanimità, di anticipare l'unificazione. Al contrario, resterebbe possibile non passare alla

presidenza unica entro il termine previsto se il Consiglio europeo deliberasse in tal senso a maggioranza superqualificata (i cinque sesti degli Stati membri che rappresentano i due terzi della popolazione dell'Unione).

Secondo quanto prevede il dispositivo, il presidente eletto resterebbe in carica per un periodo di due anni e mezzo. Sarebbe designato dal Consiglio europeo e la sua candidatura verrebbe convalidata da un collegio elettorale composto da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Questa procedura di nomina conferirebbe al presidente il peso, l'indipendenza e la legittimità necessari per rappresentare l'Unione (un'alternativa consisterebbe nel conferire al solo Parlamento europeo l'incarico di convalidare la designazione del Presidente).

Rispetto al Consiglio europeo, il presidente rivestirebbe un ruolo di "chairman", al fine di agevolare i processi decisionali. Al suo livello, rappresenterebbe l'Unione sia sul piano interno che su quello internazionale. A lui spetterebbe la responsabilità della Commissione secondo quanto previsto nel testo del Presidium.

Il presidente, espressione dell'unità dell'Unione come pure della sua pluralità, fondata sulla duplice sovranità dei popoli e degli Stati, deve godere sia della fiducia del Consiglio che di quella del Parlamento europeo. Per questa ragione, proponiamo la possibilità di porre fine al suo mandato mediante decisione congiunta del Consiglio europeo (approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, che rappresentino almeno i due terzi della popolazione dell'Unione) e del Parlamento europeo (con deliberazione a maggioranza dei suoi membri).

In nessun caso la proposta di presidenza unica istituirebbe un potere di tipo presidenziale, un "superpresidente". Il presidente unico non disporrà in effetti di alcun potere decisionale proprio in nome dell'Unione. Le decisioni continueranno a essere prese *collegialmente* in seno al Consiglio e alla Commissione, secondo le norme dell'Unione. Inoltre, non avendo l'Unione europea vocazione di Superstato, il potere esecutivo continuerà a far capo in primo luogo agli Stati.

L'ipotesi della presidenza unica dell'Unione non sconvolgerebbe né il significato, né l'equilibrio delle istituzioni. Effettivamente, non si tratta affatto di rimettere in discussione la ripartizione dei ruoli, che deve restare il pilastro su cui si reggono le istituzioni e, in particolare, la sfera legislativa: la Commissione propone, il Consiglio e il Parlamento decidono. L'istituzione di un presidente unico non cambierà nulla. Occorre sottolineare che, trattandosi nella fattispecie del ruolo del presidente dell'Unione, si rientra nell'ambito non legislativo, *nell'ambito esecutivo*: rappresentanza dell'Unione, impulso alla politica estera, presidenza del Consiglio europeo, attuazione delle sue decisioni (e proprio perché la sfera dell'esecutivo comunitario – dell'operativo – si è rafforzata molto da Maastricht in poi, è assolutamente fondamentale avere una presidenza stabile e visibile, capace di infondere una "leadership" comunitaria. Nel sistema attuale, la Commissione partecipa già ampiamente al potere esecutivo a livello dell'Unione, svolgendovi un

ruolo trainante (attuazione delle decisioni del Consiglio, elaborazione delle misure di esecuzione nel quadro della comitologia – sotto la presidenza della Commissione – e cura delle relazioni esterne, a stretto contatto con il Consiglio).

Pertanto, la presidenza unica non costituisce una rivoluzione, bensì una tappa importante per l'efficacia e l'efficienza dell'Unione, al servizio dell'interesse comune. Né intergovernativa, né sovranazionale, essa è d'ispirazione comunitaria e in essa confluisce la duplice natura dell'Unione.

Per rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri nell'organizzazione della vita istituzionale dell'Unione, sarebbe peraltro auspicabile che il Consiglio europeo si riunisse successivamente in ciascuno Stato, secondo un principio di alternanza.

Inoltre, la soluzione di compromesso deve essere valutata nel quadro di un *equilibrio d'insieme* che tenga conto delle legittime preoccupazioni di ognuno. Per questo motivo, le soluzioni da individuare *per la presidenza dei Consigli dei ministri* non potranno prescindere dalla necessaria distinzione tra attività legislative ed esecutive del Consiglio, dovranno garantire forme di rotazione (soprattutto per il Consiglio legislativo), assicurando al contempo elementi di continuità e di coordinamento indispensabili, e favorire una buona sinergia tra il Consiglio e la Commissione.

Proponiamo peraltro di recepire il principio secondo cui *la Commissione elabora un programma di lavoro pluriennale*, il Consiglio "Affari generali" lo discute e il Consiglio europeo lo adotta. Al di là della maggiore stabilità delle presidenze, è essenziale offrire all'Unione un quadro strategico che le consenta di organizzare efficacemente la sua azione e le sue priorità.

## ALLEGATO

edigere l'articolo 16 ter (nuovo) nel modo indicato di seguito.

### “Articolo 16 ter: Il Presidente dell'Unione”

1 – La presidenza dell'Unione viene instaurata al termine di due mandati del Parlamento europeo previa entrata in vigore della Costituzione dell'Unione. Il Consiglio europeo può decidere, all'unanimità, di anticipare l'istituzione della presidenza unica. Può peraltro deliberare di non instaurarla entro il termine previsto con decisione presa a maggioranza dei cinque sesti degli Stati membri, rappresentanti almeno i due terzi della popolazione dell'Unione.

2 – Al fine di procedere alla designazione del Presidente dell'Unione, viene costituito un collegio elettorale parlamentare, previe elezioni al Parlamento europeo, formato da membri del Parlamento europeo e da rappresentanti dei parlamenti nazionali. Il collegio è presieduto dal Presidente del Parlamento europeo e conta un numero massimo di settecento membri.

Il Consiglio europeo, con decisione a maggioranza qualificata e tenuto conto delle elezioni al Parlamento europeo, propone al collegio elettorale un candidato alla carica di Presidente dell'Unione. Detto candidato viene eletto dal collegio con il voto favorevole della maggioranza dei suoi membri. Se il candidato in questione non ottiene la maggioranza dei voti, il Consiglio europeo propone un nuovo nominativo al collegio elettorale, entro un mese e seguendo la stessa procedura.

È possibile porre fine al mandato del Presidente dell'Unione mediante decisione congiunta del Consiglio europeo, approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, rappresentanti almeno i due terzi della popolazione dell'Unione, e del Parlamento europeo, con deliberazione adottata a maggioranza dei suoi membri. L'iniziativa di tale procedura spetta sia al Consiglio europeo che al Parlamento europeo.

3 – Il Presidente dell'Unione presiede e dà impulso ai lavori del Consiglio europeo, ne garantisce la preparazione e la continuità. Lo scopo del suo operato è quello di facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo. Egli sottopone al Parlamento europeo una relazione dopo ogni riunione del Consiglio europeo.

4 – Il Presidente dell’Unione garantisce, al proprio livello, la rappresentanza esterna.

5 – Il Presidente dell’Unione presiede la Commissione europea e definisce il quadro degli orientamenti entro il quale questa espleta la propria missione.

---