

SULLA PRESIDENZA DELL'UNIONE EUROPEA E DELLE SUE ISTITUZIONI**Contributo di Elena PACIOTTI - Deputata al Parlamento europeo**

1. Si sostiene, giustamente, che l'Unione europea dovrebbe “parlare con una voce sola” riconoscibile dai suoi cittadini e dai suoi interlocutori esterni.

Non è coerente con questa impostazione, e sarebbe fonte di problemi e conflitti molteplici, l'idea che, oltre al Presidente della Commissione europea - organo permanente dell'Unione - vi debba essere un altro Presidente, vero rappresentante dell'Unione, che presiederebbe il Consiglio europeo ed anche il Consiglio, almeno in alcune delle sue molteplici funzioni.

Da un lato, infatti, la coabitazione di due presidenti permanenti è sempre fonte di possibili tensioni, anche nell'ambito del più coeso degli stati nazionali, e tanto più lo sarebbe in una struttura sovranazionale così composita com'è l'Unione; d'altro lato, è quasi impossibile individuare una soluzione istituzionalmente equilibrata per l'attribuzione al presidente ente del Consiglio europeo della funzione di rappresentante esterno permanente dell'Unione.

Questo presidente non potrebbe essere evidentemente, com'è ora, un capo di Stato o di governo di uno degli Stati membri, poiché le sue funzioni istituzionali nazionali non gli possono consentire di dedicarsi pienamente e per un periodo sufficientemente lungo a rappresentare un'Unione politica di dimensioni e con funzioni accresciute. Né potrebbe essere attribuita la presidenza dell'Unione e del Consiglio europeo ad un diverso soggetto eletto dallo stesso Consiglio, (si è fatta l'ipotesi di un ex capo di stato o di governo) che possa durare in carica un tempo sufficientemente lungo (cinque anni, o due anni e mezzo) e perciò non abbia responsabilità di governo nazionali. Si tratterebbe infatti di un soggetto che, pur rivestendo una funzione di grandissimo rilievo, non sarebbe rappresentativo dell'organo che presiede, poiché questo, formato dai governi democraticamente eletti di venticinque o più paesi diversi è suscettibile di mutare la sua composizione e quindi il suo orientamento politico più e più volte nel corso di pochi anni, con il succedersi delle elezioni politiche nazionali. Sarebbe inoltre politicamente irresponsabile, perché non potrebbe rispondere né al mutevole organismo da lui presieduto né ad alcun altra istanza democratica.

L'attribuzione della rappresentanza esterna dell'Unione al Presidente della Commissione europea non si presta viceversa ad obiezioni risolutive. Si tratterebbe infatti di un soggetto le cui funzioni sono esclusivamente dedicate ad attuare ed esprimere gli interessi comuni dell'Unione, che dura in carica cinque anni e che può essere chiamato a rispondere politicamente del suo operato di fronte al Parlamento europeo.

Affinché la presidenza dell'Unione possa essere attribuita al Presidente della Commissione è necessario che egli sia, più e meglio di quanto avviene attualmente, reale espressione della duplice legittimazione dell'Unione, quella degli Stati e quella dei popoli e dei cittadini: deve cioè avere la fiducia sia della maggioranza del Consiglio sia della maggioranza del Parlamento.

2. In questa ipotesi il Presidente della Commissione potrebbe essere eletto all'inizio della legislatura dalla maggioranza dei membri del Parlamento sulla base di candidature proposte dalla maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio europeo, che tengano conto dell'esito delle elezioni del Parlamento europeo.

Questa duplice legittimazione del Presidente della Commissione è d'altronde del tutto coerente non solo con le sue funzioni di Presidente dell'Unione ma anche con le specifiche funzioni della Commissione, che non è solo l'organo esecutivo dell'Unione europea, ma anche quello che assicura il rispetto della Costituzione e dei Trattati da parte degli Stati membri e assicura la coerenza del diritto dell'Unione attraverso la potestà di iniziativa legislativa esclusiva. Pertanto non può essere soltanto l'espressione di una parte politica. Analoga doppia legittimazione dovrà sorreggere la nomina del "Ministro degli esteri" dell'Unione, Vicepresidente della Commissione e Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

3. Le funzioni del Consiglio europeo e del Consiglio e la presidenza delle diverse compagini collegiali vanno meglio definite in relazioni ai rispettivi ruoli.

3.1 Il Consiglio europeo deve diventare una vera e propria istituzione dell'Unione, motore politico del suo sviluppo, competente a definirne le strategie generali (così come nel tempo è divenuto, riuscendo ad esprimere al meglio, da Colonia a Laeken, da Tampere a Lisbona, la visione europea dei Paesi membri), che poi saranno attuate, per impulso della Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio secondo le rispettive competenze. Essendo il Consiglio europeo composto dai Capi di stato e di governo dei venticinque (o più) Stati membri ed operando esso collegialmente, la presidenza delle sessioni può ben essere attribuita a turno a ciascuno degli Stati, che resta in carica fra una sessione e l'altra (o comunque per un breve periodo, come avviene per la presidenza del Consiglio di Sicurezza dell'ONU). Il Presidente della Commissione, che fa parte del Consiglio europeo, ne assicura la continuità.

3.2 Le funzioni del Consiglio vanno nettamente distinte. Il Consiglio che svolge funzioni legislative in codecisione con il Parlamento europeo deve diventare una sorta di Camera degli Stati, composta dai ministri competenti per gli affari europei. Anche in questo caso la presidenza potrebbe essere attribuita a rotazione a un rappresentante di ciascuno degli Stati membri o, altrimenti, lo stesso Consiglio potrebbe eleggere un presidente fra i suoi membri, per una durata conveniente. L'ipotesi, che è stata affacciata, che sia il Presidente della Commissione a presiedere questa formazione del Consiglio non è condivisibile: fra l'altro, contrasta con il tentativo di applicare, nei limiti del possibile, il principio della separazione dei poteri anche a livello dell'Unione.

3.3 Il Consiglio che svolge funzioni di decisione e gestione politica nell'ambito della politica estera potrebbe utilmente essere coordinato o presieduto dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera/Vice presidente della Commissione. Eventualmente, le altre formazioni specializzate del Consiglio che esercitano funzioni di decisione e gestione politica (come nei settori ECOFIN e GAI) potrebbero anch'esse essere presiedute dai corrispondenti membri della Commissione, che assicurano continuità all'azione politica dell'Unione. Negli stessi settori, la Commissione potrebbe disporre non di un solo Commissario ma anche di Vice-Commissari data la complessità delle competenze. In questo modo anche la nomina di un componente della Commissione per ognuno dei venticinque Stati membri non intralcerebbe la funzionalità dell'organo.

Strasburgo, 13.1.2003
