

➤ ORDINE DEL GIORNO DELLA SESSIONE

La sessione del **20 e 21 gennaio 2003** è stata dedicata interamente al **dibattito sul funzionamento delle istituzioni** dell'Unione europea (v. Dossier RUE n. 43).

➤ SEGUITO DEI LAVORI

Il Presidente Giscard d'Estaing ha annunciato che il Praesidium ha iniziato la **stesura dei primi 15 articoli del progetto del trattato costituzionale**, che verranno presentati in occasione della prossima sessione della Convenzione. Giscard ha ricordato che i 300 articoli circa che compongono i trattati vigenti sono stati suddivisi in **quattro categorie**: 1) gli articoli che non necessitano modifiche; 2) gli articoli che dovranno essere sottoposti solo ad una revisione di carattere giuridico formale, che il Praesidium ha deciso di affidare ad un gruppo di lavoro composto da esperti giuridici delle istituzioni con il mandato di presentare il risultato dei suoi lavori a fine febbraio 2003; 3) gli articoli suscettibili di essere soppressi; 4) gli articoli da riscrivere o scrivere *ex novo*. Su quest'ultima categoria in particolare si concentrerà il lavoro del Praesidium, che sottoporrà i progetti di articoli alla Convenzione, verificando se la discussione in plenaria confermerà il loro contenuto o se saranno invece necessari ulteriori emendamenti.

➤ FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI

In apertura del dibattito sulle istituzioni – che la Convenzione ha deciso di affrontare solo in una fase avanzata, dopo aver affrontato la discussione sui principi, valori e obiettivi della riforma dell'Unione europea - il Presidente Giscard d'Estaing ha ricordato che la discussione sul funzionamento delle istituzioni e sulle possibili modifiche da apportare in prospettiva dell'ampliamento dell'UE impongono di scegliere tra un **modello propriamente "federale"** ed un **modello** invece **"misto"**, che ha caratterizzato il processo di integrazione europea, e che è fondato sull'equilibrio istituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo.

Il dibattito in plenaria si è focalizzato sui **principi** che devono reggere la riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione europea e su alcune delle proposte avanzate sulle singole istituzioni. Per quanto riguarda i principi, da molti è stata evocata la necessità di **rafforzare tutte le istituzioni, senza però alterare l'attuale equilibrio interistituzionale**. In particolare il rafforzamento del Consiglio, da molti ritenuto come un elemento fondamentale, non deve indebolire il ruolo della Commissione europea. Altro principio, evocato in particolare dai rappresentanti dei Stati membri più piccoli e da molti dei rappresentanti dei Paesi candidati, è quello del rispetto della **uguaglianza tra gli Stati membri**. Quasi tutti gli interventi hanno fatto **riferimento al contributo franco tedesco** sull'architettura istituzionale dell'Unione, del 15 gennaio 2003. Le proposte avanzate possono essere così sintetizzate, con riferimento alle singole istituzioni:

Consiglio europeo e Consiglio

Un'**ampia maggioranza** degli interventi - in particolare i rappresentanti degli Stati più piccoli e dei paesi candidati - ha respinto la proposta di una **Presidenza stabile del Consiglio europeo**, contenuta nel contributo franco-tedesco. Molti hanno indicato che non sono definite con precisione le funzioni e le competenze di un eventuale Presidente stabile del Consiglio europeo, che rischiano così di interferire o sovrapporsi con quelle del Presidente della Commissione europea. Molti interventi hanno chiesto di **mantenere l'attuale sistema di rotazione semestrale, combinandolo con alcuni elementi di stabilità** che, secondo alcuni potrebbero essere individuati in una maggiore **concertazione** tra le successive presidenze o anche in una **Presidenza collegiale** composta eventualmente da un Paese grande, un Paese medio e un Paese piccolo; secondo altri **distinguendo tra formazioni del Consiglio** a Presidenza stabile (affari generali) e formazioni soggette invece a rotazione (Consigli di settore). I rappresentanti dei governi di Francia e Germania hanno difeso la loro proposta, indicando che una volta chiarite le funzioni e competenze non vi sarebbero sovrapposizioni o confusioni tra un Presidente stabile del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione europea. Hanno concordato con tale approccio i rappresentanti dei Governi del Regno Unito, della Spagna e – seppur con alcune varianti - il rappresentante del Governo italiano, On. Fini. Altri hanno fatto riferimento alla proposta di un Presidente unico del Consiglio europeo e della Commissione europea (in particolare il Sen. Dini, l'On. Lequiller e l'On. Follini). Molti interventi hanno sottolineato la necessità di generalizzare la regola della **votazione a maggioranza qualificata** in seno al Consiglio dei ministri (ad eccezione della difesa) e alcuni hanno auspicato l'applicazione della regola della doppia

maggioranza semplice (maggioranza degli stati e maggioranza della popolazione). Molti hanno poi chiesto di **concentrare le funzioni legislative** in un'unica formazione del Consiglio (Affari legislativi), distinguendole da quelle esecutive (di competenza dei Consigli di settore), e sottoponendole ad obblighi di trasparenza e pubblicità dei relativi lavori.

Commissione europea

L'**elezione del Presidente della Commissione** da parte del **PE** (proposta avanzata dalla Commissione europea e, da ultimo, nel contributo franco-tedesco) ha trovato ampio consenso in seno alla Convenzione, anche se sono emersi alcuni distinguo sulle modalità (**votazione a maggioranza qualificata** - per evitare la "politicizzazione" della Commissione - o a **maggioranza semplice**, in **connessione** o meno **con le elezioni del PE**). E' stata altresì avanzata (in particolare dai rappresentanti dei governi irlandese, danese e portoghese) l'ipotesi di un'elezione del Presidente della Commissione ad opera di un **collegio elettorale** comprendente rappresentanti del **PE** e dei **Parlamenti nazionali**. Per quanto concerne il **numero dei commissari**, gran parte degli intervenuti hanno sostenuto l'opportunità di mantenere il sistema attuale, che prevede **un commissario per ciascuno Stato membro**, al fine di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza tra gli Stati. Altri, in particolare i rappresentanti dei Governi italiano e spagnolo, hanno espresso la preferenza per una Commissione ristretta, prevedendo meccanismi di rotazione. Alcuni hanno inoltre ribadito la necessità di mantenere il **monopolio dell'iniziativa legislativa** della Commissione europea.

Parlamento europeo

Si è registrato un **ampio consenso** sulla necessità di rafforzare il ruolo del PE nel processo legislativo, generalizzando la procedura di **codecisione** ed eliminando, in materia di bilancio, la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. La posizione del PE verrebbe ulteriormente rafforzata con l'elezione del Presidente della Commissione europea.

Ministro per gli affari esteri europei

La **maggioranza** degli intervenuti **ha sostenuto** la istituzione di un **Ministro degli esteri europeo**, una figura che riassume in sé le funzioni dell'Alto Rappresentante per la politica estera e del Commissario per le relazioni esterne (secondo la teoria del "**doppio cappello**", già profilata nelle conclusioni del gruppo di lavoro della Convenzione sull'azione esterna), e che presieda il Consiglio affari esteri, distinto dalla formazione Affari generali. Diversi membri hanno rilevato i rischi di una sovrapposizione con un Presidente stabile del Consiglio europeo in termini di rappresentanza esterna dell'Unione.

Corte di giustizia

Solo un numero limitato di interventi si è soffermato sul rafforzamento del ruolo della Corte di Giustizia. Da parte di alcuni è stato rilevato che l'introduzione di un controllo giurisdizionale *ex-post* del principio di sussidiarietà potrebbe comportare un sovraccarico di lavoro per la Corte.

Parlamenti nazionali

Diversi membri della Convenzione (in particolare rappresentanti del Parlamento inglese e danese) hanno sottolineato l'opportunità di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, in particolare in materia di controllo dell'**applicazione del principio di sussidiarietà** (nell'ambito del meccanismo cosiddetto di "allarme preventivo"). Alcuni hanno anche ipotizzato una partecipazione dei PN all'elezione del Presidente della Commissione europea.

Conclusioni del dibattito

A conclusione del dibattito, il Presidente Giscard ha sottolineato che esiste un ampio consenso su un modello "misto" (e non federale) di riforma delle istituzioni, fondato sull'equilibrio tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo. Benché la maggioranza della Convenzione si sia pronunciata contro l'ipotesi di una Presidenza stabile, Giscard ha rilevato che la proposta merita di essere approfondita perché, a suo avviso, non comporta inevitabilmente contrasti con il ruolo della Commissione. Molti aspetti (le modalità di elezione del Presidente della Commissione, la composizione della Commissione, le materie - limitate - a cui continuerà ad essere applicata l'unanimità, ruolo e funzioni del Ministro degli esteri europeo) meritano un ulteriore approfondimento, e Giscard ha prospettato la possibilità di dedicare le **prossime sessioni** di lavoro della Convenzione alla **riforma delle singole istituzioni**. Giscard d'Estaing ha poi annunciato che il Praesidium ha deciso di creare un "**circolo di discussione**" per approfondire lo *status* della **Corte di giustizia** e sottoporre raccomandazioni alla plenaria. Il gruppo, presieduto da un membro del Praesidium, sarà composto da dieci membri della Convenzione, in una proporzione tale da rappresentare tutte le componenti.

⇒ **PROSSIMA SESSIONE**

La sessione del **6 e 7 febbraio 2003** sarà dedicata all'esame e alla discussione della **relazione finale** del gruppo di lavoro sull'**Europa sociale**, al dibattito sulla **dimensione regionale e locale** e alla presentazione dei **primi articoli** del futuro Trattato costituzionale.