

5. Semestre di Presidenza italiana della UE (luglio – dicembre 2014): funzioni della Presidenza, priorità italiane e opportunità per le Regioni – Seminario del 13 dicembre 2013, Roma.

5.1. Le funzioni della Presidenza.

Intervento di Paolo Ponzano¹.

5.1.1. Le funzioni della Presidenza semestrale (generalità).

La funzione principale della Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea (e non, come si usa dire, dell'Unione europea tout court) è quella di presiedere le attuali nove formazioni del Consiglio (Affari generali; Affari Economici e Finanziari; Giustizia e Affari Interni; Politica sociale, Occupazione, Sanità e Consumatori; Competitività (Mercato interno, Industria e Ricerca); Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia; Agricoltura e Pesca; Ambiente; Istruzione, Gioventù e Cultura). Anche se il Consiglio dei Ministri dell'UE è un'Istituzione unica, i Ministri si riuniscono nelle formazioni suddette in funzione delle materie trattate. La Presidenza del Consiglio “Affari generali” è la più importante in quanto tale formazione prepara i lavori del Consiglio europeo (composto dai Capi di Stato o di governo dei 28 paesi dell'UE). Contrariamente alla situazione anteriore al Trattato di Lisbona, la Presidenza semestrale non presiede più il Consiglio europeo (che dispone di un Presidente semi-permanente per due anni e mezzo, rinnovabile fino a cinque anni) né il Consiglio “Affari esteri” presieduto dall'Alto Rappresentante per la politica estera. Lo Stato che esercita la presidenza semestrale presiede sempre gli organi preparatori del Consiglio (Comitato dei Rappresentanti permanenti e gruppi di lavoro) nonché le riunioni con il Parlamento europeo per la procedura legislativa (Comitato di conciliazione, riunioni dette “triloghi” formali e informali). Contrariamente alla situazione pre-Lisbona, la Presidenza semestrale non esercita più la rappresentanza esterna dell'UE (esercitata dalla Commissione europea per le materie di competenza dell'UE e dal Presidente del Consiglio europeo o dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza). Inoltre, la Presidenza semestrale deve concordare un programma di lavoro con le due Presidenze che la seguono e/o la precedono (Presidenza collettiva per diciotto mesi). Nel caso dell'Italia, quest'ultima ha dovuto concordare il suo programma con la Lettonia ed il Lussemburgo, paesi che formano con l'Italia il trio della Presidenza collettiva per il periodo 1 Luglio 2014-31 Dicembre 2015. Naturalmente, l'esigenza di concordare un programma di attività per 18 mesi non impedisce a ciascun paese di definire le sue priorità per il semestre della sua Presidenza, ma dovrebbe evitare che tre Presidenze successive perseguano priorità legislative contraddittorie fra di loro, situazione verificatasi in passato (dove un paese fautore di liberalizzare alcune attività economiche era seguito alla Presidenza da un paese fautore del mantenimento di esigenze di servizio pubblico).

5.1.2. Le funzioni specifiche della Presidenza italiana.

¹ A cura di Paolo Ponzano, Consigliere speciale del Vicepresidente della Commissione europea Šefčovič, European University Institute Senior Fellow. Le opinioni espresse sono quelle personali del relatore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

La Presidenza italiana del secondo semestre 2014 è una Presidenza di cerniera nella misura in cui dovrà gestire una serie di scadenze istituzionali che impattano sul periodo Luglio - Dicembre 2014. Tali scadenze riguardano:

- le elezioni del nuovo PE del 22/25 Maggio 2014: l'elezione del nuovo Presidente del PE, dei Vice-Presidenti e delle Commissioni parlamentari hanno avuto luogo nel mese di Luglio 2014; l'attività legislativa e di controllo del PE comincerà in pratica nell'Ottobre 2014.
- la nomina della nuova Commissione: il Presidente designato dal Consiglio europeo (M. Juncker) sarà stato eletto dal PE il 16 Luglio 2014. Dopo le proposte per la nomina dei Commissari da parte dei governi (previo consultazione del Presidente eletto) e le audizioni da parte del PE, la nuova Commissione sarà votata dal PE (voto di investitura) nel mese di Ottobre ed entrerà in carica il 1/11/2014.
- Occorre nominare il nuovo Presidente permanente del Consiglio europeo, il nuovo Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza ed il nuovo Presidente dell'Euro-gruppo. Il Consiglio europeo del 16 Luglio sotto Presidenza italiana dovrebbe aver gestito questo pacchetto di nomine.
- Il Trattato di Lisbona prevede, in principio, il passaggio al sistema della “doppia maggioranza” per i voti in seno al Consiglio a partire dal 1/11/2014. Questa nuova procedura comporterà la modifica del regolamento interno del Consiglio (anche se ciascuno Stato membro potrebbe chiedere il mantenimento dell'attuale sistema di maggioranza qualificata fino al 31 Marzo 2017 conformemente al Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato di Lisbona).

Come già ricordato, la Presidenza italiana non comporterà più la Presidenza del Consiglio europeo, del Consiglio “Affari esteri” e dell'Eurogruppo. In senso contrario, la Presidenza semestrale italiana avrà un aggravio di compiti rispetto a quella del 2003 a causa della:

- “Istituzionalizzazione” del ruolo della “Troika” (vale a dire del trio di Presidenze semestrali). L'Italia dovrà coordinare il suo programma di lavoro nonché la Presidenza di tutti gli organi preparatori con la Lettonia ed il Lussemburgo.
- Maggiore attività legislativa in “codecisione” (o procedura legislativa ordinaria) poiché il 90% circa delle leggi europee dovrà essere deciso di comune accordo tra il Consiglio ed il PE.
- Maggiore presenza della Presidenza alle sedute plenarie ed alle Commissioni del PE.
- Necessità di supplire l'Alto Rappresentante per la politica estera.

Sul piano dei contenuti, la Presidenza italiana ha già pubblicato il suo programma sul sito della Presidenza. Inoltre, la Presidenza italiana ha l'intenzione di inviare un questionario agli altri Stati membri sulle misure da prendere per attuare politiche o disposizioni previste dal Trattato di Lisbona (per esempio la cooperazione strutturata in materia di difesa oppure la politica energetica) oppure per modificare lo stesso trattato se il bisogno dovesse sorgere. In quest'ultimo caso, non si può escludere a priori che la Presidenza italiana sia chiamata a prendere l'iniziativa di convocare una nuova Conferenza intergovernativa per la modifica dei Trattati in base all'articolo 48 del Trattato e, in conseguenza, decidere di convocare una nuova Convenzione analoga a quella del 2002/2003 presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Tale iniziativa potrebbe rendersi necessaria in funzione del principio di “differenziazione” tra gli Stati dell'Unione riconosciuto valido dal Consiglio europeo per realizzare un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei e delle richieste del Regno Unito di

apportare delle modifiche del Trattato nel 2015 al fine di rimpatriare a livello nazionale alcune competenze dell'Unione europea. Se tali modifiche dovessero entrare in vigore nel corso del 2015, potrebbe rivelarsi necessario decidere la convocazione di una Conferenza intergovernativa, preceduta da una Convenzione, prima della fine del 2014.

5.1.3. Le funzioni della Presidenza nel sistema istituzionale dell'UE.

Le funzioni della Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea si sono sensibilmente accresciute nel corso degli anni da quando il sistema è stato istituito dal trattato di Roma. Inizialmente, la funzione della Presidenza era quella di organizzare e dirigere le riunioni del Consiglio dei Ministri (nelle sue varie formazioni) e di facilitare un accordo sulle proposte legislative della Commissione europea (che dispone, in virtù dei Trattati, del cosiddetto diritto di iniziativa legislativa, vale a dire del diritto quasi esclusivo di sottoporre al Consiglio ed al Parlamento europeo le sue proposte di legge). La regola generale prevista dal Trattato di Roma e rimasta inalterata nei Trattati successivi, almeno sul piano dei principi, prevede che il Consiglio dei Ministri possa decidere a maggioranza qualificata nei casi previsti dal trattato qualora la decisione sia conforme alla proposta della Commissione, proposta eventualmente modificata da quest'ultima nel corso dei lavori preparatori. Se invece il Consiglio si discosta da quanto propone la Commissione senza l'accordo di quest'ultima, la decisione deve essere presa all'unanimità degli Stati membri. L'unanimità è peraltro richiesta in alcuni settori politicamente sensibili (quali la fiscalità, una parte significativa della politica sociale, la politica estera, ecc.).

Questa regola è stata disapplicata per circa venti anni (dal 1966 al 1985) a causa del cosiddetto "compromesso di Lussemburgo" che ha permesso agli Stati membri di richiedere decisioni unanimi su ogni proposta della Commissione in cui fossero in gioco rilevanti interessi nazionali (a giudizio degli stessi Stati). Per questa ragione, la Commissione ha rinunciato durante i venti anni predetti a modificare le sue proposte al fine di trovare una maggioranza poiché le decisioni erano prese quasi sistematicamente all'unanimità. Questa situazione ha modificato il ruolo della Presidenza semestrale nel processo decisionale poiché la Presidenza si è assunta la responsabilità di ricercare soluzioni di compromesso unanimi sulle proposte della Commissione. In altri termini, sono nati i cosiddetti "compromessi della Presidenza" al fine di ricercare l'accordo unanime degli Stati membri. Questa nuova funzione della Presidenza si è mantenuta in vigore anche dopo il 1985 quando il Consiglio ha ricominciato a votare a maggioranza sulle proposte della Commissione. La Presidenza continua a proporre le sue soluzioni di compromesso, in stretto contatto con la Commissione che deve dare il suo accordo al voto maggioritario, sfruttando il fatto che la Commissione preferisce in regola generale una decisione meno ambiziosa della sua proposta iniziale piuttosto che nessuna decisione.

Le funzioni della Presidenza sono aumentate a causa della gestione della procedura legislativa ordinaria. Al di là delle disposizioni del Trattato riguardanti le tre letture di un atto legislativo, si sono sviluppate infatti una serie di procedure informali in cui il ruolo della Presidenza è essenziale. Per esempio, all'inizio di una Presidenza semestrale, si svolge una riunione tra il Presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper nel dialetto di Bruxelles) ed i Presidenti delle commissioni parlamentari per fare il punto sull'evoluzione delle proposte legislative pendenti e sul calendario auspicabile tenuto conto delle priorità rispettive delle due Istituzioni. Se appare dalle discussioni informali tra le Istituzioni che un accordo è possibile in prima lettura, dei contatti intervengono tra il relatore del PE ed il Presidente del gruppo di lavoro, poi del Coreper, per

definire i termini di questo accordo. Appena si verifica che le posizioni delle due Istituzioni sono sufficientemente vicine, e che la Commissione è disposta a collaborare ad una decisione che si discosta dalla sua proposta iniziale, la Presidenza sollecita un mandato di negoziato dal Coreper. Sulla base di questo mandato, dei triloghi (= riunioni trilaterali) informali sono organizzate tra la Presidenza del Consiglio, il relatore del PE ed un rappresentante della Commissione. Se un accordo interviene in queste riunioni informali, il Presidente del Coreper invia una lettera al presidente della commissione parlamentare nella quale indica che il Consiglio è disposto ad approvare tutti gli emendamenti del PE nella misura in cui essi siano conformi al testo dell'accordo che figura in allegato alla lettera.

Una procedura analoga interviene in seconda lettura qualora un accordo non sia stato possibile in prima lettura. Dei negoziati informali si svolgono tra la Presidenza ed il relatore del PE, con il concorso della Commissione, per trovare un accordo sugli emendamenti del PE suscettibili di essere approvati dal Consiglio. Lo stesso ruolo di negoziatore con la delegazione del PE viene esercitato dalla Presidenza in terza lettura prima che si riunisca formalmente il Comitato di conciliazione. In questa fase il compito della Presidenza è facilitato dal fatto che la proposta della Commissione non è più la base del negoziato e che pertanto si tratta unicamente di trovare soluzioni di compromesso tra le richieste del PE e la posizione del Consiglio.

Pertanto, il ruolo della Presidenza è fondamentale durante tutto l'arco della procedura legislativa ordinaria. Essa segue quotidianamente l'evoluzione dei negoziati e tiene i contatti sia formali che informali con i rappresentanti del PE e della Commissione. Naturalmente, la Presidenza agisce nel quadro di un mandato definito dal Coreper e rende conto a quest'ultimo dopo ogni riunione formale. Tuttavia, la Presidenza dispone del monopolio dell'informazione sulle posizioni negoziali e può testare delle proprie soluzioni di compromesso per verificare la loro accettabilità. Naturalmente, la missione della Presidenza è di mantenere la coerenza della maggioranza, o dell'unanimità, del Consiglio che sostiene l'approccio generale o la posizione comune. Nel rispetto del mandato ricevuto, la Presidenza dispone di una libertà di manovra nella scelta della strategia più efficace per convincere la delegazione del PE ad accettare una soluzione di compromesso.

5.1.4. Conclusioni.

La Presidenza italiana, come già detto, svolgerà il suo mandato in un semestre caratterizzato dal rinnovo delle principali cariche istituzionali dell'Unione. Questa situazione la obbligherà a concentrare la sua attività legislativa sulle proposte pendenti che emanano dalla Commissione in scadenza di mandato e che hanno già ricevuto il parere del PE. Infatti, sarà estremamente difficile per la Presidenza italiana avere un ruolo attivo per le nuove proposte che saranno presentate dalla nuova Commissione presieduta da Jean - Claude Juncker dopo il 1 Novembre 2014 (e sulle quali il PE si pronuncerà nel 2015). D'altra parte, la situazione di gestione sostanziale degli affari correnti da parte delle cariche istituzionali in scadenza offre alla Presidenza italiana un margine di manovra più ampio per definire l'ordine del giorno delle varie riunioni formali ed informali e per prendere nuove iniziative in attesa del rinnovo delle cariche istituzionali. Al di là del suo ruolo di "facilitatore" nella nomina dei nuovi responsabili istituzionali e di gestione dei lavori dei Consigli dei Ministri già programmati per il semestre, la presidenza italiana potrebbe avere la responsabilità di lanciare alla fine dell'anno la procedura prevista dall'art. 48 del Trattato di Lisbona per una nuova riforma dei trattati nel caso in cui le risposte dei 28 Stati membri al questionario che sarà inviato nel

mese di Luglio dalla Presidenza italiana mostrassero che esiste una volontà politica sufficiente da parte della maggioranza dei paesi membri per rafforzare la governance economica della zona Euro e per trovare una soluzione istituzionale al problema della "differenziazione" tra i paesi disposti a nuovi trasferimenti di competenze nel quadro di una vera e propria Unione economica e monetaria e i paesi che, come il Regno Unito, chiedono il "rimpatrio" a livello nazionale di alcune competenze già trasferite all'Unione europea.

5.2. Le priorità italiane e le opportunità per le Regioni.

Intervento di Alberto Cutillo² (abstract).

5.2.1. Profili organizzativi.

Dal 1 luglio al 31 dicembre 2014 l'Italia eserciterà la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea. In questa ottica, è operativa da metà settembre 2013, presso il MAE, la Delegazione per l'Organizzazione del Semestre di Presidenza, che ha il compito di “assolvere a tutti gli adempimenti necessari per l'organizzazione della Presidenza stessa”.

L'impegno della macchina organizzativa consisterà nella pianificazione e realizzazione dei numerosi eventi da svolgere in Europa ed in Italia sotto l'egida della Presidenza italiana: sessioni ordinarie ed informali dei Consigli settoriali, un ampio numero di riunioni preparatorie a livello di alti funzionari, nonché il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'ASEM (Asia–Europe Meeting) in programma nell'autunno del 2014.

La maggior parte dei Consigli informali ed il Vertice ASEM si terranno a Milano, per evidenziare la continuità fra alcune priorità strategiche della Presidenza ed il tema dell'EXPO 2015, “nutrire il Pianeta-energia per la vita”.

Per ognuno degli eventi in Italia la Delegazione curerà l'allestimento delle sedi, l'accoglienza e l'ospitalità delle delegazioni, la predisposizione di idonei impianti e servizi, nonché – di concerto con le Autorità competenti – le misure relative alla sicurezza ed all'ordine pubblico.

Allestire la cornice logistica e protocollare di questa “vetrina” delle eccellenze italiane richiederà un forte impegno organizzativo, così come risorse adeguate al nostro livello d'ambizione, nell'ordine di circa 50 milioni di €.

5.2.2. Contenuti del Programma.

I temi della crescita e dell'occupazione saranno al centro del nostro programma. Continuerà inoltre il processo di riforma dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), nel solco dei quattro “building block” individuati nel rapporto Van Rompuy di giugno 2012. Se saranno rispettate le scadenze già delineate, il Semestre di presidenza italiana coinciderà con una fase decisiva per la messa in opera dei due pilastri dell'Unione Bancaria: il Meccanismo Unico di Vigilanza Bancaria (SSM) – la cui piena operatività è prevista per l'ottobre 2014 – ed il “Single Resolution Mechanism” (SRM) – l'adozione definitiva della proposta legislativa della Commissione è attesa entro la primavera 2014.

² A cura di Alberto Cutillo – Ministro plenipotenziario, Vice Direttore DG Unione Europea e Direttore Centrale Integrazione europea Ministero Affari esteri. Le opinioni espresse sono quelle personali del relatore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

Una volta noto il nuovo quadro istituzionale dell’Unione nel secondo semestre 2014, la Presidenza italiana intende mettere al centro della propria agenda il tema del futuro dell’integrazione europea. L’approfondimento dell’integrazione dell’UEM, realizzato nel corso dell’ultimo biennio, rende ineludibile la ricerca di soluzioni istituzionali che ne rafforzino la legittimazione democratica. In tale prospettiva, l’Italia intende adoperarsi per la definizione di un percorso di riforma che riconduca a sintesi i diversi stimoli al rinnovamento attualmente provenienti dall’interno dell’Unione.

Saranno inoltre cruciali nel nostro semestre di Presidenza le tematiche di azione esterna, anche nella prospettiva dell’ulteriore allargamento dell’Unione; i flussi migratori nel Mediterraneo, dove l’Italia intende promuovere una concreta solidarietà europea nei confronti degli Stati membri maggiormente esposti alle pressioni migratorie.

Il nostro Semestre di Presidenza sarà infine un’occasione per valorizzare in ambito europeo la questione dello sviluppo sostenibile, ed in particolare le implicazioni del tema “Nutrire il Pianeta: energia per la vita”, su cui si incentrerà l’EXPO di Milano nel 2015.