

DOCUMENTI IAI

LE PROSPETTIVE DELLA CONVENZIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA: ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PROBLEMATICHE ISTITUZIONALI

BACKGROUND PAPER

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Documento presentato in occasione della conferenza su "Le prospettive della convenzione sul futuro dell'Europa: i temi chiave. Incontro tra i Rappresentanti delle Istituzioni Europee e i Rappresentanti Italiani alla Convenzione

Roma, Palazzo Rondinini, 6 maggio 2002

LE PROSPETTIVE DELLA CONVENZIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA: ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PROBLEMATICHE ISTITUZIONALI

BACKGROUND PAPER

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

1. Premessa

Le quattro riforme dei trattati dell'Unione Europea che sono state realizzate dal 1986 ad oggi hanno avuto tutte la loro ragion d'essere nella palese inadeguatezza delle istituzioni e delle procedure comunitarie ad affrontare le problematiche interne irrisolte (mercato unico, Euro, liberalizzazione, ecc.) e le nuove sfide esterne (crisi nell'Est Europa, aumento della pressione migratoria ecc.).

Così con l'Atto Unico dell'86 si sbloccava il completamento del mercato interno (ritorno al voto a maggioranza qualificata), rispondendo, nel contempo, alle esigenze di partecipazione democratica del Parlamento Europeo eletto con suffragio diretto dal 1979 (poteri pre-legislativi).

La Conferenza Intergovernativa di Maastricht (1991) chiudeva il cerchio del mercato unico con il varo dell'Uem e rispondeva alle nuove sfide della sicurezza europea con l'avvio della Pesc e della cooperazione negli affari interni e giustizia.

Il Trattato di Amsterdam (1997) confermava l'urgenza di un ruolo unitario dell'Europa nel mondo con il varo dell'Euro, l'approfondimento della Pesc e l'avvio della comunitarizzazione del terzo pilastro.

L'ultima Conferenza Intergovernativa di Nizza (2001) infine avrebbe dovuto completare il lavoro di Amsterdam, adattando le istituzioni dell'Unione all'impatto dell'allargamento. Tuttavia, le decisioni adottate a Nizza in materia istituzionale sono subito apparse incomplete e inadeguate: è significativo che nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea approvata al successivo Consiglio Europeo di Laeken siano state menzionate, fra gli argomenti da affrontare nuovamente, alcune cruciali questioni istituzionali che i Quindici avevano in precedenza dichiarato di aver risolto a Nizza. Negli ultimi mesi è venuta crescendo la consapevolezza che occorra procedere a nuovi adattamenti delle istituzioni europee le cui modalità di funzionamento già oggi appaiono largamente insoddisfacenti e che ancor più lo sarebbero in un'Unione allargata.

In effetti, al di là delle sfide interne ed esterne, è proprio l'allargamento ad aver costituito il fattore determinante dei successivi adattamenti dei Trattati. Già nel 1973, al tempo del primo ampliamento da Sei a Nove, si erano dovute prendere alcune misure di aggiornamento istituzionale, pur senza toccare formalmente i trattati, come la creazione del Consiglio Europeo (1974) e la concessione di poteri di bilancio al Parlamento Europeo (1975). L'allargamento del 1985 ai Paesi Iberici e, qualche anno prima alla Grecia, spingeva al ritorno al voto a maggioranza qualificata, lasciando cadere il vecchio compromesso di Lussemburgo. L'ulteriore crescita a Quindici si accompagnava a misure di rafforzamento dell'Unione economica e alla parziale estensione di procedure comunitarie, e in particolare il voto a maggioranza qualificata, alla Pesc e al pilastro degli affari interni e giustizia.

L'entrata nell'Unione dei prossimi candidati non può non indurre a una verifica sia dei compiti e degli obiettivi dell'Unione sia del suo assetto istituzionale e delle sue

modalità di funzionamento. Al di là, quindi, di adattamenti minori dei Trattati, quali quelli varati senza particolare fantasia e coraggio a Nizza, occorre ora riprendere in considerazione le questioni centrali relative alla forma di governo e alle procedure decisionali. Nel giro di pochi anni bisognerà affrontare a 25, e non più a 15, le questioni ancora irrisolte relative ad alcune fondamentali politiche dell'Unione: il completamento dell'Unione economica e monetaria, la ridefinizione del bilancio comunitario, la sicurezza interna ed esterna, compresa la difesa, il ruolo internazionale economico e politico dell'Unione. In altre parole, l'intera gamma delle competenze dell'Unione e non solo punti specifici di questa o quella parte del Trattato. Il pacchetto di riforme approvate a Nizza è ben lungi dall'assicurare un adeguato funzionamento delle istituzioni in un'Unione allargata (alcune di esse avrebbero paradossalmente l'effetto di complicare ulteriormente il sistema di governo dell'Unione). Così l'Unione rischia, in assenza di incisive riforme istituzionali, una perdita ulteriore di capacità d'azione, se non una vera e propria paralisi decisionale.

2. Finalità e criteri ispiratori dell'Unione

In una riforma di così ampia portata entrano in discussione anche le finalità e la natura dell'Unione, nonché i criteri su cui basare i necessari adattamenti istituzionali.

È possibile definire le finalità dell'Unione sulla base della Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea approvata a Laeken nel dicembre 2002:

- sul piano interno, la UE, oltre ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno e della moneta unica, è chiamata a “rispondere alle attese dei cittadini”, assumendosi maggiori responsabilità in materie quali la giustizia ed il controllo dei flussi migratori. C'è una diffusa percezione che l'Unione debba occuparsi di questioni generali, lasciando a Stati membri ed autonomie locali la gestione degli aspetti più specifici;
- sul piano esterno, l'Unione Europea deve “svolgere un nuovo ruolo nel mondo globalizzato”, divenendo più attiva nelle questioni di politica estera, di sicurezza e di difesa e coordinando in modo più efficace ed incisivo le proprie azioni nei diversi teatri di crisi.

Appare indispensabile, inoltre, determinare i criteri portanti di un'Unione di Stati che miri a un'integrazione più avanzata. L'azione dell'UE dovrà essere caratterizzata:

- da un maggior grado di **trasparenza**, che deve tradursi innanzitutto in una più chiara suddivisione delle competenze tra Unione e Stati membri, al fine di rendere più diretto il rapporto tra istituzioni e cittadini e facilitare l'individuazione delle responsabilità nella costruzione comunitaria. Ma il problema si pone anche al livello delle singole istituzioni. Le modalità di funzionamento di alcuni organi, a partire dal Consiglio e dalla Commissione, vanno trasformate in modo da renderne le attività e la responsabilità delle decisioni più trasparenti per i cittadini;
- da una maggiore **efficacia** del processo decisionale, che deve esplicitarsi principalmente nell'estensione tanto del voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri quanto della codecisione legislativa del Parlamento Europeo. Fondamentale è inoltre che vengano assicurati nuovi legami funzionali tra Consiglio e Commissione e, in generale, tra gli organi, compresi quelli di nuova istituzione, che operano in ambiti complementari o contigui. Si pone altresì l'esigenza di

semplificare e dare maggiore organicità al sistema delle formazioni specializzate del Consiglio e di ridurre i membri della Commissione e del Parlamento. Andrebbero rafforzati gli organi deputati, nei vari ambiti istituzionali, alla programmazione e al coordinamento;

- da un rafforzamento della **coerenza** tra i tre pilastri della costruzione europea, con particolare riferimento ad un miglior coordinamento tra i diversi aspetti delle relazioni esterne dell'Unione. Quest'ultima potrà finalmente diventare un attore globale, capace di parlare con una sola voce sulla scena internazionale, soltanto rendendo più efficienti ed integrate le proprie strutture operative in tutti quegli ambiti, quali il commercio, la cooperazione allo sviluppo, la gestione civile e militare delle crisi, oltre all'azione diplomatica classica, attraverso cui si esplica la sua proiezione esterna.

3. Centralità delle questioni istituzionali

I quattro punti indicati come prioritari dalla Dichiarazione sul futuro dell'Europa, approvata a Nizza in vista della prossima riforma del Trattato, non solo non apparivano esaustivi, ma toccavano solo alcune delle problematiche fondamentali che l'Unione dovrà affrontare, specie dopo il nuovo allargamento.

Il successivo Consiglio Europeo di Laeken ha cercato quindi di porre rimedio a tale insufficienza, ampliando notevolmente l'agenda dei temi da trattare nell'ambito della Convenzione. Centrali sono rimaste problematiche come la suddivisione delle competenze o il ruolo dei Parlamenti nazionali, punti critici dell'attuale equilibrio di poteri fra Unione e Stati nazionali. La stessa Carta dei diritti riveste un significato fondamentale sia come segnale ai Paesi terzi che come contributo allo stesso processo di integrazione interno, dando all'Unione quella specificità "sovranzionale" che la distingue da altre organizzazioni internazionali.

D'altronde anche l'agenda "larga" di Laeken non aiuta molto ad individuare le tematiche istituzionali di prioritaria importanza. Una soluzione efficace di tali questioni dipende in larga parte dal diverso assetto che si determinerà fra ruolo dei governi, poteri delle istituzioni comunitarie e relativi meccanismi decisionali: in altre parole dalla forma di governo dell'Unione e dalle procedure decisionali che verranno adottate per rispondere ai criteri sopra ricordati di trasparenza, efficacia e coerenza.

La forma di governo dell'Unione rappresenta quindi uno degli argomenti centrali su cui dovrà cimentarsi prima la Convenzione e poi la Conferenza intergovernativa. Essa può essere vista sotto due profili:

- **L'equilibrio istituzionale fra Consiglio, Commissione e Parlamento Europeo.** Con il passare degli anni e le successive riforme dei trattati, il baricentro delle relazioni fra questi organismi ha subito profonde oscillazioni e deviazioni dall'alveo originario. Il sistema è oggi estremamente complesso e poco trasparente, ma soprattutto poco efficace: la prospettiva dell'allargamento richiede un ripensamento di tale sistema.
- **La saldatura (e di nuovo l'equilibrio) fra attività comunitarie e ruolo internazionale dell'Unione.** Si tratta di affrontare il tema della coerenza delle relazioni fra istituzioni che svolgono il proprio ruolo in un ambito prettamente comunitario, in particolare Commissione e Parlamento Europeo, e quelle più chiaramente intergovernative, come il Consiglio Affari Generali, l'Alto

Rappresentante per la Pesc e gli altri organi che intervengono, a vario titolo e a differenti livelli, nel processo di formazione della Pesc.

In questo contesto dovranno essere affrontate un insieme di problematiche, come le competenze e i poteri delle singole istituzioni, nonché i meccanismi decisionali. Occorre parallelamente riconsiderare le modalità delle cooperazioni rafforzate, essenziali per fare procedere alcune iniziative sia nel campo della politica estera che in quello della sicurezza.

4. Proposte di riforma

Le istituzioni

Allo stato attuale sono in discussione diverse proposte di riforma delle istituzioni, che mirano a una migliore definizione dei loro rispettivi ruoli, strutture interne e modalità di funzionamento. Senza alcuna pretesa di completezza, l'intento della rassegna qui presentata è di evidenziare le proposte che appaiono più aderenti ai criteri sopra esposti. Non tutte le proposte, fra il resto, richiedono una riforma del Trattato, ma si possono adottare con regolamenti del Consiglio. L'importante è che esse rispondano ad un obiettivo di coerenza complessiva del sistema decisionale dell'Unione.

A. Consiglio

- Abolizione della Presidenza a rotazione o drastica riduzione delle sue competenze

Un gruppo di proposte mira a superare gli inconvenienti del sistema di Presidenza a rotazione, che ha costituito un fattore di discontinuità sia nella definizione e attuazione del programma di lavoro del Consiglio sia nella rappresentanza esterna dell'Unione.

- È stato proposto di abolire il sistema di rotazione semestrale della Presidenza, riservando l'elaborazione del programma di lavoro, dell'agenda delle riunioni del Consiglio e, in genere, le funzioni di coordinamento ad un Consiglio Affari Generali dotato di una nuova composizione (v. infra), nonché ad un Segretariato generale del Consiglio rafforzato. In tal caso, le diverse formazioni del Consiglio potrebbero essere presiedute da rappresentanti di vari paesi – secondo un principio di equilibrio su base nazionale – con un mandato che potrebbe durare 2-3 anni. L'abolizione della Presidenza di turno richiederebbe probabilmente anche l'elezione del Presidente dell'Unione per un periodo analogo.
- Una proposta meno radicale è di limitare gli incarichi della Presidenza di turno alla supervisione generale dell'attuazione di un programma di lavoro comune, che verrebbe adottato da un gruppo di presidenze successive, ed alla ricerca delle soluzioni di compromesso di volta in volta necessarie al raggiungimento di un accordo. Tale sistema permetterebbe una pianificazione a lungo termine ed una migliore definizione delle priorità, garantendo anche una maggiore continuità al vertice dell'Unione. Le funzioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune

e la rappresentanza esterna dell'Unione verrebbero assunte dall'Alto Rappresentante per la Pesc (v.infra, alla parte dedicata alla Politica estera e di sicurezza comune).

- Riforma del funzionamento interno del Consiglio dei Ministri

Fra le proposte miranti al miglioramento del sistema di funzionamento del Consiglio dei Ministri meritano di essere segnalate le seguenti:

- Sdoppiamento del Consiglio Affari Generali in due formazioni distinte: (i) la prima, composta dai Vice Primi Ministri o Ministri per gli Affari europei, che conserverebbe il ruolo di coordinamento orizzontale tra le politiche dell'Unione, con l'incarico di preparare le riunioni del Consiglio europeo; (ii) l'altra, composta dai Ministri degli Esteri, che diverrebbe un vero e proprio "Consiglio per le Relazioni Esterne".
- Riduzione del numero delle formazioni specializzate del Consiglio ed accorpamento funzionale delle aree di competenza.
- Introduzione di una distinzione tra le sessioni del Consiglio: quelle che vertono su questioni legislative andrebbero rese pubbliche; le sessioni nelle quali vengono assunte decisioni esecutive o inerenti alla Pesc, invece, dovrebbero rimanere confidenziali. Sempre in linea con una maggiore trasparenza del processo decisionale, inoltre, l'accesso ai documenti del Consiglio andrebbe maggiormente facilitato.

Testi di riferimento:

1. Rapporto del Segretario Generale del Consiglio Javier Solana sul tema "Preparare il Consiglio all'allargamento", presentato al Consiglio europeo di Barcellona – 15/16 marzo 2002
2. Lettera congiunta di Tony Blair e Gerhard Schroeder a José Maria Aznar, Presidente di turno dell'Unione, sulla riforma del Consiglio europeo – febbraio 2002
3. Memorandum del governo svedese a José Maria Aznar, Presidente di turno dell'Unione, sulla riforma del Consiglio dei Ministri – marzo 2002
4. Steven Everts, "Shaping a credible EU foreign policy", Centre for European Reform (CER) – febbraio 2002
5. Risoluzione del PE sulla riforma del Consiglio - ottobre 2001
6. Michel Barnier, "Why Europe matters"– ottobre 2001
7. Guillaume Durand, "The need for Council reform", The European Policy Centre (EPC) – ottobre 2001

B. Commissione

Al fine di potenziare l'autonomia e la capacità di azione della Commissione è stata avviata una discussione sui seguenti temi:

- Modifica della composizione della Commissione

Per evitare che, in seguito all'allargamento, la Commissione diventi un organo sempre più pletorico, impacciato nell'azione e difficile da governare, occorre ridurre il numero dei membri, superando la regola in base alla quale ciascuno stato ha diritto ad almeno un commissario. Un numero di 15, massimo 20 commissari, appare adeguato. Si tratta naturalmente di adottare un sistema di rotazione che assicuri un'equa rappresentanza nazionale.

- Revisione della modalità di nomina del Presidente

Con un'eventuale elezione a suffragio popolare diretto il Presidente della Commissione acquisirebbe probabilmente un profilo troppo marcatamente politico. Ciò appare difficilmente compatibile con i compiti di controllo e mediazione propri della Commissione e dello stesso Presidente. Si può tuttavia modificare l'attuale procedura di nomina del Presidente in modo da rafforzare il ruolo del Parlamento Europeo. La designazione dei candidati potrebbe essere effettuata dai partiti politici europei in occasione delle elezioni del Parlamento Europeo o dei Parlamenti nazionali. L'Assemblea parlamentare potrebbe quindi procedere al voto, a maggioranza semplice o qualificata. Essa avrebbe quindi l'ultima parola in merito alla nomina del Presidente della Commissione. In alternativa, l'esito finale della votazione in seno al Parlamento potrebbe essere sottoposta all'approvazione del Consiglio Europeo.

- Rafforzamento dei poteri del Presidente

Un rafforzamento del ruolo del Presidente della Commissione si potrebbe realizzare affidandogli la scelta autonoma dei commissari o, in alternativa, la facoltà di proposta nella fase di selezione dei commissari, lasciando al Consiglio europeo il potere finale di nomina. Si potrebbe inoltre conferire al Presidente il potere di decidere le dimissioni di un Commissario anche senza previa approvazione del collegio.

Testi di riferimento:

1. Ben Hall, *“European governance and the future of the Commission”*, Centre for European Reform (CER) – maggio 2000
2. Giovanni Grevi, *“The future role of the European Commission”*, The European Policy Centre (EPC), - marzo 2002
3. Giovanni Grevi, *“A strong President for a strong Commission”*, The European Policy Centre (EPC), - ottobre 2001
4. Michel Barnier, *“Why Europe matters”* – ottobre 2001
5. Risoluzione del Parlamento europeo contenente le proposte del PE alla Conferenza intergovernativa – aprile 2000
6. Sandro Gozi, *“Does the EU institutional triangle have a future?”*, The International Spectator – n.1 / 2001

C. Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali

Le proposte relative ad un potenziamento del ruolo e delle prerogative del PE, nonché alla riforma della sua composizione e del sistema elettorale, nascono dall'intento di

colmare il deficit democratico dell'Unione. Si pone parallelamente il problema di attribuire ai Parlamenti nazionali una posizione più rilevante nell'architettura europea.

- Estensione della procedura di codecisione (v. infra, alla parte dedicata alle procedure decisionali)
- Rafforzamento del ruolo del Parlamento Europeo nella procedura di nomina del Presidente della Commissione (v. supra, al punto B relativo alla Commissione)
- Modifica della composizione del PE:
 - riduzione del numero dei parlamentari stabilito a Nizza, tornando al limite di 700 fissato in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.
 - rispetto del principio di allocazione proporzionale dei seggi fra gli Stati in base alla popolazione, con un minimo di 4 seggi per ogni Stato. Le decisioni adottate al riguardo a Nizza sono politicamente insostenibili in quanto penalizzanti per i nuovi membri.
- Revisione del sistema di elezione

È cresciuto il consenso attorno all'ipotesi di creare una circoscrizione elettorale europea da affiancare a quelle nazionali, con la possibilità per ogni elettore di avere a disposizione due suffragi: uno per le liste nazionali, l'altro per le liste europee.

Potrebbe essere inoltre adottata una procedura elettorale uniforme per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo nelle circoscrizioni nazionali.

- Ruolo dei Parlamenti nazionali

Al fine di garantire una maggiore partecipazione delle assemblee legislative nazionali al processo decisionale dell'Unione, si dovrebbe innanzitutto favorire l'instaurazione di un legame più stretto ed efficace con il Parlamento Europeo. Una più assidua consultazione e collaborazione tra queste istituzioni potrebbe avvenire in seno alla Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari (Cosac), che già oggi rappresenta un importante forum per il confronto tra istanze nazionali ed europee e la riflessione comune. L'attribuzione di una maggiore valenza a tale meccanismo di cooperazione interparlamentare accrescerebbe la capacità di elaborazione comune e di indirizzo delle componenti parlamentari su temi che riguardano in modo più diretto i cittadini europei, preferibilmente nella fase immediatamente precedente a quella dell'assunzione formale delle decisioni. Alla Cosac potrebbe essere anche attribuita la facoltà di appellarsi alla Corte di Giustizia per ottenere il rispetto della divisione delle competenze tra Unione e stati membri.

Appare, al contrario, sconsigliabile l'idea di costituire una Seconda Camera composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, le cui competenze sarebbero difficilmente individuabili e la cui istituzione introdurrebbe un ulteriore elemento di complessità nel processo decisionale.

Testi di riferimento:

1. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea – dicembre 2001
2. Risoluzione del Parlamento Europeo sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione – novembre 2001
3. Risoluzione del Parlamento Europeo sulle relazioni tra il PE e i Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea – febbraio 2002
4. Guillaume Durand, “*National Parliaments*”, The European Policy Centre (EPC) – febbraio 2002
5. Risoluzione del Parlamento Europeo contenente le proposte del PE alla Conferenza intergovernativa – aprile 2000
6. Michel Barnier, “*Why Europe matters*” – ottobre 2001
7. Maria Valeria Agostini, “*The role of National Parliaments in the future EU*”, The International Spectator – n. 4 / 2001

La politica estera e di sicurezza comune (Pesc)

La Pesc è tra le politiche comuni dell'Unione quella che necessita maggiormente di una serie di riforme che ne accrescano l'efficacia, la continuità e la credibilità. Le proposte di seguito illustrate affrontano vari aspetti del problema. In alcuni casi sono complementari, in altri alternative fra loro. Pur mirando agli stessi obiettivi, e cioè elevare il profilo dell'Unione sulla scena internazionale, assicurando maggiore incisività e coerenza alla sua azione esterna, hanno implicazioni differenti per l'assetto istituzionale dell'Unione. Pertanto, laddove le opzioni si presentano come alternative, il criterio di scelta è dato anche dal modello istituzionale che si intende privilegiare.

- Creazione di una nuova formazione del Consiglio per le relazioni esterne (v. supra, al punto A relativo al Consiglio)
- Potenziamento del ruolo dell'Alto Rappresentante
 - Il Trattato di Amsterdam non ha dotato la figura dell'Alto Rappresentante per la Pesc di un chiaro potere di iniziativa. Inoltre, L'Alto Rappresentante non è stato dotato né di un proprio bilancio, né di una struttura organizzativa indipendente. Per porre rimedio a tali carenze, che hanno limitato l'efficacia delle azioni di politica estera dell'Unione, si dovrebbe fornire all'ufficio dell'Alto Rappresentante una dotazione finanziaria autonoma e un personale di supporto sufficienti a far fronte alle diverse necessità legate allo svolgimento dei suoi incarichi.
 - Lo stesso Trattato di Amsterdam, pur codificando la prassi di nominare dei rappresentanti speciali dell'Unione in zone di crisi, con l'obiettivo di rafforzare la presenza europea sulla scena internazionale e migliorare l'efficacia dell'azione politica e diplomatica dell'Unione, non ne ha affidato né la scelta, né la nomina formale all'Alto Rappresentante. Inoltre, non è stata prevista alcuna forma di responsabilità del rappresentante speciale nei confronti dell'Alto Rappresentante. Il potere di nomina dei rappresentanti speciali dovrebbe invece essere attribuito all'Alto Rappresentante, o, in alternativa, continuare ad essere esercitato dal Consiglio, ma su proposta dell'Alto Rappresentante. Ciò realizzerebbe il

presupposto per un sostanziale spostamento del baricentro della responsabilità politica degli rappresentanti speciali nella direzione dell'Alto Rappresentante, ma soprattutto darebbe luogo ad un primo embrione di "rete diplomatica" in dotazione all'Alto Rappresentante.

- Al fine di chiarire la questione delle complesse relazioni funzionali tra tutti gli organi impegnati in ambito Pesc, andrebbero precisati i rapporti funzionali tra l'Alto Rappresentante gli altri organi che fanno capo al Consiglio da un lato, e la Commissione, responsabile per aspetti altrettanto importanti delle relazioni esterne dell'Unione, dall'altro. Alcuni ritengono che la soluzione più indicata a risolvere i problemi derivanti dalla mancata convergenza tra le diverse politiche esterne dell'Unione sia la fusione tra la carica di Alto Rappresentante per la Pesc e quella di Commissario per le Relazioni Esterne in un unico organo responsabile per l'azione esterna dell'Unione. In questo modo l'Unione incrementerebbe la simmetria tra i suoi poteri esterni ed interni, e ne risulterebbero favorite sia la coerenza tra i diversi pilastri del sistema comunitario, che, in particolare, le funzioni del PE, che al momento risulta quasi completamente escluso da ogni potere effettivo in ambito Pesc. L'integrazione delle funzioni dell'Alto Rappresentante nella Commissione, con uno status speciale adeguato ai bisogni della sicurezza e della difesa, rappresenterebbe una fase transitoria in attesa di una completa comunitarizzazione della Pesc, ipotesi con cui il quadro istituzionale e regolamentare attuale in materia di politica estera è incompatibile. L'Alto Rappresentante verrebbe, quindi, nominato dal Consiglio Europeo, conservando la posizione di responsabilità particolare nei confronti del Consiglio Affari Generali (o di un nuovo Consiglio per le relazioni esterne: v. infra), ma contemporaneamente sarebbe membro della Commissione, eventualmente con la carica di Vice Presidente. Inoltre, la sua nomina dovrebbe essere preventivamente approvata dal Parlamento Europeo. Tale soluzione permetterebbe una gestione più coordinata di tutti gli strumenti di politica estera e di sicurezza a disposizione dell'Unione, rendendo responsabile un unico organo della proiezione esterna dell'Unione. Tuttavia, essa farebbe sorgere una serie di problemi istituzionali di difficile soluzione e rischierebbe di minare l'equilibrio oggi esistente tra Consiglio e Commissione. Appare estremamente complicato, in particolare, conciliare l'istituzione di un Commissario legato al Consiglio da un vincolo di responsabilità personale con il ruolo del Presidente della Commissione e con la stessa natura di organo collegiale della Commissione.
- Una differente proposta, invece, insiste sulla separazione tra le due diverse figure istituzionali, ponendo l'accento su una serie di riforme finalizzate esclusivamente al rafforzamento della carica dell'Alto Rappresentante, che resterebbe comunque inserita nell'ambito del Consiglio. L'Alto Rappresentante, cioè, dovrebbe detenere contestualmente la presidenza del Comitato politico e di sicurezza (Cops) e del nuovo Consiglio per le Relazioni Esterne. Presiedendo la nuova formazione del Consiglio, assumerebbe un ruolo di maggiore rilevanza nel processo di formazione e di deliberazione della politica estera. Presiedendo il Cops, invece, e riferendo, a suo nome, sulle questioni di politica estera ad ogni Consiglio Europeo, l'Alto Rappresentante verrebbe a disporre di un nuovo strumento attraverso il quale coinvolgere direttamente e quotidianamente gli Stati membri nella gestione delle questioni di politica estera o nelle crisi. Ne discenderebbe, inoltre, anche una maggiore legittimazione dello stesso Alto Rappresentante a rappresentare l'Unione nel dialogo con i paesi terzi. Infine, un ruolo meglio definito dell'Alto

Rappresentante all'interno del Cops contribuirebbe in parte a risolvere la mancanza di una vera catena di comando di cui è afflitta attualmente la nascente struttura militare dell'Unione Europea.

- Revisione del sistema della rappresentanza esterna dell'Unione
 - Il tema della rappresentanza esterna dell'Unione si ricollega sia al rafforzamento della figura dell'Alto Rappresentante, sia alle proposte di riforma riguardanti il sistema della Presidenza a rotazione semestrale (v.supra, al punto A relativo al Consiglio). L'Alto Rappresentante e il Presidente di turno dell'Unione, insieme ad un rappresentante della Commissione, e accompagnati talvolta anche dalla Presidenza successiva, fanno parte dell'attuale composizione prevista per la Troika, organo *sui generis* dalla natura spiccatamente intergovernativa. Per quanto tale sistema di rappresentanza diplomatica dell'Unione abbia acquistato nel tempo una certa stabilità, tra le più significative proposte di riforma che mirano ad accrescere e a rendere più riconoscibile la rappresentanza esterna dell'Unione figura quella di abolire la Troika, e attribuire unicamente all'Alto Rappresentante la rappresentanza politica dell'UE sulla scena internazionale. Si può immaginare, in alternativa, una formazione a due, composta dall'Alto rappresentante più un membro della Commissione.
- Modifica della composizione e del metodo di lavoro del Comitato politico e di sicurezza (Cops)
 - I membri del Cops, che rappresenta oggi l'organismo più importante per la guida politico-strategica della politica estera dell'Unione e la gestione delle crisi, sono 15 diplomatici operativi nell'ambito delle rappresentanze degli Stati membri presso l'Unione. Essi intervengono, quindi, ad un livello più alto rispetto ad altri organi europei con competenze di politica estera e di sicurezza. Tuttavia, rimangono aperte alcune importanti questioni. In primo luogo, andrebbero precisati i collegamenti tra il Cops e le altre formazioni politiche e militari del Consiglio. In secondo luogo, lo stesso Cops andrebbe potenziato nella sua composizione, attraverso la sostituzione dei suoi membri direttamente con i rappresentanti permanenti degli Stati membri.
 - Sono state avanzate anche alcune proposte di riforma del metodo di lavoro del Cops. Si è suggerito, in particolare, che il Cops possa funzionare secondo due modelli distinti: seguendo la regola dell'unanimità, nel caso in cui si decida su questioni militari e di politica estera che non coinvolgono politiche comunitarie; con il voto a maggioranza qualificata, quando si tratta di questioni di politica estera in cui interviene anche la Commissione e dell'attuazione delle politiche.
- Creazione di organi comuni Consiglio-Commissione per l'analisi e la pianificazione politica
 - Allo stato attuale gli organi dell'Unione che si occupano di questioni di politica estera, sicurezza e difesa, sono numerosi: essi operano all'interno di diversi quadri giuridici e istituzionali, hanno composizioni e funzioni estremamente differenti, e incidono con intensità variabile sul processo decisionale. Nell'ambito della Direzione Generale per le Relazioni Esterne della Commissione opera un'Unità per

la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi che è responsabile per il coordinamento delle attività della Commissione in materia di politica estera e di sicurezza. La Direzione Generale E del Consiglio, invece, ha la competenza generale per le Relazioni Esterne, e condivide i suoi incarichi da un lato con la Cellula di pianificazione politica – che ha a sua volta anche una funzione di raccordo tra l'ufficio dell'Alto Rappresentante e la Direzione per le Relazioni Esterne della Commissione – dall'altro con il Segretariato generale, che prepara gli incontri di organi quali il Coreper, il Cops, altri gruppi di lavoro. Per garantire un maggior grado di coerenza dell'azione politica e, se necessario, militare dell'Unione con le politiche economiche esterne e di aiuto allo sviluppo, sarebbe opportuno creare un organo di analisi e pianificazione che riunisca, su base paritaria, personale proveniente dal Consiglio e dalla Commissione. Si verrebbe così a determinare una fusione tra le due unità di analisi e pianificazione già operanti, fra cui sono finora mancati sia un adeguato scambio di informazioni sia la messa in comune delle rispettive capacità e competenze.

Testi di riferimento:

1. G.Andreani, C.Bertram e C.Grant, “*Europe’s Military Revolution*”, Centre for European Reform (CER) – marzo 2001
2. Steven Everts, “*Shaping a credible EU foreign policy*”, Centre for European Reform (CER) – febbraio 2002
3. Heather Grabbe, “*Preparing the EU for 2004*”, Centre for European Reform (CER) – dicembre 2001
4. Risoluzione del Parlamento Europeo contenente le proposte del PE alla Conferenza intergovernativa – aprile 2000
5. Risoluzione del Parlamento Europeo sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione – novembre 2001

Le procedure decisionali

Le principali proposte di riforma relative ai meccanismi decisionali dell'Unione riguardano essenzialmente il rafforzamento e l'estensione di tre procedure fondamentali per lo sviluppo delle istituzioni europee nella direzione di una crescente sovranazionalità, e per il progressivo avvicinamento di tutte le principali politiche europee al metodo comunitario.

- Con l'allargamento dell'Unione a 25 membri e le conseguenti difficoltà a raggiungere un accordo sulle questioni più importanti appare indispensabile estendere il voto a maggioranza qualificata innanzitutto a tutte le materie rientranti nel primo pilastro, in particolare quelle relative alle politiche fiscali e sociali. Inoltre, un'analogha esigenza si pone anche per gli altri due pilastri che non possono rischiare di essere paralizzati dal potere di veto di singoli Stati. È opportuno quindi che il voto a maggioranza qualificata si applichi ad un numero sempre più ampio di decisioni prese nel quadro della Pesc, oltre che a tutte le decisioni riguardanti

cariche istituzionali. La regola dell'unanimità andrebbe di conseguenza limitata alle sole decisioni di carattere costituzionale.

- Parallelamente, la procedura di codecisione del Parlamento Europeo andrebbe estesa a tutte le politiche comunitarizzate.
- Infine, lo strumento delle cooperazioni rafforzate andrebbe esteso anche al settore della difesa, esplicitamente escluso dalle fattispecie di applicazione previste dal Trattato di Nizza. Tale soluzione può costituire, infatti, l'unica risposta valida alle resistenze di alcuni Stati membri ad intraprendere una più stretta integrazione in ambito militare e, più in generale, al rischio di blocchi decisionali che è particolarmente acuto in questo ambito di cruciale importanza per il ruolo internazionale dell'Unione.