



I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, in italiano scritte da uno o più autori – ricercatori dell'Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.

COLLEGIO EUROPEO DI PARMA, CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA NUOVA COSTITUZIONE DELL'UNIONE E IL FUTURO DEL PARLAMENTO EUROPEO



ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**COLLEGIO EUROPEO DI PARMA, CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

**LA NUOVA COSTITUZIONE DELL'UNIONE
E IL FUTURO
DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Questo Quaderno è stato realizzato con la collaborazione del Collegio europeo di Parma, del Centro Studi sul Federalismo, Torino; e con il sostegno della Compagnia di San Paolo, della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio e di WaluEurope

Autori

Luciano Bardi, *Professore di relazioni internazionali, Università degli Studi di Pisa*

Marco Clementi, *Docente di relazioni internazionali, Università di Pavia*

Udo Diedrichs, *Senior Research Fellow, Department of Political Science, University of Cologne*

Brendan Donnelly, *Director, Federal Trust for Education and Research, London*

Marinella Neri Gualdesi, *Docente di storia dell'integrazione europea, Università degli Studi di Pisa*

Francesca Longo, *Professore di politica comparata, Università di Catania*

Antonio Padoa Schioppa, *Professore di storia del diritto medievale e moderno, Università di Milano; Presidente, Centro Studi sul Federalismo di Torino*

Cesare Pinelli, *Professore di diritto costituzionale italiano e comparato, Università degli Studi di Macerata*

Franco Pizzetti, *Professore di diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino*



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

Indice

Prefazione	5
-----------------------------	----------

Saggi

1. I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale, di <i>Cesare Pinelli</i>	9
2. The European Parliament and European Integration, di <i>Brendan Donnelly</i>	17
3. Il Parlamento europeo e i partiti politici, di <i>Luciano Bardi</i>	23
4. The European Parliament in Cfsp: More than a Marginal Player? di <i>Udo Diedrichs</i>	35
5. Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo, di <i>Francesca Longo</i>	47
6. L'evoluzione della politica estera e di sicurezza dell'Ue nel nuovo scenario internazionale, di <i>Marco Clementi</i>	59

Interventi

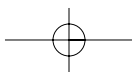
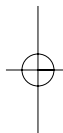
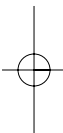
1. Il nuovo trattato costituzionale e il futuro dell'Ue, di <i>Antonio Padoa Schioppa</i> . .	71
2. Il nuovo ruolo del Parlamento europeo, di <i>Marinella Neri Gualdesi</i>	75
3. Il Parlamento europeo e i partiti politici: qualche riflessione, di <i>Franco Pizzetti</i> .	81

Appendice

Rapporto finale della conferenza "La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea e il ruolo del Parlamento europeo", Parma, 26-27 marzo 2004	87
Rapporto finale della conferenza "La nuova Costituzione dell'Europa e il futuro del Parlamento Europeo nell'Unione allargata", Torino, 23 - 24 aprile 2004	95

Documenti

Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa: disposizioni sul Parlamento europeo	107
Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea	111
Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità	113
Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e sulla Conferenza intergovernativa	115
Statuto dei Partiti politici europei	123



Prefazione

Negli ultimi anni l'Istituto Affari Internazionali (IAI) ha condotto un ampio programma di studi sulla più recente evoluzione e il futuro dell'Unione europea, facendo leva in primo luogo sulla sua consolidata esperienza di ricerca in questo settore della politica internazionale, ma avvalendosi anche dell'apporto di idee e analisi di numerosi altri istituti e centri di ricerca italiani e di altri paesi europei, nonché del sostegno di varie istituzioni pubbliche e private, fra cui la Compagnia di San Paolo, la Commissione europea e il Ministero degli Affari esteri.

Grazie a questa articolata rete di collaborazioni sono state realizzate una serie di iniziative volte a promuovere il dibattito nazionale sul ruolo e le prospettive di trasformazione dell'Ue: incontri – sia seminari fra esperti che conferenze pubbliche – in varie città italiane, un cospicuo numero di *papers* di ricerca e di *policy papers*, rapporti periodici sugli orientamenti dei governi e dell'opinione pubblica dei paesi dell'Unione, un sito web specializzato www.Europa2004.it, attraverso il quale si è fornita un'informazione dettagliata e continuamente aggiornata su tutte queste attività.

Al centro del programma sono stati due temi di cruciale importanza per lo sviluppo dell'integrazione europea: la riforma dei trattati dell'Unione – sono stati seguiti in tutte le loro fasi sia i lavori della Convenzione europea che i negoziati alla conferenza intergovernativa, valutandone criticamente i risultati - e il processo di allargamento – di cui si sono studiate soprattutto le implicazioni per i meccanismi di funzionamento dell'Ue e per alcune politiche europee (politica estera e di sicurezza, giustizia e affari interni).

Per quanto riguarda il filone di ricerca sulla riforma costituzionale si è scelto sin dall'inizio di focalizzare l'attenzione, in particolare, sul ruolo e i poteri delle istituzioni dell'Unione, tema che, in effetti, si è rivelato ben presto nodale per il raggiungimento di un accordo sul nuovo trattato costituzionale.

In questo contesto, è apparso naturale concentrarsi, nella prima metà del 2004, sulle proposte di riforma del Parlamento europeo, anche in vista delle elezioni di metà giugno per il rinnovo dell'Assemblea di Strasburgo, che per la prima volta si svolgeranno in 25 paesi, coinvolgendo circa ben 340 milioni di cittadini europei. Lo sforzo è stato di esaminare il ruolo attuale e futuro del Parlamento europeo, affrontando nel contempo alcune tematiche che vi sono strettamente connesse: le cause del deficit democratico dell'Unione; le implicazioni del previsto coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo; l'equilibrio all'interno del triangolo istituzionale Parlamento europeo-Commissione-Consiglio; i rapporti tra il Parlamento europeo e i nuovi organi istituzionali previsti dal trattato costituzionale, in particolare il ministro degli Esteri dell'Unione e il presidente eletto del Consiglio europeo; i limiti e le potenzialità dei partiti politici europei alla luce anche del nuovo Statuto che ne fissa i compiti e le modalità di finanziamento.

Sono state così realizzate due conferenze: la prima a Parma, in collaborazione con il Collegio europeo, su “La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea e il ruolo del Parlamento europeo” (26-27 marzo); la seconda a Torino, in collaborazione con il Centro Studi per il Federalismo e il Dipartimento di Studi Politici dell'Università, su “La nuova costituzione dell'Europa e il futuro del Parlamento europeo nell'Unione allargata” (23-24 aprile).

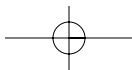
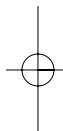
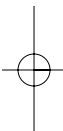
Prefazione

A entrambe le iniziative, che hanno beneficiato anche del sostegno della Rappresentanza in Italia della Commissione europea e della Compagnia di San Paolo, hanno partecipato sia studiosi italiani che stranieri. Si è cercato di coinvolgere attivamente nel dibattito soprattutto studenti universitari, dottorandi e giovani ricercatori. A tal fine, è stata attivata una collaborazione anche con WaluEurope, la società che elabora i contenuti del Canale Europa di Tiscali, uno dei più completi strumenti di informazione e aggiornamento sulle tematiche europee. WaluEurope ha realizzato, in particolare, alcuni speciali e forum di dibattito sugli argomenti delle due conferenze.

Questo quaderno raccoglie gli atti della conferenza di Parma e di quella di Torino: i saggi che vi sono stati presentati - in una versione rivista ed aggiornata - e il testo completo di alcuni degli interventi alle tavole rotonde. L'appendice include due rapporti che forniscono la sintesi del dibattito svoltosi nelle due conferenze, nonché gli articoli della proposta di trattato costituzionale specificatamente dedicati al Parlamento europeo e altri documenti rilevanti.

L'auspicio è che questa pubblicazione, che verrà presentata e discussa in una terza conferenza che si svolgerà a Roma il 15 giugno, possa risultare un utile contributo a un ulteriore approfondimento delle questioni costituzionali europee in una fase cruciale della storia dell'Unione, dal cui esito dipenderà il futuro dell'integrazione europea nei prossimi anni.

Saggi



1. I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale

Cesare Pinelli

1. I poteri del Parlamento europeo secondo il vigente diritto dell'Unione: cenni ricostruttivi

All'esame delle disposizioni che il progetto di trattato costituzionale dedica ai poteri del Parlamento europeo, sarà opportuno premettere una sintesi dei poteri ad esso spettanti secondo i trattati vigenti, ed anche delle coordinate di fondo che hanno guidato la Convenzione nel proporre una compiuta riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione.

Si è osservato di recente che la parlamentarizzazione del sistema comunitario e il conseguente incremento dei poteri del Pe "hanno trasformato quest'ultimo da organo quasi decorativo e di scarsa efficacia in un attore importante della vita della Comunità", anche se ciò vale solo nell'ambito del primo pilastro, e ha soltanto ridotto, senza risolverlo, l'annoso problema del deficit democratico dell'Unione¹.

Anche secondo la Corte di giustizia, la partecipazione del Pe alle procedure di decisione delle istituzioni dell'Unione riflette solo in parte "un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di una assemblea rappresentativa"².

Un esame delle attribuzioni del Pe in ordine alle quattro funzioni che connotano il ruolo dei parlamenti negli ordinamenti democratici - legislativa, di bilancio, di indirizzo e ispettiva - dimostra quanto detto.

Le procedure di formazione degli atti legislativi sono ancora distinte in:

- a) procedure di codecisione fra Pe e Consiglio dei ministri, articolate in un massimo di tre fasi ai fini del raggiungimento di una posizione comune;
 - b) procedure di cooperazione, articolate in un massimo di due fasi e che possono concludersi, ove il Pe abbia proposto emendamenti, con un voto difforme del solo Consiglio, purché all'unanimità;
 - c) procedure di consultazione, obbligatoria ma non vincolante del Pe sugli atti comunitari.
- Tali previsioni riguardano peraltro solo il primo pilastro, nell'ambito del quale il Pe è inoltre privo di poteri decisionali nei settori cruciali dell'agricoltura, dell'armonizzazione fiscale e della politica commerciale.

In materia di bilancio, le pur accresciute prerogative del Pe riguardano solo le spese, in evidente deroga al classico principio costituzionale dei moderni parlamenti *no taxation without representation*, e sulle spese obbligatorie decide solo il Consiglio.

Anche i poteri di indirizzo del Pe sono stati notevolmente accresciuti, prima con l'associazione del Pe agli Stati nella nomina della Commissione, poi con l'attribuzione del potere di

¹ G. Carella, *Art. 189*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, risp. 910 e 915.

² CGCE, 29 ottobre 1980, 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, e 139/79, *Maizena c. Consiglio*, *Raccolta di giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado*, risp. 3333 e 3393; più recentemente 5 luglio 1995, C-21/94, *Parlamento c. Consiglio*, *ivi*, I-1827.

Cesare Pinelli

approvare la designazione del Presidente della Commissione da parte del Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Tuttavia l'analogia col modello parlamentare, che pure è stata evocata, rimane parziale ove si consideri che la scelta del Presidente della Commissione risale sostanzialmente ai governi riuniti nel Consiglio europeo.

Infine, per appurare l'incidenza del potere ispettivo del Pe, anch'esso potenziato e oggi previsto con modalità non dissimili da quelle riscontrabili nei sistemi nazionali, occorrerà attenderne qualche prova ulteriore nella prassi.

2. I problemi fondamentali del riassetto istituzionale dell'Unione

Detto questo, sarebbe però sbagliato pensare di poter misurare i passi avanti dell'assetto istituzionale dell'Unione sul metro degli ordinamenti degli Stati membri.

Negli studi sulle forme di governo, noi costituzionalisti siamo soliti rappresentarci la democrazia e l'efficienza delle istituzioni come i due poli di riferimento entro cui collocare, ricostruire e infine classificare i modelli costituzionali storicamente riscontrabili. Ma se proviamo a riferire una simile dicotomia alle procedure decisionali dell'Unione, ci accorgiamo che essa, semplicemente, non funziona. Sono procedure che formano un ginepraio, nel quale rischiano di perdersi non solo i cittadini privi di nozioni giuridiche ma la grande maggioranza dei giuristi non adusi alle *technicalities* del diritto europeo: in casi del genere, le ragioni della democratizzazione e della trasparenza stanno dalla stessa parte delle ragioni dell'efficienza.

Questo è stato infatti, da Maastricht in poi, il grande *leit-motiv* delle proposte di riforma delle istituzioni europee, e soprattutto della Commissione, vera agenzia delle innovazioni nell'Unione: "Democrazia, trasparenza, efficienza, semplificazione, flessibilità" erano, giustamente, parole d'ordine non tra loro contrapposte, ma unite da un filo comune. Perché, allora, nonostante questa consapevolezza e nonostante gli innegabili progressi di Amsterdam, le modifiche finora apportate dai trattati non hanno portato ai risultati sperati? Fondamentalmente per due ragioni, una procedurale, l'altra di contenuto.

Le Conferenze intergovernative, è il meno che si possa dire, non sono la sede più adatta per centrare il duplice obiettivo della democratizzazione e dell'efficienza. Esse si traducono inevitabilmente in un *bargaining* fra delegazioni governative, ciascuna delle quali cerca di aggiungere qualcosa di suo alla portata che sarà servita ai commensali, anche se la digestione di costoro potrà risulterne più o meno gravemente compromessa. Da Maastricht in poi il metodo incrementale, che fino ad allora aveva saputo vivificare lo spirito originario delle istituzioni europee, si era confuso con quel *bargaining*. E la scelta di Laeken nasce anche dalla assoluta necessità di voltare pagina rispetto alla procedura tradizionale di modifica dei trattati, che aveva trovato a Nizza forse il suo punto più basso.

Vi era però anche un aspetto di contenuto da considerare. La democratizzazione delle procedure comportava infatti che si ponesse mano ai rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo.

Si è da tempo osservato che l'assetto delle istituzioni «*tourne résolument le dos à la séparation des pouvoirs telle que l'avait conçue Montesquieu*», giacché «*les auteurs du traité devaient organiser les pouvoirs au sein d'une Communauté qui échappe aussi bien au modèle classique de la fédération qu'à celui de l'organisation intergouvernementale traditionnelle, puisqu'elle est caractérisée par des transferts de souveraineté partiels et progressifs*». Ceci explique d'une part la structure quadripartite retenue (Assemblée, Conseil, Commission, Cour de

I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale

Justice), d'autre part une distribution des fonctions différente de celle que connaît une structure étatique classique»³.

Il tempo trascorso non ha smentito l'osservazione, ed ha casomai mostrato gli effetti perversi della confusione dei poteri di fatto realizzatasi, e che riguarda pure gli atti dell'Unione. A parte la virtuale indistinzione fra atti legislativi ed esecutivi, è come se qualcuno si sia divertito a complicare la vita degli operatori (giuridici e non), fra *regulations*, *soft law*, *guidelines*, strategie, azioni comuni e così via. Con ricadute negative sulla trasparenza della regolazione, sull'efficienza degli apparati chiamati ad applicare gli atti dell'Unione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee. Essa ha finora impedito di far valere le responsabilità di ciascuna istituzione verso l'altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini, e ha vanificato le regole della pubblicità e della maggioranza con riguardo ai lavori del Consiglio operante quale organo legislativo.

Anche questi sono gli effetti di un sistema prodotto da stratificazioni successive di testi di trattati, e naturalmente dai tanti attori istituzionali che hanno avuto interesse a mantenerle così. Non a caso, nel discorso pronunciato il 24 ottobre 2002 al Consiglio europeo di Bruxelles, il Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing ebbe a dire: «Il faut mettre fin à la dérive conceptuelle des années 1990, qui a défigurée le schéma institutionnel des pères fondateurs. Beaucoup ont perdu le schéma initial des institutions». Anche se è difficile sostenere che l'obiettivo fosse davvero di tornare al Trattato di Roma, queste parole fotografano bene la situazione da cui la Convenzione partiva. Riformare l'assetto istituzionale, semplificarlo e possibilmente distinguere al suo interno distinti poteri e corrispondenti responsabilità significava, allo stesso tempo, renderlo più efficiente e più democratico.

Dunque, le analogie con i modelli nazionali non funzionano neppure per la separazione dei poteri. Chiunque di noi pensi a tale principio lo associa alle finalità garantistiche cui lo preordinò Montesquieu e alle modalità con cui ha permeato l'organizzazione costituzionale degli Stati contemporanei. Senonché introdurre il principio di separazione nel sistema dell'Unione non servirebbe tanto a garantire le libertà dei cittadini europei - che in sede comunitaria trovano casomai soddisfacimento attraverso l'indipendenza, sempre rispettata, del potere giurisdizionale dalle istituzioni di indirizzo -, quanto di responsabilità, di pubblicità e di trasparenza. Senza contare che, in un sistema caratterizzato da una perdurante duplice legittimazione - sovranazionale e interstatale - come quello dell'Unione, la previsione di una divisione funzionale tra esecutivo e legislativo dovrebbe concretizzare in congegni e istituti diversi da quelli operanti negli Stati.

La Convenzione si trovava dunque di fronte a un vincolo e ad una necessità. Il vincolo di rispettare l'equilibrio fra la duplice legittimazione di cui si è detto, tradotto dalla Corte di Giustizia in una regola di costante bilanciamento fra le istituzioni del c.d. triangolo (Commissione-Consiglio dei ministri-Parlamento europeo). E la necessità di affrontare i problemi, dal deficit democratico alla confusione di poteri e responsabilità fra legislativo ed esecutivo, che per unanime opinione rendono le istituzioni dell'Unione inadeguate alle ambiziose mete che essa stessa si è proposta.

D'altra parte, la Convenzione aveva per le mani un'occasione che non è esagerato definire storica. Per la prima volta il processo di riforma delle istituzioni abbandonava il metodo incrementale e la flessibilità che l'aveva caratterizzata. Dopotutto, l'esplicita richiesta della Dichiarazione di Laeken di adoperare "un approccio diverso" significava proprio questo: che il

³ J.L. Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, vol. 9, Institut d'Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 1973, 1.

Cesare Pinelli

grado e le forme desiderabili di flessibilità non si riferissero più al metodo di un processo di integrazione e all'architettura di un ordine sovranazionale, bensì al tipo di equilibrio fra stabilità e mutamento che sarebbe scaturito da un disegno costituzionale⁴.

Ma indovinare l'approccio vincente era ben altra impresa. Le proposte di riforma in circolazione tendevano a forzare il vincolo dell'equilibrio istituzionale, ora a favore della componente intergovernativa secondo lo schema dell'Unione di Stati sovrani, ora a favore della componente sovranazionale sulla scia di una mai spenta suggestione federalistica. E se l'ipotesi di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo attraverso la generalizzazione del procedimento di codecisione col Consiglio relativamente agli atti legislativi non incontrava opposizioni insormontabili, non altrettanto poteva dirsi della separazione fra legislativo ed esecutivo.

È precisamente su questo piano che, in seno alla Convenzione, si è fatta strada l'ipotesi di una declinazione del principio di separazione dei poteri diversa da quella che ha storicamente ispirato i modelli organizzativi degli Stati. L'ipotesi, cioè, che fosse necessario e sufficiente conformare a simile principio la struttura interna e le funzioni delle istituzioni che esercitano il potere legislativo ed il potere esecutivo nel presente assetto dell'Unione, in modo da assicurare un diverso reciproco collegamento e una diversa dinamica. Solo a queste condizioni il principio sarebbe stato compatibile con quello dell'equilibrio istituzionale, e grazie alla loro combinazione si sarebbero adeguatamente perseguiti gli obiettivi di democraticità, trasparenza ed efficienza.

Nei lavori della Convenzione e nelle dichiarazioni dei vertici del *Praesidium*, si è perciò affermato il duplice imperativo di non dare vita a nuove istituzioni, e di rafforzare tutte quelle esistenti, inducendole a concentrarsi sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate in vista di una reciproca virtuosa interazione.

3. Le soluzioni avanzate dalla Convenzione con riguardo ai poteri del Parlamento europeo

L'opera di riassetto istituzionale si è conseguentemente proposta di:

- configurare il Parlamento europeo quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;
- distinguere l'attività legislativa del Consiglio dei ministri, affidata a una sede che funga da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione ("Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate in un ridotto numero di formazione del Consiglio stesso;
- rivedere il procedimento di formazione della Commissione in modo da perfezionare i termini del raccordo con il Parlamento europeo;
- razionalizzare, una volta attribuita l'approvazione della generalità degli atti legislativi alla codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio affari legislativi, il sistema degli atti dell'Unione, in particolare con l'affermazione della prevalenza degli atti legislativi sugli atti esecutivi.

Queste linee di massima sono state tradotte in altrettanti enunciati normativi.

Secondo l'art. I-19, par. 1, del progetto di trattato costituzionale licenziato dalla Convenzione, "Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, e funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Esso elegge il presidente della Commissione europea".

⁴ C. Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 203.

I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale

La disposizione va correlata anzitutto all'art. I-23, par. 1, secondo cui il Consiglio legislativo e degli affari generali “delibera, e si pronuncia congiuntamente al Parlamento europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee, conformemente alle disposizioni della Costituzione”. Si generalizza così la procedura di codecisione fra Pe e Consiglio sugli atti legislativi e dunque sparisce la procedura di cooperazione. I poteri consultivi del Pe, che invece il progetto richiama, riguarderanno evidentemente atti diversi da quelli legislativi.

Gli artt. I-52-55 generalizzano la procedura di codecisione anche in ordine alla legge di bilancio, su cui al Pe è per giunta lasciata “l'ultima parola” (art. III-310, par. 8), aboliscono, coerentemente, la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, e introducono un quadro finanziario pluriennale che stabilisce gli importi dei massimali annui, gli stanziamenti per impegno di categoria di spesa e per pagamento.

Quanto ai poteri di indirizzo del Pe l'art. I-19 si correla all'art. I-26, par. 1, che dopo aver attribuito al Consiglio europeo il potere di proporre al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione “tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e previe consultazioni appropriate”, stabilisce l'elezione dello stesso da parte del Pe, nonché l'approvazione parlamentare della composizione della Commissione, i cui membri vengono previamente scelti dal Presidente della stessa nell'ambito di una terna predisposta dagli Stati membri. Completano il circuito, sostanzialmente di tipo fiduciario, fra le due istituzioni, il principio di responsabilità collegiale della Commissione dinanzi al Parlamento europeo e le modalità di adozione della mozione di censura della Commissione da parte del Pe (art. I-25, par.5), l'uno e le altre formulate negli stessi termini di quanto già previsto dal Tce.

Anche il quadro degli atti si conforma a quanto previsto dall'art. I-19. Il Titolo V della Prima Parte del progetto (“Esercizio delle competenze dell'Unione”), dopo aver distinto gli atti legislativi in leggi e leggi quadro, facendole corrispondere agli atti che il Tce denomina rispettivamente “regolamenti” e “direttive”, stabilisce che il regolamento è “atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione” (art. I-32, par. 1), e prevede l'ulteriore categoria dei regolamenti delegati, i quali “completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro” (art. I-35, par.1). L'indicazione degli “atti esecutivi”, cioè attuativi degli atti normativi di grado primario e secondario, e attribuiti di regola agli Stati membri ed eccezionalmente alle istituzioni dell'Unione secondo le modalità previste dall'art. I-36, lascia intendere come il quadro degli atti sia ora disposto in senso tendenzialmente gerarchico.

Fanno eccezione, per la previsione di un processo decisionale ancora improntato a una prevalenza di elementi intergovernativi, le “Disposizioni particolari” dettate rispettivamente in ordine all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune (art. I-39), all'attuazione della politica di difesa e di sicurezza comune (art. I-40), nonché allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. I-41).

4. Congruenza di tali soluzioni con i valori e con le complessive finalità del progetto.

Le disposizioni riportate vanno collegate alle enunciazioni di principio contenute nella Prima Parte, e in particolare nel Titolo VI (“La vita democratica dell'Unione”), che fissa una sorta di *acquis* democratico dell'Unione⁵.

⁵ Per un primo commento, C. Pinelli e F. Barazzoni, “La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione”, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 37 ss.

Cesare Pinelli

L'affermazione del principio di democrazia rappresentativa, su cui "il funzionamento dell'Unione si fonda", viene articolata nella diretta rappresentanza dei cittadini tramite il Parlamento europeo, e nella loro rappresentanza indiretta, così formulata: "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai loro governi, che sono essi stessi responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini" (art. I-45, par.2). La disposizione traduce sul terreno democratico la perdurante duplice legittimazione – sovranazionale e intergovernativa – dell'Unione, cui a sua volta corrisponde la pur embrionale strutturazione bicamerale del potere legislativo nonché il maggior peso acquisito dal Pe nel procedimento di designazione del Presidente della Commissione. Le disposizioni sui poteri del Pe e sul procedimento legislativo appaiono pertanto congruenti con quelle del Titolo VI, e con le finalità complessive di riforma da cui la Convenzione era partita⁶.

Si è detto che il Parlamento europeo è l'organo che si è meno avvantaggiato nella stesura del progetto di trattato costituzionale, in quanto non è stato investito della potestà elettorale e il suo potere legislativo, pur essendo più esteso, ancora non prevede l'iniziativa⁷. Evidentemente, è questione di indici. Se il nostro punto di approdo è costituito dal modello dei parlamenti nazionali, il giudizio sulla riforma si baserà sulla rilevazione della compresenza di attributi coessenziali allo sviluppo e alla configurazione dei parlamenti nazionali, come la potestà elettorale e il diritto di iniziativa; se invece, come credo sia anche scientificamente più appropriato, commisuriamo il grado di innovazione ai vigenti trattati europei e, soprattutto, prendiamo in considerazione la complessiva riforma delle istituzioni dell'Unione avanzata dalla Convenzione per individuarvi il ruolo svolto dal Pe, il nostro giudizio sarà assai meno severo.

È vero tuttavia che altri punti del progetto, pure connessi più o meno direttamente al ruolo dell'assemblea elettiva dell'Unione, rivelano una marcata continuità col passato.

Il "Consiglio legislativo e degli affari generali", cumulando funzioni legislative con compiti esecutivi, riflette una separazione fra poteri meno accentuata che nella versione originaria del *Praesidium*, dove vi era una formazione consiliare ad hoc dedicata ai soli affari legislativi.

Secondariamente, il requisito dell'unanimità rimane fermo in campo fiscale, in diversi settori della politica sociale e nella politica estera. Infine, e soprattutto, la procedura di revisione non si discosta dall'art. 48 Tue nella parte in cui richiede il "comune accordo" degli Stati membri, vale a dire l'unanimità, per modificare il trattato (art. IV-7, par. 3)): il che, sotto il profilo strutturale, impedisce di rinvenire l'embrione di una costituzione, dal momento che i procedimenti di revisione costituzionale si basano ovunque sulla regola della maggioranza, pur variamente rafforzata rispetto a quella richiesta per la formazione delle leggi ordinarie⁸.

⁶ In questo senso H.Wallace, "Designing Institutions for an Enlarging European Union", in B.de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2003, p. 104.

⁷ S.Mangiameli, "La forma di governo europea", in G.Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Cedam, 2003, p. 107.

⁸ Ma l'opinione secondo cui il criterio differenziale decisivo fra trattato e costituzione consista nell'adozione della relativa revisione all'unanimità ovvero a maggioranza è subito risultata controversa in sede scientifica, anche alla luce di altre innovazioni previste dal progetto, quali il diritto di recesso e l'indizione di una Convenzione ai fini della presentazione alla Cig di un progetto di revisione: solo nella letteratura italiana v., con varietà di posizioni, S. Bartole, "A proposito della revisione del trattato che istituisce la costituzione dell'Unione Europea", in *Diritto pubblico*, 2003, p. 771 ss.; G.L. Tosato, "Trattato costituzionale per l'Europa: Trattato o Costituzione?", in *Queste istituzioni*, n. 130-131, 2003, p. 31 ss; G.G.Floridia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 407.

I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale

5. Le prime reazioni al progetto e le proposte di modifica presentate dalla presidenza italiana alla Conferenza intergovernativa

Le prime reazioni al progetto della Convenzione non sono state incoraggianti.

Sul fronte delle istituzioni sovranazionali dell'Unione, mentre la Risoluzione del 24 settembre 2003 del Pe difendeva complessivamente il risultato raggiunto, il parere della Commissione del 17 settembre invitava la Conferenza intergovernativa ad estendere la regola del voto a maggioranza, ma anche, con scarsa coerenza, a ripristinare il criterio di composizione della Commissione basato su un membro a pieno titolo per ciascuno Stato membro⁹.

Ma, come peraltro era prevedibile, le maggiori opposizioni sono provenute dai governi degli Stati membri, che liberati dai vincoli di un collegio come la Convenzione, dove sedevano in maggioranza membri dei Parlamenti (nazionali ed europeo), sono tornati padroni delle decisioni da prendere in sede Cig.

Un'opposizione risoluta, anche perché sostenuta da tutte le burocrazie statali, ha subito incontrato il Consiglio per gli affari legislativi, fermo soltanto l'obbligo di pubblicità delle sedute dei Consigli dei ministri di settore in qualità di organi legislativi (art. I-49). L'affossamento dell'organo, a questo punto certo, impedirà di imputare a una seconda Camera la responsabilità della formazione degli atti legislativi, menomando il principio di corrispondenza fra potere e responsabilità e lo stesso ruolo del Parlamento europeo nell'assetto istituzionale.

La decisione, proprio perché unanime, è passata nel silenzio generale. Nel corso del semestre di presidenza italiana, il dibattito fra Stati membri e con esso l'attenzione mediatica si sono piuttosto concentrati, vista l'opposizione spagnola e polacca al compromesso conseguito in proposito dalla Convenzione, sui temi della ponderazione dei voti in Consiglio fra Stati membri e della loro pari rappresentatività nella composizione della Commissione. Temi certo importanti, ma sui quali è ormai prevedibile il raggiungimento di un'intesa.

Di altre proposte di modifica del progetto presentate dalla Presidenza italiana, anche se non approvate dalla Cig, si è finora parlato pochissimo. Si riportano quelle destinate a incidere più o meno direttamente sui poteri del Parlamento europeo.

Appello al Consiglio europeo nel corso del procedimento legislativo

Le resistenze sul voto a maggioranza qualificata in taluni settori, fra cui la cooperazione giudiziaria in materia penale (art. III-171 e III-172) e la sicurezza sociale (art. III-21), hanno spinto a proporre che ove uno Stato membro, nel corso di un procedimento legislativo sulle materie indicate, ritenga il progetto contrastante con i principi fondamentali del suo sistema giuridico, possa chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione, con l'effetto di sospendere la procedura fino a quando il Consiglio europeo non ritrasmetta il progetto al Consiglio dei ministri o non chieda alla Commissione di formularne uno nuovo¹⁰.

Con nota del 30 gennaio 2004 la Commissione ha evidenziato i limiti giuridici e di fattibilità della proposta, che oltre a contrastare con l'art. I-20, che esclude espressamente il Consiglio europeo dall'esercizio della funzione legislativa, non tiene conto che il Consiglio europeo decide per consenso, per cui, ove tale consenso non si formi sulla possibilità di ritrasmettere il progetto al Consiglio dei ministri o di chiedere alla Commissione di formularne uno nuo-

⁹ Cfr. S. Guerrieri, "Dalla Convenzione alla conferenza intergovernativa. Il percorso a ostacoli della Costituzione europea", in G. Vacca (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Dedalo, Bari, 2004, p. 188.

¹⁰ Cig, Add 1, All. 18 e 25.

Cesare Pinelli

vo, il progetto stesso si ha per non approvato. L'appello dello Stato membro al Consiglio europeo si traduce così in un potere di veto, tanto più preoccupante per il rischio che venga esteso ad altri settori.

Limitazioni alla procedura di codecisione fra Pe e Consiglio

Le proposte della Cig introducono varie eccezioni alla regola della codecisione, fra cui l'introduzione, in deroga agli artt. I-19, I-23 e I-33 e a detrimento del ruolo del Pe, della categoria della "legge europea del Consiglio" adottata "previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale" (cfr. ad es. art. III-149, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico). Inoltre si modifica la procedura di bilancio in modo da riservare al Consiglio, anziché al Pe, l'ultima parola (art. III-308, par. 8).

Procedura di designazione del Presidente della Commissione

In una proposta di Dichiarazione da iscrivere nell'atto finale in relazione all'art. I-26, premesso che il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno "una responsabilità comune nel corretto svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea", si afferma che "rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato", e che tali consultazioni "riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di Presidente della Commissione, tenendo conto in particolare delle elezioni del Parlamento europeo, conformemente all'articolo 26, paragrafo 1".

La premessa della "comune responsabilità" del Parlamento e del Consiglio europeo appare di per sé condivisibile. Ma da essa non discende affatto che ambedue gli organi debbano essere a pari titolo coinvolti nella fase preliminare di individuazione del candidato alla presidenza della Commissione. Ciò altererebbe il senso della procedura di designazione a tale carica prevista dal progetto, e in particolare la distinzione di ruoli fra Consiglio europeo, che "propone" il candidato, e Pe, che lo "elege", con la conseguenza di ridurre l'atto dell'elezione a una mera ratifica formale di una scelta già compiuta.

6. Considerazioni conclusive

Le proposte di modifica testè esaminate, di cui al momento non è dato prevedere la sorte, rivelano dunque l'univoca tendenza a un recupero della componente intergovernativa su quella sovranazionale, cioè del Consiglio europeo sulla Commissione e ancor più sul Parlamento europeo. Occorre in proposito tener presente che il progetto della Convenzione, con le sue pur robuste innovazioni istituzionali, mira a preservare quell'equilibrio fra legittimazione democratica e legittimazione interstatale che storicamente ha caratterizzato l'Unione.

Nel suo discorso del 30 settembre 2003 davanti al Parlamento europeo, il più convinto europeista fra i Capi di Stato dell'Unione, il Presidente della Repubblica italiana, ha affermato che "Discostarsi - in sede di Conferenza intergovernativa - dall'impianto del progetto di Trattato costituzionale, svilirne lo spirito unitario che lo ha originato significherebbe tradire la fiducia e le aspettative soprattutto dei nostri giovani".

È essenziale al futuro degli europei che l'Unione si dia al più presto un trattato costituzionale, ma lo è pure che sia fatto nel miglior modo possibile.

2. The European Parliament and European Integration

Brendan Donnelly

Over the past thirty five years, the European Parliament has been an eloquent advocate and sometimes effective promoter of a vision of European integration based upon the development of influential and independent European institutions, notably the European Commission and the Parliament itself. This article will argue that, now and for the foreseeable future, there will be substantial constraints upon the capacity of the European Parliament to make a significant autonomous contribution to the process of European integration. That process of European integration is currently restrained, perhaps even threatened, by conflicting and probably incompatible views of Europe's future institutional development. More than any of the other European institutions, the European Parliament is and is likely to remain a victim of this conflict. It will be others, and not primarily the European Parliament who will resolve or not resolve this deep-seated ideological and political conflict.

The starting-point of this analysis will be the discussion of a number of proposals relating to the parliamentary life of the European Union put forward by the European Constitutional Convention. The work of the Convention represents a unique crystallization of informed discussion about the European institutions in general. It is difficult to believe that as much intellectual and political energy was ever invested in discussion of Europe's future as was the case in the eighteen months of the Convention's deliberations. Very often, why and how it has come to the conclusions it has is every bit as important and illuminating as the conclusions themselves. The European elections of 2004 will take place against the intellectual and political backdrop so faithfully reflected in the Convention's work. Moreover, the portions of the Convention's text referring to the European Parliament and national parliaments seem likely to form the basis of the relevant provisions in the Constitutional Treaty if adopted later this year. For better or worse, they will set the tone for the parliamentary dimension of the European Union over the coming decade. Three aspects of the Convention's proposals seem, for differing reasons, particularly worthy of comment in this context, the so-called "election" of the Commission President by the European Parliament, the involvement, albeit marginal, of national Parliaments in the legislative procedures of the European Union and the extension of the legislative role of the European Parliament. Each of these three topics will be an opportunity to discuss a range of European institutional questions, always returning of course to the central theme of the European Parliament.

In the deeply symbolic Article 19 of the proposed European Constitution, we are given an overview of the political role envisaged for the European Parliament by the Convention. Jointly with the Council of Ministers, the European Parliament shall enact legislation, and exercise the budgetary function. It has in addition functions of political control and consultation laid down in the Constitution. Finally, "it shall elect the President of the European Commission." If true, this last would indeed be a very substantial increase in the powers of the European Parliament. Until now, the European Parliament has only had the *de facto* right of endorsement of the candidate put forward by the European Council, an endorsement it has sometimes threatened, but never decided to withhold. A right of election of the President of the European Commission by the European Parliament would undoubtedly mark a major step towards a more co-

Brendan Donnelly

herent European polity. (The word “state” in this context is provocative and misleading – that it possesses some characteristics of a state by no means makes the European Union a “state” in any compelling sense of the term.) We are of course entirely familiar with the idea at the national level that general elections result in new governments being formed under the aegis of newly-elected parliaments, reflecting the outcome of the national elections which have just taken place. If this well-understood democratic process could be transferred to the European level, it would be, so the argument runs, an enormous help both in legitimising personally the President of the European Commission and in giving a more tangible sense to voting in the European elections. The role of President of the European Commission cannot entirely be equated with that of a head of national government. But it is certainly plausible to argue that a new impetus would be given to the woefully under-reported European elections if the identity of the next Commission President were to hang on the outcome of those elections.

Sadly, when we come to Article 26, 1 of the draft Constitution, we see that 19.1 is spectacularly misleading about what is envisaged by the Convention for the procedure relating to the Presidency of the European Commission. In the first sentence of 19.1, we are told, as indeed is the case, that the Council and Parliament are jointly responsible for legislative and budgetary matters. The second sentence of 19.1, however, which relates to the Presidency of the European Commission, contains no such qualification of the European Parliament’s role. The uninformed reader would be entitled to conclude that, in contrast to the legislative and budgetary aspects of the European Parliament’s work, it elects the President of the European Commission on its own, undivided responsibility. Article 26,1 shows us how far this is from being the case. The capacity of the European Parliament to “elect” the European Commission’s President is shared with another European institution, namely the European Council, every bit as much as the general legislative function of the European Union is shared with the Council of Ministers. Indeed, it could plausibly be argued that the role of the European Council in choosing the Commission President is more constraining of the European Parliament than is the general role of the Council of Ministers in the everyday legislative process. At least the European Parliament has a clearly defined right of amendment to the general run of European legislation. It has no such right of amendment to proposals for the President of the Commission coming from the European Council. It can only accept or reject the European Council’s candidate. It is true that the European Council nominates its candidate by qualified majority, taking into account the outcome of the last European elections. But it is difficult to believe that in fact the European Council would proceed by other than consensus, and the phrase “taking account” of the European election results still leaves a wide margin of manoeuvre for the heads of state and government.

Many will see it as regrettable that the European Convention did not go further in trying to make a procedural reality of its bold claim to be giving the European Parliament the right to elect the President of the European Commission. Perhaps as a result, the European political parties, with the partial exception of the Greens, have been reluctant to put forward named candidates of their own as potential Presidents of the European Commission after the next European elections. But analytically, there are deep-seated reasons which led to the particular compromise on the Presidency of the European Commission emanating from the European Convention. These deep-seated reasons inform and underlie the whole present institutional debate in the European Union.

The brutal truth is that the Convention’s proposals for the Presidency of the Commission represent not a compromise, but rather an agreement to disagree between fundamentally different views of the European Union and its future evolution. The existence of these fundamental-

The European Parliament and European Integration

ly different views shaped and defined the outcome of the Convention's recommendations bearing on all the European institutions. There were those in the Convention who genuinely wished to give the European Parliament the right to choose the President of the Commission. There were those implacably opposed to any such step. In both cases, attitudes were largely shaped by general philosophical and political stances. On the whole, those favouring the election of the Commission President by the European Parliament were those who favour the development of autonomous European institutions, with their own competences and legitimacy. Those on the other side of the argument were those more suspicious of these European institutions, particularly the European Commission. In the easy and familiar jargon of the commentators, the stand-off was the familiar one between "federalists" and "intergovernmentalists". Both these terms generally need to be handled with care – many important political actors fall somewhere between the two camps – but in this case, the categorisations are not inappropriate.

There is nothing surprising in the idea that a Constitutional Convention should contain different currents of opinion. What is vastly, if depressingly, instructive about the current state of the European Union is the method chosen by the Constitutional Convention of dealing with this difference. A rhetorical victory has been handed to the federalists, while the intergovernmentalists can console themselves with the reflection that such change as has been made in the present position is small, and perceptible only to those with expertise or particular interest in this field. A real compromise would have brought the two positions closer together. What has been preferred – and perhaps had to be – preferred by the Convention is an uneasy marriage of two quite different philosophies of the European Union's institutional development. If, as seems likely, the recommendations of the European Convention in this matter are implemented, they will contribute nothing to making the European Union less confusing to its citizens. To tell the citizens that they are "electing" a President of the European Commission, when they are manifestly not is a recipe for puzzlement and disillusion.

This specific question of the "election" of the Commission President is paradigmatic of the unresolved clash between competing institutional analyses within the current European Union. In the Convention's recommendations, this clash finds its repeated expression in the clash between rhetoric and reality. A schizophrenic European Foreign Minister, responsible both to the national governments and to the European Commission; a supposedly politically reinforced President of the European Council, whose new powers are only administrative, not political; confused and incoherent proposals for the work of specialist Councils – all these unhappy non-compromises in the Convention's conclusions stem from the laudable desire (but practical incapacity) to reconcile profoundly different aspirations for the European Union's institutional future. Something of this same unresolved clash of institutional philosophies is to be found in the Convention's Protocol on the role of National Parliaments, which will now be discussed.¹

It might well be that there is a majority view in Italy which accepts and understands the central role of the European Parliament as a bearer and guarantor of democratic legitimacy. But in a democracy, legitimacy is very much in the eye of the beholder. The democratic credentials

¹ The European Convention recommended (and the recommendation seems likely to be incorporated into the Constitution) that national Parliaments should have the right of scrutinizing all new European legislation for its conformity with the principle of "subsidiarity," the principle which states that the European Union should not act when the Member States are better placed to act independently, without European legislation. If a third of national Parliaments complain about a proposed piece of legislation, the European Commission must reexamine, but not necessarily withdraw, its proposal.

Brendan Donnelly

of the European Parliament are far from universally recognized within the European Union. This is particularly true of the United Kingdom, but the declining turnout in European elections everywhere within the European Union over the past twenty years tells its own story. Nor should it be assumed that these doubts about the role of the European Parliament are confined to the ill-informed general electorate. A number of national governments and a wide range of national parliamentarians share these doubts, and within the Convention there was an attempt, largely unsuccessful in substance, but not without political significance, to reintroduce, as it were by the back door, national parliamentarians into the European legislative process. The Protocol on National Parliaments was the result.

In the same way as the conflict of institutional philosophies led in the matter of the Commission President to gridlock, so the Protocol on National Parliaments is a wretched thing, which can satisfy nobody, too trivial for the intergovernmentalists, philosophically suspect to the federalists. It seems to accept implicitly that there is a need to involve national parliamentarians more directly in the European legislative process. But it does so in an oblique and purely consultative fashion. In doing so, it has the worst of both worlds. There will undoubtedly be cries in future for the role of national parliaments in the formulation of European law to be further enhanced. It is a thousand pities that the Convention was unable to resist the siren cries of the national parliamentarians and their apologists. The European Union can only work in its present form if the role of national parliaments is to check and scrutinise the activities of their national governments, leaving to the European Parliament to exercise parallel functions at the European level. That this self-evident truth is not universally accepted is another example of the absence of anything like a political or popular consensus on the present and future institutional structure of the Union.

At first sight, this gloomy analysis might appear to be contradicted by the third area of the European Convention's recommendations now to be discussed, namely the substantial extension of the European Parliament's powers of co-decision. This extension is logical, it is a move of simplification, it is of a piece with all the Union's institutional development until now. It is an important reinforcement of the autonomous central European institutions, which gives great pleasure to those on the "federalist" side of the argument. But there is an important qualification. For many of Europe's citizens, and the stress is on "many", the European Parliament is and will remain for the foreseeable future a remote and barely comprehensible organisation, with little direct impact on their lives and barely distinguishable from the other components of the European Union's institutional structure. There may well be more voters in Italy than anywhere else in Europe who share an enthusiasm for a legislatively reinforced European Parliament. But mention has already been made of the general decline in voter participation in the European elections. This decline has taken place in parallel with, and apparent contradiction of the consistently growing power of the European Parliament since 1986.

It is sometimes a mistake to which federalists are prone, to believe that if the right institutions are in place, with powers appropriately and justly distributed between them, then the underlying superiority of that institutional model will inevitably impose itself upon the minds and hearts of the electorate. That is a dangerously over-optimistic assessment. There are some grounds for saying that in the first thirty or even forty years of the European Community and then European Union's existence, the initial political impetus of which was, largely, but by no means exclusively an elite project, was sustained and brought to unparalleled fruition by a remarkable institutional system, which was able to ensure that the integrative impulse was never lost, despite the economic and political vicissitudes of the passing years. But European political and economic integration has now reached a stage where it is no longer possible to keep on

The European Parliament and European Integration

doing good deeds by stealth. The European electorate needs to have a much clearer idea about the institutional structures which are being developed in its name and why these institutions have the competences they do. The source of this understanding will not be primarily the European institutions, or their personnel. It must be the political classes of the individual member states. For a number of sometimes contradictory reasons, the political classes of the individual member states have largely failed in recent years honestly and coherently to engage in a worthwhile discussion with their national electorates on European institutional questions. This problem has been compounded by the very different accounts of the Union's institutional structure given by differing national political classes to their national electorates. To take the most extreme examples, there is simply no point of contact between public discourse on European institutional issues in Belgium and in the United Kingdom. The draft European Constitution, a classic product of the Brussels environment, with all the strengths and weaknesses which that implies, cannot make good the deficiencies of the fifteen or twenty-five national debates on the European Union which have, or have not, taken place over the past decade.

Over the coming weeks, we shall undoubtedly hear a litany of complaints about how nationally segmented, how politically marginal, how poorly reported and how disappointingly lacklustre the campaign for the European Elections is turning out to be. There will be some truth in all these complaints. But these problems are symptoms, and not the malady itself. The malady is that in the fifteen, soon to be twenty-five member states of the European Union there are currently two contradictory models of the European Union's institutions, one of which, the federalist model, entails a robust, autonomous and central role for the European Parliament, the other of which, the intergovernmental, can give no credible account at all of the Parliament and its directly-elected mandate. The European Parliament is uniquely vulnerable to this political division within Europe. At a pinch, the European Commission and even the European Court of Justice can find their place within an intergovernmentalist analysis of the European Union's workings. The European Parliament, particularly in its central claim to fill the "democratic deficit" and confer parliamentary legitimacy on the European Union, can only be incorporated within a federalist analysis. Since that federalist analysis is itself contested both within and between the member states of the European Union, it is not surprising that the European electorate finds it difficult to come to terms with this increasingly powerful, but not on that account increasingly legitimate institution.

A familiar cry from the puzzled and often estranged European electorate is that they want more information about the European Union and its institutions. This is only partly true. What Europe's electors want above all from their political leaders – and the leaders in question must be largely national political leaders – is a clear and comprehensible account of what kind of institutions the European Union already has and what kind of institutions it should have in the future. Because there is no such agreed account among Europe's political leaders, (the divisions exist both within and between the member states) it is unsurprising that Europe's electors should be unable to fill the gap. The European Parliament is a federal institution in a European Union which is currently unsure whether it wishes to be a federal polity or not. It is true that, from the very signing of the Rome Treaty, there has traditionally been in the European Community and Union a tension, often a creative tension, between the intergovernmental and federalist elements of European political structures. Until, probably, the Maastricht Treaty, this tension was sustainable and even fruitful. With the Maastricht Treaty, however, European integration enormously increased its scope and quality. Institutional questions acquired in consequence an urgency which they had never had before. What were the appropriate structures of accountability, of democratic scrutiny, of guarantees for human rights in the Europe of the sin-

Brendan Donnelly

gle market, a Europe without borders but using a single currency? The European Union as a body has not moved far in coming to coherent and consensual answers for those questions.

It would lead too far afield to discuss the possible resolutions of the problems sketched out. Proposals for a core Europe spring from an analysis not dissimilar to the one offered here. Ironically, and in passing, it is worth pointing out that the integration of the European Parliament into “pioneer groups” or “avantgardes” is technically and legally particularly challenging. It might even be that those “federalists” favouring a two-speed Europe or a “hard core” would find themselves forced, at least initially, to content themselves for their new enterprise with a less developed, more intergovernmental institutional structure than they would wish. The conclusion, which brings no satisfaction to the author, is that for the European Union’s future integration, political and institutional questions need to proceed hand in hand. The deficient political discussion in the fifteen member about Europe’s political integration over the past decade has given rise to the overwhelming sense of institutional deadlock which underlies the Convention’s recommendations. The phrase much used in the Convention’s work was “preserving the institutional balance”. That has indeed occurred, but it is a preserved balance based on immobilism. It seems unlikely that the European Parliament, by its own actions, can decisively contribute to breaking this deadlock. It is a deadlock which needs to be broken in and by the member states. It is an open question whether there is sufficient political will and broad enough desire for consensus within and between the member states to bring this about. Members of the European Parliament will be well-placed spectators of this historic development. Whether they will be any more than that is the whole question at issue.

3. Il Parlamento europeo e i partiti politici¹

Luciano Bardi

Questo saggio si inserisce nel filone della letteratura sullo sviluppo istituzionale dell'Unione europea (Ue) e sui problemi legati al suo deficit democratico. Esso affronta il tema del ruolo del Parlamento europeo (Pe) e dello sviluppo dei partiti politici nel sistema politico dell'Ue. In particolare, riassume i principali risultati di alcune analisi sulle potenzialità dei gruppi politici nel Pe, il cui grado di istituzionalizzazione è misurato empiricamente attraverso indicatori della loro coesione e della loro inclusività. Sulla base di questa analisi vengono esaminati i rapporti tra le tre componenti partitiche operanti a livello europeo - partiti nazionali, gruppi parlamentari europei e federazioni transnazionali - tenendo conto dei probabili effetti di nuovi fattori di cambiamento del contesto politico e istituzionale: il progetto di Trattato costituzionale, l'allargamento dell'Ue e lo statuto dei partiti politici a livello europeo. In particolare viene considerata la possibilità che da tali componenti nascano europartiti integrati e potenzialmente capaci di svolgere a livello europeo le funzioni di rappresentanza previste dalla teoria democratica.

1. Elezioni, parlamento e partiti europei

Con le seste elezioni dirette del Parlamento europeo nel giugno 2004 sono stati eletti 732 parlamentari che per cinque anni rappresenteranno, circa 450 milioni di cittadini. Il lavoro dei nuovi parlamentari si svolgerà in un contesto diverso rispetto al passato sia per gli effetti del recente allargamento dell'Ue, sia per la possibile approvazione e ratifica di una nuova Costituzione europea. Inoltre, i partiti europei, o europartiti, come preferiamo chiamarli per brevità e chiarezza, che finora hanno trovato nei gruppi parlamentari del Pe la loro massima espressione, saranno regolati dal loro nuovo statuto che ne definirà il ruolo e l'evoluzione organizzativa anche al di fuori del Parlamento.

Questo, oltre ad essere un fatto di per sé molto importante, potrebbe avere anche un effetto sulla nostra capacità di comprendere e perfino prevedere l'evoluzione dell'Ue, se vale ancora il suggerimento di Ernst Haas² che lo sviluppo degli europartiti costituisce un fuoco analitico importante per la valutazione del sistema politico dell'Ue.

I partiti politici sono presenti al livello dell'Ue attraverso tre tipi di strutture: i gruppi parlamentari del Pe, le federazioni transnazionali, anche se poco sviluppate o addirittura embrionali e i partiti nazionali. I gruppi parlamentari comprendono gli eletti di vari paesi che appartengono alle stesse famiglie partitiche oppure a partiti nazionali ideologicamente compatibili gli uni con gli altri. Le organizzazioni extraparlamentari hanno forma di federazioni transnazionali, nel caso delle famiglie politiche più importanti e consolidate, come il Partito popolare europeo (Ppe), il Partito dei Socialisti europei (Pse) la Federazione dei Partiti liberali, democratici e ri-

¹ Questo saggio è basato su ricerche finanziate in parte attraverso fondi Cofin 2001 del ministero dell'Università e della ricerca scientifica.

² Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons.

Luciano Bardi

formisti europei (Ldre) e anche, seppure con qualche differenza, la Federazione dei Verdi, oppure di strutture meno formali di coordinamento internazionale, come il Partito democratico dei Popoli europei – Alleanza libera europea (Pdpe-Ale). La Federazione dei Verdi ha compiuto progressi notevoli nel cammino verso la sua transnazionalizzazione dopo che nel giugno del 1993 la Federazione europea dei Partiti Verdi (Fepv) ha rimpiazzato l'Alleanza dei Verdi.

Oltre a questi due tipi di strutture, anche i partiti nazionali sono rilevanti a livello europeo in quanto essi sono attivi direttamente ed efficacemente nella politica dell'Unione, ma soprattutto in quanto essi forniscono ancora l'unico collegamento tra il sistema politico dell'Unione e la società civile. L'articolo 191 del Trattato Ce sottolinea che "i partiti a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione e contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". Questo suggerisce che gli europartiti dovrebbero sviluppare funzioni di educazione politica e di collegamento tra i cittadini e le istituzioni. Ma finora i partiti nazionali sono riusciti a mantenere il monopolio di queste funzioni impedendo lo sviluppo di veri e propri europartiti.

I partiti politici infatti operano in ambedue i circuiti istituzionali dell'Ue: il circuito intergovernativo, basato sul Consiglio dei ministri e sul Consiglio europeo, e quello sovranazionale, basato sul Pe e sulla Commissione. Le dinamiche esistenti tra i due circuiti costituiscono certamente uno degli aspetti principali dello sviluppo dell'Unione europea. Finora l'intergovernativismo ha prevalso sul sovranazionalismo. Questo vale anche per i partiti politici, le cui azioni in qualità di attori nazionali in aree decisionali intergovernative sono state molto più efficaci di quelle intraprese a livello sovranazionale dai gruppi parlamentari nel Pe o dalle federazioni transnazionali nella preparazione delle piattaforme comuni e delle campagne elettorali.

2. Debolezza delle federazioni transnazionali

Come noto, la rilevanza del Pe e delle elezioni europee è ancora molto bassa. Non si è quindi sentita, finora, la necessità di potenziare quelle strutture - le federazioni transnazionali, appunto - che dovrebbero costituire un collegamento tra il Pe e la società civile europea. Le federazioni transnazionali sono indubbiamente delle istituzioni molto deboli dal punto di vista della visibilità, della forza degli iscritti, della professionalizzazione, e della forza finanziaria. Al tempo stesso, i gruppi parlamentari si sono dimostrati capaci di grandi progressi a causa degli importanti incentivi (risorse materiali nonché migliori posizioni nelle commissioni parlamentari e nelle cariche dirigenziali del Pe) che esistono nel Pe per la loro formazione e il loro funzionamento³.

Le federazioni transnazionali che si sono effettivamente costituite, seppure a diversi livelli di complessità, sono solo quattro (le già ricordate Ppe, Pse, Ldre e Fepv). Si deve inoltre rilevare la fondazione (avvenuta nel maggio 2004) del partito della Sinistra europea. Ancor più dei gruppi parlamentari, le federazioni transnazionali hanno sofferto della necessità di rispettare le particolarità e gli obiettivi delle loro componenti nazionali. All'interno delle due federazioni maggiori, Ppe e Pse, le componenti nazionali appaiono spesso preoccupate di dover giustificare a livello nazionale le loro azioni. Questo limita l'incisività della loro azione a livello europeo. Il ruolo di primo piano assunto da entrambe le federazioni, soprattutto nella preparazione

³ Attinà, F. (1990) "The Voting Behaviour of European Parliament Members and the Problem of the Europarties", *European Journal of Political Research* 17, pp. 557-579; Jacobs, F., R. Corbett and M. Shackleton (2003) *The European Parliament*. Fifth Edition. London: Cartermill; Raunio, T. (1997) , *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament*, Aldershot Ashgate.

Il Parlamento europeo e i partiti politici

delle posizioni comuni in occasione delle conferenze intergovernative, ha fatto passare in secondo ordine la loro crescente disomogeneità interna. Questa minore compattezza, dovuta sia all'aumento del numero delle delegazioni nazionali che le compongono, provocato dai successivi ampliamenti dell'Ue, sia all'estensione della propria membership a partiti provenienti da tradizioni diverse, vale soprattutto per il Ppe, dove all'originario nucleo democristiano si è prepotentemente affiancata la componente conservatrice. La Federazione dei liberali, democratici e riformatori, a sua volta, ha sempre avuto problemi di coesione come conseguenza di orientamenti ideologici assai variegati e di una generalizzata debolezza delle sue componenti nazionali. Per i Verdi invece, il diffuso atteggiamento anti-burocratico e la chiara preferenza di molte delle delegazioni nazionali verso sistemi decisionali decentrati e vicini alla base si sono finora tradotti in una evidente riluttanza a creare un'organizzazione partitica compiutamente transnazionale. Inoltre ciò ha facilitato il mantenimento di una caratterizzazione pan-europea (ovvero aperta anche a partiti confratelli di paesi esterni all'Ue) della federazione dei verdi. Più in generale, però, la difficoltosa evoluzione delle federazioni transnazionali si spiega con la mancanza di una "domanda di Europa" da parte della base. Consapevoli di ciò, i partiti nazionali, che sono le componenti di base delle federazioni, ritengono più utile rappresentare i loro elettori direttamente attraverso i propri esponenti (i ministri) anche a livello europeo e non si impegnano quindi per il rafforzamento delle federazioni transnazionali. Tale atteggiamento, costituisce al momento il maggiore ostacolo allo sviluppo di europartiti capaci di svolgere efficacemente la funzione di rappresentanza a livello europeo.

3. Inclusività dei gruppi parlamentari europei⁴

Più positivo appare lo sviluppo istituzionale dei gruppi parlamentari, come dimostrato dalla loro inclusività e dalla loro coesione. L'inclusività dei gruppi del Pe è osservabile attraverso una descrizione diacronica delle modifiche delle appartenenze ai gruppi e, più sistematicamente, osservando: a) il trend della consistenza numerica dei gruppi; b) il trend del numero di paesi rappresentati nei gruppi principali del PE. La coesione dei gruppi è invece data dal grado di accordo espresso nelle votazioni per appello uninominale dai parlamentari che li compongono.

Nel corso degli oltre 20 anni dalle prime elezioni a suffragio universale del Pe, il sistema europartitico ha subito molti cambiamenti importanti. Soltanto tre dei suoi componenti originali, i socialisti (Pse), i popolari (Ppe), e i liberali (Ldre) sopravvivono⁵. Tuttavia, anche questi gruppi sono stati soggetti a cambiamenti importanti, prodotti dagli ampliamenti della Ce/Ue oppure da riallineamenti tra gruppi. Due dei principali gruppi che si erano formati dopo le prime elezioni, i Democratici europei (De), l'Alleanza democratica europea (Ade), sono nel frattempo

⁴ Per analisi più approfondite si vedano: Luciano Bardi (2002), "I partiti e il sistema partitico dell'Unione Europea", in Sergio Fabbrini (a cura di) *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema supranazionale*, Laterza Roma-Bari, pp. 249-276; e Luciano Bardi (2002), "Parties and Party Systems in the European Union", in K. R. Luther e F. Mueller-Rommel (a cura di) *Political Parties in a Changing Europe: Political and Analytical challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 293-322.

⁵ In parte l'evoluzione del sistema partitico parlamentare europeo è stata condizionata dai criteri numerici per la formazione dei gruppi parlamentari. Tali criteri sono diventati nel tempo progressivamente più restrittivi. In passato è stato possibile formare gruppi di parlamentari composti di rappresentanti provenienti anche da un unico stato membro, cosa che aveva tra l'altro consentito la formazione dell'effimero gruppo di Forza Europa, incarnazione europea di Forza Italia. Attualmente per formare un gruppo politico è necessario riunire almeno sedici deputati eletti in almeno un quinto degli stati membri.

Luciano Bardi

scomparsi, rispettivamente durante la terza e la quarta legislatura. I conservatori britannici, il nucleo di De, sono confluiti nel Ppe. Nel 1995 lo Ade, incentrato sui gollisti francesi, si fuse con il gruppo monopartitico Forza Europa, la versione nel Pe di Forza Italia (Fi), andando a formare l'Unione per l'Europa (Upe). Il gruppo è sopravvissuto anche alle elezioni del 1999, nonostante l'assorbimento di Fi e della sua componente storica, il Rassemblement pour la République da parte del Ppe, grazie a una nuova fusione, questa volta con il gruppo di Europa delle Nazioni, che si era formato nel 1994, e ha cambiato il suo nome in Unione per un'Europa delle Nazioni (Uen). Il gruppo Arcobaleno e il gruppo della Destra europea (Eurodestra-Ed), formatisi dopo le elezioni del 1984, sono sopravvissuti per due legislature per scomparire all'inizio della quarta. Il gruppo comunista (adesso Sue/Svn) ha subito così tante trasformazioni e scissioni da poter essere considerato un nuovo gruppo. Una delle sue schegge, la Sinistra Unita si è dissolta nel Pse. Altri due gruppi, creati rispettivamente nel 1989 e nel 1999, i Verdi e l'Europa delle Democrazie e delle Diversità (Edd) completano l'attuale Pe, assieme a 32 parlamentari non-iscritti. Tra questi anche i radicali italiani in quanto l'Alleanza radicale europea, costituita nel 1994 con il partito francese Energie Radicale, non è stata mantenuta nel 1999. (Tabella 1 e 2)

Ricapitolando ci sono o ci sono stati tre tipi di gruppi parlamentari nel Pe oltre ai non-iscritti: gruppi transnazionali; gruppi multipartitici; gruppi monopartitici (categoria assente nel Pe attuale). La prima categoria consiste dei gruppi connessi alle tre federazioni transnazionali storiche, il Pse, il Ppe, e i Ldre. Essi certamente costituiscono il nucleo del sistema partitico del Pe anche se i Ldre mostrano un evidente declino. La loro inclusività totale deve essere considerata come un indice positivo di istituzionalizzazione del sistema europartitico. I dati della tabella 1 indicano chiaramente la capacità di questi gruppi di assorbire le delegazioni partitiche nazionali di nuovi e vecchi stati membri anche se queste sono più che raddoppiate (da 54 a 122) tra il 1979 e il 1999. Al di là dei numeri assoluti di parlamentari appartenente ai tre gruppi sono significative le percentuali totali degli stessi rispetto al totale dei parlamentari europei, giunte vicinissime alla soglia del 75%. La tabella 2 mostra che Ppe e Pse comprendono ormai parlamentari provenienti da tutti gli stati membri mentre i liberali e riformatori, penalizzati in alcuni paesi da soglie elettorali per loro difficili da superare, sono presenti in 10 stati su 15. Anche questi dati indicano un trend positivo di inclusività. I gruppi multipartitici costituiscono una categoria meno stabile, composta da gruppi relativamente antichi e anche completamente nuovi. Essa consiste di quattro gruppi nel Pe attuale. I Verdi e la Sue/Svn rappresentano l'evoluzione di gruppi che hanno una lunga storia nel Pe, i Comunisti e il gruppo Arcobaleno. Essi hanno attraversato molti cambiamenti e in alcuni casi vere e proprie trasformazioni; normalmente includono un numero minore di componenti nazionali dei gruppi transnazionali. Uen e Edd sono le ultime aggiunte a questa categoria: Uen trae origine dalla fusione di due gruppi monopartitici pre-esistenti ed è troppo presto per fare previsioni sulla sua evoluzione e possibilità di sopravvivenza; per Edd si possono fare considerazioni simili. In generale, questa categoria abbastanza composita che sembrava fino a poco tempo fa essere una fonte moderata di instabilità e resistenza all'istituzionalizzazione del sistema partitico del Pe, potrebbe assimilarsi a quella dei gruppi transnazionali come conseguenza degli incentivi che, come vedremo più avanti, potrebbero provenire dal nuovo statuto europeo dei partiti. I dati relativi a questi gruppi nelle tabelle 1 e 2 rivelano livelli di inclusività già abbastanza confortanti. Infine, con i non-iscritti, i gruppi monopartitici rappresentavano fino alla quarta legislatura un vero e proprio ostacolo all'istituzionalizzazione del sistema europartitico. Come detto, gruppi monopartitici storici (De e Ade) sono finalmente scomparsi e i loro partiti cardine sono entrati a far parte di un gruppo transnazionale, il Ppe. Degli altri due gruppi monopartitici che rimanevano nella quarta legislatura, l'Are e Edn, il primo è scomparso del tutto, mentre il secondo si è trasformato insieme all'Upe in un gruppo multipartitico, l'Uen. È certamente possibile, ma non probabile, che gruppi monopartitici riemergano in futuro. In realtà la categoria potrebbe essere definitivamente

Il Parlamento europeo e i partiti politici

Tabella 1 - Distribuzione dei seggi nei gruppi parlamentari del Parlamento europeo 1979-2004

	I Legisl. 1979-1984	II Legisl. 1984-1989	III Legisl. 1989-1994	IV Legisl. 1994-1999	V Legisl. 1999-2004
Partito del socialismo europeo	113 125	130 166	180 197	198 214	180 173
Partito popolare europeo e Democratici europei	107 117	110 113	121 162	157 201	233 231
Partito europeo dei liberali, democratici e riformatori	40 38	31 48	49 44	43 42	51 52
Comunisti e apparentati	44 48	41 46			
Sinistra unitaria			28 -		
Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica			14 13	28 34	42 49
Democratici europei	64 63	50 66	34 -		
Alleanza democratica europea	22 22	29 29	20 20	26 -	
Gruppo Arcobaleno		20 20	13 16		
Gruppo Verde/Alleanza libera europea			30 28	23 27	48 44
Destra Europea		16 16	17 12		
Unione per l'Europa				- 34	
Forza Europa				27 -	
Alleanza radicale europea				19 21	
Europa delle Nazioni				19 15	
Unione per l'Europa delle Nazioni					30 23
Europa delle democrazie e delle diversità					16 18
Gruppo di coordinamento tecnico	11 11				
Non iscritti	9 10	7 15	12 26	27 38	26 32
Totale Pe	410 434	434 518	518 518	567 626	626 622*
Percentuale totale dei seggi dei tre gruppi maggiori	63.4	62.4	67.6	70.2	74.1

Fonte: dati ufficiali del Parlamento europeo.

Nota: La prima cifra in ciascuna cella si riferisce all'inizio della legislatura, mentre la seconda si riferisce alla fine (per la V Legislatura, aprile 2004)

* Al momento dell'ultima rilevazione quattro seggi erano vacanti

Luciano Bardi

estinta. Ma è anche probabile un gruppo residuo di delegazioni partitiche nazionali non integrate sopravviveranno tra i non-iscritti.

Tabella 2 - Numero dei paesi rappresentati nel Ppe, Pse, Ldre, Sue/Svn e nei Verdi in rapporto alla totalità degli Stati membri (1979-1999)

	1979	1984	1989	1994	1999
Ppe	7/9	9/10	12/12	12/12	15/15
Pse	9/9	9/10	12/12	12/12	15/15
Ldre	8/9	7/10	10/12	10/12	10/15
Sue/Svn			4/12	5/12	10/15
Verdi			7/12	7/12	12/15

Fonti ufficiali del Pe

4. Coesione dei gruppi parlamentari europei

Come detto, valutazioni delle capacità di istituzionalizzazione dei gruppi del Pe possono essere fatte in base alla loro coesione, con analisi longitudinali, seppure limitate, di dati tratti dalle votazioni per appello uninominale nel Pe. La tabella 3 include indici di accordo (IA) calcolati su votazioni ad appello uninominale tenutesi nel corso delle cinque legislature del Pe eletto a suffragio universale⁶.

Tabella 3. - Indici di accordo nelle votazioni per appello nominale nel Parlamento europeo per gruppo parlamentare (1979-2002)

	I Legisl.	II Legisl.	III Legisl.	IV Legisl.	V Legisl.
Pse	0,757	0,869	0,900	0,901	0,904
Ppe	0,899	0,934	0,907	0,898	0,859
Ldre	0,849	0,849	0,847	0,861	0,909
De	0,894	0,918	0,892	–	–
Com. + Sue	0,812	0,871	0,861	0,804	0,756
Ade + Uen	0,800	0,842	0,849	0,788	0,717
Eurodestra	-	0,932	0,878	-	-
Verdi	–	0,813	0,850	0,913	0,906

Fonte: S. Hix, A. Noury e G. Roland, "Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2004", in *British Journal of Political Science*, in corso di pubblicazione.

⁶ Si veda anche: Luciano Bardi e Piero Ignazi, (2004). *Il parlamento europeo. Seconda edizione aggiornata*, Bologna, Il Mulino, Bologna.

Il Parlamento europeo e i partiti politici

In generale, gli IA della prima legislatura presentano valori molto alti, altissimo quello del Ppe, leggermente più bassi per altri quattro gruppi, e solo comparativamente basso quello del Pse. L'IA del Pse, anche se molto alto in termini assoluti, riflette la sua composizione, allora più frammentata rispetto a quella di altri gruppi. Al tempo il Pse consisteva di 15 partiti differenti ed era l'unico gruppo con parlamentari provenienti da tutti gli stati membri. I dati della seconda legislatura non mostrano cambiamenti significativi riguardo ai gruppi già presenti nella legislatura precedente, anche se gli indici declinano leggermente per quattro gruppi su sei. Tuttavia la stabilità degli indici è rimarchevole, specialmente in considerazione delle ragguardevoli dimensioni di alcune delle delegazioni di partiti spagnoli e portoghesi di nuova incorporazione. Il Ppe mantiene il primato nella seconda legislatura (1984-1989) anche se viene affiancato da uno dei nuovi entrati, il gruppo dell'Eurodestra che probabilmente deve l'alto livello di compattezza alla marginalità tinta di ostilità in cui esso è relegato. L'indice più basso della media ottenuto per il gruppo Arcobaleno è da considerarsi pur sempre alto, in considerazione dell'evidente eterogeneità del gruppo. Assai interessante è il notevole miglioramento degli IA di gran parte dei gruppi nel corso della terza legislatura. Questo appare particolarmente degno di nota in considerazione delle caratteristiche del campione scelto, certamente potenzialmente più espressivo di conflitti e di differenze causate dalla continua espansione del numero delle delegazioni partitiche nazionali rappresentate nel Pe (quasi il doppio di quelle presenti nel 1979). Inoltre il clima post-Atto Unico avrebbe dovuto rendere le votazioni nel Pe più importanti e quindi più contrastate anche in sede di voto finale e non solo per gli emendamenti. I dati della quarta legislatura non sembrano modificare la direzione del trend. I due gruppi dominanti continuano comunque a fornire prove di una invidiabile compattezza (rispetto ai tanti gruppi parlamentari nazionali) nella quarta legislatura (1994-1999) anche se, sorprendentemente, sono i Verdi ad ottenere la palma dei più disciplinati: i primi dati relativi alla quinta legislatura, benché limitati ai primi due anni e mezzo, offrono comunque una indicazione preziosa, vale a dire la difficoltà dei popolari a mantenere serrate le proprie fila: la loro strategia di inclusività è stata pagata con una minore affidabilità dei loro parlamentari.

Questo potenziale dei gruppi parlamentari, assai notevole, come abbiamo visto, è rimasto in larga misura inespresso a causa della debolezza del loro rapporto con la società civile, debolmente filtrato come è sempre stato dai partiti nazionali e non stabilito saldamente da organizzazioni autonome come potrebbero essere le federazioni transnazionali. Ciò ha avuto effetti negativi sullo sviluppo di veri e propri europartiti, sull'efficacia del Parlamento e infine sulla democraticità del sistema dell'Ue. Ciò potrebbe essere cambiato da tre nuovi sviluppi che avranno o potrebbero avere i loro effetti a partire dalla prossima legislatura: l'allargamento dell'Ue, lo statuto dei partiti politici a livello europeo, che sono sviluppi già acquisiti, e il previsto, ma non ancora certo, Trattato costituzionale europeo. Proprio per questa sua incertezza iniziamo da quest'ultimo le nostre riflessioni.

5. Il progetto di Costituzione europea

Il progetto di Trattato costituzionale non riguarda direttamente le funzioni e i poteri degli europartiti. Limiteremo quindi la nostra discussione al riguardo agli aspetti relativi ai poteri del Pe. Si può affermare che se il progetto fosse approvato, il Parlamento non ne sarebbe rafforzato. Sul piano delle riforme istituzionali l'attenzione maggiore della Convenzione è stata infatti dedicata agli aggiustamenti che sono resi necessari dall'allargamento dell'Ue. Sia la razionalizzazione della Commissione sia la riforma della Presidenza del Consiglio e delle procedu-

Luciano Bardi

re di votazione all'interno di esso hanno preso spunto infatti dalla necessità di limitare un già elevato numero di commissari, dalla improponibilità e inefficienza di una rotazione che porterebbe ciascun stato membro a presiedere l'Ue una sola volta ogni dodici anni e mezzo e dai mutati equilibri demografici dell'Ue.

Sarebbe superficiale, nonché ingeneroso nei confronti della Convenzione, ridurre le soluzioni proposte a semplici accorgimenti tecnici intesi a rispondere alle esigenze poste dai nuovi numeri dell'Ue dopo l'allargamento. È indubbio che sia il Consiglio, attraverso una presidenza durevole e presumibilmente più autorevole, nonché grazie a procedure di voto più razionali e meno paralizzanti, sia la Commissione, attraverso un razionale ridimensionamento capace di migliorarne il funzionamento e la potenziale acquisizione di influenza in politica estera⁷, escono rafforzati dal progetto. Lo stesso però non vale per il Parlamento. Il testo approvato dalla Convenzione non prevede infatti per il Pe l'attribuzione di competenze e poteri degni di nota. Non può infatti essere considerato tale neanche il potere di eleggere il presidente della Commissione, in quanto la procedura per tale elezione non differisce significativamente da quella che nei precedenti trattati veniva definita approvazione. Al massimo la nuova dizione può indicare l'intenzione della Convenzione di sottolineare anche in senso simbolico l'importanza del ruolo del Pe nel quadro democratico dell'Ue. Inoltre, il mancato materializzarsi della presidenza unica dell'Ue perpetua, anche ai massimi livelli istituzionali, la sopravvivenza dei due circuiti istituzionali paralleli, quello sovranazionale e quello intergovernativo, e rende impossibile nel breve e nel medio periodo la prospettiva di una parlamentarizzazione del sistema politico dell'Ue⁸. Non può essere infatti sufficiente per questo la prospettiva di una politicizzazione della presidenza della Commissione, intravista da alcuni nella disposizione dell'art.26 del progetto di trattato che prevede che il Consiglio tenga conto delle elezioni del Pe nella scelta del candidato alla presidenza della Commissione. Tale formulazione è troppo vaga perché si possa affermare che la disposizione comporterà necessariamente lo stabilirsi di un rapporto politico tra l'eventuale maggioranza formatasi nel Pe e il presidente della Commissione. Ogni possibile esito sarà determinato dalla prassi. È vero, e l'esperienza maturata dal 1979 in poi lo dimostra, che il Parlamento ha ripetutamente saputo ovviare alla mancata concessione di poteri formali attraverso la costruzione informale di rapporti privilegiati con le altre istituzioni. Molto quindi dipenderà dalla capacità che il Parlamento dimostrerà di mantenere quelli storicamente consolidatisi con la Commissione e anche si stabilirne di nuovi, magari con la rafforzata presidenza del Consiglio europeo. Ma il futuro istituzionale dell'Ue appare al momento condizionato da tendenze che non permettono di ipotizzare sviluppi suscettibili di rafforzare in maniera significativa le istituzioni sovranazionali, in particolare il Pe. Il succedersi di trattati nell'arco dell'ultimo ventennio ha sicuramente determinato importanti avanza-

⁷ Questa possibilità dipenderà molto dall'interpretazione che il Ministro degli Affari esteri farà del proprio mandato e di come vorrà conciliarlo con quello di vice-presidente della Commissione. Se è vero che nella prima veste sarà controllato dal mandato attribuitogli dal Consiglio europeo è anche vero che nella seconda sarà condizionato dal metodo collegiale della commissione. Lo scambio all'interno del collegio potrebbe conferire alla Commissione nel suo complesso una seppur limitata influenza anche nelle scelte di politica estera.

⁸ Tale prospettiva rimane ipotizzabile in un futuro più lontano in quanto è stata sconfitta nella convenzione la posizione di chi sosteneva la necessità di includere una norma che sancisse l'incompatibilità delle due presidenze. Va però anche sottolineato che di per sé la presidenza unica non ha come conseguenza necessaria la parlamentarizzazione del sistema politico dell'Ue, la cui realizzazione richiederebbe altre profonde modifiche istituzionali. Basti pensare che, secondo il progetto di trattato costituzionale, il presidente del Consiglio europeo può essere rimosso con voto a maggioranza qualificata dal Consiglio stesso (e non dal Pe) in caso di impedimento o colpa grave.

Il Parlamento europeo e i partiti politici

menti nel cammino dell'Ue, ma ha anche enormemente rafforzato il metodo intergovernativo a scapito del ruolo propositivo e innovativo del Parlamento. I lavori della Convenzione, nei quali i rappresentanti del Pe e della Commissione hanno svolto un ruolo limitato rispetto a quello del presidente, dei vicepresidenti e dei rappresentanti dei governi, e che sono anche stati caratterizzati dall'emergere di posizioni nazionali molto rigide, hanno confermato questa tendenza. Tutto ciò, per quanto detto in precedenza, sembrerebbe favorire il rafforzamento dei partiti nazionali a scapito delle componenti genuinamente europartitiche, soprattutto delle federazioni, anche nella conduzione della politica europea.

6. L'allargamento dell'Ue e lo statuto dei partiti europei

Gli altri due sviluppi precedentemente menzionati sembrerebbero invece capaci di favorire un rafforzamento delle federazioni: l'allargamento dell'Ue e l'entrata in vigore dello statuto dei partiti politici a livello europeo⁹. In realtà, l'allargamento dell'Ue potrebbe anche creare problemi agli europartiti a causa delle possibili difficoltà causate dalla incorporazione di partiti con storie e ragioni d'essere disomogenee rispetto a quelle dei partiti degli stati fondatori e di quelli assorbiti in occasione di precedenti ampliamenti. Ma l'estensione dell'Ue a dieci nuovi stati membri, proprio per la sua nuova dimensione, offre alle federazioni anche incentivi e opportunità particolari. Le federazioni vedono infatti i partiti confratelli provenienti dagli stati membri entranti come risorse necessarie per rafforzare o almeno mantenere la propria forza numerica nel futuro e più ampio Pe e, come vedremo meglio nel corso della discussione sul nuovo statuto, anche come fonti di possibili vantaggi finanziari. La distribuzione dei seggi per la legislatura 2004-2009 assegna ai nuovi entranti 158 dei 732 seggi, ovvero quasi il 22% del totale, una percentuale che nessun europartito può permettersi di ignorare. La funzione delle federazioni nello stabilire contatti e rapporti permanenti tra partiti confratelli dei vecchi e nuovi stati membri è già stata importantissima e sicuramente dovrebbe mantenersi, seppur condivisa con i gruppi parlamentari, a partire dalle prossime elezioni, anche ad ampliamento avvenuto¹⁰.

A questo incentivo se ne dovrebbe unire un altro grazie allo statuto dei partiti europei, che è stato recentemente approvato. Lo statuto è un documento molto sintetico che si limita a definire il ruolo dei partiti europei e i requisiti che questi debbono possedere per poter accedere al finanziamento da parte dell'Ue. Più spazio è certamente dedicato agli aspetti direttamente legati al finanziamento, forse anche perché lo statuto stesso è stato almeno in parte giustificato con la necessità di coprire con fondi pubblici i costi della promozione democratica nei paesi entranti. Il complesso delle disposizioni dello statuto sembra capace di saldare in maniera più efficace di quanto sia avvenuto fino ad ora le varie componenti partitiche che operano a livello europeo: gruppi parlamentari, federazioni, partiti nazionali. Infatti, anche se in pratica lo statuto identifica gli europartiti con le federazioni, attraverso le norme per la loro costituzione e per l'accesso al finanziamento esso determina anche il legame con le altre due componenti. Nel preambolo viene ribadito quanto già espresso nell'art. 191 del Trattato Ce e ricordato in precedenza sull'importanza degli europartiti per la formazione di una coscienza europea e per l'e-

⁹ Bardi e Ignazi, cit. pp. 126-128.

¹⁰ È interessante osservare che l'ingresso dei nuovi entranti non dovrebbe diminuire l'inclusività dei gruppi parlamentari europei, soprattutto di quelli maggiori. Sulla base dei dati relativi agli osservatori dei paesi entranti già presenti nel Pe, tutti e dieci i nuovi stati membri dovrebbero avere delegazioni nel Ppe e nel Pse, mentre sei su dieci dovrebbero essere rappresentati nel gruppo Ldre.

Luciano Bardi

spressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione. Le condizioni per il riconoscimento degli europartiti, oltre all'intenzione di partecipare alle elezioni del Pe, sono: il possesso di personalità giuridica nel paese nel quale ha sede il partito europeo (quasi inevitabilmente il Belgio); avere in almeno un quarto degli stati membri rappresentanti eletti nel Pe, nei parlamenti nazionali o regionali, oppure aver riportato, sempre in almeno un quarto degli stati membri, almeno il 3% dei voti espressi alle ultime elezioni del Pe¹¹; rispettare nella propria azione e nel proprio programma i principi di libertà, democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto sui quali è fondata l'Ue. Come si vede non si tratta di condizioni particolarmente restrittive e si può immaginare che, anche se lo statuto proibisce il finanziamento di partiti nazionali attraverso i fondi europei, pochi di questi rinunceranno alle opportunità finanziarie fornite dal nuovo regime. Questo porterà sicuramente ad un aumento degli europartiti: come detto, il partito della Sinistra europea è stato fondato a Roma nel maggio del 2004; altri potrebbero seguire. La saldatura con i gruppi parlamentari potrebbe risiedere nell'elevatissima porzione di risorse finanziarie - l'85% del finanziamento totale - che andrà a partiti che abbiano rappresentanti eletti nel Pe. Anche se è possibile che partiti poco rappresentati a livello europeo e quindi, in prospettiva, privi di gruppo parlamentare si formino per partecipare alla spartizione del rimanente 15%, di norma i nuovi europartiti dovrebbero strutturarsi su un rapporto articolato tra i partiti nazionali che concorreranno a formarli, le loro organizzazioni federative, e i gruppi nel Pe. Analogamente, quelli già esistenti dovrebbero uniformarsi a questo modello e attraverso un rafforzamento del rapporto tra federazioni e gruppi porre fine o almeno ridurre la dipendenza delle prime dai secondi. Una migliore integrazione tra le loro varie componenti dovrebbe portare i partiti a una maggiore istituzionalizzazione.

Questo quadro indubbiamente positivo è controbilanciato da due norme, una direttamente contenuta nello statuto, l'altra nel suo regolamento attuativo, che mantengono le federazioni in una posizione di subordinazione nei confronti delle loro componenti nazionali e dei gruppi parlamentari. Questi ultimi infatti diventano i supervisori diretti della gestione dei fondi per il finanziamento dei partiti in quanto, su insistenza del Parlamento, questi sono stati inseriti nel bilancio del Pe e non in quello generale dell'Ue, come avrebbero preferito le federazioni. Questa seconda soluzione avrebbe dato ad esse una maggiore autonomia finanziaria. I partiti nazionali, soprattutto quelli più forti e dotati di risorse, sono resi determinanti per la costituzione e per il mantenimento dei partiti europei dalla norma dello statuto che condiziona l'erogazione dei fondi pubblici ad un cofinanziamento da altre fonti in una misura pari al 25% del totale. Tali risorse possono essere reperite solamente a livello nazionale, sia direttamente attraverso i contributi dei partiti membri - fino a un limite del 40% delle entrate totali, comunque superiore all'ammontare necessario per il cofinanziamento - sia attraverso i contatti dei quali i partiti stessi dispongono nella società e nell'economia. È quindi improbabile che anche in futuro negli europartiti, per quanto più integrati, saranno le federazioni ad avere una posizione di primato.

7. Conclusioni

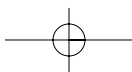
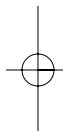
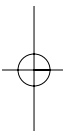
Nel corso del 2004 si verificheranno tre importanti sviluppi che indubbiamente influenzeranno, anche se in misura diversa, l'evoluzione degli europartiti. Come detto, almeno due di ta-

¹¹ Questa clausola, e il fatto che l'ammontare effettivo del finanziamento dipenderà anche dalle dimensioni del partito, costituisce, come già accennato, un incentivo per gli europartiti ad attrarre partiti confratelli dai nuovi stati membri.

Il Parlamento europeo e i partiti politici

li sviluppi, l'allargamento dell'Ue e lo statuto dei partiti politici a livello europeo faranno sentire i loro primi effetti, in parte già prevedibili, a partire dalle seste elezioni del Pe. Per il terzo, il trattato costituzionale, invece restano numerose incognite legate sia alla mancanza di norme specificamente capaci di avere un impatto diretto sugli europartiti sia all'indeterminatezza del futuro del trattato stesso, condizionato come sarà dai tempi e dalle modalità di approvazione e di ratifica, ma soprattutto dalla prassi, che nel caso degli effetti sul Pe e sui partiti che attorno ad esso operano è stata spesso più importante delle innovazioni istituzionali formali.

Sia l'allargamento dell'Ue sia lo statuto dei partiti politici sembrano rispettivamente capaci di favorire l'ulteriore ampliamento degli europartiti e l'aumento del numero delle federazioni transnazionali. Questi effetti, indubbiamente positivi e capaci di favorire una maggiore integrazione tra le varie componenti degli europartiti, non sembrano però in grado di intaccare il primato e di ridurre significativamente l'autonomia anche a livello europeo dei partiti nazionali. Questo stato di cose pare destinato a mantenersi finché i partiti nazionali potranno giovare del canale diretto di rappresentanza degli interessi dei cittadini costituito dal circuito istituzionale intergovernativo e continueranno a sostituirsi alle federazioni nel collegamento tra società civile e istituzioni europee.



4. The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

Udo Diedrichs

The European Parliament (EP) has traditionally played a rather marginal role in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. Unlike the first pillar of the Union, CFSP is not a policy field particularly responsive to parliamentary participation. Accordingly, it comes as no surprise that the EP's role in CFSP has not been a major area of academic research.

Foreign and security policy are still regarded as sensitive fields of sovereignty in which nation states are not willing to concede competencies to supranational bodies.¹ It is also widely accepted that national parliaments are the prime institutions for controlling and legitimising decision-making; but even in the national setting, foreign and security policy belongs to the executive sphere of action in which governments enjoy a comparatively high degree of autonomy and discretion.²

However, for different reasons there has been growing pressure in recent years to review the role and functions of the EP in CFSP:

- A broader discourse on the legitimacy of the EU as a whole has emerged in which parliamentary involvement in European decision-making is regarded as one – although not the only – expression of democratic accountability.
- The overall institutional evolution of the EU system has made the need for reform of EP participation in CFSP more urgent, as it otherwise risks being “detached” from the dynamics of the integration process.
- The expansion of the EU's sphere of activities in foreign and security policy, in particular with a view to ESDP, has renewed demands for improving parliamentary participation as a contribution to controlling and overseeing this area better.

So far, the demands for increased parliamentary participation have not been satisfied within the legal framework of the Treaty of European Union (TEU), but the European Parliament has over the years developed a number of activities to strengthen its role and position in CFSP. This mixture of formal competencies and political practice provides a more comprehensive picture of the EP's powers in this area.

¹ S. Stavridis, “The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the ‘Future of Europe’ Convention debate”, *Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior, no. 1* (Bellaterra-Barcelona: Observatorio de Política Exterior Europea, 2003)

<[http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/parlament_europeu/PE_Analisis/PE200301 .pdf](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/parlament_europeu/PE_Analisis/PE200301.pdf)>

² See T. Grunert, “The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?”, in Regelsberger, E., P. de Schoutheete and W. Wessels (eds) *Foreign Policy of the European Union, From EPC to CFSP and Beyond* (Boulder: Lynne Rienner, 1997) pp. 109-31.

Udo Diedrichs

1. The European Parliament in CFSP under the EU Treaty: no escape from Maastricht?

Since the conclusion of the Treaty of Maastricht, the powers of the European Parliament in CFSP have not been substantially expanded – except for some budgetary provisions. This is in striking contrast to other policy areas, especially within the first pillar of the EU, where a dynamic evolution has taken place in the last ten years, bringing the EP closer to the role of a “co-legislator” together with the Council.³ From a legal perspective, the EP’s influence in CFSP does not go far beyond the “Maastricht level”.

When assessing the role of the EP, it is useful to mention some overarching principles. Art. 3 TEU states that the Union is endowed with a “single institutional framework”, and underlines the principle of consistency in its external policies, for which the Commission and the Council bear responsibility. The objectives of CFSP, according to Art. 11 TEU, include the safeguarding of the “common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union” as well as the development and consolidation of “democracy and the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms”. They serve as points of reference and guidelines for CFSP, to which all institutions are committed.

More specifically, Title V of the TEU contains concrete provisions on the powers of the EP in CFSP. Art. 21 TEU stipulates that the European Parliament shall be consulted by the Presidency on “the main aspects and the basic choices of CFSP”; furthermore, the Presidency is called to “ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration”. The wording of the Treaty leaves the Council considerable room for manoeuvre.⁴ Unlike the consultation procedure in the EC, there is no formally secured *ex ante* possibility for the EP to voice its opinion on legal acts before they are taken by the Council.

The EU Treaty also stipulates that the EP shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission on the development of CFSP. The EP may ask the Council questions and make recommendations; an annual debate on the progress in implementing CFSP is also foreseen.

Another field where the EP enjoys explicit rights of information concerns enhanced cooperation, introduced into CFSP by the Treaty of Nice. Based upon Art. 27c, the EP is forwarded a request by a number of member states that wish to establish enhanced cooperation according to Articles 29a -27e TEU. Pursuant to Art. 27d TEU, the European Parliament is kept fully informed on the implementation of enhanced cooperation by the High Representative on CFSP. Yet, these provisions seem to indicate rather “soft” rights of consultation, information, questioning, recommendation and debate. There is no binding commitment for the Council to take the EP’s position into account or to follow its views.

In contrast, the financing of CFSP offers considerable opportunities for parliamentary participation.⁵ Art. 28 paragraph 2 TEU stipulates that all administrative expenditure for CFSP shall be covered by the budget of the Communities, while paragraph 3 sets out that operating expenditure will also be charged to the EC budget, except in case of operations having military and defence implications or when the Council decides against it by unanimity. This does not mean that

³ See A. Maurer, “The Legislative Powers and Impact of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 2, pp. 227-47.

⁴ F. Fink-Hooijer, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, vol. 5, no. 2, 1994, pp. 173-98.

⁵ See A. Laschet, “Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy”, Working Paper Series, no. 82 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), August 2002) p. 5-6.

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

all matters falling under ESDP are by definition excluded from parliamentary influence. When it comes to civil crisis management, there are indeed possibilities for coverage through the EC budget and thus for parliamentary participation in decision-making. Art. 28 paragraph 4 explicitly confirms that the budgetary procedure of the EC shall apply to the cases where the Community budget is used and this offers the EP the opportunity to exercise its control.

In addition to these legal attributions within the provisions on CFSP, a number of further elements have to be taken into account. The EP is entitled to cast a vote of approval for the newly nominated Commission (Art. 214 TEC) and a motion of censure against the whole College (Art. 201 TEC), thus exercising a certain degree of parliamentary influence and control over this institution which is “fully associated” with the work carried out in CFSP. It also enjoys particularly high levels of competence with regard to important international agreements, in particular association agreements (Art. 300 TEC). As those agreements usually contain provisions on political dialogue, there is a link between the different pillars of the EU. Finally, EC financial aid to third countries as part of the general budget offers considerable influence to the EP, since it has the last say on non-compulsory expenditure (Art. 272 TEC).⁶

The exercise of these rights and competencies by the EP should not lead us to assume that the EP carries out classical parliamentary functions of legislation, control, budgetary power or communication without restrictions. The EP cannot be regarded as a full-fledged parliament comparable to national legislatures. However, it has tried to expand its role and functions in CFSP by using different methods and instruments.

2. Parliamentary consultation, information and debate in foreign and security policy

Pursuant to Art. 21 TEU and the Interinstitutional Agreement of 6 May 1999, the Council presents the Parliament with an annual report on the main aspects and basic choices of CFSP, including financial implications. The Council report is passed on to the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy (AFET), which in turn drafts its report. After a debate held on the basis of the Committee report, the Plenary adopts a resolution. This procedure serves as a reference point for the EP’s relations with the Commission and the Council concerning CFSP. The Commissioner on External Relations and the Presidency usually make statements before the EP on the report, highlighting the priorities and the focus on particular issues of the Union’s foreign and security policy.

Yet, Parliament is still largely dissatisfied with the Council report on CFSP, which is considered insufficiently political and analytical in nature. In 2003, the EP’s resolution described it as “totally unsuited to serving as a basis for a foreign policy dialogue between Council and Parliament”, and as a “book-keeping exercise listing actions taken by the Council without the least political assessment or conceptual setting of priorities and lacking sufficient focus with regard to financial implications”.⁷ So far, the Council has tried to fulfil a formal obligation (for information) rather than engage in a more comprehensive dialogue with the EP on CFSP. The Council’s minimalist position thus contrasts with the EP’s more ambitious aspirations. The European

⁶ S. Di Paola, “International Treaty-making in the EU: What Role for the European Parliament?”, *The International Spectator*, vol. 38, no. 2, 2003.

⁷ See the last EP Report on the annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities - 2002, Rapporteur: Elmar Brok, A5-0348/2003 Final, 8 October 2003, p. 7.

Udo Diedrichs

Parliament has stated “that future annual reports should provide a genuine assessment of the Union’s foreign and security policy activities, and be expanded to include a written report by the High Representative or European Foreign Minister on progress in implementing a specifically European approach to security”.⁸

The annual report by the Council is not the EP’s only source of information on CFSP. The interaction between the EP and the High Representative as well as the Commission is generally continuous and assessed positively.⁹ Javier Solana, the High Representative on CFSP, appears before the EP several times a year to make statements on aspects of key issues of CFSP such as the Balkans, the Middle East, or the EU Security Strategy, to a minor degree on questions of principle or general overviews on CFSP. He also has regular contacts with members of the EP at different levels. In addition, he appears before the AFET several times each year; in September 2003 he presented the draft EU security strategy to members of AFET and the national foreign affairs and defence policy committees.¹⁰ He also has official and unofficial meetings with the EP president and representatives of the EP political party groups.¹¹

Chris Patten, the Commissioner for External Relations, regularly appears before the EP. He attends EP plenary meetings much more often than the HR, making the Commission appear more “available” and thus “closer” to Parliament when it comes to discussing CFSP issues. As a rule, representatives from the Commission attend plenary or committee sessions, so that a familiarity has developed over time. Additionally, the Commissioner for External Relations and the civil servants from his Directorate General cultivate regular contacts in particular with the AFET committee.

The Council Presidency is showing regular commitment to parliamentary debates. At the beginning of each semester, the President of the European Council presents his/her programme, including priorities in CFSP, and at the end of the term draws a balance of the half-year’s activities. The foreign ministers normally appear to discuss more specific and current CFSP issues. Representatives from other institutions such as the Chairman of the Military Committee have also attended sessions of the AFET committee in the past.

These trends are quite encouraging for the EP and reflect a tendency towards treating the EP as a serious actor and interlocutor in CFSP. CFSP issues are on the agenda of most EP sessions, depending on the international political situation. With the events in Iraq for example, deputies have frequently and intensively debated on CFSP; the same was true in the past with the war in ex-Yugoslavia or the events of 11 September.

In order to voice its position on CFSP issues, the EP is able to adopt (own-initiative) reports, for which AFET usually takes the lead. Of the 133 reports adopted by AFET between July 1999 and March 2004, around 30 percent were related more or less directly to CFSP subjects – although it is sometimes difficult to draw the line. As AFET’s main activity so far has been to accompany the enlargement process, CFSP will probably absorb more of the committee’s daily activities after the accession of the ten new member countries.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹ According to a member of the EP, the activities of the HR and the Commissioner are quite satisfactory: “As far as the European Parliament’s right to be informed and consulted is concerned, ... Mr Solana and Mr Patten account to the European Parliament and/or the Foreign Affairs Committee much more often and more detailed than many of the national foreign and defence ministers actually do.” Laschet, “Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy”.

¹⁰ *Agence Europe*, 11 September 2003.

¹¹ See the Official agenda of the High Representative <<http://ue.eu.int/solana/archAgenda.asp>>.

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

Hearings have not been used frequently by the European Parliament to deal with CFSP topics. Between 1999 and 2003, only eight hearings were organised by AFET, most of them on human rights issues.¹²

By means of these activities, the European Parliament seeks not only to obtain information from the Council or the Commission, but also to provide a forum for debate on CFSP and offer opportunities for discussing political alternatives and options. This function has not been fully exploited so far, as public attention is still mostly centred on national parliaments, but the situation could change if the EU acquires more visibility as an actor in international affairs.

3. Appointments: formal and informal participation by the EP

The EP has a say in the appointment of the Commission: according to Art. 214 TEC, it must approve the choice for the Commission President and subsequently the entire College before they can take office. Although not foreseen in the Treaty, Parliament holds hearings with the single candidates before passing the vote in order to check their individual capacity. However, the fact that only the College as a whole can be approved, makes it impossible to reject a single nominee for Commissioner. If Parliament is dissatisfied with some members – as has happened in the past – it will probably not block the entire Commission. Furthermore, the EP has the right to pass a motion of censure against the Commission according to Art. 201 TEC. The Commission's limited role in CFSP makes it improbable that the EP can have much influence on the course of foreign and security policy by exerting pressure on this institution.

Interestingly, the EP has also tried to have a say in the appointment of the High Representative although there is no legal basis in the Treaties. In its rules of procedure, the EP has introduced a provision to that effect. Before the appointment is made, the Presidency of the Council and the President of the Commission are asked to make a statement to Parliament. After appointment, but before officially taking office, the High Representative is asked to make a statement to the relevant committee and answer questions. Afterwards, the European Parliament may make a recommendation.¹³

A similar procedure is envisaged for the appointment of a special representative by the Council.¹⁴ Here, special attention is paid to the mandate given by the Council. Thus, the special representative, according to the EP's rules of procedures, is invited to keep the EP "fully and regularly informed as to the practical implementation of his mandate".¹⁵ It is worth mentioning that the EP receives regular bi-annual reports from the EU special representative for Bosnia and Herzegovina on the implementation of his mission. Although this practice is not based upon a legally binding commitment, it is part of the EP's effort to enhance its role and position in CFSP by establishing links and responsibilities even where the Treaties do not explicitly foresee them.

¹² See the EP website <www.europarl.eu.int/hearings/default_en.htm>

¹³ Rules of Procedure of the European Parliament, 15th edition, October 2003, Chapter XI, Rule 99 and Rule 49.

¹⁴ *Ibid.*, Rule 100. Before appointment, the Council may be asked by the President of the EP, upon request from the committee responsible, to make a statement and answer questions concerning the mandate, objectives and other relevant matters relating to the tasks and role of the special representative. After appointment and prior to taking office, the appointee may be invited to make a statement to the committee and answer questions. Within three months of the hearing, the committee may submit a proposal for a recommendation by the EP relating directly to the statement and answers provided.

¹⁵ Rules of Procedure of the European Parliament, Rule 100, paragraph 4.

Udo Diedrichs

4. Influence through the backdoor: the European Parliament and the financing of CFSP and ESDP

Actually the “hardest” competencies of the EP in CFSP are in the budgetary field. The operational expenditure for CFSP is covered by sub-section B8 of the EC budget, while administrative expenditure is covered by the Council’s budget and not subject to interference by the EP, according to the so-called Gentlemen’s Agreement between the institutions.

In addition to the Treaty, the 1999 Interinstitutional Agreement between the EP, the Council and the Commission contains particular provisions on financing CFSP.¹⁶ It states that the three institutions shall engage in a conciliation procedure through a triologue in which they attempt to arrive at a common understanding on CFSP expenditure. Agreement must be reached on both the overall amount to be spent on CFSP activities and its distribution between the different articles of the CFSP chapter. Should an agreement not be achieved, the budgetary amounts of the preceding year or the ones proposed in the preliminary draft budget will be entered, whichever is the lower. The Commission is also authorised to transfer appropriations autonomously between different articles within one chapter, assuring the necessary flexibility in implementing the budget.

Two important cases set down in the Interinstitutional Agreement deserve special attention. Should the CFSP budget prove insufficient during a given financial year, the EP and the Council are called upon to seek a solution on the basis of a Commission proposal. This means that no further financial appropriations are allowed without the EP’s approval. Second, the Council has to send the EP a financial statement for any decision it takes entailing expenditure, including a specific cost estimate. Once a year, the report on the main aspects and basic choices of CFSP sent by the Council to the EP shall contain the financial implications for the EC budget. Furthermore, the Commission must send the Council and the EP a quarterly report on the implementation of CFSP actions and the financial forecast for the remainder of the year.¹⁷

The Interinstitutional Agreement, however, did not put an end to disputes between the Council and the EP. In 2002, conflict emerged over the CFSP operational budget, which the Council wished to increase, and which the EP threatened to reduce unless the Council agreed to inform the Parliament in a timely fashion before taking CFSP actions. The sources of financing for civilian crisis management were also disputed with the EP intending to finance measures for the EU Police Mission in Bosnia through the Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation (CARDS) programme, over which it would have had better financial control, while the Council insisted on using the CFSP chapter.¹⁸

As a result, the provisions of the 1999 Interinstitutional Agreement were clarified by a Joint Declaration of the EP, the Council and the Commission on 25 November 2002,¹⁹ which strengthened the EP in particular by introducing concrete dates and procedures for the budgetary coordination process. The Council’s CFSP report has to be presented to the EP before 15

¹⁶ Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 172, 18.06.1999, Part II, Point H, paragraphs 39-40 and Annex III.

¹⁷ *Ibid.*, paragraph 40.

¹⁸ *Agence Europe*, 23 November 2002.

¹⁹ Declaration of the European Parliament, Council and Commission on the financing of the common foreign and security policy in accordance with the Interinstitutional Agreement of 6 May 1999, published in the minutes of the 2466th Council meeting, Economic and Financial Affairs (Budget), Brussels, 25 November 2002, 14610/02 (Presse 365), pp. 8-9.

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

June of the year in question. For CFSP decisions entailing expenditure, the Council has to inform the EP no later than five working days after taking a decision. Furthermore, in the context of a regular “political dialogue”, an “early warning” from the Council to the EP is foreseen whenever a joint action can have important financial implications.

From the EP’s point of view, these arrangements still do not seem to work in a satisfactory manner. The European Parliament complains that the Council report does not contain an adequate focus on the financial implications of CFSP and insists that these should be laid down in a separate document.²⁰ Also, information by the Council is still considered incomplete and delivery not timely enough.

Consequently, further efforts will have to be undertaken to make the budgetary arrangements in CFSP work smoothly. The EP has tried to use its comparatively strong position in this field to enhance its rights to receiving information – as timely and complete as possible – on important actions and decisions and to promote its role as the Council’s regular political interlocutor. The latter seems to resist these efforts, but if it wishes to run CFSP operations efficiently, it will probably have to become more responsive to the European Parliament’s demands.

5. The European Security and Defence Policy as a new challenge to parliamentary participation

5.1 The European Parliament as an important player in civilian crisis management

The European Security and Defence Policy (ESDP) has created a new challenge for parliamentary participation.²¹ ESDP is structured in a strictly intergovernmental way, leaving no room for majority voting on matters having military or defence implications (Art. 23 paragraph 2 TEU). Financing of decisions with military or defence implications will not be covered by the EC budget, but will stay under national control. In particular, the deployment of military forces remains under the authority of member states, where it is assumed that national parliaments exert the necessary functions of control and oversight.

However, while national parliamentary bodies are regarded as politically more powerful in shaping security and defence policy than the EP, the degree of information of the individual national parliaments about the European arena differs widely and is regarded as basically insufficient.²² Under these circumstances, the EP has started a dialogue with national parliaments on CFSP and ESDP (the AFET committee meets twice a year with the chairs of the national foreign affairs committees) and is also engaged in a dialogue with the NATO Parliamentary Assembly.

²⁰ See opinion of the Committee on Budgets, included in the Report on the annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities, pp. 22-4, especially p. 23.

²¹ See Stavridis, “CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability”; C. Gourlay and M. Tappert, “Revising the European Parliament’s scrutiny of Foreign Affairs and Defence”, *Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior*, no. 6, (Bellaterra-Barcelona: Observatorio de Política Exterior Europea, 2004).

²² See Catriona Gourlay, “Parliamentary Oversight of ESDP: The Role of the European Parliament and National Parliaments”, paper presented at the 4th workshop on “Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Cooperation and Institutions”, Brussels, 12-14 July 2002, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Conference Paper, pp. 6-9.

Udo Diedrichs

Closer relations with national parliaments appear to be a viable option for the European Parliament in ESDP, but they are being sought cautiously. The EP is trying to prevent a new institutional structure from arising as a result of these activities.

In that context, the Assembly of the Western European Union (WEU) recently proposed either to append the modified Brussels Treaty (that founded it) in a protocol to the European Constitution (thus linking the WEU Assembly to ESDP) or, alternatively, to establish a “forum” made up of the Conference of European Affairs committees (COSAC) and the WEU Assembly for parliamentary oversight of security and defence policy.²³ The Parliament regards the proposal as a provocation and troublemaking exercise as it puts its role as the primary source of democratic legitimacy and accountability within the EU into question.

Despite existing limitations, ESDP is not totally outside of parliamentary control; the provisions of Art. 21 TEU are in place. Therefore, since ESDP is a part of CFSP, the EP has to be consulted and informed about the main developments in ESDP as well – and it uses this right to ask the Council and the Commission questions.

Furthermore, it should not be forgotten that ESDP includes elements of civilian crisis management which offer broader opportunities for parliamentary participation in decision-making than the military sphere does. It would therefore be narrow-minded to say that ESDP as such is detached from parliamentary control. The combination of the Union’s civil and military instruments requires the use of resources financed by the Community budget. In reality, different elements of EU external policy are difficult to separate, as the Stabilisation and Association Process (SAP) in South East Europe demonstrates (it includes stabilisation and association agreements, a regular political dialogue, tariff liberalisation schemes and substantial external aid provided by the CARDS programme).²⁴

6. Sensitive information on security and defence policy: limited access by the EP

Another Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the Council of 20 November 2002 established special arrangements regarding access by the European Parliament to sensitive information in security and defence policy. The agreement distinguishes between different categories of documents according to their classification and origin and, if access is allowed, sets out Byzantine procedures to be followed.

The EP President and the AFET chairman are entitled to ask the Council Presidency or the HR for information on ESDP, including sensitive pieces. The EP President and a special committee chaired by the AFET chairman shall be informed by the Presidency or the HR of sensi-

²³ Assembly of the WEU – Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Resolution No. 117 on prospects for the European security and defence policy – Contribution to the intergovernmental conference, 22 October 2003.

²⁴ Civil and military crisis management operations have been launched in Bosnia and Macedonia to contribute to stabilising the region. The EU Police Mission in Bosnia, adopted in February 2002 as a civilian crisis management operation, was endowed with an annual budget of 38 million euro, of which 20 million come from the EC. The financial arrangements for the mission required separate consultations with the European Parliament, taking account of the EC budgetary procedure. See Annex IV, EU Police Mission in BiH: Financial Aspects, General Affairs Council meeting, 18 and 19 February 2002, 6247/02. In the case of the EU Police Mission in Macedonia (Proxima), adopted in September 2003, the respective Joint Action stresses that the EU activities shall be supported by the CARDS programme. Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003, on the European Union Police Mission in Macedonia (EUPOL ‘Proxima’), OJ L 249, 1.10.2003.

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

tive information “where it is required for the exercise of the powers conferred on the European Parliament by the Treaty on European Union in the field covered by the present Interinstitutional Agreement”.²⁵ Documents can be consulted by the EP President or the special committee on the premises of the Council. This cautious and restrictive formula leaves open a range of interpretations regarding the extent to which the EP will in fact have access to certain information. When it comes to passing documents to the EP the wording is even more restrictive. Here, the Interinstitutional Agreement states that “where this is appropriate and possible in the light of the nature and content of the information or documents concerned”, they will be made available only to the President of the European Parliament who shall have a number of options for passing them to other EP bodies. This does not apply to documents classified as ‘top secret’.

Not only have the rather vague definitions of the conditions for passing on information and the veto options been criticised, but the provisions create an unusual situation of discrimination among the members of Parliament in that only a few persons have access to sensitive information.²⁶ In the end, the extent to which information is transmitted will depend on the amount of trust and mutual confidence between the two institutions and the persons involved, and upon the EP’s skill in dealing with this kind of sources.

In sum, there is a split balance for the European Parliament as concerns ESDP: while it has no influence in matters related to military decisions and is offered only restricted rights of access to information, it can play a role in the area of civilian aspects of crisis management, mostly via its budgetary competencies. It will be important in the future to bring both threads together more closely for the purpose of a coherent EU security and defence policy.

7. The Convention, the IGC and the Constitutional Treaty: modest powers and possible problems

Before reaching conclusions on the powers of the European Parliament in CFSP, it is worth making some remarks about the draft Constitutional Treaty adopted by the Convention on the future of Europe which will – if adopted by the governments within the IGC – define the legal framework for some time to come.²⁷ Basically, it remains in the trend of the Treaty evolution since Maastricht. The draft Constitutional Treaty has not substantially enhanced the EP’s role and position in CFSP,²⁸ although the Convention’s working groups on external action and on defence had the issue of parliamentary scrutiny on their agenda. Many proposals which the EP submitted to the Convention were not taken up and in the end what the Constitutional Treaty presents is a modified *status quo*.²⁹

²⁵ Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy, OJ C 298, 30 November 2002, p. 5.

²⁶ See M. Tappert, “European Parliament resigned to limited oversight of ESDP?”, *European Security Review*, no. 16, February 2003.

²⁷ See E. Regelsberger, “Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik”, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003* (Bonn: Europa Union Verlag, 2003) p. 252-3.

²⁸ W. Wessels, “Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im ‘Verfassungsvertrag’”, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, no. 3, 2003, p. 417.

²⁹ Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, adopted by the European Convention on 13 June and 10 July 2003, submitted to the President of the European Council in Rome, 18 July 2003.

Udo Diedrichs

Art. I-39 paragraph 6 and Art. I-40 paragraph 8 of the draft Constitutional Treaty state that the EP “shall be regularly consulted on the main aspects and basic choices” of CFSP and ESDP and “shall be kept informed of how it evolves”. More specifically, Art. III-205 provides for more detailed provisions; it is mainly based on the wording of Art. 21 TEU, but has added some modifications: The future Foreign Minister will be charged with consulting and informing the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the common security and defence policy. The explicit mention of ESDP corresponds to the fact that it is declared an “integral part” of CFSP (Art. I-40 paragraph 1), and that no separate policy area has been created which could exclude the EP from using its legal rights of consultation and information. The Constitutional Treaty furthermore states that “special representatives may be involved in briefing the Parliament” (Art. III-205 paragraph 1). The EP may ask the Council and the Foreign Minister questions and make recommendations to them. It will hold a debate on the progress in implementing CFSP, including ESDP, *twice* (rather than once as before) a year (Art. III-205 paragraph 2). All these provisions – with slight modifications – resemble the existing Treaty language.

Where the EP will face a new situation is in dealing with the future Minister for Foreign Affairs. The EP is formally not involved in the selection of the Foreign Minister according to Art. I-27 paragraph 1 of the draft Constitutional Treaty. The appointment shall be made by the European Council, acting by qualified majority, in agreement with the Commission President. At the same time, the appointment procedure for the Commission according to Art. I-26 paragraph 2 stipulates that the Foreign Minister, together with the entire Commission, shall be subjected to a vote of approval by Parliament. So the EP has the right to approve the Foreign Minister indirectly when it votes on the whole College, that is not as an individual. Yet, if the EP denies its approval to the College, the Foreign Minister, although appointed by the European Council, would not be able to exert his/her functions as a member of the Commission; without the approval of the European Parliament the appointment of the Foreign Minister remains “incomplete”. It is in the interest of the EP to underline that the accountability of the Commission to the European Parliament (Art. I-25 paragraph 5), unconditionally applies to the Foreign Minister in his/her function as Vice President of the Commission.

A field where the EP might face problems in the future lies in the financing of CFSP and ESDP. Art. III-215 paragraph 3 of the draft Constitutional Treaty provides that the Council is entitled to adopt specific procedures for rapid access to appropriations from the Union budget for the purpose of urgent financing of initiatives in CFSP, in particular those in preparation of Petersberg tasks. In this case the EP shall be consulted, which means that it does not enjoy any right of blocking the Council’s decision and could be by-passed. Preparatory activities for crisis management tasks not charged to the Union can be covered by a start-up fund financed by the member states. With decisions taken by the Council and the implementation of the fund relying on the Foreign Minister (Art. III-215 paragraph 3), this provision creates a mechanism separate from EU procedures that could lead to parallel budgetary structures without parliamentary control.

Regarding cooperation with national parliaments, the Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union annexed to the Constitutional Treaty provides that the Conference of European Affairs committees (COSAC) will be entitled to submit contributions to the EP, Council or the Commission; it is also called upon to intensify its actions to promote exchanges of information between national parliaments and their committees and the European Parliament and may organise interparliamentary conferences in particular on CFSP and ESDP.³⁰ In practice, such

³⁰ See Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, II. Interparliamentary Cooperation, number 10.

The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

meetings have already been organised and will probably be intensified in the future. For the EP, it is important to confirm its role as the main parliamentary interlocutor at the European level for national parliaments, leaving the WEU Assembly at the margins.

It is much too early to predict the EP's specific role and influence in CFSP after the coming into force of the Constitutional Treaty, but the modified *status quo* burdened by a number of problems that have emerged could make it harder for the EP to influence the mechanisms and outcomes of the common foreign and security policy.

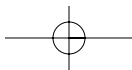
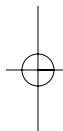
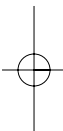
8. Conclusions: the European Parliament as a marginal player with potential for growth

The powers of the EP in CFSP result from a mix of formal and informal influence. Although no major progress with regard to the legal situation has been observed since Maastricht, the European Parliament has over the years developed a practice of intensive interinstitutional contacts and interactions resulting in a growing capacity to obtain information on current issues of CFSP. The Council's annual report on CFSP remains a point of controversy, however, in that the EP feels that it too closely resembles a bureaucratic exercise reduced to a minimum and does not provide adequate and timely information on CFSP decisions bearing financial implications. Since the Treaty provisions have failed to upgrade the EP's role, it will probably continue to seek lateral ways to influence CFSP.

In general, the EP actively seeks information instead of waiting for its delivery and this corresponds to its pro-active strategy of exploiting the legal provisions of CFSP as much as possible. Its existing budgetary powers are an important tool for enhancing its influence and have been used by the EP to obtain greater access to information and increase its role as an effective political interlocutor to the Council. The link between civilian and military elements of crisis management and the need to further combine cross-pillar resources for effective external action might strengthen the EP's role in the future and contribute to making it more than a marginal player in ESDP.

In the coming years, the new institutional setting envisaged by the Constitutional Treaty will represent a major challenge to the EP. Relations with national parliaments might grow in importance, leading to increasing interparliamentary contacts and perhaps to new coalitions for enhancing the legitimacy and accountability of CFSP.

In particular, the EP will have to define its relationship with the Foreign Minister, trying to prevent him/her from becoming too intergovernmental in nature, primarily oriented towards the Council and the member states. It could start by holding a hearing on the appointment of the Foreign Minister (as for any EU special representative), and continue with regular hearings and debates afterwards. Although not legally binding, this practice would enhance the EP's influence by creating a public arena for discussion of foreign and security issues. In general, the EP should try to intensify its efforts to offer a space for debate and to provide European citizens with an opportunity to identify basic choices and policy options in European foreign and security policy.



5. Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

Francesca Longo

Introduzione

L'Unione europea ha sviluppato nel corso degli anni la capacità di attivare politiche e comportamenti rilevanti nel sistema internazionale affermando una sua presenza internazionale¹, definita come visibilità nella comunità internazionale.

La particolare complessità dell'attività internazionale dell'Unione, che comprende una vasta gamma di politiche e un'estrema varietà di attori e processi, rende particolarmente complessa la teorizzazione dell'Ue quale attore internazionale. Caporaso and Jupille² affermano che la volontà degli stati membri di non concedere alle istituzioni comuni i pieni poteri decisionali in materia di politica estera impedisce all'Unione di evolversi quale attore internazionale nei termini classici di un soggetto sovrano che ha la legale autonomia di agire nei consessi internazionali.

L'Unione europea è ancora lontana, in effetti, dall'essere un attore che si esprime con una sola voce nel sistema internazionale e il *capability-expectation gap*³ non è ancora stato colmato. Tuttavia la complessa struttura istituzionale e politica che si è sviluppata sin dagli anni '70 e che oggi è rappresentata dal "secondo pilastro" della politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e della politica di difesa e sicurezza comune (Pesd) ha effetti rilevanti sul potere degli stati membri di formulare le politiche estere e di sicurezza nazionali nel senso che limita i governi che aderiscono all'Unione almeno per tre ordini di ragioni⁴. Il primo attiene all'esistenza di una struttura stabile di procedure, regole e istituzioni su cui si basa il processo decisionale e che ha sviluppato l'*"habit of working together"* che promuove la logica della convergenza anche in caso di interessi conflittuali⁵; il secondo ordine deriva dai poteri che la Commissione Europea ha riguardo alle relazioni esterne dell'Unione, intese come ampio ventaglio di politiche che vanno dalla politica estera alla politica di aiuti allo sviluppo fino alle relazioni commerciali. Infatti, la Commissione condivide con gli stati membri il potere di individuare le priorità politiche e ha il compito di assicurare *outcomes* unitari in quest'area di *policy*, contribuendo ad incrementare i vincoli alla convergenza⁶. Il terzo ordine di ragioni è dato dall'esistenza di esiti normativi⁷ vincolanti

¹ Ginsberg, R. (1989) "Narrowing the capability - expectation gap", *Journal of Common Market Studies*, 37,3 [429-454].

² Caporaso, J. and Jupille, J. (1998) "States, Agency and Rules: the EU in Global Environmental Politics", in Rhodes C. (ed), *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner.

³ Hill, C. (1988) "The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, 31,3 [305-28].

⁴ Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, London, Macmillan Press.

⁵ Bulmer, S. (1991), "Analysing European Political Cooperation: The case for two-tier Analysis", in M. Holland, (ed) *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*, London, Macmillan.

⁶ Nuttall, S. (1997) "The Commission and the Foreign Policy-Making", in G. Edwards and D. Spence (eds) *The European Commission*, 2nd Ed., London, Catermill.

⁷ Si tratta, nel caso del secondo pilastro, delle strategie comuni, delle azioni comuni e delle posizioni comuni.

Francesca Longo

che obbligano in alcuni casi gli Stati Membri a adattare le loro posizioni di politica estera alle decisioni delle istituzioni.

In tale prospettiva, la natura della politica estera dell'Ue non appare come una temporanea convergenza di interessi, quanto piuttosto un processo di continua ridefinizione degli interessi nazionali degli stati membri che deriva dall'esistenza di strutture comuni e che ha condotto l'Unione a sviluppare nel tempo una sua specifica identità internazionale, intesa quale modalità di conduzione delle relazioni internazionali.

Questo lavoro parte dall'osservazione che, a partire dagli anni '90, l'Unione ha avviato un processo di ridefinizione della propria identità internazionale e ha come obiettivo l'analisi di questo processo e il ruolo che in esso il Parlamento europeo ha avuto fino ad oggi al fine sia di comprendere quale sia attualmente l'identità internazionale dell'Unione sia di verificare quale funzione dovrebbe assumere il Parlamento europeo nel contesto di una politica estera, di sicurezza e di difesa riformata.

1. L'Unione da "potenza civile" ad "attore globale"

L'entrata in funzione del complesso meccanismo della politica di difesa e sicurezza dell'Unione europea con la conduzione delle operazioni militari in Macedonia ("Operazione Concordia") e in Congo ("Operazione Artemide") rappresenta la conclusione della prima fase di un processo che, dall'inizio degli anni '90, sta conducendo alla rielaborazione politico-strategica del ruolo dell'Unione europea nel sistema globale e alla conseguente mutazione della sua collocazione internazionale.

L'Unione, fino agli anni '80, aveva scelto il proprio ruolo nel sistema globale agendo con mezzi, strumenti e strategie che escludevano le attività militari, di sicurezza e difesa e che comprendevano, piuttosto, strumenti di natura esclusivamente economica, politica e diplomatica. Per queste sue scelte l'Unione è stata a lungo percepita come "potenza civile", un attore internazionale che esercita una presenza attiva e rilevante nella gestione dei problemi internazionali relativi alla *soft security* e promuove modelli di gestione pacifica e negoziata dei conflitti come regole generali delle relazioni interstatali a livello globale, utilizzando attività e strumenti di natura commerciale, economica, di cooperazione e diplomatica. Il processo di sviluppo dell'integrazione europea non aveva deliberatamente compreso tra le politiche comuni e le forme di cooperazione né la sicurezza né la difesa, escludendo ogni forma di cooperazione formale o informale nel campo della *hard security*.

All'inizio dell'era del post guerra fredda le istituzioni dell'Unione hanno avviato un processo di revisione del ruolo e degli strumenti comuni in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa che ha portato in un decennio l'Ue a discostarsi dal modello di relazioni esterne basate esclusivamente sulle capacità economiche e diplomatiche e a promuovere una nuova struttura istituzionale, politica e strategica che ha come obiettivo la trasformazione da potenza civile ad attore internazionale globale che agisce in maniera multidimensionale e che integra politiche e strumenti civili e militari al fine di condividere con gli altri attori internazionali la responsabilità e la gestione della politica e della sicurezza internazionale.

Nel 1971 Schmitter sviluppò l'ipotesi della "esternalizzazione", evidenziando la rilevanza che gli avvenimenti e l'ambiente esterno hanno sul sistema politico dell'Unione, sulla riforma istituzionale di quest'ultima e sul processo di incremento dell'integrazione europea⁸. Tale

⁸ Schmitter, P.C. (1971) "A Revisited Theory of European Integration", in L. N. Lindberg and J. A. Scheingold (Eds) *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, University Press.

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

analisi appare adeguata alla comprensione delle motivazioni che hanno portato i governi dell'Unione ad avviare un processo di cooperazione in materia di sicurezza e difesa e ad abbandonare l'immagine di potenza civile adottata fino agli anni '80.

In primo luogo la lunga serie di crisi al confine balcanico dell'Unione ha determinato il mutamento nella percezione delle minacce al territorio dell'Unione, evidenziando il cambiamento dei contenuti, della forma e delle fonti di tali minacce⁹. I pericoli per la sicurezza del territorio europeo non derivano più dal rischio di un attacco territoriale da parte di un esercito di uno stato nemico, quanto dall'instabilità di intere aree del sistema globale che sono caratterizzate da alte tensioni al loro interno e da una particolare configurazione degli attori in gioco nella quale terrorismo, rivalità etniche e claniche, debolezza o, in alcuni casi, inesistenza di istituzioni politiche nazionali, rendono necessaria una ridefinizione degli strumenti classici di garanzia della sicurezza. In tale prospettiva è da inquadrarsi l'approccio olistico alla sicurezza che le istituzioni dell'Unione hanno avuto sin dall'avvio del processo di elaborazione della Pesd che ha condotto alla considerazione che la garanzia della sicurezza europea e, in generale, della sicurezza internazionale richiede una strumentazione complessa e articolata che preveda attività di diversa natura e assicuri la sinergia tra gli aspetti civili e militari dell'azione. Questo approccio ha, inoltre, condotto all'individuazione di meccanismi di interazione tra le politiche della sicurezza interna ed esterna dell'Unione che, sebbene ancora gestite con procedure ed ambiti istituzionali divisi tra secondo e terzo pilastro, tuttavia hanno molti ambiti e obiettivi comuni tanto da poter ormai individuare per esse un modello di gestione "crosspillar"¹⁰.

In secondo luogo, l'incapacità dei governi europei a gestire la crisi dei Balcani a causa della mancanza di una posizione comune nei confronti di un'area molto rilevante per l'Unione e la necessità di affidare la gestione della crisi alle forze armate dell'alleato transatlantico ha determinato l'avvio di un dibattito pubblico sull'inesistenza di una reale collocazione internazionale dell'Europa. Questo tema, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, è diventato un problema sia per l'agenda politica dei governi e delle istituzioni dell'Unione che per l'opinione pubblica. In tale prospettiva, però, i governi degli stati membri hanno puntato più sulla creazione della forza militare d'intervento rapido e sull'istituzione del complesso meccanismo politico militare della Pesd, piuttosto che prevedere una riforma delle procedure decisionali della Pesc al fine di facilitare la formazione di posizioni comuni e di migliorare sia l'efficacia che la legittimità delle attività della Pesc. Nota Zielonka¹¹ che la creazione della po-

⁹ Sulla modifica del concetto di sicurezza e sulla nuova agenda della sicurezza che ne deriva esiste una vasta letteratura. Tra i principali testi di riferimento v. Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne-Rienner, 1991; Buzan B., Weaver O., de Wilde J., *Security: a new Framework for Analysis*, 1998, Boulder, Lynne-Rienner; Weaver O., Buzan B., Kelstrup M., Lamaitre P., (1993), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*, London, Pinter. Sul mutamento delle minacce alla sicurezza in Europa v., tra gli altri, Hyde-Price A., *European Security Beyond the Cold War: Four Scenarios for the Years 2000*, London, Sage, 1991; Kirchner E. and Sperling J., 2002, "The New Security Agenda in Europe: Theories and Evidences", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, [423-452].

¹⁰ Su tale aspetto della sicurezza cfr: Longo F. "The externalisation of the fight against transnational organised crime: a new aspect of the EU's international actorness" in Sebastiaan Princen and Michèle Knodt (Eds), *Understanding the EU's International Presence*, London, Routledge, 2003, [158-172]; Longo F., "Politica di Sicurezza e Criminalità Transnazionale", in F. Attinà (a cura di), *La Politica di Sicurezza dell'Unione europea dopo il Trattato di Amsterdam*, Milano, Angeli, 2001.

¹¹ Zielonka J., "Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy", in Gardner H. and Stefanova R. *The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance*, London, Ashgate, 2001.

Francesca Longo

litica comune di sicurezza e difesa può essere interpretata come il risultato della debolezza della politica estera comune e della volontà, nonostante tutto, dei governi europei a non approfondire gli impegni e i vincoli istituzionali della Pesc. Il dibattito, infatti, durante gli anni '90 si è focalizzato non già sulla necessità di fissare una collocazione internazionale dell'Unione intesa quale strategia comune che guidi le attività di politica estera e di prevedere un meccanismo decisionale che, abbandonando l'unanimità, permetta una tale operazione vincolando formalmente i governi rispetto alle decisioni comuni, ma sulla mancanza di strumenti operativi classici di politica internazionale, le forze armate.

L'approvazione del documento *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore*¹², elaborato da Solana e formalmente adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, ha dato avvio alla seconda fase del processo di rielaborazione della collocazione internazionale dell'Unione europea, che comprende la definizione dell'approccio europeo alla sicurezza internazionale al fine di delineare una strategia comune di sicurezza e di attivare anche nel campo della difesa la "logica della convergenza"¹³, già esistente in materia di politica estera, che spinge i partner europei a cercare una posizione comune anche in presenza di interessi e posizioni nazionali divergenti.

Anche in questa occasione si è attivato il meccanismo dell'esternalizzazione in quanto un avvenimento esterno all'Unione, l'attacco all'Iraq da parte della coalizione guidata dal governo statunitense, ha fornito all'Unione incentivi al cambiamento e indicazioni di scelte.

La grave frattura tra i paesi partner in ordine alla condotta da seguire rispetto alle posizioni espresse dall'alleato atlantico ha reso, infatti, evidente che la strumentazione militare necessita di una gestione politica e strategica che ne determini modalità e condizioni di utilizzo. La mancanza di un concetto strategico unitario che delinei le scelte di base sulla gestione dei temi rilevanti della gestione della politica globale si è rivelata la più grave debolezza dell'Unione che, se alla crisi balcanica aveva risposto creando la Pesd, alla frantumazione della Pesc rispetto alla guerra in Iraq, cerca di rispondere elaborando una cornice strategica che possa servire da avvio per la seconda fase del processo di ridefinizione del proprio ruolo internazionale durante la quale l'obiettivo prioritario è delineare la strategia europea rispetto alla politica globale.

Il documento di Solana è il primo documento dell'Unione che si può considerare uno strumento di politica di sicurezza in grado di evidenziare, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i rischi, le dinamiche delle risposte, le aree geografiche e i meccanismi di legittimazione dell'eventuale intervento militare europeo e identificare obiettivi di sicurezza di medio e lungo termine e le relative strategie da seguire per il loro raggiungimento. Tale fase dell'evoluzione della Pesc/Pesd appare caratterizzata dall'intenzione dell'Unione di fornirsi di una cultura strategica definita in termini di "fiducia e procedure istituzionali che permettano di gestire e impiegare la forza militare come parte di una serie di strumenti di *policy* legittimi ed efficaci e di un diffuso riconoscimento della legittimità dell'Unione di agire come attore internazionale dotato di capacità militari"¹⁴.

Appare evidente che, conclusa la prima fase di revisione del proprio ruolo internazionale e abbandonata l'immagine di potenza civile, l'Unione necessita di strumenti teorici e pratici nuovi che possano permetterle di rendersi credibile ed operativa rispetto al nuovo ruolo individuato per la propria azione internazionale basata su un tipo di attore che, nel rispetto delle isti-

¹² Solana J., (2003) *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore*, www.ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp.

¹³ Hill C. "Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP", in Zielonka J. (Ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Dordrecht, Kluwer In., 1998.

¹⁴ Traduzione dell'autore, Cornish P. and Edwards G. (2001), "Beyond the EU/NATO Dichotomy: the beginnings of a European Strategic Culture", in *International Affairs*, Vol. 77, n. 3 [587-603], pag 587.

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

tuzioni e dei regimi internazionali, si dota di capacità politiche, civili e militari che la pongono in grado di agire in maniera complessa, affrontando il nuovo contesto di sicurezza con un approccio multidimensionale.

La strategia europea, nonostante la sua rilevanza ai fini politici, è da considerarsi il primo passo del processo di elaborazione della strategia di riforma del proprio ruolo internazionale e non certo un punto di arrivo. Essa inquadra il dibattito attorno ad alcune grandi tematiche e ad alcuni valori rilevanti che svolgono il ruolo di direttrici del dibattito sull'attività internazionale dell'Unione che si sta basando fondamentalmente su due principali temi: il primo attiene alla struttura istituzionale responsabile del governo in quest'area di *policy*, il secondo ai contenuti della nuova collocazione internazionale dell'Unione.

Riguardo alla struttura istituzionale i temi focali appaiono essere da un lato la necessità di assicurare una gestione efficace e coerente della politica estera, di sicurezza e difesa e, dall'altro, l'esigenza di una maggiore democraticità del processo decisionale del secondo pilastro e la conseguente previsione di meccanismi istituzionali che permettano di identificare i decisori responsabili delle scelte e assicurino il controllo politico delle decisioni da parte dell'assemblea che ha legittimità popolare.

Riguardo ai contenuti della collocazione internazionale il dibattito verte innanzitutto sulle reali capacità dell'Unione di operare nel campo della sicurezza internazionale con coerenza ed efficacia. In particolare i problemi derivano dalle divergenze esistenti tra i paesi membri rispetto alla definizione del ruolo che l'Unione europea e la sua forza militare europea dovrebbero svolgere nel complesso delle relazioni politiche e di sicurezza globali. Le posizioni di alcuni governi, tradizionalmente portati ad individuare nella forza militare europea un mezzo per bilanciare il polo americano si scontra con la visione di altri partner europei che individuano nelle capacità militari comuni un elemento complementare del partenariato transatlantico. Le divisioni interne all'Unione in occasione dell'attacco unilaterale americano all'Iraq appaiono paradigmatiche nella comprensione delle differenze tra la percezione del ruolo della difesa europea esistente tra i partner europei e della mancanza di una visione condivisa riguardo all'approccio generale della politica estera, di difesa e di sicurezza comuni. A questo tema si aggiunge la constatazione dei bassi livelli di ricerca e d'impegno di spesa che tutti gli stati membri dell'Unione destinano a questa politica pubblica¹⁵.

“Come Unione di 25 Stati con una popolazione di oltre 450 milioni di persone che produce un quarto del prodotto nazionale lordo del mondo, è, volente o nolente, un attore globale: dovrebbe quindi essere pronta ad assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale”¹⁶. Questa affermazione è sicuramente una chiara indicazione del processo di profonda riconsiderazione da parte degli stati membri del ruolo che l'Unione deve svolgere nel contesto della politica di sicurezza globale. A tale riconsiderazione di ruolo si aggiunge la consapevolezza, da parte delle istituzioni comuni e degli Stati Membri, della necessità di elaborare una politica estera e una strategia di sicurezza comuni che forniscano gli obiettivi di medio e di lungo periodo in quanto, come notato da Zielonka, è difficile che una struttura e delle forze militari possano agire efficacemente e coerentemente in assenza di un'adeguata politica estera¹⁷.

¹⁵ Sui tassi di spesa per la difesa dei paesi Nato cfr. Chalmers, “The Atlantic burden-sharing debate- widening or fragmenting?”, in *International Affairs*, Vol. 77, n. 3 [569-585].

¹⁶ Solana J., *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore*, op. cit.

¹⁷ Zielonka J. “Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy”, in Gardner H. and Stefanova R. *The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance*, London, Ashgate, 2001.

Francesca Longo

In tale prospettiva sono fondamentali almeno due passaggi. Il primo è di natura politica e attiene all'individuazione di quello che fino agli anni '80 la letteratura definiva "interesse comune europeo" e che oggi può essere definito come strategia europea relativa ai modelli di gestione della politica globale e della sicurezza internazionale. Il documento elaborato da Solana e approvato dal Consiglio Europeo del dicembre del 2003 rappresenta l'avvio del processo di elaborazione di un concetto strategico europeo che pone le basi per la definizione di una chiara collocazione internazionale dell'Unione che evidenzia, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i modelli politici e gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo che guidano le decisioni giornaliere e le attività contingenti. La lettura del documento elaborato da Solana chiarisce già molti elementi della posizione internazionale rinnovata dell'Unione descrivendo sia i temi presenti nell'agenda della politica estera e di sicurezza dell'Unione che i modelli mediante i quali l'Unione intende partecipare alla gestione della politica internazionale.

L'agenda europea appare molto articolata e, ai temi tradizionalmente legati alle agende di sicurezza quali la lotta contro le minacce del terrorismo, il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e il problema dei *failed states*, si affiancano temi quali la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, la dipendenza energetica e le minacce all'integrità dell'ambiente che sono chiaramente individuati quali temi altamente rilevanti per la politica estera e di difesa dell'Unione.

L'istituzionalizzazione del concetto di sicurezza multidimensionale, che deriva da tale documento, determina anche la necessità di prevedere l'instaurazione di un complesso insieme di strumenti, civili, militari, diplomatici e politici che la strategia nomina, ma per i quali è necessario prevedere una forma istituzionale di gestione che assicuri almeno tre elementi: efficacia, coerenza e *accountability*. L'utilizzo contestuale di truppe militari, di personale di polizia, di civili, così come descritto dalla Strategia di Sicurezza è un tipo di operazione che richiede una gestione complessa che non può sicuramente attendere i tempi richiesti fino ad oggi dalla procedura decisionale prevista per la Pesc/Pesd e, allo stesso tempo, non può continuare a trascurare l'aspetto della responsabilità e della legittimazione.

2. La posizione del Parlamento europeo nel dibattito sulla Pesc/Pesd

Il Parlamento europeo, sta partecipando al dibattito sulla nuova struttura delle attività di politica estera e di sicurezza dell'Unione, nonostante il suo potere formale in tale area di *policy* sia assai limitato. Le posizioni del Parlamento, espresse soprattutto nei documenti della Commissione Affari Esteri, Diritti dell'Uomo, Sicurezza comune e politica di difesa, appaiono estremamente articolate e toccano tutti gli aspetti del dibattito in corso. Il Parlamento ha affrontato l'intera gamma delle tematiche inerenti la nuova Pesc/Pesd dalla individuazione delle aree geopolitiche strategiche per l'Unione, agli approcci di gestione della politica globale, alla individuazione delle necessarie riforme istituzionali per rendere la Pesc/Pesd efficiente e coerente nel contesto della nuova dimensione multidimensionale assunta dalle attività di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue.

Gli aspetti più innovativi di tali documenti sono proprio le proposte di riforme istituzionali che riguardano sia gli aspetti parlamentari della Pesc/Pesd sia gli aspetti relativi all'incremento dell'efficienza e della coerenza dell'intero impianto del secondo pilastro. Riguardo all'incremento dell'efficienza, il Parlamento già nel 2001¹⁸ sottolineava la necessità che il pro-

¹⁸ Pe 231.898/DEF.

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

getto di strutturazione di una forza di intervento rapido e di un complesso di organi che gestivano tale forza richiedeva la definizione di una serie di priorità politiche e strategiche al fine di guidare le singole decisioni contingenti relative all'azione di intervento comune. Nello stesso documento si evidenziava la necessità di definire chiaramente i compiti politici di tutti gli attori coinvolti nei processi attinenti alla Pesc, con particolare riguardo alla necessità di chiarire le divisioni di ruolo tra l'Alto Rappresentante Pesc e il Commissario per le Relazioni Esterne, e si proponeva l'istituzione di un'Agenzia Europea degli Armamenti che avesse compiti di programmare, gestire e coordinare programmi di ricerca comuni agli stati membri.

Rispetto al problema della legittimazione della politica estera e di difesa, Il Pe ha sempre evidenziato la necessità di riformare le procedure decisionali con misure che servirebbero ad applicare i principi di trasparenza e responsabilità anche a tale area di *policy*, dimostrando, però, un approccio graduale di riforma della Pesc e puntando ad individuare per sé un ruolo di controllo, piuttosto che di decisore, lasciando al Consiglio tale funzione, ma criticando però la volontà dei governi di non abbandonare il principio dell'unanimità che, considerato un "grave ostacolo alle capacità d'azione dell'Ue"¹⁹, e suggerendo il coinvolgimento della Commissione mediante la previsione della fusione delle due attuali figure del Commissario alle Relazioni esterne e dell'Alto Rappresentante per la Politica estera in un Ministro degli Affari esteri che sia il vice presidente della Commissione²⁰. In tale prospettiva, il Pe ha sottolineato la necessità di strutturare un flusso costante d'informazioni in materia di Pesc/Pesd che provenga dal Consiglio. È interessante notare il giudizio che nel 2002 il Pe ha fornito riguardo alla relazione annuale sulle attività Pesc che il Consiglio è obbligato a presentare in base al dettato dell'articolo 21 del Trattato: "(Il Pe) Considera la relazione annuale 2002 del Consiglio sugli aspetti principali e le scelte base della Pesc del tutto inadeguata a costituire la base per un dialogo di politica estera tra il Parlamento e il Consiglio, trattandosi semplicemente di un inventario dalle azioni del Consiglio che non contiene una valutazione politica o una definizione concettuale delle priorità e non dedica sufficiente attenzione alle implicazioni finanziarie"²¹.

A tal proposito, oltre che ad invitare il Consiglio a sottoporsi ad un "più rigoroso controllo parlamentare"²², a richiedere la riforma dell'articolo 21 del TUE al fine di includere anche la Pesd nel dibattito annuale previsto in occasione della presentazione del rapporto del Consiglio sulle attività svolte in relazione al secondo pilastro e a sottolineare la necessità che le relazioni annuali contengano una "effettiva valutazione dell'attività dell'Unione del settore della Politica estera e di sicurezza e che siano integrate da una relazione scritta dell'Alto Rappresentante Pesc"²³, si condanna la decisione unilaterale del Consiglio di restringere l'accesso ai documenti relativi alla Pesd senza aver prima raggiunto un accordo interistituzionale su tale argomento.

Di particolare rilevanza appare la dimensione del bilancio della Pesc/Pesd. Attualmente, in base alle disposizioni dell'articolo 28 del Trattato, le spese operative e amministrative relative alla Pesc sono finanziate dal bilancio comunitario che, invece, non finanzia le spese relative alle attività che hanno implicazioni nei settori militare e della difesa. Il potere che il Parlamento detiene in materia di bilancio gli fornisce gli strumenti per poter svolgere un controllo almeno su una parte delle attività Pesc, quelle derivanti dall'applicazione delle Decisioni Comuni, mediante l'esercizio del controllo finanziario. Tuttavia, la prassi che si è instaurata, l'accordo

¹⁹ Vedi Finale A5-0348/2003, pag 9.

²⁰ Proposta recepita nel testo del progetto di Trattato Costituzionale.

²¹ Vedi Finale A5-0348/2003.

²² Finale A5-0340/2000.

²³ Vedi Finale A5-0348/2003.

Francesca Longo

interistituzionale per migliorare le procedure di bilancio e l'esclusione della Pesc dal bilancio comunitario inducono il Pe a chiedere una revisione anche di tale aspetto relativo alla politica estera e di sicurezza. In particolare il Pe lamenta²⁴ che le informazioni fornite dal Consiglio riguardo all'attività della Pesc siano assolutamente insufficienti a permettere ai deputati europei di votare con consapevolezza questa parte del bilancio²⁵ perché non delineano né il quadro politico nel quale si inseriscono le singole azioni finanziate né l'ammontare generale delle spese Pesc. Inoltre l'accordo interistituzionale raggiunto nel 1999²⁶ stabilisce che, in caso di disaccordo tra il Parlamento e il Consiglio in materia di finanziamento della Pesc, si adotterà la stessa cifra adottata l'anno precedente, impedendo al Parlamento ogni forma di possibile "ricatto" basato sull'eventualità di un blocco della procedura.

Le proposte di riforma presentate dal Pe attengono al trasferimento di tutte le spese attinenti alla conduzione della politica estera e di sicurezza dell'Unione nel bilancio comunitario, in considerazione del fatto che le attività Pesc attengono alla più ampia categoria della prevenzione o della gestione delle crisi e che spesso si compongono di una serie di azioni di varia natura che vanno dalle attività puramente militari, alle attività di polizia, alle attività diplomatiche e civili e che, quindi, richiedono di un quadro strategico e finanziario unico e di un controllo democratico al pari di tutte le altre attività politiche²⁷.

Nel complesso il modello che il Pe propone per la nuova struttura istituzionale della politica estera e di sicurezza comune appare basato su una dinamica che vede il Consiglio e la Commissione al centro della procedura decisionale. Quest'ultima, però, deve essere caratterizzata da un lato dalla scomparsa dell'unanimità e dall'adozione di una procedura di voto che renda possibile il raggiungimento di posizioni e strategie comuni anche in presenza di dissensi interni e, dall'altra, il coinvolgimento del Parlamento sia in fase di elaborazione che in fase di controllo delle decisioni.

Tale aspetto della riforma riporta al problema della verifica dell'esistenza di un'effettiva coesione tra i paesi membri rispetto a temi altamente rilevanti della politica internazionale e del ruolo che l'Unione deve assumere, al di là delle dichiarazioni di principio, rispetto alla gestione della strategia multilaterale proposta. In tal senso è da notare che quella che è definita "politica estera e di difesa comune" è un processo altamente complesso caratterizzato da un meccanismo decisionale nel quale, come nota Hill²⁸, la struttura politica e istituzionale Pesc/Pesd ha un impatto notevole sulle politiche estere nazionali, ma che comprende ancora, come attori altamente rilevanti, i governi degli stati membri. Il concetto di "*Brusselsization*"²⁹ delle politiche estere degli stati membri è sicuramente utile a definire una particolare e nuova forma di processo decisionale multilivello nel quale, sebbene gli stati mantengono ancora il potere formale in materia di politica estera, l'esistenza della complessa struttura comune e di alcuni vincoli formali rendono Bruxelles la principale sede di elaborazione delle politiche estere nazionali

²⁴ Vedi Finale A5-0348/2003, pag 10.

²⁵ Si tratta del capitolo B8 del titolo 4 delle uscite dedicato alle spese per le attività esterne dell'Unione.

²⁶ V. Guce C 172/01, 18.6.99.

²⁷ A tale riguardo vedi Nkundabagenzi F. *Approche intégrée des outils des acteurs de la gestion civilement des crises per l'Ue et son financement*, Policy Paper realizzato per il Parlamento europeo,

²⁸ Hill C., "Closing the Capabilities-Expectation Gap?", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

²⁹ Allen D. "Who Speaks for Europe?: the Search for an Effective and Coherent External Policy", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

anche in considerazione dell'atteggiamento di istintivo riflesso³⁰ dimostrato dai governi a consultarsi e cooperare, alla ricerca di una posizione comune.

Tuttavia, le divisioni interne emerse in varie occasioni di crisi dimostrano che tale struttura multilivello non ha in ogni caso eliminato le differenze di collocazione internazionale tra i partner europei e non riesce sempre a produrre una posizione comune.

Sebbene, come notato prima, la riforma istituzionale della Pesc/Pesd nella direzione di eliminare il voto all'unanimità sia un passaggio utile alla soluzione dei contrasti quando questi appaiono irrisolvibili, tuttavia proprio tale previsione richiederebbe un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo per fornire al secondo pilastro la legittimazione popolare, un elemento indispensabile per il funzionamento e l'accettazione del principio del voto a maggioranza adottato da un'istituzione, il Consiglio, di natura intergovernativa. L'inserimento del Parlamento europeo tra le istituzioni che partecipano alla formazione della decisione introdurrebbe nel processo decisionale un attore percepito come fonte legittima di obblighi in quanto eletto a suffragio universale.

Il coinvolgimento del Parlamento come attore del processo decisionale della Pesc, inoltre, è strettamente legato al secondo aspetto del dibattito sulla nuova politica estera e di sicurezza, dedicato alla definizione dei contenuti e delle strategie che guideranno le attività dell'Unione, che non può essere condotto senza tenere in considerazione tutti gli attori politici e sociali che non trovano una loro rappresentanza in sede di Consiglio. La previsione del Parlamento quale attore rilevante nel processo di definizione della collocazione internazionale della politica estera dell'Unione avrebbe come risultato la collocazione del dibattito su questi temi sull'asse politico destra-sinistra.

Se ci si allontana dalla classificazione delle istituzioni dell'Unione basata sulla dicotomia sovranazionalismo/intergovernativismo e, piuttosto, si considerano Parlamento e Consiglio come due attori istituzionali che articolano il dibattito politico del sistema dell'Unione sulle assi maggioranza – opposizione e destra – sinistra, è possibile ipotizzare che in realtà le divisioni in seno al Consiglio su temi rilevanti di politica internazionale non siano basati su diversi interessi o diverse proiezioni nazionali, quanto piuttosto sulle diversità di interessi e proiezioni dei partiti, o delle coalizioni di partiti, al governo nelle capitali europee³¹. Così le decisioni, o il blocco delle decisioni, del Consiglio sono il risultato della convergenza, o divergenza, delle famiglie partitiche al governo negli stati membri. Nel caso in cui i governi degli stati membri siano detenuti da famiglie partitiche diverse, portatrici di valori e posizioni differenti in politica estera, l'azione del Consiglio risulterà bloccata a causa delle divergenze esistenti tra i partiti. La variabile rilevante, in questo caso, è la dimensione destra-sinistra, piuttosto che la dimensione della nazionalità. In tale prospettiva il Parlamento europeo, organizzato secondo la logica parlamentare destra – sinistra, sarebbe la seconda camera dove far svolgere la competizione politica sui temi della collocazione internazionale dell'Unione. L'istituzione eletta a suffragio universale, organizzata in gruppi politici e funzionante ormai secondo la dinamica maggioranza – minoranza, come dimostrato dalla crescente coesione di voto dei parlamentari all'interno dei gruppi³², è la sede dove condurre il dibattito politico rispetto ai temi della collocazione interna-

³⁰ Vedi a tal proposito il Nuttall S., *European Political Cooperation*, 1992, Oxford, Clarendon Press; Aggestam L., *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, Arena Working Paper, n. 8.

³¹ Il cambiamento delle posizioni spagnole nel 2004 sia rispetto alla questione della presenza internazionale in Iraq sia rispetto alla bozza di Trattato costituzionale, derivata dal cambiamento della maggioranza governativa, è una prova della tesi qui esposta.

³² Sulla coesione del voto all'interno dei gruppi politici al Pe vedi: Attinà F., "The Voting Behaviour of European Parliament Members and the Problems of the Europearties", in *European Journal of Political Re-*

Francesca Longo

zionale dell'Unione e gestire normativamente le fratture politiche derivanti dalle diverse proiezioni di politica internazionale delle famiglie partitiche europee mediante una collocazione di tali fratture sull'asse politico destra-sinistra che, anche nel sistema politico dell'Unione europea al pari di ogni altro sistema politico, rappresenta la naturale collocazione delle *cleavages* sociali e politiche.

Un processo decisionale Pesc/Pesd che, almeno per disegnare le strategie e i principi fondanti della collocazione internazionale dell'Unione e per decidere gli interventi nelle aree di crisi, preveda la procedura della codecisione con voto a maggioranza qualificata del Consiglio, permetterebbe all'Unione di scegliere la collocazione internazionale sulla base del risultato della competizione democratica tra famiglie politiche europee. Resta ferma la necessità di prevedere meccanismi di decisione rapida in caso di avvenimenti che richiedono risposte immediate che, comunque, sarebbero legittimati dall'esistenza delle linee guida approvate democraticamente.

La trasposizione del dibattito sulla collocazione internazionale dell'Unione in Parlamento determinerebbe anche la soluzione dell'*accountability* nel campo della politica estera, permettendo agli elettori di identificare i responsabili delle decisioni e delle scelte operate.

3. Conclusioni

L'Unione europea sta attraversando un momento di ridefinizione del proprio ruolo internazionale e, abbandonata l'immagine di potenza civile, si sta dotando di un complesso di mezzi per affrontare le crisi internazionali che comprende anche mezzi militari.

L'ampliamento delle capacità internazionali necessita di un impianto teorico e politico che possa guidare l'azione del complesso degli strumenti di politica estera di cui l'Unione si è dotata e di un miglioramento delle *performance* istituzionali della Pesc al fine di rendere coerente, efficace e *accountable* l'attività internazionale dell'Unione.

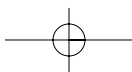
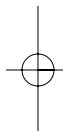
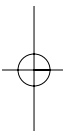
Questa operazione non può prescindere dalla riformulazione dei processi decisionali attinenti alla politica estera, di sicurezza e di difesa europea che, fino ad oggi, hanno strutturato un sistema di interdipendenza tra le politiche estere nazionali e le decisioni comuni nel quale la logica della convergenza ha prodotto spesso un approccio politico comune verso il sistema internazionale e ha permesso all'Unione di essere percepita come un attore internazionale, ma che fallisce in occasione di particolari situazioni di crisi nelle quali si rivela ancora la mancanza di una comune collocazione internazionale intesa come percezione pienamente condivisa non solo delle priorità dell'agenda globale, ma anche dei modelli di intervento sui temi della gestione delle politiche globali.

Se la "Strategia di Sicurezza dell'Unione" è una cornice utile per avviare la discussione sulla collocazione internazionale dell'Unione, il metodo di riforma fino ad ora adottato per condurre la riforma della Pesc/Pesd appare deficitario dal punto di vista del controllo democratico. Il Parlamento europeo non ha avuto, e continua a non avere anche nella bozza di Trattato Costituzionale, nessun ruolo nei processi decisionali del secondo pilastro. L'ipotesi delineata in questo lavoro riguarda la necessità di coinvolgere a pieno titolo il Parlamento europeo nella fase attuale della discussione sul cambiamento del ruolo internazionale dell'Unione al fine di

search, XVIII, n. 4, pp 557-579, 1990; Raunio T., *Party Group Behaviour in the European Parliament*, University of Tampere, citato in Bardi L. "I partiti e il sistema partitico dell'Unione europea", in Fabrini S., (a cura di) *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Bari, Laterza, 2002.

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

rendere non solo più democratico e legittimo il processo stesso, ma anche al fine di incrementare il livello di efficienza dei processi decisionali che, ancorati alla pratica della ricerca del consenso unanime, non riescono a produrre decisioni efficaci proprio nelle occasioni nelle quali la presenza dell'Unione quale attore unitario appare necessaria. Affidare al dibattito parlamentare i temi riguardanti la definizione della strategia e della collocazione internazionale europea permetterebbe, infatti, di porre le fratture politiche che tali temi comportano alla loro naturale sede democratica e, inoltre, fornirebbe la necessaria legittimità a quei meccanismi decisionali che dovrebbero essere istituiti al fine di gestire le decisioni giornaliere e le situazioni di urgenza e che dovrebbero prevedere la sostituzione del meccanismo dell'unanimità con il voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'Unione.



6. L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea nel nuovo scenario internazionale¹

Marco Clementi

Nel momento di generale incertezza in cui sembra trovarsi l'Ue, è forse opportuno riflettere su quanto le sue difficoltà nella politica estera e di sicurezza rimandino a problemi di fondo o possano invece essere, almeno in parte, la forma anche confusa e contraddittoria con cui l'Ue risponde al nuovo contesto in cui si trova ad agire. A tal fine, questo paper cercherà di individuare le condizioni di possibilità della Pesc nell'attuale sistema, i tratti basilari dell'evoluzione della Pesc e il modo in cui questi ultimi si possono ripercuotere sul ruolo del Parlamento europeo.

1. L'evoluzione della Pesc e gli Usa

La traiettoria evolutiva della Pesc trova il suo punto iniziale nel crollo del muro di Berlino, che ha rappresentato uno spartiacque cruciale per la cooperazione intra-europea nelle questioni della politica estera, sicurezza e difesa. Come sappiamo, infatti, nel corso della guerra fredda i membri della Cee hanno tentato diverse formule di collaborazione in queste materie, senza però andare oltre l'esperienza della Cooperazione politica europea (Cpe) e, cioè, non superando la fase della concertazione di posizioni comuni in politica estera e, talvolta, di azioni comuni svolte ricorrendo prevalentemente agli strumenti della pressione politica e della sanzione economica.

Per quanto caratterizzato da un crescente livello di istituzionalizzazione², il confronto reciproco che i paesi europei hanno articolato con la Cpe non si è tradotto nella costruzione di organi per la decisione e implementazione di una politica estera comune, né nella creazione di comuni forze militari da porre al servizio di quella politica. Dopo il 1989, tuttavia, i paesi europei hanno compiuto diversi e significativi passi in queste direzioni. Per coglierli in modo sintetico basta guardare alle posizioni degli Stati Uniti e dei paesi europei rispetto alla desiderabile traiettoria politica e istituzionale da imprimere alla Pesc.

Se si considerano gli aspetti istituzionali della Pesc e, cioè, gli organi che le danno vita e che ne determinano l'orientamento, non si può non ricordare come, nel clima di incertezza politica e strategica che seguì il crollo del muro di Berlino, gli Usa avessero certezze circa la precondizione che avrebbe garantito ruolo e stabilità alla Nato nel nuovo sistema internazionale. Reginald Bartholomew, sottosegretario di Stato dell'amministrazione Bush, inviò nel febbraio 1991 ai governi dei paesi europei e al segretario dell'Ueo un telegramma, poi ripreso nel contenuto ma non nei toni dal segretario James Baker, che sconsigliava a chiare lettere gli alleati europei dall'integrare l'Ueo nella Cee:

¹ Desidero ringraziare Gianni Bonvicini, Marta Dassù e Vittorio E. Parsi per i loro commenti a una precedente versione di questo paper, del cui contenuto rimango pienamente responsabile.

² Cfr. M.E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Marco Clementi

“we are concerned over the proposals that WEU should be subordinated to the European Council, thereby developing a European security component - solely within the EC - that could lead to NATO’s marginalisation. In that the EC is clearly not ‘within the Alliance’, subordinating WEU to it would accentuate the separation and independence of the European pillar from the Alliance”³.

Nell’arco di dieci anni, però, gli europei hanno compiuto quel passo: al fianco dell’istituzione dell’Alto rappresentante per la Pesc, avvenuta nel dicembre 1999 a Helsinki, nel novembre 2000 si è deciso di trasferire le funzioni dell’Ueo come agenzia operativa agli organi militari di cui l’Ue si è formalmente dotata: il Comitato politico e di sicurezza (Cps), il Comitato militare dell’Ue (Cmue) e lo Staff militare dell’Ue (Smue)⁴.

Se si considerano gli aspetti militari della Pesc, e cioè gli strumenti cui ricorrere in ultima istanza per farla valere, non si può non ricordare le parole con cui il segretario di Stato dell’amministrazione Clinton, Madeleine Albright, espone le preoccupazioni americane all’indomani dell’incontro franco-britannico di St. Malo che segnava, nel dicembre 1998, il primo vero coinvolgimento della Gran Bretagna nello sviluppo militare dell’Europa: secondo la dichiarazione rilasciata al Consiglio Nord Atlantico, quello sviluppo andava perseguito dai paesi europei evitando di “disgiungere” la sicurezza europea da quella degli Usa, di “duplicare” le risorse militari già esistenti nella Nato e di “discriminare” gli alleati non membri dell’Ue⁵.

Anche in questo caso, però, nonostante gli accordi raggiunti nella Nato abbiano dato agli europei molto di ciò che chiedevano⁶, la traiettoria della Pesc – che ha portato alla Pesd – non ha seguito il percorso indicato dagli Usa. In primo luogo, le varie e complesse formule di reciproca collaborazione fra le tre istituzioni non hanno impedito che l’Ue offrisse ai suoi membri non alleati nella Nato la piena partecipazione all’Ueo, negando così il diritto di veto dell’Alleanza sui paesi che hanno accesso ai suoi assetti militari; così come gli alleati della Nato non membri dell’Ue hanno ricevuto poteri ridotti in seno all’Ueo, rimanendo perciò esclusi dalla direzione politica e strategica di quest’ultima. Di conseguenza, mentre l’Ue (e i suoi membri) possono accedere alle strutture della Nato per realizzare la Pesc, non è automatico che avvenga il contrario, e cioè che i membri della Nato che non lo sono dell’Ue, come la Turchia, possano accedere alle strutture militari dell’Ue o partecipare alla pianificazione del loro uso. Per entrambe le vie, la “discriminazione” temuta dalla Albright sembra essersi realizzata, almeno in teoria.

In secondo luogo, i paesi europei hanno proceduto verso la costruzione di forze militari e strutture di comando autonome: essi hanno deciso a Helsinki di procedere alla costruzione di una Forza di reazione rapida europea (Frre) che di per sé non può essere intesa come un mero rafforzamento del pilastro europeo della Nato, anche se ciò si può dire dei suoi singoli elementi⁷. Inoltre, gli europei hanno dapprima affermato a Nizza la volontà di pianificare e comanda-

³ Citato in W. Van Eekelen, *Promoting European Security*, Ceps, Bruxelles, 1998.

⁴ Il Cps è incaricato di tenere sotto controllo la situazione internazionale e rispondervi proponendo al Consiglio europeo le necessarie misure su cui mantiene il controllo politico e strategico; il Cmue ha il compito di fornire pareri e raccomandazioni circa i problemi e le necessità militari dell’Ue; lo Smue è dedicato a stendere la valutazione della situazione militare dell’Ue e a svolgerne la pianificazione strategica.

⁵ M. Albright, Declaration, North Atlantic Council, Bruxelles, 8 febbraio 1998.

⁶ Per esempio, la presunzione di sicuro accesso alle strutture alleate.

⁷ Cfr. sul punto R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato’s Companion or Competitor?*, Santa Monica, Rand, 2002, p. 99. Sul punto va notato che anche chi sostiene fortemente che la Frre e la Nrf saranno forze complementari e compatibili, riconosce come le divergenze intra-europee circa le missioni che la Frre dovrebbe perseguire lasciano in predicato se essa vada necessariamente intesa come un rafforza-

L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

re con proprie strutture le missioni militari da svolgere in assenza del coinvolgimento della Nato. In seguito, hanno negoziato la costruzione di un quartiere generale europeo⁸: secondo il protocollo uscito dal Ce di Bruxelles del dicembre 2003, le missioni militari decise per implementare la politica di sicurezza comune dovranno avvalersi di una cellula di pianificazione europea interna alla Nato; in subordine di un quartiere generale nazionale di un membro dell'Ue reso provvisoriamente multinazionale, sulla scorta dell'esperienza della missione Artemis in Congo; da ultimo, avvalendosi di un costruendo quartiere generale comune.

Le ambiguità di questa soluzione non sembrano poche. Da un lato, risulta intuitivo immaginare che una crisi di cui né la Nato né un paese membro dell'Ue (con un suo quartiere generale) vorranno assumere la responsabilità, sarà una crisi difficile da affrontare con unanimità di intenti e vedute da parte dell'Ue. Dall'altro, se è comprensibile sul piano negoziale e ragionevole su quello operativo che l'opzione del quartiere generale comune venga trattata come residuale fino al momento in cui quella cellula di pianificazione europea non sia pienamente in funzione, rimane in predicato perché così debba essere, rispetto a quartier generale nazionale, nel momento in cui essa potrà funzionare in modo efficiente. Rimane, tuttavia, che con questa soluzione di compromesso i paesi europei hanno deciso di procedere nella costruzione di una cellula di pianificazione e gestione comune, il cui ruolo crescerà forse con il crescere della sua concretezza⁹.

Ora, se i paesi europei hanno costruito delle forze militari comuni che non sembrano limitarsi a rafforzare il pilastro europeo della Nato, così come hanno deciso di costruire una struttura di comando pienamente esterna alla Nato, non si può che concludere che essi si stanno muovendo lungo la via della duplicazione delle strutture alleate. Di conseguenza, non si può che concludere per la possibilità, anche se non necessariamente per la probabilità, che la sicurezza europea e quella degli Usa possano disgiungersi: esattamente l'esito che Madeleine Albright chiedeva di scongiurare. Se, infatti, l'avvenuta discriminazione e la duplicazione in fieri pongono le basi concrete perché l'Ue svolga da sola le proprie missioni militari, esse rendono anche pensabile che quelle missioni siano decise per il perseguimento di interessi europei che non siano condivisi dagli Usa. Da questo punto di vista, inoltre, si deve sottolineare come la recente elaborazione strategica dell'Ue abbia individuato un rapporto fra i mezzi e i fini della politica estera, di sicurezza e difesa che si diversifica da quello degli Stati Uniti per alcuni aspetti significativi come, per esempio, rispetto alle esigenze di un approccio multidimensionale alla sicurezza e ai riferimenti alla centralità dell'Onu¹⁰.

mento del pilastro europeo della Nato: cfr. D. Riggio, "EU-Nato Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 47-60.

⁸ Il passo decisivo in questa direzione sembra essere avvenuto nell'incontro che Gran Bretagna, Francia e Germania hanno tenuto il 28 novembre 2003 a Berlino. Cfr. J. Howorth, *Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP*, Notre Europe, Policy Papers n. 7, November 2003.

⁹ Al riguardo, sembra eloquente il modo in cui il Consiglio ha concluso il documento che formalizza la creazione di questa cellula: "In the light of the lessons learned, further developments of the scope or nature of this capacity could be examined. It would require further decision by the Council". Cfr. Council Document, "Nato/EU Consultation, Planning and Operations", Press release, Brussels, 15 December 2003, p. 2.

¹⁰ La definizione della concezione strategica dell'Ue è un'altra novità di grande rilievo per la Pesc/d. Il primo vero e proprio documento strategico dell'Ue, *A Secure Europe in A Better World*, è stato presentato da Javier Solana al Ce di Salonicco del giugno 2003 e poi adottato in una versione rivista al seguente Ce di Roma. Per il contenuto e l'analisi della strategia di sicurezza europea, cfr. Howorth, *Saint-Malo Plus Five*, op. cit.; S. Biscop e R. Coolsaet, *The World is the Stage – A Global Security Strategy for the European Union*, Notre Europe, Policy Papers n. 8, December, 2003; F. Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, in CFSP Forum, 3, 2004, Fornet.

Marco Clementi

Certamente la capacità dell'Ue di perseguire davvero in autonomia i fini che si è prefissata dipende da quanto essa sarà capace di munirsi delle risorse militari necessarie per svolgere quelle missioni, di cui manca gravemente; ma i precedenti argomenti suggeriscono che, per quanto lo stato attuale della politica europea sia improntato all'incertezza e al conflitto, si può forse ritenere che, al fondo, i paesi europei siano avviati verso il pieno sviluppo della loro autonomia nella produzione di sicurezza, pur con molti tentennamenti e ambiguità. Ciò, tuttavia, impone una precisazione: l'avere richiamato questi snodi negoziali nei rapporti fra Europa e America non implica l'affermare che l'evoluzione della Pesc debba essere valutata in contrapposizione alle posizioni degli Usa, timorosi al di là del colore delle amministrazioni che lo sviluppo della Pesc finisca con l'incidere negativamente sulla stabilità e l'efficienza della Nato. Il problema, in altre parole, non sta tanto in ciò che lo sviluppo della Pesc permette all'Ue di fare contro gli Usa, quanto in ciò che esso permette all'Ue di fare senza gli Usa, nel momento in cui essi non fossero coinvolti nelle politiche della sicurezza europea, o permette all'Europa di trovare assieme all'America un nuovo equilibrio di responsabilità che risponda alle nuove sfide poste dal sistema internazionale¹¹.

Gli organi, i fini e i mezzi della Pesc, infatti, non possono che essere valutati a seconda di quanto mettano in grado l'Ue di rispondere prontamente ed efficacemente alle minacce che il sistema internazionale le pone e, da questo punto di vista, la solida collaborazione con gli Usa sembra di cruciale importanza per la sicurezza europea. D'altra parte, il sottolineare l'importanza di un nuovo legame transatlantico implica il riconoscere la necessità di comprendere la nuova conformazione dei rapporti atlantici¹². Ma, è questo il punto che interessa qui rilevare, la nuova conformazione dei rapporti atlantici è un dato eloquente circa la traiettoria evolutiva della Pesc. Per coglierne le ragioni, conviene guardare a come il sistema internazionale contemporaneo ha inciso su quella conformazione, così da derivare l'orizzonte delle condizioni di possibilità entro cui la Pesc può muoversi.

2. Le condizioni internazionali dell'evoluzione della Pesc

Le sfide che il sistema internazionale contemporaneo pone ai paesi occidentali sono molto diverse dal passato. Alla minaccia monolitica dell'impero sovietico che durante la guerra fredda rendeva identica la loro sicurezza e faceva dell'Europa il centro strategico del sistema internazionale, si sono sostituite minacce differenziate nella natura e nello spazio: i rischi connessi all'instabilità in molte aree del mondo, come nei Balcani, nel bacino del Mediterraneo o in Africa; gli interrogativi circa l'evoluzione politica della Russia e della Cina; la competizione regionale in Medio Oriente o in Asia; la diffusione delle armi di distruzione di massa; l'insorgenza di nuove forme di terrorismo internazionale; i danni prodotti dalla criminalità organizzata su scala transnazionale e quelli indotti dalle emergenze energetiche, ecologiche e demografiche.

Per diversi anni, dopo il 1989, il panorama internazionale è stato dominato da questa pluralità di minacce e, anche, dall'interrogativo circa il come ordinarle in uno schema strategico comprensivo e congruente che permettesse di rispondere loro in modo efficace. L'11 settembre

¹¹ Se è pienamente condivisibile che nell'alternativa fra "balancing" e "binding" l'Ue debba scegliere la seconda, va anche aggiunto che la sua capacità politica di influenzare gli Usa, vincolandone le scelte, sarà tanto maggiore quanto più essa sarà autonoma nella conduzione della Pesc/d. Per una discussione di queste alternative, cfr. V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Usa oltre l'Iraq*, Milano, Università Bocconi Editore, 2003.

¹² Cfr. R.A. Asmus, "Rebuilding the Atlantic Alliance", in *Foreign Affairs*, 82, 5, 2003, pp. 20-31.

L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

ha contribuito a sciogliere alcuni dubbi su come organizzare questa risposta: esso ha segnalato che alcune delle più pericolose minacce del nuovo sistema internazionale potevano sovrapporsi e rinforzarsi a vicenda, producendo una nuova *major threat* – una minaccia soverchiante rispetto alla pluralità delle minacce esistenti e, dunque, capace di dare ordine al panorama strategico internazionale. La *major threat* che si è andata forgiando dopo il 1989 e che sembra essersi consolidata dopo l'11/9 deriva dalla sovrapposizione di tre fattori: la diffusione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale e il rischio di comportamenti irrazionali da parte dei cosiddetti *stati canaglia*¹³.

Ora, l'evoluzione delle sfide del sistema internazionale che ha portato a questa sorta di *sindrome dell'insicurezza* è importante fra i fattori che hanno influenzato le condizioni di possibilità della Pesc e della Pesd, spingendo i paesi europei al loro sviluppo anche in contraddizione con le preferenze dell'attore che ne aveva assicurato la sicurezza per tutta la guerra fredda¹⁴. In primo luogo, poiché le nuove minacce hanno allontanato dall'Europa il centro strategico del sistema internazionale, delocalizzandolo in una pluralità di aree geopolitiche extra-europee. Ciò con due conseguenze: da un lato, l'importanza dell'Europa nella produzione della sicurezza occidentale è diminuita; dall'altro, i paesi occidentali si sono trovati ad affrontare le loro principali minacce nello spazio extra-europeo, dove i loro interessi divergevano anche quando essi condividevano un'identità di sicurezza in Europa.

In secondo luogo, la *sindrome dell'insicurezza* sembra ripercuotersi in modo differenziato sui paesi occidentali poiché le correnti fondamentali dell'antagonismo internazionale si indirizzano prevalentemente verso gli Usa, in quanto paese egemone del nuovo sistema internazionale, e sui loro più stretti alleati. Di conseguenza, si è incrinata l'identità di sicurezza che aveva compattato il fronte occidentale per interi decenni, lasciando il posto a una situazione di interdipendenza di sicurezza¹⁵: una situazione in cui la sicurezza dell'America dipende dalle politiche dell'Europa e viceversa ma, anche, in cui non può essere dato per scontato che le politiche dell'una rinsaldino per necessità la sicurezza dell'altra.

In terzo luogo, data la natura e la dislocazione variabile delle minacce del nuovo sistema internazionale, esse sono prevalentemente affrontabili tramite le *coalitions of the willing*, che si formano *ad hoc* a seconda dell'area geopolitica in gioco e degli interessi che in essa nutrono i diversi attori del sistema internazionale. Di conseguenza, per quanto importante sia l'appoggio politico alle missioni dei "volenterosi", l'influenza che ciascuno di loro esercita su queste coalizioni dipende dal suo contributo concreto alla missione specifica. Perciò, se l'importanza dei paesi europei in una solida alleanza come la Nato dipendeva prima di tutto dal loro schieramento di campo, anche quando questo non li portava ad assolvere tutti i compiti che in quella sede si assumevano, ora il loro ruolo nella produzione della sicurezza occidentale dipende di più dalle risorse che possono effettivamente mettere in gioco nella pluralità dei campi ipotetici in cui potrebbero svolgersi le missioni *ad hoc*.

L'insieme di questi mutamenti ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche – che nel nuovo scenario possono essere attraversate da conflitti profondi – e ha reso più proba-

¹³ Questo, almeno, emerge in modo non ambiguo dalla riflessione che ha portato alla nuova concezione strategica degli Usa, formalizzata nei seguenti documenti: *Quadriennial Defense Review*, settembre 2001; *National Security Strategy*, settembre 2002; *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dicembre 2002.

¹⁴ Per lo sviluppo di questi argomenti, cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁵ Cfr. J. Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves", in *Foreign Affairs*, 82, 2, 2003, pp. 75-90.

Marco Clementi

bile la cooperazione europea nella produzione di sicurezza, poiché quest'ultima è minacciata in modo serio, non può essere dato per scontato che siano gli Usa a produrla e le politiche unilaterali dei singoli paesi europei poco possono in un simile contesto. In esso, infatti, non solo la maggiore integrazione permette di approntare risorse più efficaci a costi inferiori¹⁶, ma è anche necessaria poiché la *sindrome della sicurezza* ha aperto il fronte interno della *Home-Land Security*, che può essere assicurata solo tramite una forte coordinazione multilaterale.

Se questi argomenti risultano convincenti, alla base dell'accrescimento istituzionale che caratterizza la Pesc nello scenario corrente sta la modificazione degli incentivi del sistema internazionale: se essi erano negativi durante la guerra fredda, poiché l'integrazione europea nelle questioni della sicurezza non avrebbe potuto produrre una risposta efficace rispetto alla minaccia in campo, per un verso, e avrebbe potuto ledere la compattezza del blocco occidentale, rispondendo a logiche competitive fra alcuni degli alleati, per l'altro; dopo il 1989 questi incentivi hanno cambiato di segno poiché è divenuto progressivamente sempre più chiaro che proprio la carenza di integrazione europea in queste materie, in quanto sinonimo della loro inefficacia militare, avrebbe o lasciato scoperti gli europei nel sistema internazionale, nel caso di uno sganciamento degli Usa dalla sicurezza europea o, data la necessità di rispondere attivamente alle nuove sfide, leso la stessa capacità di azione congiunta della Nato.

Accanto alla pressione verso l'accrescimento istituzionale e l'autonomia militare, tuttavia, il sistema internazionale ha influenzato un altro tratto di fondo dell'evoluzione recente della Pesc: l'espansione delle funzioni da svolgere per assicurare la sicurezza europea. In grande sintesi, la transizione dell'est Europa del dopo 1989 ha consolidato l'importanza delle funzioni da potenza civile; le crisi balcaniche degli anni '90 hanno mostrato la necessità di sapere gestire militarmente le crisi; la sfida del terrorismo ha mostrato la necessità di sapere coniugare le politiche di sicurezza interne e quelle esterne¹⁷.

Il problema è che, mentre la Pesc si nutre di nuovi organi e di nuove forze, dal funzionamento e dall'efficacia ancora incerti, e mentre le funzioni da svolgere aumentavano per numero e tipo, l'Ue ha dovuto gestire un ulteriore elemento di transizione e complessità: il suo epocale processo di allargamento. Questo ha forse realizzato la più importante politica estera specifica dell'Ue ma, aumentando l'eterogeneità di interessi dei suoi membri e la laboriosità della sua macchina istituzionale, renderà più complicata la formulazione e implementazione della politica estera in sé. Di conseguenza, un ulteriore tratto di fondo dell'evoluzione attuale della Pesc sembra consistere nel crescente peso degli incentivi alla flessibilità.

Di fronte al crescere delle funzioni da svolgere e all'ipotesi che i nuovi organismi non possano adeguatamente funzionare in un'Europa a 25 (o a 27), è quasi naturale che le grandi potenze dell'Ue cerchino di costruire le condizioni che permettano all'Ue di procedere nella produzione della sua sicurezza e, al contempo, permettano a loro stesse di non perdere influenza nell'indirizzarne il corso. Se in una comunità di 25 le soluzioni meramente intergovernative finirebbero per ridurre il gap di influenza fra i grandi e i piccoli membri, complicando la politica delle compensazioni; e se le soluzioni sopranazionali diventano ancora più difficili in una comunità sempre meno omogenea, la flessibilità delle cooperazioni rafforzate sembra divenire la via più praticabile per raggiungere quel duplice obiettivo.

¹⁶ Per un'illustrazione dei vantaggi derivanti da una maggiore cooperazione intra-europea, cfr. T. Garden "The Future of ESDP – Defence Capabilities for Europe", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 7-14.

¹⁷ Su quest'ultimo aspetto, cfr. M. Den Boer e J. Monar, "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, 78, 4, 2002, pp. 777-788.

L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

3. L'evoluzione della Pesc e il Parlamento europeo

Le caratteristiche di fondo dell'evoluzione della Pesc che abbiamo qui suggerito sono forse rilevanti per considerare i rapporti reciproci fra le diverse istituzioni dell'Ue e, in particolare, il ruolo del Parlamento europeo rispetto alla definizione e implementazione della Pesc. Come è noto, il dibattito sul deficit democratico delle istituzioni europee si pone in modo ancora più netto nelle questioni di politica estera, sicurezza e difesa, dati i ridotti poteri che l'architettura istituzionale dell'Unione assegna al Parlamento in queste materie: nel quadro attualmente in vigore, esso viene informato e consultato e controlla le spese relative alla Pesc che ricadono sul budget regolare dell'Unione, ma non quelle relative a missioni o operazioni che i membri decidono di finanziare per altra via.

Ora, il punto è che tutti i tratti dell'attuale evoluzione della Pesc sembrano approfondire il "vuoto" parlamentare in cui essa si forgia, sbilanciando ulteriormente in senso intergovernativo l'equilibrio istituzionale dell'Unione su queste materie. Prima di tutto, e semplicemente, la creazione di nuovi organismi fa aumentare, al netto di ogni altra considerazione, l'output decisionale dell'Ue. In secondo luogo, l'ampliamento delle funzioni della Pesc, che risponde al mutato contesto internazionale e che si accompagna allo sviluppo di forze autonome per lo svolgimento di quelle funzioni, implica la maggiore probabilità che le decisioni dell'Ue riguardino anche i casi più controversi che richiedono l'uso della forza. In terzo luogo, poiché nell'attuale scenario ogni politica di sicurezza deve tenere in conto sia le dimensioni esterne sia quelle interne della sicurezza, e quindi dialogare con il pilastro degli Affari interni e della Giustizia, le decisioni prese nel perseguimento della Pesc hanno una maggiore probabilità di produrre conseguenze che si ripercuotono direttamente sui cittadini dell'Unione. Infine, il potenziale ricorso alle formule di flessibilità, per quanto subordinate a decisioni collettive, può con maggiore probabilità portare a un ambiguo rapporto, almeno sul piano dell'implementazione operativa, fra le sfere della responsabilità comune e di quella nazionale.

Il sottolineare che l'evoluzione recente rende più importante la riflessione su come colmare il deficit democratico dell'Ue, tuttavia, non implica affermare che la sua politica estera e di sicurezza sia formulata in assenza di meccanismi di controllo: la natura di soggetto plurale dell'Ue, infatti, fa sì che l'operare dei suoi organismi contenga decisivi meccanismi di bilanciamento, oltre che di legittimazione indiretta per via nazionale¹⁸. Tuttavia, questi meccanismi di bilanciamento, per cui la Pesc nasce a seguito di un serrato dialogo e controllo reciproco fra i membri dell'Ue, sono essi stessi parte della difficoltà con cui l'Ue definisce e implementa politiche concrete in modo rapido, efficace e congruente nel tempo. Da questo punto di vista, si può discutere se il maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella Pesc non possa finire con l'aggravare le difficoltà decisionali dell'Ue e, per questa via, affiancarsi ad altri fattori che trattengono l'Ue e i suoi membri dall'esercitare un ruolo di primo piano nel sistema internazionale, con le responsabilità che esso comporta.

¹⁸ La definizione della strategia di sicurezza dell'Unione ne è un buon esempio. A seguito della negoziazione intervenuta, il documento formalmente approvato presenta significative differenze rispetto alla bozza del Ce di Salonicco quanto agli obiettivi che i membri giudicano di imprescindibile interesse comune e dei mezzi che essi concordano di potere impiegare per perseguirli. Valga per tutti il solo esempio della pressione che Francia e Germania hanno esercitato con successo per sostituire il vocabolo *preventive* a *pre-emptive*, considerato troppo "strettamente correlato alla posizione americana": Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap*, op. cit., p. 13.

Marco Clementi

Al riguardo, si può forse ipotizzare che un più forte ruolo del Parlamento europeo nella Pesc potrebbe avere effetti non necessariamente unilineari. Da un lato, la legittimazione parlamentare potrebbe rendere più macchinosa la Pesc. Dall'altro, quella legittimazione comunitaria potrebbe "isolare" i governi nazionali dalle relative *polities* più di quanto possa il *pooling* intergovernativo del Consiglio¹⁹, che assegna responsabilità a tutti poiché tutti hanno potere di veto. Questo argomento riprende la tesi di Kaiser secondo cui "It becomes difficult to locate responsibility and to apply democratic control when governments reach decisions by unanimity and more difficult still when decisions are made by majority vote" o in modo soprannazionale; ma sottolinea come l'ancoraggio al Parlamento europeo, in quanto agenzia soprannazionale democratica, potrebbe aumentare allo stesso tempo la libertà d'azione dei governi e l'*accountability* della Pesc²⁰.

Questo duplice effetto potrebbe verificarsi se la "comunitarizzazione" parlamentare della Pesc, costruendo un "consenso europeo" democraticamente espresso, potesse fungere da condizione facilitante, se non da incentivo, per il superamento di alcuni dei tradizionali ostacoli nazionali che trattengono i membri dell'Unione in queste materie, rendendo meno difficile la conduzione della Pesc²¹.

Come è stato suggerito, la legittimazione parlamentare non dovrebbe riguardare le specifiche scelte di politica estera ma i lineamenti di fondo della Pesc²². Anche in questo scenario minimo, tuttavia, i paesi europei si troverebbero a prendere decisioni specifiche potendo dare per scontata una certa gamma di scopi e mezzi democraticamente fissata. Di conseguenza, nonostante le fondate perplessità che la letteratura sottolinea al riguardo²³, la maggiore libertà d'azione che deriverebbe ai governi europei potrebbe aumentare la loro propensione verso il coinvolgimento del Parlamento europeo nella Pesc.

4. Conclusioni

In questo documento ho sostenuto che il nuovo scenario internazionale ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche e rafforzato le condizioni di possibilità della Pesc, che presenta quattro tendenze evolutive: l'accrescimento istituzionale, l'aumento dell'autonomia

¹⁹ Sull'effetto di "isolamento" che consegue all'internazionalizzazione delle scelte politiche e, cioè, sull'ipotesi della "collusive delegation", cfr. A. Moravcsik, "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", in *Working Paper Series*, 1994, 52, CES, Harvard University.

²⁰ Cfr. K. Kaiser, "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", in *International Organization*, 25, 3, 1971, pp. 706-720, p. 715.

²¹ Su questa funzione del "consenso europeo", cfr. R. Rummel e W. Wessels, "Federal republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints", in C. Hill, ed., *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin, 1983, pp. 34-55.

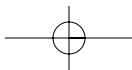
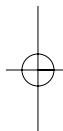
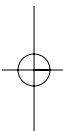
²² Thym, per esempio, suggerisce di richiedere il consenso del Parlamento per l'adozione delle strategie comuni, dato che queste riguardano "interests and objectives of the Union which might be discussed in Parliament without compromising the necessity of fast and sometimes confidential reactions which characterises individual foreign-policy decisions and to which the formalities and openness of parliamentary decision-making are often opposed." Cfr. D. Thym, "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", in *European Law Journal*, 10, 1, 2004, pp. 5-22, p. 13.

²³ Cfr. M. Koenig-Archibugi, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", in *The International Spectator*, 4, 2002, pp. 61-73.

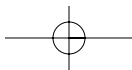
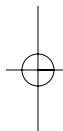
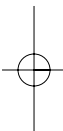
L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

militare, l'espansione funzionale, la crescita degli incentivi verso soluzioni di flessibilità. Ciascuno di questi elementi sembra aggravare il deficit democratico dell'Ue, rendendo più importante il ruolo del Parlamento europeo che, in ipotesi, potrebbe anche diminuire la difficoltà con cui l'Ue conduce la Pesc. Se così fosse, i maggiori poteri del Parlamento europeo potrebbero forse contribuire a sanare le contraddizioni di un'opinione pubblica europea fortemente favorevole allo sviluppo di una politica estera, di sicurezza e difesa comune, ma tentennante quanto alle conseguenze necessarie per dare concretezza a quello sviluppo²⁴.

²⁴ *Public Opinion in the European Union*, Eurobarometro n. 60, dicembre 2003.



Interventi



1. Il nuovo trattato costituzionale e il futuro dell'Ue¹

Antonio Padoa Schioppa

Si insiste spesso sul dualismo tra interesse nazionale e interesse europeo. Si può però dimostrare che in molti casi questo presunto dualismo non esiste: quando si adotta infatti un orientamento anti-europeo appellandosi all'interesse nazionale, spesso si dà di quest'ultimo una versione limitativa, che può essere validamente controbattuta. Quando invece si opera una scelta europea, per lo più questa scelta ha ripercussioni positive anche sull'interesse nazionale. Ciò naturalmente non significa che non si debbano far valere, nelle trattative tra stati membri in sede europea, le legittime ragioni di un equo criterio di ripartizione degli oneri e dei vantaggi. Equo, non aritmetico: il criterio del "giusto ritorno", introdotto dall'Inghilterra, è un criterio miope anche nell'ottica nazionale.

Quanto all'allargamento, non lo considero affatto come un ripiegamento del disegno unitario del nostro continente. Non si doveva e non si poteva dire no all'allargamento, poiché non vi sono dubbi sull'appartenenza di questi Paesi alla civiltà e alla storia d'Europa. Semmai si è tardato troppo a realizzarlo. Sarebbe stato possibile accogliere prontamente, dopo il 1989, i Paesi dell'Europa centro-orientale nell'Unione europea e poi operare dall'interno i profondi cambiamenti funzionali al periodo di transizione, che quanto meno per le questioni dell'economia era certamente indispensabile. Da allora sono passati ben quindici anni. Forse un certo raffreddamento di entusiasmo verso l'Europa si spiega anche con questa lunga anticamera. Ma comunque l'ingresso dei dieci nuovi paesi deve essere salutato come un'opportunità, non come un rallentamento del cammino di integrazione.

Se c'è stata una causa di ripiegamento nella costruzione europea, essa in realtà risale alle conseguenze dell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee. Perché la Gran Bretagna - bisogna riconoscerlo - non ha mai nascosto la sua opposizione a una struttura politica dell'Europa di segno federale, pur avendo premuto per entrare nella costruzione comunitaria quanto si è resa conto delle sue enormi potenzialità economiche. Tale ambiguità di fondo permane tuttora: l'Inghilterra continua a presentarsi come capofila della resistenza contro il cammino federale. È senza dubbio il Paese politicamente più abile, anche perché ha alle spalle secoli di esperienza diplomatica a livello mondiale: una lunga storia durante la quale un suo obiettivo fondamentale è stato di evitare l'unificazione politica del continente. Una linea, sia osservato di passaggio, che in più circostanze ha giocato in favore delle nazioni e delle democrazie europee. Non credo invece che l'ingresso dei dieci sia un ostacolo tale da impensierire chi abbia di mira l'unificazione politica europea. Come si è visto nel corso dei lavori della Convenzione, l'*animus* federalista, pur fra dubbi, reticenze e difficoltà, si è manifestato con chiarezza anche in molti rappresentanti dei paesi candidati. Non in tutti, non nella stessa misura, questa tendenza probabilmente può essere ulteriormente alimentata e rafforzata, se l'Europa procederà nel suo cammino.

Per ciò che concerne il ruolo assegnato al Parlamento europeo nel disegno di riforma della Convenzione, non sono particolarmente ottimista. Non perché il progetto di costituzione non

¹ Intervento alla conferenza su "La nuova Costituzione dell'Europa e il futuro del Parlamento europeo nell'Unione allargata", Torino 23 - 24 aprile 2004.

Antonio Padoa Schioppa

contenga progressi, ma perché i poteri del Parlamento che vi sono previsti non sono sufficienti. Un Parlamento che non ha il potere di deliberare sui tributi - non mi riferisco all'armonizzazione delle fiscalità nazionali, quanto invece all'esercizio di un potere di codecisione per una tassazione a livello europeo e per la fissazione del tetto delle risorse proprie dell'Unione - non è ancora un vero parlamento. I parlamenti sono nati storicamente per controllare i governi e per esprimere la volontà del popolo sulla spesa pubblica, che consta di risorse prelevate dal governo sui redditi dei cittadini. Ciò non rientra fra le prerogative del Parlamento europeo. Il che a mio avviso costituisce un gravissimo errore di "grammatica" della democrazia europea, che dovrà prima o poi venire sanato.

In secondo luogo, nel progetto il Parlamento europeo non ha alcuna voce in merito alle grandi scelte della difesa, della sicurezza. Ciò costituisce un'altra grave anomalia: non perché le questioni di politica estera o di sicurezza debbano essere gestite dal Parlamento, ma perché un'autorità democraticamente legittimata al livello europeo non può non essere chiamata a pronunciarsi sulle scelte politiche e strategiche di fondo. E ad autorizzare le relative spese. Fare la guerra costa, fare la pace costa: chi può stabilire quanto e come? Solo il popolo, attraverso il Parlamento. Anche Bush ha dovuto ottenere il via libera dal Congresso per intervenire in Iraq.

Fino a quando l'Unione europea non avrà un meccanismo corretto, in cui la voce dei cittadini dell'Unione trovi la propria fonte di legittimazione democratica nel Parlamento europeo, non potremo parlare di un'Europa democratica. Non vi sono scorciatoie. Purtroppo, nel Progetto della Convenzione il potere di rappresentanza attraverso il voto a suffragio universale è ancora troppo lacunoso.

Infine, il Parlamento europeo ha un ruolo insufficiente nelle procedure di revisione del futuro trattato costituzionale. Anche questa è un'anomalia. Il progetto assegna al Parlamento un potere di iniziativa, ma a decidere è sempre e solo la Conferenza intergovernativa, che procede attraverso il meccanismo dell'unanimità, che spesso risulta paralizzante. Inoltre è il caso di rammentare che nel diritto internazionale è normale la procedura di entrata in vigore di un nuovo trattato allorché si raggiunga una certa soglia di ratifiche. Il progetto di costituzione europea ha invece mantenuto - sia pure con una timida riserva - il criterio che esige la ratifica di tutti gli stati membri per ogni modifica futura della costituzione. Se questo criterio fosse stato presente nella costituzione americana, forse gli Usa non sarebbero mai nati.

Per quanto riguarda il Consiglio europeo, il criterio del consenso adottato dalla Convenzione presuppone anch'esso l'unanimità. La saggezza umana finora non ha trovato altro modo per decidere se non quello di contarsi. La Chiesa ha adottato questo criterio sin dal 1179, quando stabilì che con i voti dei due terzi dei cardinali si sarebbe scelto il Papa e attraverso i due terzi si sarebbe addirittura resa manifesta la volontà dello Spirito Santo. Mi chiedo se quello che basta per far manifestare lo Spirito Santo non sia sufficiente a prendere le decisioni relative alle ben più terrene, anche se importanti, questioni che riguardano le competenze dell'unione, dalla politica sociale alla fiscalità, dall'ambiente alla difesa e alla politica estera. Non c'è una ragione logica, ma solo un'illogica resistenza da parte di governi che sovrani di fatto già non sono più da tempo. Ma che fanno finta di esserlo. Di *realpolitik* si muore.

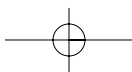
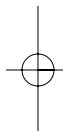
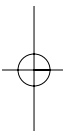
Eppure là dove era indispensabile far funzionare il meccanismo delle decisioni, tale resistenza è stata superata. La Banca centrale europea, ad esempio, quando deve decidere se alzare o abbassare il tasso di sconto, vota a maggioranza e per di più secondo la regola di un voto a testa, senza voto ponderato: il voto del governatore della Banca centrale del Lussemburgo conta come quello della Bundesbank. Se si deve decidere, non esiste altra possibilità. Invece nella sola parte III del progetto di Costituzione ci sono ancora più di 40 materie nelle quali è mantenuto il criterio del veto, che blocca ogni decisione.

Il nuovo trattato costituzionale e il futuro dell'Ue

Riguardo alla Commissione, sono del parere che sia opportuno che ogni Stato nomini un commissario. Le vie per evitare riunioni e procedure pletoriche sono molte, in larga parte già sperimentate nella secolare costruzione dei moderni stati europei. Quanto al Consiglio dei Ministri, l'istituzione del Ministro degli Affari esteri con il suo "doppio cappello" di vicepresidente della Commissione e di delegatario del Consiglio può risultare idonea. Meno felice, invece, la proposta relativa alla presidenza del Consiglio europeo, anche perché si era detto che l'Europa avrebbe dovuto parlare con una voce sola. Nella musica da camera si può preferire il trio al solista, e in politica questo rimarrà un trio: il presidente della Commissione, il presidente del Consiglio europeo e il Ministro degli Affari esteri. Forse non sarà facile farli parlare con una voce sola o quanto meno in armonia.

C'è una soluzione che, in base al progetto di trattato costituzionale, appare tecnicamente possibile, cioè che alle funzioni di presidente del Consiglio europeo sia nominato lo stesso presidente della Commissione. Il che paradossalmente rafforzerebbe il Consiglio europeo anziché indebolirlo, perché il presidente della Commissione avrebbe una doppia legittimazione e un doppio costante ancoraggio: quello del Parlamento europeo e quello del Consiglio europeo.

In conclusione, è probabile che la Convenzione avrebbe potuto produrre un vino migliore: chi ha seguito il dibattito nelle riunioni plenarie ne è certo. Tuttavia, nella situazione attuale la bozza di Costituzione uscita dalla Convenzione deve imprescindibilmente venire approvata. Sperabilmente nella versione originaria e non nella versione fortemente indebolita che la presidenza italiana inspiegabilmente aveva avallato, in particolare riguardo alla cooperazione rafforzata. Il trattato-costituzione, pur con tutti i suoi gravi difetti, costituisce l'unica proposta concreta disponibile in atto che, se approvata, consentirà di proseguire il cammino di integrazione pacifica del nostro continente. Se il progetto fallisse o venisse accantonato, il sogno antico e recente di un'Europa politicamente unita - largamente condiviso dall'opinione pubblica dei paesi dell'Unione - potrebbe svanire per sempre.



2. Il nuovo ruolo del Parlamento europeo¹

Marinella Neri Gualdesi

Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, emerso dai lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa e presentato al Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003, è un testo adottato per consenso, frutto di una lunga serie di compromessi, ma rappresenta il miglior punto di arrivo di una complessa opera di mediazione tra posizioni spesso distanti.

In oltre cinquant'anni di integrazione europea si sono registrati diversi tentativi di giungere a una Carta costituzionale, ma sono tutti falliti. Dal primo, il progetto di Comunità politica europea, approvato nel 1953 e legato all'eventuale creazione della Comunità europea di difesa, abbandonato in seguito alla bocciatura del Trattato Ced da parte della Francia, passando per il progetto del Parlamento europeo del 1984, fortemente voluto da Altiero Spinelli, fino ai tentativi ripresi dal Parlamento europeo nel 1994, nessuno ha avuto esito positivo.

Indubbiamente in 16 mesi di Convenzione è stato fatto di più che in 10 anni di conferenze intergovernative, anche se si è rimasti ancora nell'ambito di un Trattato internazionale, trattato che è però strumento di costituzionalizzazione, poiché incrina la semplice connotazione internazionalistica del processo integrativo europeo. L'evoluzione del diritto pubblico europeo consente oggi di accettare l'idea innovativa, un tempo impensabile, di un Trattato costituzionale che abbia insieme le caratteristiche di un trattato e quelle di una Costituzione. Il federalista Spinelli, già nell'aprile 1975, non aveva peraltro timore a affermare che l'Unione europea doveva nascere dall'approvazione di un "trattatocostituzione", che doveva contenere la definizione delle istituzioni, nonché le competenze e i poteri che erano trasferiti all'Unione e quelli che restavano nelle mani degli Stati membri².

La Convenzione non ha avuto modelli a cui ispirarsi perché quella elaborata non è la copia di alcuna Costituzione nazionale: si è dovuto inventare nel merito e nel metodo. La costruzione europea è ancora un viaggio verso una destinazione ignota, un processo aggregativo che segue una via inedita. Il progetto di Costituzione per l'Europa doveva essere una Costituzione per "un insieme aperto, tanto nelle frontiere che nella forma: né stato né semplice organizzazione internazionale o zona di libero scambio"³.

Nel progetto elaborato dalla Convenzione emergono sia elementi internazionalistici sia elementi di federalismo. All'impronta internazionalistica può essere ricondotto il principio di attribuzione, che continua a connotare l'Unione europea anche nella dimensione futura che va assumendo: come già avviene oggi essa potrà esercitare unicamente le competenze che le sono attribuite. Vi è poi il principio dell'unanimità, su cui poggia tanto il settore della politica estera quanto l'azione del Consiglio europeo, la disciplina del recesso, il permanere all'interno della cooperazione intergovernativa di settori politici significativi.

¹ Intervento alla conferenza su "La nuova Costituzione dell'Europa e il futuro del Parlamento europeo nell'Unione allargata", Torino 23 - 24 aprile 2004.

² Archivi Storici Comunità Europee, Fondo Altiero Spinelli, AS 270, FI 13, *Lettera di A. Spinelli a P. Bertrand*, 10 aprile 1975.

³ J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 163.

Marinella Neri Gualdesi

Gli elementi di federalismo possono essere individuati nella personalità giuridica dell'Ue, nella nuova terminologia adoperata per gli atti normativi - si chiameranno leggi europee e leggi quadro europee e che saranno adottate dal Consiglio e dal Parlamento - nell'estensione dell'area di applicazione del voto a maggioranza qualificata, nell'importanza che la nuova Costituzione assegna ai valori propri dell'Unione, nel passaggio dalla semplificazione dei Trattati alla redazione di un testo chiamato Costituzione, nell'aver privilegiato per la sua stesura il metodo della Convenzione, nella rilevanza attribuita alla tutela dei diritti fondamentali, nell'avvio della costruzione di una identità europea. Non si tratta di pochi elementi né di scarso rilievo.

Il risultato rappresenta un passo avanti rispetto all'Unione di Nizza, incapace di agire con efficacia. Se le regole del Trattato di Nizza - in vigore ma politicamente già morto - non venissero modificate, l'allargamento avrebbe effetti dirompenti sull'Unione.

Allo stesso tempo, non possiamo nasconderci il rischio che i problemi rimangano gli stessi anche in presenza di un dettato costituzionale. Non è la forma costituzionale che è importante: importante è cosa vogliamo fare dell'Europa oltre il mercato, oltre la moneta unica, di quell'Europa "attore globale" di cui tutti affermano di sentire la necessità.

Quali sono i risultati più importanti per il Pe?

Nel corso del processo comunitario abbiamo assistito a costanti rivendicazioni del Parlamento nei confronti del Consiglio, fin da quando l'Assemblea Cee nel 1962, per sottolineare il suo ruolo e la sua importanza, assunse la denominazione di Parlamento europeo con una sua decisione, dopo una lunga e faticosa contrattazione.

Sui risultati raggiunti nel testo di Costituzione in termini di influenza del Parlamento nel processo decisionale comunitario il giudizio non può essere trionfalistico, ma neppure troppo severo.

In una risoluzione approvata il 24 settembre 2003, il Pe non ha nascosto insufficienze, contraddizioni e incognite del progetto della Convenzione, ma ha espresso il suo appoggio al testo adottato dalla Convenzione.⁴ Il grado di innovazione di quest'ultimo va misurato prendendo come parametro di riferimento i vigenti Trattati europei e il ruolo del Pe nell'equilibrio tra le istituzioni e non i poteri di un parlamento nazionale.

Il progetto di trattato costituzionale prevede sostanzialmente l'estensione del controllo democratico del Pe. Conferma quella tendenza che ha portato il Pe a non essere più un organo decorativo, ma un attore importante, un vero organo legislativo nell'ambito di applicazione del metodo comunitario.

Va anzitutto sottolineato che l'art. I-19 dispone che il Parlamento europeo è eletto dai "cittadini europei". Diversamente i Trattati istitutivi stabiliscono che il Parlamento è composto di rappresentanti "dei popoli degli Stati" membri della Comunità. La differenza non è meramente lessicale, avendo come fine di indicare il *demos* europeo.

Al Pe vengono formalmente riconosciute la funzione legislativa e quella di bilancio, che esso esercita congiuntamente al Consiglio dei ministri. Il Pe esercita inoltre il controllo politico nei confronti della Commissione, alla quale come collegio dà la legittimità dell'investitura parlamentare, oltre a eleggere il suo Presidente. In realtà queste funzioni sono già in linea di massima esercitate dal Pe. La novità risiede nel fatto che sono chiaramente indicate nel disposto costituzionale e, soprattutto, raggruppate.

Il progetto di trattato stabilisce con chiarezza il ruolo di co-legislatore del Pe e i suoi poteri sono rafforzati dalla trasformazione dell'attuale procedura di codecisione in una nuova

⁴Vedi *Documenti* in Appendice.

Il nuovo ruolo del Parlamento europeo

“procedura legislativa ordinaria” per l’approvazione delle leggi e delle leggi quadro. Appare logico che alla formazione della legge, al controllo dell’esecutivo, al voto sul bilancio, partecipino da un lato i rappresentanti dei cittadini europei eletti direttamente, dall’altro i rappresentanti degli Stati membri. Ciò esprime la legittimità duale su cui si fonda l’Unione.

Per quanto concerne il ruolo istituzionale del Parlamento europeo, il risultato principale è rappresentato dalla nuova “procedura legislativa ordinaria” corrispondente alla codecisione (art. I-23). Il Parlamento europeo sembrò il beneficiario principale dei cambiamenti istituzionali introdotti con il Trattato di Maastricht, in particolare l’introduzione della procedura di codecisione. Col Trattato di Amsterdam la procedura di codecisione venne estesa e semplificata, e se ne fece sempre maggior uso, a spese della procedura di cooperazione. Contrariamente ai timori la procedura di codecisione non ha rallentato l’adozione della legislazione comunitaria.

D’altro canto permane una lunga lista di questioni che sfuggono alla codecisione, tra cui settori cruciali come l’armonizzazione fiscale e alcuni aspetti della politica commerciale. Così come esistono ancora casi in cui il Pe è solo consultato: leggi sulla concorrenza (artt. III 50-55); ravvicinamento delle legislazioni sul mercato interno; regole che stabiliscono le relazioni tra la Bce, gli Stati e le istituzioni dell’Unione; leggi in materia bancaria; programmi specifici in materia di ricerca; aspetti del diritto di famiglia con incidenza transfrontaliera, ecc.

Vi è un rafforzamento dei poteri del Pe nella procedura di bilancio, naturale conseguenza dell’eliminazione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, il che significa che il Parlamento ha esteso la propria influenza all’intero bilancio. In precedenza, solo le spese non obbligatorie venivano decise in ultima istanza dal Parlamento. Il bilancio annuale sarà adottato secondo una procedura di codecisione vera e propria. In ordine alla legge di bilancio al Pe, che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi, è lasciata “l’ultima parola” (art III-310, par.8). Un nuovo articolo introduce il quadro finanziario pluriennale, che viene adottato dal Consiglio a maggioranza qualificata e richiede l’approvazione del Pe. Tuttavia, il primo quadro finanziario pluriennale dopo l’entrata in vigore della Costituzione sarà ancora adottato all’unanimità. Non ci sono stati progressi sulla questione delle risorse proprie.

È bene subito dire che la Cig ha fatto registrare un passo indietro proprio su una delle innovazioni più importanti, con il tentativo di togliere al Pe “l’ultima parola” sull’approvazione del bilancio annuale dell’Unione, poiché la presidenza italiana ha raccolto, mettendola all’ordine del giorno, una proposta in tal senso venuta dal Consiglio dei ministri dell’economia e delle finanze, che non avrebbero avuto titolo per intervenire nei lavori della Cig. Da sottolineare anche che in sede di Cig è stata introdotta la possibilità che il Consiglio respinga gli emendamenti confermati dal Pe e chieda alla Commissione di sottoporre un nuovo bilancio. Il Pe può a sua volta respingere il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione previsto dalla procedura di bilancio.⁵

Perplessità solleva nel testo della Convenzione il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, sul quale è stata posta grande enfasi con l’obiettivo di accrescere la legittimità democratica dell’Unione. Oltre a un’informazione piuttosto completa di ciò che viene fatto dalle istituzioni comunitarie, i parlamenti nazionali avranno la possibilità di esprimere un parere motivato contro una proposta della Commissione – entro 60 giorni dal ricevimento della relativa comunicazione - laddove ritengano che il principio di sussidiarietà e di proporzionalità non sia stato rispettato; in pratica a ogni parlamento nazionale (sia esso bicamerale o unicamerale) vengono

⁵ Cig 60/63, Addendum 1 alla Nota della Presidenza, 9 dicembre 2003, p. 17.

Marinella Neri Gualdesi

assegnati due voti. Qualora i pareri negativi circa il rispetto di questi principi rappresentino un terzo dei parlamenti nazionali, la Commissione sarà tenuta a riesaminare la proposta. In altri termini, se 9 parlamenti su 25 giudicheranno una proposta non corrispondente al principio di sussidiarietà o di proporzionalità la Commissione potrà modificare, ritirare o anche mantenere la propria proposta, motivando però la propria decisione. Viene data così ai parlamenti nazionali la possibilità di incidere sul processo decisionale comunitario, si tratta di una misura che è stata introdotta forse anche per assicurare i nuovi Stati che entrano. In ogni caso il parere motivato tutela il ruolo degli Stati. Bisognerà vedere come sarà usato, ma c'è il rischio che la capacità di azione a livello europeo ne venga frenata. Associare i parlamenti nazionali al processo comunitario apre un vaso di Pandora dagli effetti imprevedibili. Né si può trascurare che l'intervento dei parlamenti nazionali, che vengono associati alla valutazione dell'adempimento degli Stati in materia di giustizia e affari interni, e possono, qualora ritengano che il principio di sussidiarietà sia stato violato da un atto legislativo, adire la Corte di Giustizia attraverso i governi nazionali, non può che danneggiare il ruolo del Parlamento europeo in termini di legittimità. Si manifesta in effetti una volontà di rafforzare il ruolo degli Stati nazionali negli equilibri istituzionali, più che di cercare una giusta attribuzione di ruoli e di funzioni per i parlamenti in un sistema multi-level come quello dell'Ue. Una rete di contatti interparlamentari, rafforzando la cooperazione tra il Pe e i parlamenti nazionali, potrebbe invece contribuire a ridurre efficacemente il deficit democratico.

Per ciò che concerne l'iniziativa legislativa del Pe, risulta confermata la previsione di sollecitare la Commissione europea a presentare proposte. Il punto debole di questo indiretto potere di iniziativa legislativa risiede nel fatto che la carenza della Commissione europea non è censurabile se non nel caso in cui la sua proposta sia obbligatoria. Il progetto, innovando rispetto all'art. 192 Tce, stabilisce che la Commissione, qualora non dia seguito alla richiesta del Pe di presentare una proposta, è tenuta a comunicare allo stesso le motivazioni di questa decisione (art. III-234). Va detto che finora tutte le volte che il Pe ha sollecitato un intervento della Commissione questa lo ha fatto.

Fra le altre modifiche più significative figura la norma in base alla quale il Parlamento sarà chiamato a dare la sua approvazione (non più parere conforme) quando il Consiglio si accinge a constatare l'esistenza di un rischio evidente di violazione grave dei diritti fondamentali (I-58), un ruolo più incisivo del Pe nell'approvazione di taluni accordi internazionali dell'Unione (art. III-227), nonché il conferimento ad esso di un diritto di iniziativa per la revisione della Costituzione con il metodo della Convenzione, anche se alla Cig rimarrà sempre l'ultima parola (art. IV-7). Il Pe viene invece solamente informato dal Consiglio dei ministri dell'attuazione della clausola di solidarietà di cui all'art. I-42.

Composizione e modalità di elezione dell'Assemblea costituiscono due aspetti non secondari per consentire al Pe di svolgere con efficacia e legittimazione un ruolo legislativo.

Il progetto stabilisce che il numero massimo dei membri dell'Assemblea europea non possa essere superiore a 736 (732 è il numero stabilito a Nizza). Un numero forse eccessivo (oggi i parlamentari europei sono 626). Durante i lavori della Cig è stato previsto che con l'adesione di Romania e Bulgaria il numero salga a 786. Il rischio evidente è di avere un forum di discussione e non più un parlamento legislativo. Basterebbe ricordare che le due Camere degli Stati Uniti sono composte in tutto da 535 membri. Durante i lavori della Convenzione il deputato europeo Alain Lamassoure ha proposto di mettere un plafond di 650 membri, ripartendo i deputati europei in modo più fedele alla demografia di quanto non lo sia oggi. Quanto alla *vetusta questio* dell'introduzione di una procedura elettorale uniforme, ancora una volta non si è pervenuti a una soluzione positiva. Secondo alcuni il sistema elettorale dovrebbe figurare nella

Il nuovo ruolo del Parlamento europeo

Costituzione, così come era previsto nel progetto della Commissione del 4 dicembre 2003. Il sistema di rappresentanza proporzionale dovrebbe essere preso per base ma, per avvicinare gli eletti ai cittadini, bisognerebbe che le circoscrizioni non fossero troppo vaste.

Permangono limiti rilevanti al ruolo del Parlamento nel secondo e terzo pilastro e come autorità di bilancio (non ha voce in capitolo sul lato delle entrate). Il progetto di trattato prevede l'elezione del presidente della Commissione da parte del Pe. Esso indica chiaramente che il Consiglio europeo deve tener conto dei risultati delle elezioni europee quando, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Pe un candidato alla carica di presidente della Commissione, che sarà quindi eletto dalla maggioranza politica del Parlamento. Se il candidato non ottiene la maggioranza il Consiglio europeo propone al Pe, entro un mese, un nuovo candidato secondo la stessa procedura. Come avviene già oggi, il presidente e i commissari saranno soggetti collettivamente ad un voto di approvazione da parte del Pe. È interessante sottolineare che anche la nuova figura del Ministro degli Affari esteri dell'Unione deve ricevere, in qualità di vice-presidente della Commissione, l'approvazione parlamentare. Il legame fiduciario che così si crea è confermato dal fatto che in sede Cig si è proposto che il Ministro degli affari esteri si dimetta dalle funzioni che esercita nella Commissione nel caso il Pe adotti una mozione di censura nei confronti della Commissione. Soluzione che evidenzia le ambiguità e difficoltà di questa figura a "doppio cappello". Nel corso dei lavori della Cig inoltre si è voluto sottolineare che il Pe e il Consiglio europeo hanno "una responsabilità comune" nel processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea (si è proposto che rappresentanti del Pe e del Consiglio europeo procedano, *prima della decisione del Pe*, alle consultazioni necessarie). Così l'atto dell'elezione del presidente della Commissione da parte del Pe rischia però di ridursi a una mera ratifica di una scelta già compiuta. Secondo l'ex presidente della Commissione europea Jacques Delors, se le proposte della Convenzione fossero accettate, il Consiglio europeo non potrà proporre un presidente della Commissione che non corrisponda all'orientamento generale delle elezioni europee. E questo dovrebbe mettere del "pepe" nella campagna elettorale per il Pe.⁶ Sembrerebbe essersi messa in moto un'evoluzione che vede la Commissione, come collegio e non a livello del solo presidente, diventare politicamente responsabile tanto nei confronti del Consiglio che del Parlamento. Si propone però, in questo modo, una questione cruciale: conviene avere una Commissione politicizzata o tutela di più l'interesse generale dell'Unione una Commissione meno politicizzata?

Come sottolineato dallo stesso Pe, il progetto di Costituzione proposto dalla Convenzione è "innovativo", ma non "risolutivo". La valutazione va fatta tenendo conto dell'equilibrio istituzionale complessivo. Alcuni aspetti del progetto di Costituzione incidono negativamente sia sul ruolo del Parlamento che su quello della Commissione. Delle due istituzioni la seconda accusa probabilmente una limitazione più marcata. Essa subisce infatti interferenze sul suo potere di iniziativa, sul potere negoziale internazionale e mantiene un potere residuale, rispetto a quello degli Stati membri e del Ministro degli affari esteri dell'Unione, nella Pesc (art. III-200, par. 1).

La creazione di una presidenza stabile del Consiglio europeo faciliterà il dialogo diretto tra Parlamento e Consiglio (il presidente del Consiglio europeo presenterà al Pe una relazione al termine di ogni riunione), ma questo potrebbe andare a detrimento del ruolo di intermediario tradizionalmente svolto dalla Commissione tra le due istituzioni.

Si può forse affermare che il Pe gode all'interno del triangolo istituzionale, in modo non completo ma indubbiamente sempre più ampio, dei poteri di un'istituzione parlamentare. Au-

⁶ J. Delors, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004, p. 491.

Marinella Neri Gualdesi

menta, se così si può dire, a macchia di leopardo, il suo potere di intervento, tanto nei confronti del Consiglio che verso la Commissione. Certo il suo ruolo potrebbe essere messo in discussione dal rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali, ma le esigenze di legittimazione del sistema istituzionale dell'Unione potrebbero d'altra parte portare a un suo rafforzamento. Il vero problema rischia allora di essere l'indebolimento della Commissione, del suo ruolo quale concepito dai padri fondatori, cioè un'istituzione indipendente dai governi incaricata di promuovere l'interesse generale europeo.

Le proposte di modifica al progetto della Convenzione discusse nella Cig non sembrano andare in una direzione incoraggiante. Su temi di importanza cruciale gli Stati hanno frenato. Anche se più dell'80% del contenuto del progetto di trattato costituzionale è stato approvato, lo spirito aperto, pluralista, consensuale della Convenzione non si è trasferito nella Cig. Durante i lavori della Cig è infatti accaduto che punti considerati acquisiti dalla Convenzione siano stati riaperti, non per migliorarli, ma per limitarne la portata innovativa.

Nella Cig è emersa la tendenza a un recupero della componente intergovernativa su quella sovranazionale, vale a dire del Consiglio europeo sulla Commissione e sul Pe. Da sottolineare in particolare la soppressione del Consiglio legislativo proposto dalla Convenzione, una decisione che, impedendo al Parlamento di acquisire un maggior controllo sul processo legislativo, ridimensiona il suo ruolo nell'assetto istituzionale.

Nonostante la diffusa consapevolezza della necessità di combinare una dimensione sovranazionale con quella intergovernativa nel sistema di governo dell'Europa unita, sembrano prevalere forze che spingono per dare maggior peso agli Stati nazionali rispetto alle istituzioni e alle procedure comunitarie.

3. Il Parlamento europeo e i partiti politici: qualche riflessione¹

Franco Pizzetti

Il tema del rapporto tra i partiti politici e il Parlamento europeo è una parte importante della scommessa sul ruolo futuro dell'Unione europea.

È innegabile, infatti, che l'esistenza di un solido sistema di partiti a livello europeo è un elemento cardine del raccordo fra le opinioni pubbliche europee e le istituzioni europee e dunque che il ruolo da essi effettivamente svolto (o non svolto) incide necessariamente sul "tasso di democraticità" dell'Unione nel suo complesso.

Tuttavia il problema vero è che *a livello europeo i partiti non ci sono*.

La questione diventa allora riflettere sul perché, malgrado i molti decenni di esistenza delle Comunità prima, della Comunità europea dopo, dell'Unione infine, e malgrado l'esistenza ormai da molte legislature di un Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini europei, i partiti europei non abbiano ancora visto la luce.

Molti studi recenti, fra i quali si segnala l'ottimo lavoro di Gozi², offrono molte spiegazioni del fenomeno e contengono anche importanti riflessioni sulle prospettive che l'immediato futuro può presentare.

Va detto tuttavia che vi è un elemento nella storia delle forme di organizzazione politica emerse in questi decenni a livello europeo che non può non colpire profondamente: mentre nelle tradizioni politiche nazionali i partiti, anche quando nati in Parlamento, diventano rapidamente soggetti politici che operano nella società al fine di promuovere un loro progetto di cambiamento o di conservazione degli equilibri esistenti, a livello europeo i partiti, anche quando sono legati da forti radici ideologiche e politiche comuni, non riescono ad andare oltre la formazione di forme federative. Non solo: man mano che l'esperienza europea si sviluppa e l'Unione si allarga, queste federazioni sembrano allontanarsi sempre di più da un fondamento ideologico comune e tendere in modo sempre più netto a fondare la propria coesione sui vantaggi che ne derivano rispetto al funzionamento interno del Parlamento stesso e sulle maggiori opportunità di ricoprire cariche e ruoli di rilievo all'interno di questo.

Le spiegazioni che di questo fenomeno vengono date usualmente sono note e poggiano essenzialmente sulle caratteristiche proprie del Parlamento europeo, organo comunitario privo di adeguata centralità nel sistema istituzionale complessivo e comunque privo di quei poteri di indirizzo sul governo e di iniziativa che caratterizzano invece i Parlamenti nazionali.

In sostanza la ragione strutturale di fondo della mancata nascita di partiti europei e della debolezza stessa delle forme federative finora sviluppatesi nell'ambito del sistema politico europeo consisterebbe nella debolezza medesima dell'istituzione Parlamento e nella scarsa capacità di questo organo di incidere effettivamente sull'indirizzo complessivo dell'Unione.

Questa impostazione che, stante il non sufficientemente modificato ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale che scaturisce dal Trattato costituzionale europeo, giustifica

¹ Intervento al Convegno "La nuova Costituzione dell'Europa e il futuro del Parlamento europeo nell'Unione allargata", Torino 23-24 aprile 2004.

² Cfr. Sandro Gozi, *Le elezioni europee del 2004*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 1121 ss.

Franco Pizzetti

anche un giudizio pessimistico circa la possibilità che in un prossimo futuro possa svilupparsi un forte sistema di partiti europei, è certamente convincente.

Essa, tuttavia, sembra troppo chiusa in un'ottica tutta istituzionale, quasi che la storia politica europea non ci dicesse con chiarezza che i casi in cui i partiti nascono in Parlamento e grazie al Parlamento, e solo successivamente si radicano nella società, sono assai meno numerosi dei casi in cui invece i partiti nascono prima nella società e poi entrano in Parlamento e, attraverso il Parlamento, nelle istituzioni.

La storia europea ha visto partiti nati non per conquistare le istituzioni ma per fare la rivoluzione accanto a partiti nati fuori dalle istituzioni per conquistare le istituzioni stesse al fine di imporre riforme radicali nella società e a partiti nati, invece, per usare le istituzioni al fine di difendere e conservare gli equilibri sociali esistenti. Tutti i partiti che sono nati in Parlamento sono rapidamente diventati soggetti e attori della contesa politica all'interno della società stessa e hanno trovato la loro forza non già nel loro radicamento parlamentare ma nel loro radicamento sociale e nella loro capacità di organizzare la rappresentanza politica e la contesa elettorale. Il che, a sua volta, ha quasi sempre avuto come risultato anche quello di rafforzare la stessa istituzione parlamentare, ampliandone non solo il ruolo e le funzioni ma anche il significato politico e sistemico.

Nel caso europeo, invece, questo non è avvenuto e non sembra neanche probabile possa avvenire in un periodo sufficientemente rapido.

Non si è creato cioè quel circuito virtuoso che ha condotto i Parlamenti a stimolare la crescita organizzativa dei partiti e i partiti, almeno quelli non dichiaratamente rivoluzionari, a cercare nel rafforzamento del Parlamento un rafforzamento del loro medesimo ruolo politico.

In questo senso il ragionamento secondo cui i partiti europei non si sviluppano anche e soprattutto perché il Parlamento europeo è stato, è, e probabilmente continuerà ad essere una istituzione non sufficientemente forte e determinante negli equilibri dell'Unione può essere rovesciato. Si può dire cioè che il Parlamento europeo è stato, è, e probabilmente continuerà ad essere una istituzione "debole" nel contesto europeo anche e soprattutto perché non si è sviluppato e non si sta sviluppando un forte e coeso sistema di partiti europei.

Di qui la perplessità che nasce di fronte a posizioni eccessivamente legate a dati ed aspetti giuridico-istituzionali (compreso il richiamo peraltro corretto al possibile effetto incentivante che potrà avere sulla futura formazione di partiti europei la nuova normativa legata allo "statuto dei partiti", sia pure considerata con tutte le sue luci ma anche tutte le sue ombre).

Di qui l'interesse indubbio che suscitano invece le posizioni, come quelle espresse nel già citato lavoro di Sandro Gozi, che appaiono orientate non tanto a riflettere sui dati istituzionali quanto sui dati politici e che mirano a ricercare non tanto le innovazioni istituzionali quanto le evoluzioni politiche che appaiono necessarie per innescare un processo finalmente concreto di costruzione di un sistema strutturato di partiti europei.

Tuttavia anche l'approccio per così dire "politico" al problema della costruzione di un sistema di partiti europei appare in qualche modo velleitario se si limita a ricercare le condizioni metodologiche e le prassi comportamentali più adeguate all'esigenza di mettere insieme, intorno a un comune e condiviso progetto di Europa, partiti ed esperienze nazionali che sinora hanno dato vita tutt'al più a forme organizzative di carattere federativo all'interno del Parlamento europeo.

Infatti vi è una questione di fondo che deve necessariamente essere affrontata: quale è l'evoluzione prevedibile e possibile dell'Unione Europea.

Il cammino dell'integrazione europea è sempre stato segnato da una dicotomia di prospettive, tradizionalmente individuate nella contrapposizione fra metodo comunitario e metodo

Il Parlamento europeo e i partiti politici: qualche riflessione

intergovernativo. Si tratta di una evidente semplificazione di problemi complessi, che vanno anche al di là dei dati puramente istituzionali, ma è una semplificazione che ha un forte fondamento e non ha perso validità neppure nel periodo attuale.

Da un lato, nella prospettiva propria del metodo intergovernativo l'Unione appare come un sistema che non può andare al di là di un certo grado di integrazione e che è caratterizzato da una forte capacità di espansione anche territoriale dell'Unione, unita a procedure e modalità di azione tanto garantiste nei confronti dei suoi membri quanto flessibili e mutevoli nei confronti dei problemi e delle strategie di volta in volta iscritte nell'agenda politica.

Da un altro lato il metodo comunitario postula invece una tensione a un ordinamento fortemente strutturato e coeso, capace di sviluppare forme forti di identificazione collettiva ma proprio per questo anche meno conciliabile con una politica di ampliamento crescente della struttura interna e delle prospettive esterne dell'Unione.

Nella prospettiva propria del metodo intergovernativo la legittimazione democratica dell'Unione avviene innanzitutto e tramite la legittimazione democratica dei soggetti decisori degli Stati membri e il circuito comunitario non ha ruolo e spazio sufficienti, né dal punto di vista politico né dal punto di vista istituzionale, per giustificare e incentivare il formarsi di un sistema politico europeo fortemente incentrato intorno a partiti a dimensione continentale. Infatti, fino a che l'agenda effettiva delle decisioni di strategia politica dell'Unione sono nelle mani degli Stati è chiaro che il sistema di effettiva legittimazione politica poggia sugli Stati membri e quindi, caso mai, sui circuiti politico-partitici nazionali.

Al contrario, nella prospettiva di un forte potenziamento del metodo comunitario che comporti anche un effettivo e concreto spostamento del potere di dettare l'agenda delle decisioni politiche e strategiche dagli Stati al complesso Parlamento-Commissione, è necessario ed inevitabile il formarsi di un forte sistema di partiti e dimensione europea, adeguato a padroneggiare un sistema decisionale che in questo caso diventa inevitabilmente a dimensione europea.

Posto in questi termini il problema vero di fronte al quale ci troviamo non è solo che il Parlamento europeo non esce dai lavori della Convenzione sufficientemente rafforzato o che la nuova normativa sullo statuto dei partiti europei non distacca sufficientemente gli eventuali partiti europei dalla dimensione parlamentare e dal collegamento con i partiti nazionali. La questione vera è che ancora una volta l'Unione si dota di istituzioni e di strutture ispirate alla convivenza e alla ricerca di un difficile quanto impossibile equilibrio fra due prospettive e due idee di Unione fra di loro diverse se non opposte.

Nella prima idea di Unione, quella che qui convenzionalmente ho definito ispirata alla logica intergovernativa, non vi è un effettivo e strutturato spazio per il formarsi di forti partiti europei. Nella seconda prospettiva, quella che qui convenzionalmente ho chiamato di carattere comunitario, avviene invece esattamente il contrario: il rapido formarsi di un forte e strutturato sistema di partiti europei è non solo possibile, ma necessario, anzi sostanzialmente indispensabile al corretto funzionamento del sistema complessivo.

Da questo punto di vista la prospettiva che, nell'analizzare le strategie di costruzione dei partiti europei, privilegia il dato politico appare la più corretta, purché nel ricercare il collante che può innescare la costruzione di tale sistema non si limiti a richiamare l'attenzione sulla necessità di un progetto politico comune e condiviso *per l'Europa* ma sottolinei anche, e con particolare forza, la necessità di un'idea comune e condivisa *di Europa*.

In altri termini, per promuovere il formarsi di un sistema politico e partitico a dimensione europea non basta puntare a definire politiche europee comuni: occorre innanzitutto che esso si fondi su una medesima idea di Europa e metta al centro dell'azione comune questa idea. Le politiche europee possono (e devono) essere diverse, come del resto è necessario che avvenga al-

Franco Pizzetti

l'interno di un sistema europeo che non può non puntare al pluralismo dei partiti e alla articolazione degli schieramenti. L'idea di fondo e il progetto storico sul quale fondare il funzionamento del sistema politico complessivo deve essere invece comune e comunemente condivisa.

Questa conclusione non sembri così ovvia come può apparire a prima vista. Avere una medesima idea di Europa significa riuscire a superare l'ottica e la dimensione nazionale per collocare l'iniziativa politica stessa a un livello più alto del processo di integrazione europea e allo stesso tempo significa avere un'idea di Europa assai più vicina a un ordinamento chiuso e strutturato destinato a ridurre e marginalizzare il ruolo e il potere degli Stati, che a una forma avanzata di integrazione sopranazionale perfettamente compatibile con il mantenimento di un ruolo forte degli Stati quali soggetti e decisori delle comuni azioni politiche e delle comuni regole di *governance*.

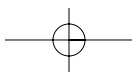
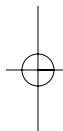
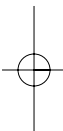
Finora uno sforzo di questo tipo è stato possibile a un solo movimento politico veramente a carattere europeo: quel Movimento Federalista Europeo che non a caso è stato il primo e finora unico movimento strutturato nato intorno a un'idea di Europa e non solo intorno a ideologie o a progetti politici, sia pure a dimensione sovranazionale.

La vicenda del Movimento federalista europeo e la sua stessa impossibilità di imporsi in tutti questi anni in modo adeguato alle sue ambizioni e al suo progetto storico e politico, quale attore e soggetto della scena istituzionale europea dicono quanto sia lungo e difficile il cammino da compiere.

Non vi è dubbio, tuttavia, che nessun cammino, per quanto lungo e difficile, può essere compiuto se non muovendo il primo passo.

La speranza è che anche il dibattito in corso sul Trattato costituzionale e i suoi limiti, unitamente al tragico aggravarsi dello scenario politico mondiale, chiariscano finalmente che non basta dare all'Europa regole e istituzioni se non si dà ad essa, insieme al corpo, anche l'anima. E il giorno che l'Europa avrà davvero un'anima, essa avrà anche un moderno e strutturato sistema politico a dimensione europea giacchè un soggetto istituzionale e politico coerente con la tradizione europea non può non avere un sistema politico basato su partiti capaci di essere l'anima di quella democrazia.

Appendice



RAPPORTO FINALE DELLA CONFERENZA “LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL’UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO”, PARMA, 26-27 MARZO 2004

I GRUPPO DI LAVORO

Presidenza: Ettore Greco, Vice direttore, Istituto Affari Internazionali, Roma

Prima sessione

L’evoluzione della politica estera e di sicurezza dell’Unione europea nel nuovo scenario internazionale

Marco Clementi, Docente, Università di Pavia

La traiettoria evolutiva della Pesc trova il suo punto iniziale nel crollo del muro di Berlino, che ha rappresentato uno spartiacque cruciale per la cooperazione intra-europea nelle questioni della politica estera, sicurezza e difesa. Nel corso della guerra fredda i membri della Cee hanno tentato diverse formule di collaborazione in queste materie, senza però andare oltre l’esperienza della Comunità politica europea (Cpe) e, cioè, non superando la fase della concertazione di posizioni comuni in politica estera e, talvolta, di azioni comuni svolte ricorrendo prevalentemente agli strumenti della pressione politica e della sanzione economica.

Per quanto caratterizzato da un crescente livello di istituzionalizzazione, il confronto reciproco che i paesi europei hanno articolato con la Cpe non si è tradotto nella costruzione di organi per la decisione e attuazione di una politica estera comune, né nella creazione di comuni forze militari da porre al servizio di quella politica.

Dopo il 1989, tuttavia, i paesi europei hanno compiuto diversi e significativi passi avanti in questa direzione. Nel dicembre 1999 a Helsinki è stato istituito l’Alto rappresentante per la Pesc. Nel novembre 2000 si è deciso di trasferire all’Ue le funzioni dell’Ueo in materia di gestione militare delle crisi, creando di conseguenza alcuni nuovi organi comuni: il Comitato politico e di sicurezza (Cps), il Comitato militare dell’Ue (Cmue) e lo Staff militare dell’Ue (Smue).

Inoltre, i paesi europei hanno costruito forze militari comuni che non possono essere viste come un mero rafforzamento del pilastro europeo della Nato, e hanno deciso di avviare la costruzione di un nucleo di comando esterno alla Nato. Si deve pertanto concludere che essi si stanno muovendo lungo la via della duplicazione delle strutture alleate. È quindi possibile, anche se non necessariamente probabile, che la sicurezza europea e quella degli Usa tendano progressivamente a divaricarsi. I paesi europei sembrano avviati verso lo sviluppo di una politica di sicurezza realmente autonoma, pur con molti tentennamenti e ambiguità.

In realtà, gli organi, i fini e i mezzi della Pesc devono essere valutati soprattutto in base alla loro capacità di consentire all’Ue di rispondere prontamente ed efficacemente alle sfide del sistema internazionale e, da questo punto di vista, una solida collaborazione con gli Usa è di cruciale importanza.

Tuttavia, le sfide che il sistema internazionale contemporaneo pone ai paesi occidentali sono molto diverse dal passato. Alla minaccia monolitica dell’impero sovietico, che durante la guerra fredda dominava la percezione di sicurezza dei paesi occidentali, facendo dell’Europa il centro strategico del sistema internazionale, si sono sostituite minacce differenziate nella natura e nello spazio: i rischi connessi all’instabilità in molte aree del mondo, come nei Balcani, nel bacino del Mediterraneo o in Africa; gli interrogativi circa l’evoluzione politica della Russia e della Cina; la competizione regionale in Medio Oriente o in Asia; la diffusione delle armi di distruzione di mas-

Appendice

sa; l'insorgenza di nuove forme di terrorismo internazionale; i danni prodotti dalla criminalità organizzata su scala transnazionale e quelli indotti dalle emergenze energetiche, ecologiche e demografiche.

Di fronte al crescere delle funzioni da svolgere e al rischio che gli organismi dell'Ue non possano adeguatamente funzionare in un'Europa a 25 (o a 27), è quasi naturale che le grandi potenze dell'Ue cerchino di costruire le condizioni che permettano un'efficace politica di sicurezza. Le soluzioni sopranazionali potrebbero diventare ancora più difficili in una comunità sempre meno omogenea. In questo quadro il meccanismo delle cooperazioni rafforzate potrebbe offrire la flessibilità necessaria.

Il problema del deficit democratico delle istituzioni europee si pone in modo ancora più netto nelle questioni di politica estera, sicurezza e difesa, dati i ridotti poteri che l'architettura istituzionale dell'Unione assegna al Parlamento in queste materie. Nel quadro attualmente in vigore, il Parlamento viene informato e consultato e controlla le spese relative alla Pesc che ricadono sul budget regolare dell'Unione, ma non quelle relative a missioni o operazioni che hanno implicazioni militari o che i membri decidono di finanziare per altra via.

Un più forte ruolo del Parlamento europeo nella Pesc potrebbe avere effetti non necessariamente unilineari. Da un lato, la legittimazione parlamentare potrebbe rendere più macchinosa la Pesc. Dall'altro potrebbe essere utilizzata dai governi per sottrarsi all'influenza dei partiti e gruppi di pressione che agiscono a livello nazionale. Certo, i rappresentanti eletti nel Parlamento europeo potrebbero limitarsi a riprodurre culture e logiche politiche nazionali. Tuttavia, essi potrebbero sempre più abbracciare una prospettiva comune sulle necessità di fondo della sicurezza europea. In questo caso, la legittimazione della Pesc da parte del Pe potrebbe in definitiva renderne meno difficile la conduzione.

Gianni Bonvicini, Direttore, Istituto Affari Internazionali, Roma

Uno dei principali problemi della Politica estera e di sicurezza europea è quello delle *capabilities*. Gli Stati Uniti sono preoccupati del fatto che l'Unione europea non riesce a condurre neanche le operazioni militari di cui dovrebbe occuparsi per ragioni di prossimità geografica. Il rischio del *decoupling* fra Stati Uniti ed Europa è reale, ma oggi non riguarda, come in passato, la Nato. Nel caso dell'Iraq, esso si è manifestato soprattutto all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Il Parlamento europeo è sempre stato marginale rispetto alla politica estera, ma in passato c'erano oggettivamente meno richieste in termini di controllo e di partecipazione democratica. L'ultimo rapporto Brok della Commissione esteri del Parlamento europeo sull'attività del Consiglio lamenta una grave carenza nel coinvolgimento del Parlamento stesso, che ha una scarsa capacità di incidenza sulla Pesc, anche rispetto al bilancio. L'istituzione del Ministro degli Esteri europeo è certamente importante, ma non è ancora chiaro quali saranno i poteri del Parlamento europeo nei confronti di questa nuova figura.

Marta Dassù, Direttore, Policy Programs, Aspen Institute Italia, Roma

Un primo aspetto molto importante per il futuro della politica estera europea è legato alla capacità di Gran Bretagna, Francia e Germania di esprimere una leadership che crei coesione politica anche con gli altri Stati europei.

Un secondo aspetto riguarda invece il Consiglio europeo, poiché la politica estera rimane fortemente intergovernativa ed il processo decisionale è dominato dalla competizione fra i diversi governi nazionali. La recente evoluzione del processo di riforma costituzionale mostra infatti che il Consiglio, che avrà probabilmente al suo interno un core informale costituito dai paesi più grandi, si sta rafforzando rispetto alla Commissione.

Un terzo aspetto riguarda invece la flessibilità, favorita dall'allargamento che porta in Europa sensibilità nuove, che si rifletteranno anche nell'ambito della politica estera. In futuro si potrà sempre avere un *core* informale di Stati guida, ma vi saranno nel contempo anche variazioni di alleanze in base al problema da affrontare.

Conferenza di Parma, 26-27 marzo 2004

Il nuovo Ministro degli Esteri europeo, riunendo anche le competenze del Commissario alle relazioni esterne potrà usare gli aiuti allo sviluppo in modo più coerente con la politica estera dell'Unione, fare leva su incentivi e disincentivi ed utilizzare le leve degli accordi commerciali, delle clausole sul rispetto dei diritti umani ed altro.

La credibilità della politica estera e di sicurezza dell'Unione dipenderà anche dalla capacità europea di gestire il futuro dei Balcani, che costituisce ancora una grande incognita.

Seconda sessione

Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo

Francesca Longo, Professore, Università di Catania

L'entrata in funzione del complesso meccanismo della politica di difesa e sicurezza dell'Unione europea con la conduzione delle operazioni militari in Macedonia ("Operazione Concordia") e in Congo ("Operazione Artemide") rappresenta la conclusione della prima fase di un processo che, dall'inizio degli anni '90, sta conducendo alla rielaborazione politico-strategica del ruolo dell'Unione europea nel sistema globale e alla conseguente mutazione della sua collocazione internazionale.

Dopo la guerra fredda le istituzioni dell'Unione hanno avviato un processo di revisione del ruolo e degli strumenti comuni in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa che ha portato in un decennio l'Ue a discostarsi dal modello di relazioni esterne basate esclusivamente sulle capacità economiche e diplomatiche e a promuovere una nuova struttura istituzionale, politica e strategica che ha come obiettivo la trasformazione da potenza civile ad attore internazionale globale che agisce in maniera multidimensionale e che integra politiche e strumenti civili e militari al fine di condividere con gli altri attori internazionali la responsabilità e la gestione della politica e della sicurezza internazionale.

L'approvazione del documento *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore*, elaborato da Solana e formalmente adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, ha dato avvio alla seconda fase del processo di rielaborazione della collocazione internazionale dell'Unione europea. È in atto uno sforzo per delineare una strategia comune di sicurezza che consenta ai partner europei di trovare posizioni comuni anche in presenza di interessi e posizioni nazionali divergenti.

In tale contesto evolutivo il dibattito sull'attività internazionale dell'Unione si sta sviluppando lungo due direttrici: la prima attiene alla struttura istituzionale della Pesc, la seconda ai contenuti della nuova collocazione internazionale dell'Unione con particolare riguardo alla strategia di sicurezza e difesa dell'Unione.

L'agenda europea appare molto articolata. Ai temi tradizionalmente legati alla sicurezza, quali la lotta contro le minacce del terrorismo, il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e il problema dei "failed states", si affiancano temi quali la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, la dipendenza energetica e le minacce all'integrità dell'ambiente.

Il Parlamento europeo sta partecipando al dibattito sulla nuova struttura delle attività di politica estera e di sicurezza dell'Unione, nonostante il suo potere formale in tale area sia assai limitato. Le posizioni del Parlamento, espresse soprattutto nei documenti della Commissione affari esteri, diritti dell'uomo, sicurezza comune e politica di difesa, appaiono estremamente articolate e toccano tutti gli aspetti del dibattito in corso. Il Parlamento ha affrontato l'intera gamma delle tematiche inerenti la nuova Pesc/Pesd: dalla individuazione delle aree geopolitiche strategiche per l'Unione, alla individuazione delle necessarie riforme istituzionali per rendere la Pesc/Pesd più efficiente e coerente.

Gli aspetti più innovativi di tali documenti sono proprio le proposte di riforma istituzionale che riguardano sia gli aspetti parlamentari della Pesc/Pesd sia gli aspetti relativi all'incremento dell'efficienza e della coerenza.

Il Pe ha sempre evidenziato la necessità di riformare le procedure decisionali della Pesc con misure che servissero ad applicare i principi di trasparenza e responsabilità, puntando a conquistare

Appendice

per sé un ruolo di controllo. Il Pe ha criticato la volontà dei governi di non abbandonare il principio dell'unanimità, definendolo un "grave ostacolo alle capacità d'azione dell'Ue", e suggerendo un maggior coinvolgimento della Commissione anche attraverso la fusione delle figure del Commissario alle Relazioni esterne e dell'Alto Rappresentante per la Politica estera in un Ministro degli Affari esteri che ricopra anche il ruolo di vice presidente della Commissione.

Nel complesso, il modello che il Pe propone per la nuova struttura istituzionale della politica estera e di sicurezza comune appare basato su una dinamica che vede il Consiglio e la Commissione al centro della procedura decisionale. È essenziale però che si adotti una procedura di voto che renda possibile il raggiungimento di posizioni e strategie comuni anche in presenza di dissensi interni e che il Parlamento sia coinvolto sia nella fase di elaborazione che in quella del controllo delle decisioni.

In futuro il dibattito politico sulla Pesc, sia nel Parlamento che nel Consiglio, potrebbe sempre più articolarsi sull'asse maggioranza – opposizione. Verrebbe così in primo piano la contrapposizione destra-sinistra, mentre si ridurrebbe il peso delle differenze basate sulle nazionalità. In tale prospettiva il Parlamento europeo, organizzato secondo la logica parlamentare destra – sinistra, opererebbe come una seconda camera dove avrebbe luogo, fra l'altro, anche il confronto politico sui temi della collocazione internazionale dell'Unione.

Vittorio Emanuele Parsi, Professore, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

L'Europa si è costruita politicamente in un periodo nel quale la questione della sua sicurezza non era nelle sue mani. Da quando il tema della sicurezza è tornato ad essere di sua responsabilità, l'Europa è entrata in crisi.

L'Europa è politicamente irrilevante rispetto a tutte le principali urgenze del nostro tempo. Il paper strategico di Solana, da questo punto di vista, costituisce poco più di una mera dichiarazione di intenti.

L'unica possibilità per l'Europa di contare sulla scena internazionale è quella di condizionare politicamente gli Stati Uniti, senza cercare velleitariamente di controbilanciarli.

In un periodo in cui il vecchio Continente è attraversato da divisioni così profonde, forse non è opportuno affidare ad un organismo come il Parlamento europeo, fortemente condizionabile dall'opinione pubblica, il delicato tema della collocazione internazionale dell'Europa. In questo momento un tale compito può essere meglio svolto da organismi che abbiano un profilo più tecnico.

II GRUPPO DI LAVORO

Presidenza: Filippo Andreatta, Professore, Università di Parma

Prima sessione

L'evoluzione della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea nel nuovo scenario internazionale

Udo Diedrichs, Senior Research Yellow, Università di Colonia

La politica estera e di sicurezza è ancora considerata un campo di sovranità sensibile, rispetto al quale gli stati nazionali non sono disposti a cedere competenze. È inoltre generalmente accettato il fatto che i parlamenti nazionali siano le istituzioni primarie per il controllo e la legittimazione delle procedure decisionali; ma anche nel contesto nazionale, la politica estera e di sicurezza appartiene per lo più alla sfera di azione dell'esecutivo, nella quale i governi godono di un grado relativamente alto di autonomia e di discrezionalità.

Il Parlamento europeo ha sviluppato nel corso degli anni una serie di attività volte a rafforzare il proprio ruolo e posizione in seno alla Pesc. Si tratta di una misto di competenze formali e di pra-

Conferenza di Parma, 26-27 marzo 2004

tica politica che forniscono un quadro articolato dei poteri del Parlamento europeo in questo campo.

Il Consiglio presenta al Pe un rapporto annuale sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali in ambito Pesc, incluse le implicazioni finanziarie. Ma il Pe è molto insoddisfatto di questi rapporti, ritenendoli insufficienti sia dal punto di vista politico che analitico.

Un giudizio positivo può invece essere espresso sull'interazione fra il Pe e l'Alto Rappresentante per la Pesc, che intrattiene rapporti costanti con i parlamentari europei a diversi livelli ed interviene al Parlamento diverse volte all'anno per fare dichiarazioni.

Il Commissario per le Relazioni esterne interviene alle sessioni plenarie del Pe più dell'Alto Rappresentante, mostrando come la Commissione sia più disponibile ad un dialogo con il Parlamento sulla Pesc.

La Presidenza ha un ruolo importante nei dibattiti parlamentari. All'inizio di ogni semestre il Presidente del Consiglio europeo presenta il proprio programma, ivi comprese le priorità della Pesc, e alla fine del semestre presenta il bilancio dell'attività svolta e degli obiettivi realizzati.

Attualmente i principali poteri del Pe in materia si fondano sulla sua capacità di intervento sul bilancio. Il bilancio comunitario contiene nella sotto sezione B8 le spese operative per la Pesc, mentre le spese amministrative rientrano in una linea di bilancio del Consiglio e non sono soggette a interferenze da parte del Pe, conformemente ad un accordo informale tra le due istituzioni. Particolari disposizioni sul finanziamento della Pesc si trovano, in aggiunta al Trattato, nell'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Pe, il Consiglio e la Commissione. Esso stabilisce che le tre istituzioni adotteranno una procedura di conciliazione attraverso un dialogo a tre, nel quale cercheranno di giungere ad una intesa comune sul finanziamento della Pesc.

La bozza di Trattato costituzionale non ha sostanzialmente rafforzato il ruolo del Pe e la sua posizione rispetto alla Pesc, nonostante il fatto che i gruppi di lavoro della Convenzione sull'Azione esterna e sulla Difesa avessero in agenda il tema del controllo parlamentare. In effetti, molte proposte avanzate dal Pe alla Convenzione non sono state accolte.

In conclusione, i poteri del Pe nella Pesc risultano da un mix di influenze formali ed informali. Anche se dal Trattato di Maastricht in poi non si osservano significativi avanzamenti dal punto di vista normativo, il Parlamento ha sviluppato nel corso degli anni una intensa pratica di contatti interistituzionali che gli consentono di raggiungere un considerevole livello di informazione sui temi correnti della Pesc.

Luciano Bardi, Professore, Università di Pisa

I poteri del Parlamento europeo non sono aumentati in maniera significativa in seguito all'adozione del Trattato di Maastricht. I trattati successivi sono espressione di una logica per lo più intergovernativa e non hanno contribuito ad aumentare considerevolmente il ruolo ed i poteri del Parlamento europeo.

I poteri del Parlamento europeo sono essenzialmente negativi, ossia limitati ad attività di controllo sugli altri organi. Un esempio di questa tipologia di poteri può essere individuato nel potere esercitato dal Parlamento europeo in materia di bilancio.

Il principale punto di forza del Parlamento europeo è la relazione con la Commissione europea. Tale relazione, tuttavia, non si è tradotta finora in reali poteri di proposta. Sarà però interessante vedere come si svilupperà il rapporto tra l'Europarlamento ed il futuro Ministro degli Affari esteri europeo, che ricoprirà anche la carica di Vicepresidente della Commissione.

Mathias Koenig Archibugi, Professore, London School of Economics

Il Trattato Costituzionale approvato dalla Convenzione europea ha deluso le aspettative di un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella Pesc. La ragione di ciò sembra doversi ritrovare nell'insufficiente intensità con cui è stato condotto il dibattito sulla legittimazione democratica dell'Unione.

Appendice

Sono due i modelli di controllo parlamentare democratico sulla Pesc:

- 1 il modello nazionale, nel quale non trova posto il Parlamento europeo;
- 2 il modello sovranazionale, nel quale invece il Parlamento europeo è direttamente coinvolto.

Inoltre, sempre con riferimento al controllo democratico vi sono due dimensioni da prendere in considerazione:

- il controllo democratico dei cittadini nei confronti dei parlamentari europei;
- il controllo del Parlamento europeo nei confronti degli organi decisionali dell'Unione.

Con riferimento alla prima dimensione, il Parlamento europeo è certamente deficitario rispetto ai parlamenti nazionali. Con riferimento alla seconda, invece, il ruolo del Parlamento europeo è relativamente più importante.

Il Parlamento europeo può rappresentare un elemento di coesione sovranazionale, in quanto le divisioni che si vengono a creare al suo interno sono piuttosto di ordine ideologico che di ordine nazionale, come evidenziato dalla discussione sulla guerra in Iraq.

Il controllo democratico del Parlamento europeo si sostanzia in due tipi di attività: raccolta di informazioni e potere sanzionatorio. Esso è relativamente bene informato sulle attività inerenti la Pesc, ma non dispone di efficaci poteri sanzionatori nei confronti del Consiglio.

Jean Penders, Professore, Università di Leiden

I poteri di controllo del Parlamento sulla politica estera europea sono ancora più problematici del già difficile controllo parlamentare sulla politica estera nazionale.

Non è vero che il Trattato Costituzionale approvato dalla Convenzione Europea non abbia apportato miglioramenti al ruolo del Parlamento europeo in materia di Pesc. Non bisogna, infatti, fermarsi a considerare la Pesc solamente *strictu sensu*, ma vanno prese in esame le relazioni esterne dell'Unione nel loro complesso. In questa prospettiva, i poteri del Parlamento europeo sono senz'altro aumentati, poiché la procedura di co-decisione è stata estesa a nuove materie ricomprese nelle relazioni esterne dell'Unione.

Inoltre non si possono trascurare i poteri di cui il Parlamento europeo dispone, grazie alla procedura di parere conforme, in relazione ai trattati di adesione all'Unione europea di nuovi paesi membri.

Se si esamina l'intero settore delle relazioni esterne, non si può non osservare che il Parlamento europeo è un attore istituzionale di un certo peso. È sufficiente considerare l'intensa attività di *lobbying* che le organizzazioni non governative praticano nei confronti del Parlamento europeo. Le stesse relazioni della Commissione esteri del Parlamento europeo hanno un'importante funzione di stimolo e di pressione, e non devono, quindi, essere sottovalutate.

Seconda sessione

L'evoluzione e il controllo democratico delle strutture istituzionali della Pesc

Esther Barbè, Professore, Università Autonoma di Barcellona

Sin dall'entrata in vigore della Cooperazione politica europea negli anni settanta, si è ripetutamente affermato che la politica estera europea soffre del problema del deficit democratico. Da allora questo problema – che si manifesta fundamentalmente in termini di controllo parlamentare – non è diminuito, anzi si è accresciuto con la creazione della Pesc nel 1993.

Al progressivo aumento delle funzioni svolte in ambito di politica estera da parte delle istituzioni europee è corrisposta infatti una diminuzione della capacità di controllo da parte dei Parlamenti nazionali non bilanciata dalla creazione di nuovi strumenti di controllo democratico a livello europeo.

Conferenza di Parma, 26-27 marzo 2004

La questione del deficit democratico in materia di Pesc è stata posta in agenda in occasione di ogni riforma del Trattato. Il Parlamento europeo ha ripetutamente insistito sul tema. Ma i governi nazionali, che sono gli attori cruciali del processo di riforma istituzionale, non hanno mai compiuto atti concreti per affrontare la questione.

Nella bozza di Trattato costituzionale approvata alla Convenzione, le prerogative del Pe in ambito Pesc – indicate nell’art. III-205 – sono molto simili a quelle dell’art. 21 attualmente in vigore: il Pe continua ad avere il limitato potere di essere informato e consultato dal Consiglio e dalla Commissione – e dal nuovo Ministro degli Esteri europeo – ma non gli è stato ancora attribuito nessun reale potere di controllo, né alcun ruolo significativo nella formulazione e attuazione della Pesc.

La riluttanza dei governi ad accettare un rafforzamento del Pe in ambito Pesc è dovuta alla loro percezione che la capacità di controllo del Pe sulla Pesc sarebbe superiore a quella dei Parlamenti nazionali. Nel corso degli anni infatti il Pe si è affermato come promotore particolarmente attivo dei diritti umani e dei processi di democratizzazione nei paesi terzi.

Quanto alla Pesc, essa costituisce notoriamente il nucleo più duro di “intergovernativismo”. Nel progetto di Trattato costituzionale vengono fatti solo due riferimenti al ruolo del Parlamento nella difesa. Il primo compare nell’articolo III – 205, che estende le già menzionate prerogative della Pesc anche alla difesa. Nella prassi alcuni di questi diritti sono già esercitati, per esempio, quando il Ministro della Difesa del paese che detiene la Presidenza di turno relaziona al Parlamento, anche se in modo informale. Il secondo riferimento, contenuto nel Protocollo annesso al trattato sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea, stabilisce che la Cosac rafforzerà la propria cooperazione con il Parlamento europeo e che organizzerà conferenze interparlamentari per discutere temi di politica estera e di difesa.

Nonostante i poteri formali di politica estera del Parlamento europeo siano fondamentalmente rimasti quelli stabiliti dal Trattato di Maastricht, bisogna riconoscere che, utilizzando al massimo le disposizioni del Trattato in vigore (specialmente in materia di bilancio), il Parlamento europeo ha progressivamente accresciuto la propria influenza nel corso degli anni.

Donatella Viola, Ricercatore, Università di Catania

La questione centrale è capire se il Parlamento europeo è diventato un vero e proprio attore internazionale, capace di influire sulle decisioni prese dalle altre istituzioni comunitarie. In realtà, il Parlamento europeo opera come un foro di discussione, autenticamente sopranazionale, dove le appartenenze partitiche rilevano maggiormente rispetto a quelle nazionali. Il Parlamento europeo, dunque, è il prototipo di una genuina istituzione transnazionale.

Il problema del deficit democratico si rileva anche a livello di parlamenti nazionali ed è dovuto alla peculiarità della politica estera, fortemente caratterizzata da elementi di confidenzialità e segretezza. Tuttavia, rimane il fatto che il Parlamento europeo resta ai margini del processo di elaborazione della Pesc.

Elfriede Regelsberger, Vice direttore, Institut für Europäische Politik, Berlino

Valutare la Pesc attraverso il prisma della contrapposizione tra il modello federale e quello intergovernativo potrebbe essere fuorviante, poiché la politica estera europea è caratterizzata da un’interconnessione tra le due dimensioni. Da un lato, rimane fondamentalmente governativa, dall’altro non bisogna trascurare la dimensione comunitaria presente, ad esempio, nel sistema di finanziamento della Pesc.

Un’altra caratteristica della Pesc è la tendenza verso una sua progressiva “Brussellizzazione”, ovvero la creazione di nuove strutture per la gestione della politica estera europea situate a Bruxelles. L’esempio principale di Brussellizzazione della Pesc è il Comitato Politico e di Sicurezza (Cops), che si riunisce a livello di ambasciatori due volte la settimana. Bisogna considerare,

Appendice

inoltre, come le istituzioni si siano sviluppate concretamente anche al di là delle disposizioni contenute nei trattati. Ad esempio, Javier Solana ha saputo dare al suo ruolo di Alto Rappresentante per la Pesc una forte caratterizzazione, contribuendo all'evoluzione in senso sopranazionale della politica estera europea.

In relazione al problema dell'*accountability* della politica estera europea e del ruolo giocato dal Parlamento europeo, bisogna notare come la politica estera sia un ambito tradizionalmente riservato al potere esecutivo, con pochi margini di manovra per i parlamenti. Il Parlamento europeo dovrebbe puntare al rafforzamento dei propri poteri informali piuttosto che ad essere coinvolto effettivamente nella gestione della Pesc. In ogni caso, i poteri di controllo sulla politica estera europea devono essere condivisi con i parlamenti nazionali.

RAPPORTO FINALE DELLA CONFERENZA “LA NUOVA COSTITUZIONE DELL’EUROPA E IL FUTURO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELL’UNIONE ALLARGATA”, TORINO 23 - 24 APRILE 2004

Indirizzi di saluto: . Mercedes Bresso, Presidente, Provincia di Torino, Onorato Castellino, Presidente della Compagnia di San Paolo

Presentazione della conferenza: Gianni Bonvicini, Direttore, Istituto Affari Internazionali

Prima sessione

Il processo di integrazione europea e l’ampliamento dei poteri del parlamento europeo

Presidenza: Ettore Greco, Vicedirettore, Istituto Affari Internazionali, Roma

Brendan Donnelly, Direttore, Federal Trust for Education and Research, Londra

La Convenzione sul futuro dell’Europa ha rappresentato un’occasione unica per discutere e confrontare le diverse visioni sul futuro dell’Unione. Sotto molti punti di vista tuttavia, le conclusioni cui è giunta non sono state all’altezza del dibattito che si è svolto al suo interno. Le proposte contenute nel Progetto di trattato costituzionale prefigurano infatti un sostanziale immobilismo istituzionale, che lascerebbe l’Unione nel suo attuale *impasse*. Se, come probabile, queste proposte passeranno il vaglio della conferenza intergovernativa, il Parlamento europeo più di altre istituzioni ne risentirebbe negativamente. La sua già ridotta capacità di contribuire autonomamente al processo di integrazione verrebbe ulteriormente ridimensionata.

In Convenzione si è riproposto, senza essere risolto, lo storico confronto tra i sostenitori di istituzioni europee autonome, con proprie competenze e legittimità, (di cui è massima esponente la corrente federalista) e i sostenitori della cooperazione tra istituzioni nazionali sovrane e dell’approccio intergovernativo.

Nel progetto di trattato, il contrasto tra queste due visioni emerge con particolare chiarezza in relazione a tre questioni: la procedura di elezione del Presidente della Commissione europea, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e i nuovi poteri del Parlamento europeo in ambito legislativo.

Per quanto concerne la Presidenza della Commissione, la procedura proposta dalla Convenzione prevede che il Parlamento elegga il nuovo Presidente, mentre i trattati attuali gli conferiscono il solo potere di approvare o rigettare la nomina effettuata dai governi nazionali. Questa riforma è però innovativa ad un solo esame superficiale; analizzandola nel dettaglio, ci si accorge che anche in base al Progetto della Convenzione il Parlamento verrebbe chiamato ad esprimersi su un unico candidato designato dal Consiglio, e che quindi in ogni caso la discrezionalità della scelta rimarrebbe nelle mani di quest’ultimo. La proposta, in sostanza, offre ai federalisti e al Parlamento europeo una vittoria formale, mentre rassicura i sostenitori dell’approccio intergovernativo e di un maggior ruolo del Consiglio – privando così l’intera procedura di un reale portato innovativo. Il confronto tra le due istanze non sembra quindi essersi risolto in un autentico compromesso, ma è sfociato in un sostanziale immobilismo.

Il medesimo contrasto si riflette anche nel Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, che è stato chiesto da coloro che, giudicando inadeguate le credenziali democratiche del Parlamento europeo, hanno spinto per un maggiore coinvolgimento delle assemblee nazionali nel processo legislativo europeo. Un’istanza osteggiata proprio dai sostenitori del Parlamento europeo quale unica fonte di legittimità democratica dell’Unione. Anche in questo caso il contrasto esistente nella Convenzione sembra aver impedito l’approvazione di incisive misure di riforma. Il Protocollo approvato dalla Convenzione riconosce infatti il ruolo dei parlamenti nazionali, ma concede loro poteri del tutto marginali.

Appendice

Infine, la Convenzione ha suggerito il rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo, tramite l'estensione della procedura di codecisione. Ciò rappresenterebbe indubbiamente un notevole passo avanti nella direzione auspicata dai federalisti. Tuttavia, nonostante questa innovazione possa in parte smentire le previsioni più pessimiste sulle prospettive dell'istituzione, il Parlamento sembra ancora destinato a rimanere un organo incomprensibile alla maggior parte dei cittadini europei, come testimoniato dal calo di partecipazione alle elezioni europee. Sotto questo aspetto, la crisi di legittimità del Parlamento è il sintomo di una crisi più ampia che sta coinvolgendo l'intero sistema. L'iniziale assetto comunitario infatti, ha fatto progredire l'integrazione per tutto il suo primo quarantennio ma si è rivelato incapace di gestire i progressi in ambito economico e politico compiuti da Maastricht in poi. Questa crisi rende necessaria una scelta definitiva su quali strutture e quali strumenti di legittimazione siano necessari per gestire l'intero processo e dare ai cittadini la garanzia di controlli più trasparenti e di processi più democratici.

La risposta a queste domande non può più essere cercata all'interno delle istituzioni, ma deve essere innanzitutto discussa dalle classi politiche nazionali, che appaiono però ancora incapaci di promuovere un dibattito franco sul modello cui deve ispirarsi lo sviluppo dell'integrazione.

Questa situazione sta producendo un preoccupante immobilismo istituzionale che rischia di danneggiare il Parlamento più di tutte le altre istituzioni. La mancanza di chiarezza sulle finalità dell'integrazione e sulle responsabilità di ciascuna istituzione rischia infatti di allontanare i cittadini proprio dall'organo in cui per primo trovano espressione i loro interessi. La mancata soluzione del contrasto tra federalisti e intergovernativi mette in discussione il ruolo dell'assemblea, che solo sulla base di una visione federalista dell'Europa su può promuovere in modo coerente. Il clima di incertezza e di sfiducia che ne consegue rischia di favorire, fra l'altro, il calo di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo.

Fulvio Attinà, Professore, Università degli Studi di Catania

Alla Convenzione sul futuro dell'Europa si è senza dubbio registrato un forte contrasto tra i sostenitori del modello federalista e di quello intergovernativo. Fin dai suoi inizi l'assetto istituzionale delle Comunità è sorto dalla confluenza delle due istanze in un modello storicamente senza precedenti. La Comunità originaria era lontana tanto da un modello di cooperazione confederale, quanto dalle forme di governo federali. La democraticità del sistema, inoltre, si basava sul controllo reciproco delle sue quattro istituzioni cardine, anziché sul rapporto tra istituzioni e cittadini o sul controllo degli organi nazionali su quelli comuni.

Nel corso del processo di integrazione però, questo sistema originario ha subito numerosi cambiamenti inclinandosi ora verso l'uno ora verso l'altro dei due modelli principali, a seconda che venissero rafforzati i poteri dell'una o dell'altra istituzione. Nel corso del primo decennio, ad esempio, l'equilibrio di poteri si è spostato a favore della Commissione, grazie all'ampio margine di manovra assicurato dai trattati fondativi. In seguito alla crisi culminata nel compromesso di Lussemburgo invece, si è avuto un rafforzamento del ruolo del Consiglio. A partire dagli anni '80 le riforme introdotte dall'Atto Unico europeo, dal Trattato di Maastricht e da quello di Amsterdam hanno fortemente accresciuto i poteri del Parlamento.

La flessibilità tra centro e periferia e tra istituzioni e livelli di potere è una caratteristica tipica di tutti i modelli federali o multistatali di integrazione. Per questa ragione è destinata ad accompagnare l'Unione anche nella sua evoluzione futura.

Ciò detto, è oggi necessario affrontare in modo efficace la crisi di legittimità e trasparenza che deriva da queste oscillazioni. Questa sfida va però affrontata ricordando ancora una volta che l'Unione non rappresenta un ordinamento paragonabile agli Stati nazionali, e non può rispondere alle medesime aspettative di partecipazione e legittimità. È invece auspicabile che le istituzioni europee, senza pretendere di adeguarsi al modello parlamentare federale, si orientino a forme di partecipazione nuove e originali.

Conferenza di Torino 23 - 24 aprile 2004

Anne Mette Verstergaard, Chief Advisor on European Affairs, Danish Institute for International Studies, Copenhagen

Come il processo di integrazione dimostra, il contrasto tra federalisti e intergovernativi è insito nell'Unione stessa. Nonostante il Parlamento europeo si presenti come la principale vittima di questo scontro, nel corso dell'integrazione il suo ruolo e i suoi poteri sono cresciuti più di quelli di tutte le altre istituzioni. Questo rafforzamento ha permesso all'assemblea di fornire contributi autonomi al processo di integrazione che si sono perlopiù ispirati a una visione federalista dell'Unione.

Esiste tuttavia una contraddizione profonda tra l'accrescimento dei poteri del Parlamento e il declino della partecipazione elettorale alle elezioni europee. Più che concentrarsi sulla revisione del modello istituzionale, il Parlamento dovrebbe quindi avviare un ripensamento al proprio interno, con l'obiettivo di migliorare la propria immagine e rendere la propria attività più trasparente agli occhi dei cittadini. Piuttosto che ambire a nuovi poteri, dovrebbe invece impegnarsi ad esercitare al meglio quelli che già detiene in ambito legislativo.

Parallelamente, le proposte della Convenzione per il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo possono avere importanti risvolti positivi. Esse rappresentano un'importante opportunità per avvicinare gli elettori al contesto europeo, e realizzare così una connessione più stretta tra la dimensione comune e quella nazionale.

Sergio Pistone, Professore, Università degli Studi di Torino

Il processo di integrazione europea offre numerosi esempi di contributi autonomi del Parlamento europeo. L'assemblea si è dimostrata in più occasioni un efficace strumento di espressione dell'istanza federalista. In effetti si può affermare che fin dalla sua prima elezione diretta, il parlamento europeo abbia cercato di svolgere un ruolo costituente. Nel 1984 ha approvato, sotto la spinta dei federalisti di Altiero Spinelli, la prima vera costituzione europea. Nonostante il progetto non abbia allora ottenuto il sostegno dei governi, la sua formulazione ha giocato un ruolo determinante nello sviluppo del processo di integrazione. L'approvazione dell'Atto unico europeo prima e del Trattato di Maastricht poi, ad esempio, è stata favorita proprio dall'iniziativa di riforma costituzionale promossa da Spinelli. Più recentemente la medesima istanza si è espressa nella Convenzione sul futuro dell'Europa.

Il Progetto di trattato approvato da questa Convenzione prevede che per le future revisioni del Trattato sia possibile convocare una nuova convenzione, così da permettere, tra l'altro, un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella formulazione delle riforme.

Dal punto di vista federalista, infine, il vero ostacolo alla realizzazione di autentico "polity" europeo non va identificato nei limiti dei poteri dell'assemblea, ma piuttosto nel mantenimento della regola in base alla quale è necessario un accordo unanime dei governi per avviare qualsiasi riforma costituzionale.

Seconda sessione

I poteri del Parlamento europeo nel nuovo trattato costituzionale

Presidenza: Antonio Padoa Schioppa, Presidente, Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri (Torino)

Cesare Pinelli, Professore, Università degli Studi di Macerata

Le proposte approvate della Convenzione sul futuro dell'Europa potrebbero determinare un rafforzamento, anziché un indebolimento, del Parlamento europeo. Nel valutarle è però necessario tenere presente che il compito della Convenzione non era quello di operare una scelta tra l'approccio intergovernativo e quello federale, bensì di formulare un nuovo compromesso tra le due istanze che permettesse di superare l'impasse in cui l'Unione si è trovata da Maastricht in poi.

Dal punto di vista del metodo, la convocazione della Convenzione si era resa necessaria per l'incapacità delle tradizionali conferenze intergovernative a realizzare una riforma completa e co-

Appendice

erente del sistema istituzionale. Dal punto di vista del merito, nasceva dall'esigenza di avviare una riforma più democratica ed efficiente. A questo fine si rendeva soprattutto opportuna una riformulazione del principio di separazione dei poteri, nella misura in cui proprio la confusione di esecutivo e legislativo aveva impedito la necessaria trasparenza e di riflesso eroso la fiducia dei cittadini. Al contrario, la divisione delle due funzioni non era immediatamente necessaria a offrire maggiori garanzie alle libertà dei cittadini, in quanto in sede comunitaria queste sono piuttosto assicurate dall'indipendenza del potere giudiziario dalle istituzioni di indirizzo.

Nell'affrontare la sua sfida, la Convenzione era chiamata inoltre a rispettare le caratteristiche peculiari del sistema, ossia l'esistenza di una duplice legittimazione, sovranazionale e interstatuale, e del principio dell'equilibrio di poteri in cui essa era stata tradotta dalla Corte di giustizia.

Nel suo disegno, la Convenzione ha quindi cercato di rispettare tutti questi criteri. Ha infatti proposto di rafforzare il ruolo del Parlamento come camera rappresentativa dei popoli europei. A questa ha affiancato, in qualità di seconda camera, un consiglio affari legislativi in modo da tenere distinte le funzioni legislative e quelle esecutive del Consiglio. Infine, ha proposto di semplificare le procedure e gli strumenti, introducendo una separazione tra atti legislativi e esecutivi. In questo modo ha tentato di introdurre una più marcata separazione dei poteri rispettando, al contempo, le peculiarità del sistema.

In questo quadro, le competenze e il ruolo del Parlamento non dovrebbero soffrire particolari limitazioni rispetto a quelli delle altre istituzioni. Particolarmente positivo è, per il Parlamento, il nuovo meccanismo di nomina della Commissione europea, ispirato in ampia misura a quello dei sistemi parlamentari federali. Nella nuova formulazione il Parlamento sarebbe infatti chiamato a eleggere con il suo voto il Presidente del collegio designato dal Consiglio, con una procedura non molto dissimile da quella tedesca, in cui il presidente designa il cancelliere che viene poi eletto dalle camere. Il fatto di esprimere il proprio voto su un candidato già designato non svaluta il ruolo del Parlamento, anche perché la designazione stessa avverrebbe tenendo conto delle elezioni europee. Perché questa riforma si realizzi è necessario però che i partiti politici e governi europei si adoperino affinché i cittadini possano collegare il proprio voto ai nomi dei candidati all'incarico di Presidente della Commissione fin dalla campagna elettorale.

La riforma sembra quindi offrire buone prospettive di sviluppo al Parlamento. Solo assumendo come di modello di riferimento i sistemi parlamentari si può dare una valutazione contraria.

Il ruolo dell'assemblea sembra piuttosto messo in discussione dal dibattito che si sta svolgendo in seno alla conferenza intergovernativa, che potrebbe modificare l'equilibrio del progetto e alterarne i principi cardine. Dal negoziato è emerso ad esempio che un'ampia maggioranza dei governi è contraria alla creazione del Consiglio affari legislativi. Altre proposte vorrebbero affidare ai parlamenti nazionali il diritto di appellarsi al Consiglio europeo, per evitare l'approvazione di progetti legislativi contrastanti con i loro ordinamenti. Ancor più rilevante è la proposta di reintrodurre la categoria delle "leggi europee del Consiglio", che complicherebbe nuovamente la tipologia degli atti rimettendo in discussione anche la divisione dei poteri. Grave, infine, è il fatto che si sia fatta strada l'idea di specificare, in una dichiarazione allegata al Trattato, che l'identificazione del candidato a presidente della Commissione dovrà scaturire da una concertazione tra Consiglio e Parlamento, che è bene invece mantengano la reciproca autonomia. Tutte queste proposte rivelano una preoccupante tendenza al recupero della componente intergovernativa su quella sovranazionale e del ruolo del Consiglio su Commissione e Parlamento, il che configurerebbe un pericoloso ritorno al passato.

Andrea Comba, Presidente, Fondazione Crt, Torino

Il nuovo trattato approvato dalla Convenzione potrebbe avere un duplice effetto sul ruolo del Parlamento europeo. Da un lato, potrebbe rafforzarlo grazie all'ampliamento dei suoi poteri legislativi, dall'altro potrebbe rimettere in dubbio il suo ruolo attraverso l'assegnazione ai parlamenti nazionali di un ruolo nel processo legislativo europeo.

Conferenza di Torino 23 - 24 aprile 2004

L'estensione della codecisione, ridenominata procedura legislativa ordinaria, costituisce senza dubbio un rilevante passo avanti verso l'attribuzione all'assemblea del ruolo di camera legislativa.

Lascia invece perplessi il nuovo Protocollo sul principio di sussidiarietà, che riconosce ai parlamenti nazionali il potere di chiedere alla Commissione di riconsiderare una proposta legislativa attraverso un meccanismo di allarme preventivo. Oltre ad appesantire il procedimento decisionale, questa innovazione lascia pericolosamente spazio a possibili conflitti di giurisdizione sull'interpretazione del principio di sussidiarietà.

Marinella Neri Gualdesi, Docente, Università degli Studi di Pisa

Il progetto di trattato costituzionale adottato dalla Convenzione europea si inserisce nella lunga serie di tentativi per dotare le istituzioni comuni di una carta costituzionale. Il ruolo che questo progetto attribuisce al Parlamento europeo non va giudicato né troppo ottimisticamente né troppo severamente, anche alla luce del fatto che lo stesso Parlamento si è schierato in suo sostegno.

In primo luogo, il testo si orienta al pieno riconoscimento dell'assemblea quale camera legislativa dell'Unione. Essenziale sotto questo aspetto è l'estensione della procedura di codecisione a nuovi ambiti, pur con le eccezioni di settori specifici quali l'armonizzazione fiscale e la politica commerciale, e degli attuali secondo e terzo pilastro. In secondo luogo, il progetto di trattato riconosce un nuovo ruolo ai Parlamenti nazionali, in particolare attraverso un meccanismo di controllo sul principio di sussidiarietà che rischia di dare il via a rivendicazioni dai confini non sufficientemente definibili. In ultimo, propone una nuova procedura di nomina della Commissione, che prelude ad una politicizzazione del collegio giacché richiede che essa rispecchi gli equilibri politici all'interno del Parlamento.

Pur con qualche perplessità e nonostante il generale rafforzamento delle istituzioni intergovernative, il quadro che emerge per il Parlamento europeo deve essere valutato positivamente. Ciò che invece appare più preoccupante, soprattutto per i fautori di un approccio federalista, è il forte indebolimento dell'altra importante istituzione sovranazionale, la Commissione europea.

Francesco Passarelli, Ispi, Milano

Gran parte di coloro che prevedono che il nuovo trattato possa comportare un accrescimento del ruolo del Parlamento europeo, sottolineano la generale l'importanza dei suoi poteri legislativi e dell'estensione della procedura di codecisione. Poiché tuttavia questa procedura attribuisce l'adozione di nuove norme alla responsabilità congiunta di Consiglio e Parlamento, è importante esaminare in che misura la prossima evoluzione dell'Unione, e in particolare l'imminente allargamento e l'entrata in vigore del nuovo trattato, potrebbero influire sul rapporto tra le due istituzioni.

L'allargamento, anzitutto, comporterà con ogni probabilità un'estensione dello spazio politico europeo, introducendo nell'Unione una maggiore varietà di posizioni in merito al processo di integrazione. I nuovi Paesi membri potrebbero inoltre spostare il baricentro del Consiglio, rendendolo più euroscettico su alcune materie, più euroentusiasta su altre, e soprattutto influire sulla formazione delle coalizioni al suo interno e quindi sulla sua capacità di adottare decisioni.

Allo stesso modo, la nuova definizione del voto a maggioranza qualificata o, viceversa, il mantenimento del sistema di Nizza, potrebbero portare in un'Europa a 25 a notevoli variazioni alla soglia di maggioranza, con chiare ricadute sull'efficienza del Consiglio.

Ciò che è più rilevante notare in questa sede è che una maggiore capacità del Consiglio a formare al suo interno coalizioni di maggioranza si tradurrebbe in un maggior potere di contrattazione da parte del Parlamento. Al contrario una più ridotta capacità del Consiglio di aggregare maggioranze, potrebbe ridurre il margine di manovra dell'assemblea, costringendola ad accettare formule di compromesso.

Proprio su questa base, la comparazione di diversi studi dimostra che il mantenimento del sistema di Nizza, combinato con l'estensione dello spazio politico già menzionato, potrebbe ri-

Appendice

durre nella futura Unione il peso e il ruolo del Parlamento nei confronti del Consiglio. Questo ridimensionamento sarebbe solo in parte ridotto dell'adozione della formula di doppia maggioranza proposta dalla Convenzione. In ogni caso sembra chiaro che in entrambe le ipotesi, ora allo studio della conferenza intergovernativa, è prevedibile una riduzione del peso negoziale del Parlamento in ambito legislativo, con una ricaduta negativa su una delle competenze essenziali dell'assemblea.

Antonio Villafranca, Ispi, Milano

La redistribuzione delle competenze tra le istituzioni della nuova Unione dovrebbe essere ispirata, oltre che ad una maggiore democraticità, anche alla ricerca di maggiore efficienza. Il rispetto di questo criterio avrebbe potuto essere realizzato attraverso il controllo del principio di sussidiarietà. Sfortunatamente però, invece di affidarsi ad un organo indipendente, la Convenzione ha scelto di affidare questo controllo ai Parlamenti nazionali, sottoponendolo così a valutazioni di ordine esclusivamente politico. Questa scelta è inoltre ancor più discutibile perché attribuisce un ampio potere a istituzioni portatrici di interessi specifici, spesso contrari a quelli del Parlamento europeo o delle articolazioni regionali dello stato.

Terza sessione

La nuova Costituzione europea, il Parlamento europeo e i partiti politici

Presidenza: Umberto Morelli, Direttore, Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri (Torino)

Luciano Bardi, Professore, Università degli Studi di Pisa

Le imminenti elezioni europee rappresentano un momento ideale per una riflessione sullo sviluppo dei partiti politici nel sistema politico dell'Ue. Occorre esaminare le tre componenti attraverso le quali questi partiti operano: i gruppi parlamentari del Parlamento europeo, le federazioni transnazionali e i partiti nazionali.

Di queste tre diverse formazioni, i partiti nazionali rappresentano certamente la struttura più completa, in quanto dispongono di una organizzazione di base sul territorio, di un coordinamento nazionale e di una rappresentanza nelle assemblee legislative nazionali. Sono quindi strutture strettamente ancorate alla società civile che agiscono a livello europeo sia nella sfera sovranazionale che in quelle intergovernative (il Consiglio).

Le federazioni transnazionali si presentano al contrario, come strutture molto più deboli dal punto di vista della visibilità, della forza degli iscritti, della professionalizzazione e della forza finanziaria. Ancor più dei gruppi parlamentari, queste federazioni soffrono di una parziale mancanza di compattezza derivante dalla necessità di rispettare le particolarità e gli obiettivi delle loro componenti nazionali. Questa caratteristica rappresenta un limite all'incisività della loro azione ed è una conseguenza dell'aumento delle delegazioni nazionali avvenuto con i successivi ampliamenti dell'Unione. Più in generale però, la difficoltosa evoluzione delle federazioni transnazionali va spiegata con la mancanza di una "domanda di Europa" da parte della base, che induce i partiti nazionali a puntare a rappresentare i loro elettori attraverso i propri esponenti (ministri) piuttosto che tramite il rafforzamento delle federazioni transnazionali.

Più positivo appare invece lo sviluppo dei gruppi parlamentari, sia che lo si valuti in base al criterio dell'inclusività che a quello della coesione. I dati indicano chiaramente che questi gruppi, soprattutto se collegati alle federazioni transnazionali, hanno avuto la capacità di assorbire le delegazioni partitiche provenienti dai vecchi e dai nuovi membri. Il confronto fra le varie legislature mostra inoltre che a partire dagli anni '90 è migliorata la coesione interna dei gruppi parlamentari, in parziale contrasto con i dati più recenti che mostrano al contrario un certo calo del grado di coesione in favore di una maggiore inclusività.

Conferenza di Torino 23 - 24 aprile 2004

Il potenziale di gruppi e federazioni deve oggi confrontarsi con tre nuovi elementi che potrebbero dispiegare i loro effetti a partire dalla prossima legislatura: l'allargamento dell'Ue, lo statuto dei partiti europei, e il previsto ma non ancora certo trattato costituzionale.

In primo luogo il progetto di trattato costituzionale non influisce direttamente sul ruolo degli europartiti, ma incide su di esso nella misura in cui modifica – e tendenzialmente indebolisce – il ruolo del Parlamento europeo. La nuova procedura di elezione del Presidente della Commissione, in particolare, non sembra in grado di offrire nuovi impulsi agli europartiti in quanto non differisce sostanzialmente da quella attuale. Per sviluppare un proprio progetto le formazioni politiche europee, al contrario, necessitano di poteri propositivi di iniziativa. Più in generale, la tendenza della Convenzione a rafforzare il ruolo delle istituzioni intergovernative sembra portare ad un rafforzamento dei soli partiti nazionali, in quanto unica delle tre componenti in grado di agire al suo interno.

In secondo luogo, l'allargamento potrebbe avere su queste formazioni effetti contrastanti. Da un lato, potrebbe inizialmente creare problemi a causa della difficoltà di incorporare partiti con storie e ragion d'essere disomogenee tra loro. Allo stesso tempo, però, l'estensione dell'Ue a dieci nuovi Paesi offre alle federazioni nuovi incentivi di dibattito e nuovi strumenti di sviluppo.

Tra questi, lo stesso statuto dei partiti europei, da poco approvato, fornisce possibilità di finanziamento che probabilmente porteranno a un aumento dei partiti europei e al loro potenziamento. I criteri per il riconoscimento delle nuove formazioni, contenuti nello statuto fanno riferimento alle tre dimensioni ora esistenti. Sarà così possibile saldare il livello nazionale e quello transnazionale più di quanto avvenuto finora. In questo quadro indubbiamente positivo, due norme dello statuto tendono però a perpetuare la subordinazione dei partiti europei alle componenti nazionali e ai gruppi parlamentari. Da un lato, i fondi previsti per queste formazioni vengono inseriti nel bilancio del Parlamento europeo e non in quello dell'Ue, rendendone di fatto i gruppi parlamentari gli unici supervisori; dall'altro, l'erogazione dei fondi alle nuove formazioni è condizionata alla presenza di altri cofinanziamenti, cui generalmente solo i partiti nazionali hanno facile accesso. È quindi improbabile che nei partiti europei, per quanto più integrati, saranno le federazioni nazionali ad avere una posizione di primato.

Due fattori potrebbero dare nuovo impulso allo sviluppo di formazioni autenticamente europee. Da un lato, la nuova procedura di nomina della Commissione potrebbe indurre ad una importante politicizzazione di quest'organo. Dall'altro, i partiti di opposizione potrebbero scegliere di usare il Parlamento europeo come arena per le azioni che non sono in grado di svolgere a livello nazionale.

Piero Ignazi, Professore, Università degli Studi di Bologna

Il calo di partecipazione dei cittadini alle elezioni europee rappresenta oggi la sfida principale del Parlamento europeo. Generalmente, questa tendenza è attribuita alla scarsa rilevanza dei poteri del Parlamento nel sistema istituzionale dell'Unione. Ciononostante, il fenomeno può avere ulteriori e meno note spiegazioni. In primo luogo, il calo di interesse va inserito nel più ampio contesto del declino della partecipazione elettorale a tutti i livelli nelle democrazie moderne. Allo stesso tempo, viene spesso sottovalutata l'influenza sull'elettorato europeo della collocazione delle votazioni europee rispetto a quelle nazionali. In genere, operazioni di voto collocate oltre la metà della legislatura nazionale assumono il valore di verifica della situazione politica interna suscitando maggiore attenzione da parte dei cittadini. Al contrario, elezioni immediatamente successive alle politiche nazionali perdono interesse e attrattiva. In ultima analisi, la vera debolezza della consultazione democratica nell'Unione sta nel fatto che continua ad avere una connotazione esclusivamente nazionale. Solo nella prossima tornata questa tendenza potrebbe essere contrastata grazie all'effetto novità che potrebbe verificarsi nei nuovi paesi membri.

Franco Pizzetti, Professore, Università degli Studi di Torino

La maggior parte dei partiti politici nazionali che oggi conosciamo è sorta dall'identificazione di interessi presenti nella società civile e dalla loro aggregazione attorno a precisi progetti politici.

Appendice

I partiti politici europei, al contrario, con l'unica eccezione del movimento federalista, sono sorti all'interno di istituzioni, per lo più come espressione dei gruppi parlamentari formatisi nel Parlamento europeo. Proprio questa origine rappresenta oggi la loro maggiore debolezza: la mancanza cioè di un progetto politico originario rende incapaci questi partiti, così come le istituzioni cui appartengono, di trovare al loro interno risposte adeguate all'impasse che paralizza il processo di integrazione. È urgente quindi che questi partiti si impegnino nell'elaborazione di un nuovo progetto politico sul quale rifondare la propria identità e quella dell'Unione. È necessario soprattutto, che definiscano le finalità dell'Unione in ambiti chiave come la politica estera, la politica sociale e quella economica, i settori sui cui si giocherà la futura integrazione. Proprio l'imminente allargamento potrebbe fornire un importante stimolo in questo senso, rendendo ancor più urgente l'aggregazione di realtà diverse attorno ad un unico progetto.

Roberto Toniatti, Professore, Università degli Studi di Trento

Affrontando il problema del deficit democratico dell'Unione, la Dichiarazione di Laeken non faceva riferimento al ruolo dei partiti politici europei ma, al contrario, citava il ruolo dei parlamenti nazionali e di forme alternative di partecipazione, come il dialogo con le parti sociali, le organizzazioni religiose, e altre forme di aggregazione degli interessi nella società civile.

Non a caso quindi, il titolo del Progetto di trattato dedicato alla vita democratica dell'Unione pone, accanto agli istituti di democrazia rappresentativa, una dettagliata descrizione di nuove forme di democrazia partecipativa. Il Progetto riconosce in sostanza due distinti circuiti, uno di rappresentanza politica e uno di rappresentanza degli interessi, che al momento sembrano separati tra loro. Il futuro ruolo di partiti europei e delle istituzioni rappresentative dipenderà quindi anche dalla loro capacità di dare espressione a entrambi i circuiti.

Gianluigi Tosato, Professore, Università degli Studi "La Sapienza", Roma

Il Parlamento europeo ha finora assunto un atteggiamento fortemente difensivo nei confronti di qualsiasi proposta di rafforzamento delle altre istituzioni europee. Di fronte allo sconcerto dominante sulle prospettive che il nuovo Progetto di trattato gli offre vale però la pena di esaminare alcune delle sue proposte in una luce diversa.

Si teme generalmente che un indebolimento del ruolo dell'assemblea possa provenire dal riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo. Questo giudizio sottovaluta gli elementi positivi della riforma che al contrario, attraverso il nuovo meccanismo di controllo sulla sussidiarietà, potrebbe rafforzare la coerenza degli ordinamenti nazionali con quello comunitario e contribuire significativamente alla legittimazione di quest'ultimo.

Allo stesso modo, si è temuto che un rafforzamento delle istituzioni intergovernative, e soprattutto l'istituzione di un presidente del Consiglio stabile e di un Ministro per gli affari esteri, comportasse un automatico ridimensionamento di quelle sovranazionali. Al contrario in un'Europa a 25 queste due figure potrebbero assumere una posizione indipendente rispetto agli interessi governativi e diventare reali interlocutori per lo stesso Parlamento.

Conclusioni

Guido Bodrato, Parlamentare europeo

La struttura dell'Unione europea è oggi il frutto di storie e modelli diversi confluiti in un'unica costruzione. La contraddizione e la complessità sono quindi insite nella sua stessa origine e con esse dobbiamo imparare a convivere senza aspettarci che un'istanza prevalga sull'altra.

Il processo di integrazione inoltre è sempre passato attraverso fasi di crisi e fasi di rilancio. Quasi sempre queste tappe sono state condizionate da eventi di politica internazionale, come la guer-

Conferenza di Torino 23 - 24 aprile 2004

ra fredda agli inizi dell'integrazione, l'Alleanza atlantica per tutto il suo percorso e, più recentemente, le crisi balcaniche. L'Unione deve quindi saper imparare dalla propria storia e riconoscere anche nelle sfide dell'attuale contesto internazionale non un fattore di crisi bensì un elemento di stimolo.

Gianni Bonvicini, Direttore, Istituto Affari Internazionali, Roma

La vera debolezza del Parlamento europeo non risiede nella sua cattiva reputazione bensì nella sua mancanza di poteri. Da sempre, però, il Parlamento ha tentato di forzare le disposizioni dei trattati e anticipare i tempi, esprimendosi laddove ancora non disponeva di un potere riconosciuto. È questo per esempio il caso delle risoluzioni del Parlamento europeo sul conflitto nelle Falkland, o sulla questione degli euromissili. Nel nuovo scenario del progetto di trattato costituzionale, il suo compito sarà di proseguire in questa attività costituente, mirando soprattutto a rafforzare i suoi rapporti con il nuovo Presidente eletto del Consiglio europeo. Il nuovo parlamento dovrà puntare sui temi chiave della nuova Europa e quindi anzitutto la politica estera, sfruttando la leva del bilancio. L'allargamento dell'Unione, infine, richiederà un forte impegno per una piena integrazione dei rappresentanti dei nuovi paesi, ma si dovrà anche assicurare l'efficienza del funzionamento del Parlamento europeo e la sua capacità di servire con efficacia l'Unione.

Pier Virgilio Dastoli, Direttore, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea

Il progetto di trattato approvato dalla Convenzione non indebolisce il Parlamento europeo ma al contrario lo rafforza, ridimensionando in modo preoccupante il ruolo della Commissione europea.

Il deficit democratico legato alla scarsa partecipazione dei cittadini, non è in realtà meno grave del fatto che non è ancora possibile nell'Unione condizionare o giudicare alcun governo attraverso i tradizionali strumenti democratici, tra cui il voto. La mancata identificazione di questo governo è oggi la principale debolezza delle istituzioni comuni, un problema del tutto trascurato da questa riforma. Il processo di integrazione ha però assistito in tempi recenti ad una forte accelerazione, e non terminerà con questo trattato, ma proseguirà in futuro, lasciando spazio a nuove evoluzioni e ulteriori trasformazioni.

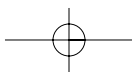
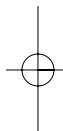
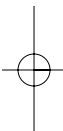
Brendan Donnelly, Direttore, Federal Trust for Education and Research, Londra

Il Parlamento europeo è una vittima dell'incoerenza del processo di integrazione. Tutto il sistema istituzionale dell'Unione soffre oggi di una sostanziale incoerenza che deriva dallo scontro tra le diverse istanze in esso presenti. La necessità di scegliere tra le diverse direzioni possibili per il processo di integrazione è oggi dettata non tanto da una opportunità politica, ma proprio dal fatto che questa incoerenza è diventata sempre più insostenibile. Un ruolo centrale del Parlamento europeo è compatibile solamente con una visione federalista dell'Europa, l'unica che miri allo sviluppo di quest'ultima attorno a istituzioni comuni autonome e indipendenti.

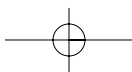
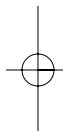
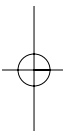
Ryszard Stemplowski, Direttore, The Polish Institute of International Affairs, Varsavia

La Convenzione sul futuro dell'Europa ha rappresentato una innovazione importantissima per il processo di integrazione, non solo e non tanto per le proposte di riforma avanzate nel suo Progetto di trattato costituzionale, ma per la procedura stessa cui ha dato origine. In questo senso, la Convenzione ha contribuito a modificare non solo i trattati esistenti, ma anche la prassi e i rapporti istituzionali su cui si basa la costituzione materiale dell'Unione.

Attraverso la Convenzione è stata offerta al Parlamento europeo un'opportunità nuova per pensare sul processo di integrazione, che aggiunge un ulteriore tassello alla sua capacità di influire non solo sul lungo ma anche sul breve periodo.



Documenti



Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa

Disposizioni istituzionali sul Parlamento europeo

Parte Prima

Articolo 19

1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, e funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Esso elegge il presidente della Commissione europea¹.

2. Il Parlamento europeo è eletto a suffragio universale diretto dai cittadini europei, con uno scrutinio libero e segreto, per un mandato di cinque anni. Il numero dei suoi membri non può essere superiore a settecentotrentasei. La rappresentanza dei cittadini europei è garantita in modo regressivamente proporzionale, con la fissazione di una soglia minima di quattro membri del Parlamento europeo per Stato membro.

Con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del Parlamento europeo del 2009, e in seguito se necessario, per successive elezioni, il Consiglio europeo adotta all'unanimità, sulla base di una proposta del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi summenzionati.

3. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'Ufficio di presidenza.

Parte terza

Articolo III-232

1. Una legge o una legge quadro europea del Consiglio dei ministri stabilisce le misure necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio dei ministri delibera all'unanimità su un progetto del Parlamento europeo, previa approvazione di quest'ultimo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono. Tale legge o legge quadro entra in vigore solo una volta approvata dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

¹ Al primo comma dell'art. 26 della parte prima, la procedura è descritta come segue: Tenuto conto delle elezioni europee e preve consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo propone al Parlamento europeo, entro un mese, un nuovo candidato secondo la stessa procedura.

² GU C 47 E del 21.2.2002, pag. 108.

Documenti

2. Una legge europea del Parlamento europeo stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei membri. Il Parlamento europeo delibera di sua iniziativa, previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio dei ministri. Il Consiglio dei ministri delibera all'unanimità per le norme o le condizioni relative al regime fiscale dei membri o ex membri.

3. Nel corso della legislatura 2004-2009, la composizione del Parlamento europeo è quella stabilita nel protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo.

Articolo III-233

La legge europea determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo I-45, paragrafo 4, in particolare le norme relative al loro finanziamento.

Articolo III-234

A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo.

Articolo III-235

Nell'ambito delle sue funzioni il Parlamento europeo, su richiesta di un quarto dei membri che lo compongono può costituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare fatti salvi i poteri conferiti dalla Costituzione ad altre istituzioni o ad altri organi le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi a una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria. La commissione temporanea d'inchiesta cessa di esistere con il deposito della sua relazione. Una legge europea del Parlamento europeo stabilisce le modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta. Il Parlamento europeo delibera di propria iniziativa previa approvazione del Consiglio dei ministri e della Commissione.

Articolo III-236

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo concerne direttamente.

Articolo III-237

1. Il Parlamento europeo nomina il mediatore europeo. Il mediatore europeo è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o delle agenzie dell'Unione, salvo la Corte di giustizia nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Conformemente alla sua missione, il mediatore europeo, di sua iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il mediatore europeo constati un caso di cattiva amministrazione, ne investe l'istituzione, l'organo o l'agenzia interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il mediatore europeo trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o l'agenzia interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine. Ogni anno il mediatore europeo presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle indagini.

2. Il mediatore europeo è nominato dopo ogni elezione del Parlamento europeo per la durata della legislatura. Il mandato è rinnovabile.

Il mediatore europeo può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

3. Il mediatore europeo esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo. Per tutta la durata del mandato, il mediatore europeo non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o no.

4. Una legge europea del Parlamento europeo stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore europeo. Il Parlamento europeo delibera di sua iniziativa, previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio dei ministri.

Articolo III-238

Il Parlamento europeo tiene una sessione annuale. Si riunisce di diritto il secondo martedì del mese di marzo.

Il Parlamento europeo può riunirsi in sessione straordinaria a richiesta della maggioranza dei membri che lo compongono, del Consiglio dei ministri o della Commissione.

Articolo III-239

1. La Commissione può assistere a tutte le sedute del Parlamento europeo e essere ascoltata a sua richiesta.

La Commissione risponde oralmente o per iscritto alle interrogazioni che le sono presentate dal Parlamento europeo o dai membri di questo.

2. Il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri sono ascoltati dal Parlamento europeo, secondo le modalità previste dalle regole procedurali del Consiglio europeo e dal regolamento interno del Consiglio dei ministri.

Articolo III-240

Salvo disposizioni contrarie della Costituzione, il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei suffragi espressi. Il regolamento interno fissa il numero legale.

Articolo III-241

Il Parlamento europeo stabilisce il suo regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono.

Gli atti del Parlamento europeo sono pubblicati conformemente alle condizioni previste dalla Costituzione e dal regolamento interno.

Articolo III-242

Il Parlamento europeo, in seduta pubblica, procede all'esame della relazione generale annuale, che gli è sottoposta dalla Commissione.

Articolo III-243

Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal deposito e con scrutinio pubblico.

Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, la Commissione deve abbandonare le sue fun-

Documenti

zioni. Continua a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla sua sostituzione, conformemente agli articoli I-25 e I-26. In questo caso, il mandato della Commissione nominata per sostituirla scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato della Commissione costretta ad abbandonare le sue funzioni.

Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea

Allegato al progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

RICORDANDO che il modo in cui i singoli parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione è una questione disciplinata dall'ordinamento costituzionale e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro,

DESIDEROSE tuttavia di incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne la capacità di esprimere i loro pareri su proposte legislative e su altri problemi che rivestano per loro un particolare interesse,

HANNO ADOTTATO le disposizioni seguenti, che sono allegate alla Costituzione:

I Comunicazione di informazione ai parlamenti nazionali degli stati membri

1. Tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) sono inviati direttamente dalla Commissione ai parlamenti nazionali degli Stati membri all'atto della pubblicazione. La Commissione invia inoltre ai parlamenti nazionali degli Stati membri il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica che presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri nello stesso momento in cui li invia a tali istituzioni.

2. Tutte le proposte legislative indirizzate al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri sono inviate simultaneamente ai parlamenti nazionali degli Stati membri.

3. I parlamenti nazionali degli Stati membri possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di una proposta legislativa al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

4. Un periodo di sei settimane intercorre tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e dei parlamenti nazionali degli Stati membri, nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, una proposta legislativa e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa, fatte salve le eccezioni dettate da motivi di urgenza, le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio dei ministri. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste sei settimane non può essere consta-

Documenti

tato alcun accordo riguardante una proposta legislativa. Tra l'iscrizione di una proposta all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri e l'adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni.

5. Gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio dei ministri, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio dei ministri delibera su proposte legislative, sono comunicati direttamente ai parlamenti nazionali degli Stati membri nello stesso momento in cui sono comunicati ai governi degli Stati membri.

6. Qualora il Consiglio europeo intenda ricorrere alla disposizione di cui all'articolo 24, paragrafo 4, primo comma della Costituzione, i parlamenti nazionali sono informati prima di qualsiasi decisione.

Qualora il Consiglio europeo intenda ricorrere alla disposizione di cui all'articolo 24, paragrafo 4, secondo comma della Costituzione, i parlamenti nazionali sono informati almeno quattro mesi prima che sia presa una decisione.

7. La Corte dei conti invia, a titolo informativo, la relazione annua ai parlamenti nazionali degli Stati membri nello stesso momento in cui la invia al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri.

8. Quando i parlamenti nazionali sono bicamerali, le presenti disposizioni si applicano ad entrambe le camere.

II Cooperazione interparlamentare

9. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme come organizzare e promuovere in modo efficace e regolare la cooperazione interparlamentare in seno all'Unione europea.

10. La conferenza delle commissioni per gli affari europei può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti degli Stati membri e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. La conferenza può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e nella politica di sicurezza e di difesa comune. I contributi della conferenza non vincolano in alcun modo i parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.

Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Allegato al progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

DESIDEROSE di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione;

DETERMINATE a fissare le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti nell'articolo I-9 della Costituzione e ad istituire un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi da parte delle istituzioni;

HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni, che sono allegate alla Costituzione,

1. Ciascuna istituzione assicura in modo continuo il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo I-9 della Costituzione.
2. Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.
3. La Commissione invia tutte le proposte legislative e le proposte modificate ai parlamenti nazionali degli Stati membri nello stesso momento in cui le invia al legislatore dell'Unione. Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio dei ministri sono inviate da questi ultimi ai parlamenti nazionali degli Stati membri.
4. La Commissione motiva la proposta con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni proposta legislativa dovrebbe essere accompagnata da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una legge quadro europea, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima devono essere confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. La Commissione tiene conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire.
5. Ciascuno dei parlamenti nazionali degli Stati membri o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione della proposta legislativa della Commissione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e della

Documenti

Commissione un parere motivato che esponga le ragioni per le quali ritiene che la proposta in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

6. Il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali degli Stati membri o da ciascuna camera dei parlamenti nazionali. I parlamenti degli Stati membri in cui vige un sistema parlamentare unicamerale dispongono di due voti, mentre ciascuna camera che rientra in un sistema parlamentare bicamerale dispone di un voto. Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta della Commissione rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali degli Stati membri e alle camere dei parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. Tale soglia è di almeno un quarto qualora si tratti di una proposta della Commissione o di un'iniziativa che emana da un gruppo di Stati membri nel quadro delle disposizioni dell'articolo III-165 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine di tale riesame la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. La Commissione motiva la decisione.

7. La Corte di giustizia è competente a conoscere dei ricorsi per violazione mediante un atto legislativo del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo III-270 della Costituzione dagli Stati membri, o trasmessi da questi ultimi in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome di un parlamento nazionale di uno Stato membro o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità dello stesso articolo della Costituzione, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni in relazione agli atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione.

8. La Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri e ai parlamenti nazionali degli Stati membri una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 9 della Costituzione. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale.

Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa recante parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (Cig) del 24/09/2003

Il Parlamento europeo,

- consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 48, secondo comma, del trattato sull'Unione europea in merito alla convocazione di una Conferenza intergovernativa (Cig) per esaminare le modifiche da apportare ai trattati su cui si fonda l'Unione (11047/2003 - C5-0340/2003),
- visto il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹ elaborato dalla Convenzione sul futuro dell'Europa,
- vista la sua risoluzione del 31 maggio 2001 sul trattato di Nizza e sul futuro dell'Unione europea²,
- vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione³,
- viste le sue risoluzioni del 16 maggio 2002 sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri⁴, del 14 marzo 2002 sulla personalità giuridica dell'Unione europea⁵, del 7 febbraio 2002 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea⁶ e del 14 gennaio 2003 sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea⁷,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- vista la comunicazione della Commissione "Una Costituzione per l'Unione" (COM(2003)548),
- visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, della commissione per i bilanci, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per la pesca, della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo, della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni (A5-0299/2003),

CONSIDERANDO CHE

A. i cittadini, i parlamenti, i governi, i partiti politici - tanto nel contesto degli Stati membri quanto in quello europeo - nonché le istituzioni dell'Unione hanno diritto a partecipare al processo demo-

¹ GU C 169 del 18.7.2003, pag. 1.

² GU C 47 E del 21.2.2002, pag. 108.

³ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 310.

⁴ GU C 180 E del 31.7.2003, pag. 493.

⁵ GU C 47 E del 27.2.2003, pag. 594.

⁶ GU C 284 E del 21.11.2002, pag. 322.

⁷ P5_TA (2003)0009.

Documenti

cratico di elaborazione della Costituzione per l'Europa; il Parlamento europeo procede quindi, con la presente risoluzione, a una valutazione in merito al progetto di trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea,

B. i preparativi, lo svolgimento e soprattutto i risultati della Conferenza di Nizza hanno definitivamente dimostrato che il metodo intergovernativo per la revisione dei trattati dell'Unione ha raggiunto i propri limiti e che negoziati puramente diplomatici non sono in grado di fornire soluzioni ai bisogni di un'Unione europea costituita da 25 Stati membri,

C. la qualità dei lavori della Convenzione europea sulla preparazione del progetto di Costituzione e la riforma dei trattati giustifica pienamente la decisione del Consiglio europeo di Laeken di rinunciare al metodo intergovernativo con l'adozione della proposta del Parlamento relativa all'istituzione di una Convenzione costituzionale; il risultato della Convenzione, nella quale i rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali hanno svolto un ruolo centrale, dimostra che il metodo del dibattito aperto in seno alla Convenzione è di gran lunga migliore del metodo, finora applicato, delle Conferenze intergovernative a porte chiuse,

D. chiede di essere coinvolto in modo attivo e continuativo non solo nella Conferenza intergovernativa, ma anche nelle fasi future del processo costituzionale,

E. con le proposte della Convenzione sono stati effettuati progressi importanti, ma le nuove disposizioni dovranno essere verificate in relazione alle sfide che l'Unione allargata presenta; il metodo della Convenzione dovrebbe applicarsi per tutte le future revisioni,

F. la Convenzione sul futuro dell'Europa, come pure la Convenzione precedente per la Carta dei diritti fondamentali, hanno dato inizio a una nuova fase dell'integrazione europea, durante la quale l'Unione consoliderà il suo ordinamento giuridico nella forma di una Costituzione, vincolante per i suoi Stati e i suoi cittadini, sebbene l'approvazione finale della Costituzione assumerà la forma di un trattato internazionale,

G. nonostante il gran numero di opinioni in origine diverse dei partecipanti alla Convenzione, un'ampia maggioranza di tutte e quattro le componenti della Convenzione, compresa quella del Parlamento, ha appoggiato la proposta finale della Convenzione, che si basa pertanto su un nuovo e largo consenso, anche se non sono state soddisfatte tutte le richieste del Parlamento per quanto attiene a democrazia, trasparenza ed efficienza dell'Unione europea; rimettere in questione gli importanti compromessi raggiunti in seno alla Convenzione non soltanto metterebbe a rischio i progressi compiuti dalla Convenzione per rifondare l'Unione su una base costituzionale più efficiente e più democratica, ma sovvertirebbe altresì l'intero metodo della Convenzione,

H. il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa dovrà essere valutato sulla base dei seguenti criteri:

- a. il rispetto del mantenimento della pace, della democrazia, della libertà, dell'uguaglianza, della diversità linguistica e culturale, dello Stato di diritto, della giustizia sociale, della solidarietà, dei diritti delle minoranze e della coesione, tutti aspetti che non possono mai essere considerati come acquisiti, ma che devono sempre essere soggetti a una verifica dei significati che vengono assumendo e conquistati nuovamente dinanzi al succedersi degli sviluppi storici delle generazioni;
- b. il rispetto dell'Unione europea come entità unitaria;
- c. la conferma della natura unica e della duplice legittimità dell'Unione derivante dai suoi Stati e dai suoi cittadini;

- d. l'impegno a preservare il principio dell'equivalenza tra gli Stati e dell'equilibrio interistituzionale, che garantisce la duplice legittimità dell'Unione europea;
 - e. l'efficienza in un'Unione a venticinque o più Stati membri, rafforzando al contempo il funzionamento democratico delle sue istituzioni;
 - f. lo sviluppo di un sistema di valori con radici culturali, religiose e umanistiche che, al di là di un mercato comune e nel contesto di un'economia sociale di mercato, persegua il miglioramento della qualità della vita per i cittadini europei e per la società in generale, nonché la crescita economica, la stabilità e la piena occupazione, la promozione dello sviluppo sostenibile e una migliore attuazione della cittadinanza europea;
 - g. il rafforzamento della legittimità politica agli occhi dei cittadini dell'Unione e attraverso i partiti politici europei;
 - h. un complessivo assetto costituzionale che riaffermi la credibilità politica dell'Unione europea e ne rafforzi il ruolo sul fronte interno e internazionale,
1. plaude ai progressi nell'ambito dell'integrazione europea e dello sviluppo democratico rappresentati dalla "Costituzione per l'Europa" proposta dalla Convenzione, da definire mediante un apposito trattato che istituisca una Costituzione per l'Europa, esprimendo tale testo la volontà politica dei cittadini europei e degli Stati membri in modo solenne ed esaustivo;
 2. rileva con soddisfazione che il progetto di Costituzione ha sancito in larga misura i valori, gli obiettivi, i principi, le strutture e le istituzioni del patrimonio costituzionale europeo e ha così conferito al Progetto in alto grado non solo le qualità di un testo costituzionale ma anche la capacità di una continua evoluzione;
 3. accoglie con favore l'inclusione dei simboli dell'Unione nel progetto di Costituzione;

Passi importanti verso un'Unione europea più democratica, più trasparente e più efficiente

Democrazia

4. accoglie con grande favore l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali quale parte integrante e legalmente vincolante della Costituzione (parte II) e sottolinea l'importanza della dignità della persona e dei diritti fondamentali in quanto elementi centrali di un'Unione civica, sociale e democratica;
5. si compiace del nuovo "procedimento legislativo", destinato a diventare la norma generale, quale progresso fondamentale verso la legittimità democratica delle attività dell'Unione; riconosce questa notevole estensione della codecisione e sottolinea che essa dovrà essere portata avanti ulteriormente;
6. giudica positiva l'elezione del Presidente della Commissione europea da parte del Parlamento europeo, e sottolinea che ciò costituisce in ogni caso un importante progresso verso un migliore sistema di democrazia parlamentare a livello europeo;
7. riconosce le possibilità di una maggiore partecipazione dei cittadini europei e delle parti sociali e, in particolare, l'introduzione dell'Iniziativa legislativa dei cittadini;
8. 8 considera importante il ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali nonché dei poteri regionali e locali nell'ambito delle attività dell'Unione;
9. appoggia i parlamenti nazionali nei loro sforzi volti a svolgere in modo più efficiente il compito di guidare e controllare i rispettivi governi quali membri del Consiglio dell'Unione, il che costituisce il modo più efficace per garantire la partecipazione dei parlamenti nazionali all'attività legislativa dell'Unione e per definire le politiche comuni;
10. incarica la sua commissione competente di organizzare riunioni congiunte con rappresentanti dei parlamenti nazionali, ove possibile compresi ex membri della Convenzione, al fine di seguire e valutare i lavori della Conferenza intergovernativa;

*Documenti**Trasparenza*

11. giudica di fondamentale importanza che l'Unione acquisisca un'unica personalità giuridica e che la struttura dei pilastri sia formalmente scomparsa, anche se il metodo comunitario non si applica pienamente a tutte le decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, di giustizia e affari interni nonché di coordinamento delle politiche economiche;
12. accoglie con favore l'introduzione di una gerarchia degli atti giuridici dell'Unione e la semplificazione di questi ultimi, nonché il riferimento esplicito al primato della Costituzione e del diritto dell'Unione rispetto alle legislazioni degli Stati membri;
13. riconosce i passi compiuti verso una maggiore trasparenza e una più chiara suddivisione in categorie per quanto riguarda le competenze degli Stati membri e dell'Unione, con il mantenimento di un certo grado di flessibilità per consentire futuri adeguamenti in un'Unione in evoluzione, con venticinque o più Stati membri;
14. accoglie con favore la separazione del trattato Euratom dalla struttura giuridica della futura Costituzione; sollecita la Cig ad indire una conferenza per la revisione del trattato al fine di abrogare le disposizioni obsolete ed antiquate del trattato, segnatamente per quanto riguarda la promozione dell'energia nucleare e la mancanza di procedure decisionali democratiche;
15. si compiace del fatto che il Presidente della Convenzione europea abbia accettato di redigere l'intero testo della Costituzione in un linguaggio neutro sotto il profilo del genere e invita la Conferenza intergovernativa ad apportare al più presto le necessarie modifiche redazionali al progetto di Costituzione;

Efficienza

16. attribuisce grande importanza all'estensione della votazione a maggioranza qualificata nell'attività legislativa in seno al Consiglio e accoglie con favore il miglioramento del sistema, pur sottolineando la necessità in futuro di ulteriori estensioni della votazione a maggioranza qualificata o del ricorso alla votazione a maggioranza qualificata speciale, fatte salve le possibilità previste dall'articolo I-24, paragrafo 4 del progetto di Costituzione;
17. ribadisce che il Parlamento europeo deve essere l'istanza parlamentare responsabile in materia di Politica estera e di sicurezza comune e Politica europea di sicurezza e di difesa, nella misura in cui queste rientrano nelle competenze dell'Ue;
18. si compiace che il progetto di Costituzione apporti alcuni altri miglioramenti importanti nel processo di formazione delle decisioni e delle politiche, come:
 - il fatto che l'Unione ha adesso acquisito un chiaro impegno per un'economia sociale di mercato espresso nei suoi valori e obiettivi, sottolineando tra l'altro l'importanza della crescita, dell'occupazione, della competitività, della parità tra i generi e della non discriminazione nonché dello sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale,
 - il fatto che, sebbene non nella qualità di un Consiglio legislativo del tutto distinto, il Consiglio legislativo e degli affari generali si riunirà in futuro sempre in pubblico nell'esercizio dei suoi compiti legislativi,
 - l'estensione della votazione a maggioranza qualificata e della codecisione segnatamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'estensione della competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee alla giustizia e agli affari interni,
 - il fatto che per gli accordi internazionali e la politica commerciale comune sarà ora necessario, in linea generale, il parere conforme del Parlamento europeo,
 - le disposizioni sulla trasparenza e l'accesso ai documenti, la semplificazione delle procedure legislative e non legislative, nonché l'utilizzazione di un linguaggio normalmente comprensibile dai cittadini,
 - l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie nell'ambito del bilancio e l'estensione della codecisione alla politica agricola comune e alla politica della pesca,

- l'introduzione di un programma strategico pluriennale dell'Unione,
 - il riconoscimento della crescente importanza della dimensione regionale per l'integrazione europea,
 - la modifica delle norme concernenti l'accesso alla Corte di giustizia,
 - le disposizioni sui regolamenti delegati adottati dalla Commissione con diritti di "*call-back*" per il Parlamento e il Consiglio,
 - la disposizione in base alla quale i paesi che hanno attuato una cooperazione rafforzata possono introdurre, tra essi stessi, la votazione a maggioranza qualificata laddove l'unanimità sia altrimenti stabilita dal progetto di Costituzione e adottare la procedura legislativa laddove si applicherebbero normalmente altre procedure;
19. sostiene la clausola di solidarietà nella lotta contro il terrorismo e la possibilità della cooperazione strutturata in materia di politica di sicurezza e di difesa, nel rispetto degli obblighi nell'ambito della Nato;

Aspetti che richiedono un ulteriore monitoraggio in fase di attuazione

20. ritiene che l'elezione del Presidente del Consiglio europeo non potrà risolvere di per sé tutti gli attuali problemi di funzionamento di questa istituzione e potrebbe determinare conseguenze imprevedibili per l'equilibrio istituzionale dell'Unione; che il ruolo del Presidente deve essere strettamente limitato a quello di una presidenza in senso stretto, al fine di evitare eventuali conflitti con il Presidente della Commissione o il ministro degli affari esteri dell'Unione e di non mettere a repentaglio il loro status o usurpare, in alcun modo, il ruolo della Commissione nella rappresentanza esterna, nell'iniziativa legislativa, nell'attuazione esecutiva o nell'amministrazione;
21. sottolinea che le disposizioni concernenti le presidenze delle formazioni del Consiglio dei ministri diverse dal Consiglio "Affari esteri" rinviando i dettagli ad una decisione successiva, che dovrebbe essere attentamente esaminata, tenendo conto del requisito della coerenza, dell'efficienza e della responsabilità, nonché della necessità di trattare il problema della presidenza degli organismi preparatori del Consiglio;
22. accoglie positivamente la soppressione del collegamento tra la ponderazione dei voti in sede di Consiglio e la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo, istituito nel Protocollo allegato al trattato di Nizza sull'allargamento dell'Unione europea; appoggia il sistema stabilito nel progetto di Costituzione per quanto riguarda la futura composizione del Parlamento europeo e propone che venga attuato senza indugio in quanto si tratta di un elemento fondamentale per l'equilibrio globale tra gli Stati in seno alle varie istituzioni;
23. ritiene che la creazione della carica di ministro degli affari esteri dell'Unione rafforzerà la visibilità e la capacità d'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ma sottolinea che è indispensabile che il ministro degli affari esteri dell'Unione sia appoggiato da un'amministrazione congiunta in seno alla Commissione;
24. suggerisce che il Mediatore europeo, che è eletto dal Parlamento europeo, e i mediatori nazionali propongano eventualmente un sistema più esauriente di rimedi extragiudiziali in stretta cooperazione con la commissione per le petizioni del Parlamento europeo;
25. ritiene che la Conferenza intergovernativa dovrebbe decidere l'abrogazione, dopo l'entrata in vigore dello Statuto dei deputati adottato dal Parlamento europeo il 4 giugno 2003, degli articoli 8, 9 e 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità e dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2 dell'Atto relativo all'elezione diretta dei rappresentanti dell'assemblea a suffragio universale;
26. deplora l'insufficiente coerenza della parte III con la parte I del progetto di Costituzione, in particolare riguardo all'articolo I-3;
27. si compiace dell'introduzione della clausola relativa alla "passerella", che consente al Consiglio europeo di decidere di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria ove sia prevista l'applicazione di procedure speciali, previa consultazione del Parlamento europeo e informazione dei parlamenti nazionali;

Documenti

28. reputa che, nel quadro della procedura di bilancio, il Parlamento europeo debba mantenere i diritti di cui dispone attualmente e che le sue competenze non debbano essere indebolite; ritiene che il potere parlamentare di approvazione del quadro finanziario pluriennale presupponga, per essere esercitato in modo soddisfacente, la rapida apertura di un negoziato interistituzionale, a integrazione della Conferenza intergovernativa, sulla struttura di tale quadro e sulla natura dei vincoli che graveranno sulla procedura di bilancio, fermo restando che il quadro finanziario pluriennale deve lasciare all'autorità di bilancio significativi margini di manovra in occasione della procedura annuale;

29. esprime la sua preoccupazione in merito alle risposte insoddisfacenti a talune questioni fondamentali che erano state chiaramente indicate in precedenti risoluzioni del Parlamento europeo quali:

–l'ulteriore consolidamento della politica di coesione economica e sociale, un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in vista di una *governance* economica efficace, e una più esplicita integrazione della dimensione occupazionale, ambientale e degli aspetti riguardanti il benessere degli animali in tutte le politiche dell'Unione,

–il pieno e integrale riconoscimento del ruolo dei servizi pubblici, che devono essere basati sui principi di concorrenza, continuità, solidarietà, parità di accesso e di trattamento di tutti gli utenti

–la soppressione dell'unanimità in seno al Consiglio in ordine a taluni settori importanti, tra cui segnatamente la politica estera e di sicurezza comune (almeno per quanto riguarda le proposte presentate dal ministro degli affari esteri dell'Unione con il sostegno della Commissione) e alcuni ambiti della politica sociale;

30. è consapevole del fatto che la soluzione proposta nel progetto di Costituzione per quanto riguarda la Commissione rappresenta un importante elemento del compromesso istituzionale globale; auspica che la riforma della Commissione non indebolisca il suo carattere collegiale o dia luogo a una mancanza di continuità; si rammarica del fatto che il sistema previsto renda difficile mantenere un valido Commissario europeo per un secondo mandato;

Valutazione generale

31. rileva che il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione rappresenta il risultato di un ampio consenso democratico che coinvolge il Parlamento europeo e i parlamenti e governi nazionali dell'Unione, esprimendo così il volere dei cittadini;

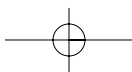
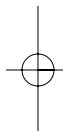
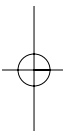
32. accoglie con favore la disposizione secondo cui il Parlamento europeo ha ora anche il diritto di proporre modifiche costituzionali e dovrà inoltre dare la propria approvazione a qualunque tentativo di modificare la Costituzione senza convocare una Convenzione, esercitando in tal modo un controllo de facto sull'uso di questo nuovo strumento di revisione costituzionale; deplora tuttavia che l'unanimità degli Stati membri e la ratifica da parte dei parlamenti nazionali o mediante altre disposizioni costituzionali saranno ancora necessarie per consentire l'entrata in vigore persino di modifiche costituzionali di lieve importanza; deplora fortemente che l'approvazione del Parlamento europeo non sia sistematicamente prevista per l'entrata in vigore di nuovi testi costituzionali adottati;

33. conclude che il risultato dei lavori della Convenzione, nonostante taluni limiti e contraddizioni, debba essere approvato, in quanto esso rappresenta uno storico passo verso un'Unione europea più democratica, efficiente e trasparente;

34. ritiene che, alla luce dell'esperienza di due Convenzioni, questo metodo garantisca legittimità democratica e assicuri trasparenza e partecipazione attraverso i suoi meccanismi di lavoro; reputa tuttavia, in vista di future revisioni, che potrebbe essere utile prevedere l'elezione del presidium della Convenzione da parte della Convenzione stessa;

Convocazione della Conferenza intergovernativa e processo di ratifica

35. approva la convocazione della Conferenza intergovernativa (Cig) per il 4 ottobre 2003;
36. sollecita la Cig a rispettare il consenso raggiunto dalla Convenzione, a evitare negoziati sulle fondamentali decisioni raggiunte dalla Convenzione e ad approvare il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa senza alterarne l'equilibrio di base nel mirando nel contempo a rafforzarne la coerenza;
37. fa appello ai partiti politici – in seno agli Stati membri, e al livello europeo –, alle associazioni rappresentative e alla società civile affinché riflettano in modo esaustivo non solo sul risultato della Convenzione europea, ma anche sulle posizioni del Parlamento europeo quali espresse nella presente risoluzione;
38. si compiace grandemente delle assicurazioni fornite dalla Presidenza italiana secondo cui il Parlamento europeo sarà strettamente e continuamente coinvolto nella Cig a entrambi i livelli, di capi di Stato e di governo e di ministri degli affari esteri, e ne appoggia l'intenzione di chiudere la Conferenza entro il dicembre 2003;
39. ritiene che il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa debba essere sottoscritto da tutti i venticinque Stati membri il 9 maggio 2004, giornata dell'Europa, subito dopo l'ingresso dei nuovi Stati membri nell'Unione;
40. ritiene che gli Stati che prevedono referendum in merito al progetto di Costituzione dovrebbero organizzare tali referendum o prevedere la ratifica del progetto di Costituzione in conformità con le loro disposizioni costituzionali, se possibile, lo stesso giorno;
41. accoglie favorevolmente il fatto che le deliberazioni della Cig saranno rese pubbliche su Internet, ma invita la Commissione, i governi degli Stati membri e i partiti politici a prevedere di utilizzare tutti i mezzi di informazione possibili per far conoscere al grande pubblico il contenuto dei lavori della Cig e il progetto di Costituzione, in particolare mediante l'organizzazione di fori a livello nazionale
42. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, che costituisce il parere del Parlamento sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, al Consiglio, alla Commissione, alla Banca centrale europea, ai capi di Stato e di governo e ai parlamenti degli Stati membri, dei paesi aderenti e dei paesi candidati.



Statuto dei Partiti politici europei

*Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003
relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo*

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 191,
vista la proposta della Commissione,
deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato¹,
considerando quanto segue:

1. L'articolo 191 del trattato stabilisce che i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione e contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.
2. È opportuno fissare una serie di norme di base, in forma di statuto, per i partiti politici a livello europeo, in particolare in relazione al loro finanziamento. L'esperienza acquisita nell'applicare il presente regolamento dovrebbe dimostrare in quale misura tale statuto debba o non debba essere integrato da altre regole.
3. La pratica indica che i membri di un partito politico a livello europeo saranno o cittadini raggruppati come partito politico, oppure partiti politici che formano un'alleanza. È pertanto opportuno precisare le nozioni di "partito politico" e di "alleanza di partiti politici" che saranno utilizzate ai fini del presente regolamento.
4. Per poter identificare un "partito politico a livello europeo", è importante stabilire talune condizioni. In particolare, è necessario che i partiti politici a livello europeo rispettino i principi sui quali l'Unione europea è fondata, che sono ripresi dai trattati e riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
5. Occorre prevedere la procedura da seguire da parte dei partiti politici a livello europeo che desiderino ottenere un finanziamento in applicazione del presente regolamento.
6. Occorre inoltre prevedere una verifica regolare delle condizioni che consentono di identificare un partito politico a livello europeo.
7. I partiti politici a livello europeo che abbiano ricevuto un finanziamento in applicazione del presente regolamento dovrebbero sottostare agli obblighi che garantiscono la trasparenza delle fonti di finanziamento.
8. In conformità della dichiarazione n. 11 relativa all'articolo 191 del trattato che istituisce la Comunità europea, allegata all'atto finale del trattato di Nizza, il finanziamento attribuito a norma del presente regolamento non dovrebbe essere utilizzato per finanziare direttamente o indirettamente i partiti politici a livello nazionale. Nella medesima dichiarazione è previsto che le disposizioni sul finanziamento dei partiti politici a livello europeo dovrebbero essere applicate, su una stessa base, a tutte le forze politiche europee rappresentate in seno al Parlamento europeo.

¹ Parere del Parlamento europeo del 19 giugno 2003 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 29 settembre 2003.

Documenti

9. È opportuno definire la natura delle spese alle quali può applicarsi un finanziamento a norma del presente regolamento.
10. Gli stanziamenti destinati al finanziamento previsto dal presente regolamento dovrebbero essere stabiliti nell'ambito della procedura di bilancio annuale.
11. È necessario assicurare la massima trasparenza e il controllo finanziario dei partiti politici a livello europeo che ricevono finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea.
12. È opportuno prevedere un criterio di ripartizione degli stanziamenti disponibili ogni anno, tenendo conto sia del numero di beneficiari, sia del numero di eletti al Parlamento europeo.
13. L'assistenza tecnica che il Parlamento europeo dovrà fornire ai partiti politici a livello europeo dovrebbe essere basata sul principio della parità di trattamento.
14. L'applicazione del presente regolamento e le attività finanziate dovrebbero essere analizzate in una relazione del Parlamento europeo, che dovrebbe essere pubblicata.
15. Il controllo giurisdizionale per il quale è competente la Corte di giustizia è un elemento che concorre alla corretta applicazione del presente regolamento.
16. Per facilitare la transizione verso le nuove regole è opportuno differire l'applicazione di alcune disposizioni del presente regolamento fino alla costituzione del Parlamento europeo che farà seguito alle elezioni previste nel mese di giugno del 2004,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

*Articolo 1**Oggetto e ambito d'applicazione*

Il presente regolamento stabilisce le norme relative allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo.

*Articolo 2**Definizioni*

Ai fini del presente regolamento si intende per:

1. "partito politico": un'associazione di cittadini:
 - che persegue obiettivi politici, e
 - che è riconosciuta o istituita in conformità dell'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro;
2. "alleanza di partiti politici": la cooperazione strutturata tra almeno due partiti politici;
3. "partito politico a livello europeo": un partito politico o un'alleanza di partiti politici che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 3.

*Articolo 3**Condizioni*

Un partito politico a livello europeo soddisfa le condizioni seguenti:

- a. avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede;
- b. essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3 % dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo;
- c. rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto;
- d. aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione.

*Articolo 4**Domanda di finanziamento*

1. Per beneficiare di un finanziamento a carico del bilancio generale dell'Unione europea, un partito politico a livello europeo presenta ogni anno una domanda al Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo adotta una decisione entro tre mesi ed autorizza e gestisce gli stanziamenti corrispondenti.

2. La prima domanda è corredata dei documenti seguenti:

- a. i documenti che attestano che il richiedente soddisfa le condizioni di cui all'articolo 3;
- b. un programma politico che espone gli obiettivi del partito politico a livello europeo;
- c. uno statuto che definisca segnatamente gli organi responsabili della gestione politica e finanziaria, e gli organismi o le persone fisiche che detengono, in ciascuno degli Stati membri interessati, il potere di rappresentanza legale, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione o la cessione di beni mobili e immobili e la capacità di stare in giudizio.

3. Ogni modifica riguardante i documenti di cui al paragrafo 2, in particolare un programma politico o uno statuto che siano già stati presentati, è notificata al Parlamento europeo entro due mesi. In caso di mancata notifica, il finanziamento è sospeso.

*Articolo 5**Verifica*

1. Il Parlamento europeo verifica regolarmente se i partiti politici a livello europeo continuano a soddisfare le condizioni di cui all'articolo 3, lettere a. e b..

2. Per quanto riguarda la condizione di cui all'articolo 3, lettera c., su richiesta di un quarto dei suoi membri, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici in seno al Parlamento europeo, il Parlamento europeo verifica, a maggioranza dei suoi membri, che tale condizione continui ad essere soddisfatta da un partito politico a livello europeo.

Prima di effettuare tale verifica, il Parlamento europeo sente i rappresentanti del partito politico a livello europeo in questione e chiede ad un comitato di personalità indipendenti di esprimere un parere sull'argomento entro un lasso di tempo ragionevole.

Tale comitato è costituito da tre membri. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nominano un membro ciascuno. Il Parlamento europeo provvede all'attività di segreteria e al finanziamento del comitato.

3. Se il Parlamento europeo constata che una delle condizioni di cui all'articolo 3, lettere a., b. e c., non è più soddisfatta, il partito politico a livello europeo in questione, avendo di conseguenza perduto tale titolo, è escluso dal finanziamento ai sensi del presente regolamento.

*Articolo 6**Obblighi collegati al finanziamento*

Un partito politico a livello europeo:

- a. pubblica annualmente le proprie entrate e uscite e una dichiarazione relativa all'attivo e al passivo;
- b. dichiara le proprie fonti di finanziamento, fornendo un elenco dei donatori e delle donazioni ricevute da ciascun donatore, ad eccezione di quelle che non superano 500 EUR;
- c. non accetta:
 - le donazioni anonime,
 - le donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo,
 - le donazioni provenienti da imprese sulle quali i pubblici poteri possono esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante a titolo della proprietà, della partecipazione finanziaria o delle regole che la disciplinano,
 - le donazioni che superano 12000 EUR all'anno e per donatore, provenienti da qualsiasi persona fisica o giuridica diversa dalle imprese di cui al terzo trattino, fatto salvo il disposto del secondo comma.

Documenti

Sono ammissibili i contributi dei partiti politici membri di un partito politico a livello europeo. Essi non possono superare il 40 % del bilancio annuale di quest'ultimo.

*Articolo 7**Divieto di finanziamento*

Il finanziamento dei partiti politici a livello europeo a carico del bilancio generale dell'Unione europea o di qualsiasi altra fonte non può essere utilizzato per il finanziamento diretto o indiretto di altri partiti politici e in particolare dei partiti politici nazionali, che restano soggetti all'applicazione delle rispettive normative nazionali.

*Articolo 8**Natura delle spese*

Gli stanziamenti provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea conformemente al presente regolamento possono essere utilizzati soltanto per coprire le spese direttamente collegate agli obiettivi indicati nel programma politico di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b..

Tali spese comprendono le spese amministrative, quelle per il sostegno tecnico, le riunioni, la ricerca, le manifestazioni transfrontaliere, gli studi, l'informazione e le pubblicazioni.

*Articolo 9**Esecuzione e controllo*

1. Gli stanziamenti destinati al finanziamento dei partiti politici a livello europeo sono fissati in conformità delle procedure di bilancio ed eseguiti a norma delle disposizioni del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee².

2. La valutazione dei beni mobili ed immobili e il loro ammortamento sono effettuati in conformità del regolamento (CE) n. 2909/2000 della Commissione, del 29 dicembre 2002, relativo alla gestione contabile delle immobilizzazioni non finanziarie delle Comunità europee³.

3. I finanziamenti concessi ai sensi del presente regolamento sono soggetti a controllo a norma delle disposizioni del regolamento finanziario e delle relative modalità di esecuzione.

Il controllo è effettuato inoltre in base a una certificazione annuale ad opera di un organismo di audit esterno e indipendente. La certificazione è trasmessa al Parlamento europeo entro sei mesi dalla fine dell'esercizio finanziario pertinente.

4. In seguito all'applicazione del presente regolamento, i fondi che fossero indebitamente ricevuti dai partiti politici a livello europeo dal bilancio generale dell'Unione europea sono restituiti a tale bilancio.

5. I partiti politici a livello europeo beneficiari dei finanziamenti concessi ai sensi del presente regolamento trasmettono alla Corte dei conti, dietro sua richiesta, qualsiasi documento o informazione di cui essa abbia bisogno per esercitare le proprie funzioni.

Nel caso di spese impegnate dai partiti politici a livello europeo congiuntamente ai partiti politici nazionali e ad altre organizzazioni, i documenti giustificativi relativi alle spese sostenute dai partiti politici a livello europeo sono resi accessibili alla Corte dei conti.

6. Il finanziamento dei partiti politici a livello europeo in quanto organismi che perseguono un obiettivo di interesse generale europeo non è soggetto alle disposizioni dell'articolo 113 del regolamento finanziario relative al carattere degressivo del finanziamento.

² Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

³ GU L 336 del 30.12.2000, pag. 75.

*Articolo 10**Ripartizione*

1. Gli stanziamenti disponibili sono ripartiti annualmente come segue tra i partiti politici a livello europeo la cui domanda di finanziamento di cui all'articolo 4 sia stata accolta:

a. il 15 % è ripartito in parti uguali;

b. l'85 % è ripartito fra quelli che hanno membri eletti al Parlamento europeo, proporzionalmente al numero di tali membri.

Ai fini dell'applicazione di queste disposizioni, un membro del Parlamento europeo può appartenere a un solo partito politico a livello europeo.

2. I finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione europea non possono superare il 75 % del bilancio di un partito politico a livello europeo. L'onere della prova spetta al partito politico a livello europeo interessato.

*Articolo 11**Assistenza tecnica*

Tutta l'assistenza tecnica da parte del Parlamento europeo ai partiti politici a livello europeo è basata sul principio della parità di trattamento. È fornita a condizioni almeno altrettanto favorevoli di quelle riconosciute alle altre organizzazioni e associazioni esterne alle quali possono essere concesse agevolazioni simili e avviene in base a fatturazione e pagamento.

Il Parlamento europeo pubblica in una relazione annuale i dettagli dell'assistenza tecnica fornita a ciascun partito politico a livello europeo.

*Articolo 12**Relazione*

Entro il 15 febbraio 2006, il Parlamento europeo pubblica una relazione sull'applicazione del presente regolamento e sulle attività finanziate. La relazione indica, se del caso, le eventuali modifiche da apportare al sistema di finanziamento.

*Articolo 13**Entrata in vigore e applicazione*

Il presente regolamento entra in vigore tre mesi dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Gli articoli da 4 a 10 si applicano a decorrere dal giorno dell'apertura della prima sessione tenuta dopo le elezioni al Parlamento europeo del giugno 2004.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.



Istituto Affari internazionali

IAI QUADERNI

Index (1996-2004)

- L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa, *Riccardo Monaco* (n. 20, gennaio 2004, pp. 109)
 Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia, a cura di *Paolo Guerrieri* (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
 Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia, di *Antonio Armellini e Paolo Trichilo* (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
 Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa, a cura di *Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri* (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
 Presenza ed impegni dell'Italia nelle *Peace Support Operations*, di *Linda Landi*, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
 La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa, a cura di *Michele Nones, Jean Pierre Damis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri*, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
 Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive, a cura di *Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri* (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
 Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?, a cura di *Isabella Falautano e Paolo Guerrieri* (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
 Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto, a cura di *Isabella Falautano e Paolo Guerrieri* (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
 Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa, a cura di *Michele Nones e Stefano Silvestri* (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
 Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani, a cura di *Ettore Greco* (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
 Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa, di *Giovanni Gasparini* (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
 Il Millenium Round, il Wto e l'Italia, a cura di *Isabella Falautano e Paolo Guerrieri* (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
 Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei, di *Michele Nones e Alberto Traballese*, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
 La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica, a cura di *Maurizio Cremasco*, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
 Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa, a cura di *Ettore Greco* (n. 5, novembre 1997, 50 p.)
 Politiche esportative nel campo della Difesa, a cura di *Michele Nones e Stefano Silvestri* (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
 Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea, a cura di *Roberto Aliboni* (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
 Comando e controllo delle Forze di Pace Onu, a cura di *Ettore Greco e Natalino Ronzitti* (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
 L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa, a cura di *Michele Nones* (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by *Roberto Aliboni*, (n. 4, December 2003, pp. 91)
North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches, *Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos* (n. 3, March 2003, p. 70)
Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali, *Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi* (n. 2, December 2001, p. 79)
The Role of the Helicopter in the New Defence Model, edited by *Michele Nones and Stefano Silvestri* (n. 1, November 2000, p. 76)