

**Bozza**



***Centro Interdipartimentale sul Diritto e l'Economia dei Mercati***

***Working Paper  
n. 8/2002***

**IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO E LA RIFORMA ISTITUZIONALE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

Ettore Greco\*  
Istituto Affari Internazionali

---

\* *Vicedirettore Istituto Affari Internazionali (IAI). Per informazioni e contatti [e.greco@iai.it](mailto:e.greco@iai.it).*

## 1 INTRODUZIONE

L'aumento del numero dei membri rappresenta per ogni organizzazione internazionale una sfida politica di prima grandezza, essendo inevitabilmente fonte di complicazione del processo decisionale e della gestione dei meccanismi di cooperazione. All'interno dell'Unione Europea il problema è oggi avvertito in modo particolarmente acuto per almeno due ragioni: l'elevato grado di integrazione raggiunto dagli stati membri, ben superiore a quello di ancora un decennio fa; le marcate differenze esistenti soprattutto sul piano economico tra gli attuali membri e la maggior parte dei paesi candidati. E' la combinazione di questi due elementi che rende l'attuale fase dell'allargamento qualitativamente diversa dalle precedenti, assai più impegnativa sotto il profilo delle sue implicazioni per gli assetti istituzionali interni dell'Unione. Comune è oggi il riconoscimento che per consentire a un'Unione allargata a un numero elevato di nuovi membri di funzionare efficacemente occorra realizzare un'ampia riforma delle sue istituzioni e dei suoi meccanismi decisionali.

Negli ultimi anni sono state approvate numerose misure di riforma istituzionale, ma, nonostante l'urgenza legata alla prospettiva dell'allargamento, è mancata la capacità di attuare o quantomeno di avviare un disegno di riforma coerente e ad ampio spettro. L'Unione ha vissuto un processo continuo, ma sempre parziale e incompleto, di adattamento che, se ne ha accresciuto, peraltro limitatamente, la capacità di azione, ha finora lasciato irrisolto il problema di un suo complessivo riassetto istituzionale.

Le ripetute modifiche parziali dei trattati generano nelle opinioni pubbliche degli stati membri dell'Unione, ma anche di quelli prossimi all'adesione, un generale clima di incertezza e, in alcuni settori, persino diffidenza che rappresenta di per sé un ostacolo non trascurabile a ulteriori progressi sulla via dell'approfondimento non meno che su quella dell'allargamento. E' venuta d'altronde crescendo l'insoddisfazione anche per le modalità di funzionamento dell'attuale Unione a Quindici. Con 25 membri - il numero previsto dopo il completamento della prossima tappa dell'allargamento - l'Unione rischia, in assenza di incisive riforme istituzionali, una perdita ulteriore di capacità di azione, se non una vera e propria paralisi decisionale.

Di qui anche l'urgenza con cui oggi è avvertita la necessità di una riforma che sfoci in un assetto istituzionale stabile che non richieda, almeno nel breve e medio periodo, nuove modifiche istituzionali. La speranza è che ciò possa pienamente realizzarsi entro il 2004, data prevista per la conclusione della prossima conferenza intergovernativa - anche se è da più parti se ne auspica un anticipo al 2003 - e per le prime nuove adesioni. Una storica opportunità storica è oggi offerta dalla "Convenzione sull'avvenire dell'Europa" apertasi il 28 febbraio 2002 e che si concluderà entro la prima metà del 2003.

Nella prima parte di questo testo viene sinteticamente illustrata l'evoluzione del processo costituzionale europeo dal Vertice di Nizza (dicembre 2000) a quello di Laeken (dicembre 2001) che ha deciso la convocazione della Convenzione Europea, definendone finalità, struttura e metodi di lavoro. Nella seconda parte vengono

esaminati alcuni dei principali capitoli della riforma costituzionale, in particolare quelli che appaiono di maggiore rilevanza ed urgenza alla luce del probabile impatto dell'allargamento sulla struttura e le modalità di funzionamento dell'Unione. Il testo affronta pertanto soprattutto gli aspetti istituzionali attualmente in discussione: ruolo dei singoli organi dell'Unione, loro relazione reciproca, procedure di decisione. In questa seconda parte si è tenuto conto dello stato dei lavori alla Convenzione, soffermandosi sulle proposte che hanno raccolto maggior consenso, ma anche su altre che, seppur attualmente minoritarie, potrebbero, se accolte, assicurare una maggiore efficacia e trasparenza all'azione dell'Unione.

## **2. IL FALLIMENTO DI NIZZA E LE PROSPETTIVE APERTE DAL CONSIGLIO DI LAEKEN**

Già al Vertice di Amsterdam, con l'approvazione di un apposito protocollo al nuovo trattato era stata raggiunta, su sollecitazione di alcuni paesi – soprattutto Italia e Germania - un'intesa fra i Quindici sulla necessità di avviare una riforma istituzionale complessiva in vista dell'allargamento anche se non ne erano stati precisati i contorni.

Tuttavia, le misure di riforma approvate nel successivo Vertice di Nizza sono state parziali e insufficienti. Alcune di esse, anzi, avrebbero paradossalmente l'effetto di complicare ulteriormente il sistema di governo dell'Unione (il trattato di Nizza non è ancora in vigore, mancando la ratifica da parte dell'Irlanda dove si svolgerà un apposito referendum il 19 ottobre).

E' questo il caso, in particolare, delle modifiche apportate a Nizza ai meccanismi di voto in seno al Consiglio dei ministri. E' stata aumentata la soglia per la maggioranza qualificata, mentre sarebbe stato necessario abbassarla per favorire il processo decisionale una volta realizzato l'allargamento. Sotto questo profilo, il rischio di una paralisi decisionale dopo il prossimo allargamento è in realtà cresciuto, anziché diminuire. Né sono certo migliorate, con le nuove regole approvate a Nizza sulla maggioranza qualificata, la comprensibilità e trasparenza dei meccanismi decisionali dal punto di vista delle opinioni pubbliche dei paesi membri. Inoltre, il voto a maggioranza qualificata è stato esteso solo a settori di importanza minore, tranne quello commerciale (anche qui peraltro con significative eccezioni).

Anche le decisioni prese a Nizza in merito alla composizione della Commissione e del Parlamento europeo tendono ad appesantire, anziché snellire, l'apparato istituzionale. E' significativo tuttavia, che il ruolo della Commissione e quello del Parlamento europeo siano stati ulteriormente rafforzati.

A Nizza i Quindici avevano concordato che “con la ratifica del trattato di Nizza, l'Unione Europea avrà completato i cambiamenti istituzionali necessari per l'adesione dei nuovi stati membri”. E' tuttavia apparso ben presto evidente che il pacchetto di riforme approvate a Nizza era ben lungi dall'assicurare un adeguato funzionamento delle istituzioni in un'Unione allargata. Sotto questo profilo, la decisione principale adottata a Nizza è stata in realtà quella di convocare una nuova conferenza

intergovernativa per affrontare i problemi istituzionali irrisolti, facendola precedere da un “più approfondito e ampio dibattito sul futuro dell’Unione Europea”. Nei mesi successivi si è venuto formando un ampio consenso attorno all’idea che la nuova conferenza intergovernativa dovesse essere preceduta da un Convenzione composta dai rappresentanti dei governi, delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali sul modello di quella che ha elaborato la Carta dei Diritti Fondamentali poi proclamata a Nizza.

Al Vertice di Laeken ha prevalso la linea di assegnare alla Convenzione un’agenda molto ampia che va ben al di là dei quattro punti esplicitamente menzionati nella Dichiarazione di Nizza (ruolo dei Parlamenti nazionali, semplificazione dei trattati, status della Carta dei diritti fondamentali, divisione delle competenze tra l’Unione e gli Stati membri). Fra i quesiti su cui il Vertice ha chiamato la Convenzione a pronunciarsi ne figurano diversi che chiamano in causa, più o meno direttamente, il ruolo e i poteri delle varie istituzioni dell’Unione.

Questa scelta riflette la crescente consapevolezza dello stretto legame fra i vari capitoli della riforma dell’Unione e dunque della difficoltà, pratica ancor prima che teorica, insita nel tentativo di ritagliare artificialmente delle aree limitate su cui concentrare lo sforzo di revisione e di adattamento.

Il dibattito svoltosi dopo Nizza è in effetti servito a mettere in luce le profonde implicazioni che l’una o l’altra scelta in merito alle quattro aree indicate a Nizza avrebbe sulla configurazione generale dell’Unione e in particolare, sui suoi equilibri istituzionali. E’ apparso sempre più chiaro ad esempio che il problema di un rafforzato ruolo dei parlamenti nazionali non poteva essere affrontato separatamente da quello dell’evoluzione della distribuzione dei poteri all’interno del triangolo istituzionale Consiglio dei ministri-Commissione- Parlamento europeo. Analogamente ogni ipotesi di divisione delle competenze tra l’Unione e gli Stati membri sostanzialmente diversa dall’attuale ha effetti sugli assetti istituzionali che devono essere attentamente valutati e possono richiedere ulteriori adattamenti. Lo stesso obiettivo della semplificazione dei trattati è difficile possa realizzarsi, come previsto dalla Dichiarazione di Nizza, “senza modificarne il significato”, cioè a diritto costante. Analogamente, l’indicazione contenuta nella Dichiarazione di Nizza circa la necessità di rafforzare “la legittimità democratica e la trasparenza dell’Unione e delle sue istituzioni” mal si conciliava con la pretesa di circoscrivere il dibattito a quattro soli temi, per quanto importanti.

A Laeken sono state assunte alcune decisioni riguardanti la Convenzione che fanno sperare che essa possa effettivamente dare un impulso sostanziale al rinnovamento istituzionale dell’Unione: l’ampio spettro di istituzioni e di orientamenti politici che vi sono rappresentati; la nomina di tre personalità dal solido background europeista alla presidenza e alle due vicepresidenze; la facoltà di sottoporre alla conferenza intergovernativa sia proposte attorno cui si registra un consenso, sia opzioni alternative, il che attenua, anche se non elimina, il rischio che si punti, ancora una volta, solo al minimo comune denominatore tra le varie posizioni. Per quanto riguarda più specificatamente l’allargamento, è importante che si sia assicurata ai paesi candidati il diritto ad essere rappresentati alla Convenzione da delegazioni dello stesso

tipo di quelle dei paesi membri e di partecipare alle deliberazioni, pur senza facoltà di veto su proposte che raccolgano il consenso di tutti gli Stati membri.

### **3. LE OPZIONI DI RIFORMA DELLE ISTITUZIONI**

#### ***3.1. Consiglio***

C'è una generale insoddisfazione per le modalità di funzionamento del Consiglio. Il processo decisionale che vi si svolge appare lento e farraginoso. Un crescente numero di problemi anche di natura operativa viene affrontato a livello di Consiglio europeo, cioè dei capi di Stato e di governo, laddove a questi ultimi spetterebbe piuttosto il compito di definire le linee guida generali dell'azione dell'Unione. Manca un adeguato coordinamento tra le varie formazioni del Consiglio.

Nel caso del Consiglio Europeo l'esigenza più avvertita è anzi quella di riaffermare il suo originario ruolo di organo che definisce le scelte strategiche generali. Nella prassi esso è invece diventato sempre più il luogo di decisione di tutte le materie più importanti, il che, in molti casi, tende a rallentare, anziché facilitare, il processo decisionale. Si è inoltre verificata una proliferazione delle formazioni specializzate del Consiglio dei ministri che ha reso ancora meno trasparente la procedura decisionale e complicato il coordinamento delle politiche. In effetti, sono state di recente introdotte alcune misure di riforma delle modalità di funzionamento del Consiglio, che, non richiedendo una modifica dei trattati, potevano essere adottate parallelamente al processo costituente avviato a Laeken. Il Consiglio europeo di Siviglia (21-22 giugno 2002) ha stabilito una più netta distinzione tra le attività del Consiglio finalizzate al coordinamento generale dell'Unione e quelle riguardanti la sua azione esterna. Tuttavia, entrambi questi settori di attività continuano ad essere svolte da un unico organismo che è stato ridenominato Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" (prima semplicemente "Affari generali"). A Siviglia si è inoltre decisa una riorganizzazione delle formazioni specializzate del Consiglio attraverso un accorpamento funzionale di altre aree. E' stata invece per ora bocciata l'idea di creare un Consiglio distinto per la politica estera che, se accolta, avrebbe potuto contribuire a dare maggiore efficacia all'azione internazionale dell'Unione. Altre proposte più innovative, come quella, avanzata fra gli altri dal Commissario europeo Michael Barnier, che ciascun governo nomini un ministro degli Affari Europei che risieda permanentemente a Bruxelles non hanno finora trovato il necessario consenso.

Per accrescere l'efficienza del Consiglio e soprattutto renderne più trasparente il funzionamento sarebbe essenziale distinguere più nettamente le funzioni legislative da quelle esecutive. Si è così fatta strada l'ipotesi, espressamente menzionata nella Dichiarazione di Laeken, di formalizzare la distinzione tra le sessioni del Consiglio che vertono su decisioni legislative e quelle dedicate ai compiti esecutivi. Una simile riforma, verso cui si è cominciato a muovere il Consiglio Europeo di Siviglia, stabilendo l'apertura al pubblico delle sessioni del Consiglio quando esso agisce in codecisione con il Parlamento europeo, sarebbe in linea con l'idea avanzata anche da diversi leader europei di trasformare gradualmente il Consiglio in una Camera alta

(Senato) che, affiancandosi all'attuale Parlamento europeo, modificherebbe in senso bicamerale l'attuale sistema parlamentare dell'Unione. A tal fine sarebbe importante stabilire dei meccanismi che consentano un più frequente ricorso alla delega delle questioni più prettamente esecutive alla Commissione. In una sua risoluzione dell'aprile 2000 il Parlamento europeo ha proposto che venga tracciata una linea di demarcazione tra atti legislativi adottati dal Consiglio e atti amministrativi adottati dalla Commissione. E' da sottolineare che diversi membri della Convenzione appoggiano l'idea di una trasformazione del Consiglio in un organo con compiti prevalentemente o esclusivamente legislativi. Secondo una parte di coloro che appoggiano tale proposta, Consiglio e Parlamento europeo dovrebbero partecipare pariteticamente al processo legislativo.

Vi è inoltre un'ampia convergenza sulla necessità che per accrescere la trasparenza del processo decisionale nonché del dibattito che si svolgono in seno al Consiglio venga assicurato ai cittadini dell'Unione un maggiore accesso ai documenti che vi vengono discussi e approvati.

Al di là di queste misure di ristrutturazione e di riorganizzazione, resta fondamentale, per migliorare l'efficienza del processo decisionale, un'ulteriore estensione delle votazioni a maggioranza qualificata. Con un aumento consistente del numero dei paesi membri quale quello che si prospetta con la nuova fase dell'allargamento, il mantenimento della regola dell'unanimità su una serie di aree cruciali per il futuro sviluppo dell'integrazione potrebbe facilmente portare a una paralisi decisionale. L'adozione della votazione a maggioranza qualificata costituisce di per sé un potente incentivo al superamento delle pregiudiziali nazionali anche se non vi si fa concretamente ricorso. Un obiettivo fondamentale è l'estensione delle votazioni a maggioranza a tutte le questioni rientranti nel primo pilastro, quello comunitario, in particolare quelle relative alle politiche fiscali e sociali. Ma un'analoga esigenza si pone anche per gli altri due pilastri - politica estera e di sicurezza europea e giustizia e affari interni - la cui importanza è cresciuta considerevolmente negli ultimi anni e che non possono pertanto rischiare di essere paralizzati dal potere di veto di singoli Stati. E' opportuno infine che il voto a maggioranza qualificata si applichi a tutte le decisioni riguardanti le nomine istituzionali (progressi significativi in questa direzione sono stati realizzati al Vertice di Nizza). La regola del consenso andrebbe di conseguenza limitata alle sole decisioni di carattere costituzionale.

Tuttavia, anche un'estensione generalizzata della votazione a maggioranza qualificata sarebbe probabilmente insufficiente a garantire un più spedito processo decisionale se non fosse accompagnata da una revisione del meccanismo approvato a Nizza per la definizione della maggioranza qualificata che favorisce la formazione di minoranze di blocco. Si tratta da un lato di operare una semplificazione del meccanismo - anche per venire incontro a non eludibili esigenze di trasparenza - dall'altro di abbassare la soglia della maggioranza qualificata. In seno alla Convenzione è in effetti emersa una forte spinta verso una semplificazione del sistema di voto a maggioranza qualificata. Una proposta che si è fatta strada è quella della cosiddetta maggioranza, in base alla quale sarebbe necessaria una maggioranza degli

Stati – a ciascuno dei quali verrebbe attribuito un voto – ma anche delle popolazioni (il che continuerebbe a garantire comunque un peso decisionale maggiore agli stati più grandi).

Una questione molto delicata è quella di una possibile revisione della Presidenza del Consiglio che, in base all'attuale trattato, gli Stati membri assumono per la durata di sei mesi. E' diffusa la convinzione che tale meccanismo, che già oggi appare assai poco rispondente alle crescenti esigenze di continuità istituzionale legate all'ampliamento delle competenze dell'Unione, possa diventare uno dei principali elementi di debolezza di un'Unione allargata. Su questo argomento sono state avanzate numerose proposte di riforma. Le ipotesi più caute come il trasferimento di una parte dei compiti attuali della Presidenza, in particolare la preparazione dell'agenda, al Segretario Generale del Consiglio e alla Commissione, appaiono come meri palliativi. L'istituzione di presidenze multiple - che coinvolgerebbero cioè più stati membri - per periodi più lunghi degli attuali sei mesi rischierebbero di favorire la formazione di assi politici preferenziali, che potrebbero facilmente minare il quadro istituzionale comune. La proposta di limitare le competenze della Presidenza di turno alle sole funzioni di coordinamento e alla politica estera e di sicurezza, attribuendo le altre a presidenze di più lungo termine dei Consigli specializzati rischierebbe di accrescere ulteriormente la difficoltà del coordinamento. Più incisive e coerenti appaiono le proposte, avanzate da numerosi leader europei, che prevedono la sostituzione dell'attuale presidenza a rotazione con un presidente eletto per un periodo di durata pluriennale, che potrebbe coincidere, per esempio, con i cinque anni del mandato del Parlamento europeo. Fermo restando che questo presidente con mandato pluriennale verrebbe eletto dal Consiglio, le due questioni chiave, peraltro strettamente collegate tra loro, riguardano i poteri che gli verrebbero attribuiti e i suoi rapporti con la Commissione. Quasi tutti i sostenitori della creazione di questa nuova figura istituzionale ritengono che ad essa dovrebbe essere attribuita, in via esclusiva, la rappresentanza esterna dell'Unione. Tuttavia, quanto ai rapporti con la Commissione, si confrontano due modelli: secondo quelli che difendono il metodo intergovernativo, la presidenza dovrebbe operare senza legami funzionali con la Commissione; secondo i sostenitori del metodo comunitario e di un rafforzamento del ruolo della Commissione, la presidenza per operare efficacemente soprattutto nel campo della politica estera, dovrebbe valersi delle capacità e delle risorse di cui dispone la Commissione, il che richiede un collegamento istituzionale più organico tra i due organi.

### *3.2 Commissione*

La Dichiarazione di Laeken menziona espressamente la possibilità di una revisione delle modalità di designazione del Presidente della Commissione, inclusa l'ipotesi di un'elezione diretta da parte dei cittadini dell'Unione.

L'elezione popolare diretta rafforzerebbe considerevolmente l'autorità del Presidente della Commissione, in particolare il suo potere negoziale nei confronti dei leader dei governi nazionali, ma potrebbe determinare seri squilibri negli assetti istituzionali. Il Presidente della Commissione potrebbe trovarsi ad essere investito di

un ruolo politico per esercitare il quale gli mancherebbero i poteri necessari, il che comprometterebbe ben presto la sua credibilità di fronte all'opinione pubblica. La legittimità del sistema ne risulterebbe ulteriormente erosa. Inoltre, con un Presidente eletto a suffragio popolare diretto, la Commissione acquisirebbe inevitabilmente un profilo politico più marcato. Ciò non sarebbe facilmente compatibile con i suoi compiti di controllo del rispetto dei trattati e di mediazione tra le diverse istanze nazionali.

Si può tuttavia immaginare una revisione dell'attuale procedura di nomina del Presidente della Commissione che dia maggior rilievo al ruolo del Parlamento Europeo. In base al trattato di Nizza il Presidente è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata e deve successivamente ricevere l'approvazione del PE. Da più parti si è proposto che la nomina del Presidente venga prima effettuata dal Parlamento europeo, con maggioranza semplice o qualificata -il che equivarrebbe a un'investitura popolare indiretta - e venga poi eventualmente sottoposta all'approvazione del Consiglio europeo con un voto a maggioranza qualificata. Sarebbe auspicabile che il voto del Parlamento fosse preceduto da una designazione di un candidato alla Presidenza da parte di ciascun partito o raggruppamento politico europeo che partecipa alle elezioni del parlamento europeo.

Non meno fondamentale è che vengano accresciuti i poteri del Presidente all'interno della Commissione. Una proposta radicale prevede la facoltà del Presidente di scegliere in piena autonomia i membri della Commissione. Una simile riforma sarebbe coerente con un'eventuale scelta di procedere a una drastica riduzione dell'attuale numero dei commissari. Così si rischierebbe però di compromettere il ruolo della Commissione come organo nel quale trovano espressione diverse istanze nazionali e che, in quanto tale, è in grado di promuovere sintesi e compromessi politici. Un'alternativa più realistica è il rafforzamento delle prerogative del Presidente nel processo di nomina e selezione dei commissari. Laddove, in base al trattato di Nizza, questo processo avviene sulla base delle proposte sottoposte dagli stati membri, priorità potrebbe essere data alle proposte del Presidente, pur conservando il Consiglio un potere finale di selezione. Si potrebbe inoltre prevedere che il Presidente, al contrario di quanto previsto attualmente, possa decidere le dimissioni di un commissario anche senza previa approvazione del collegio come previsto attualmente.

Del tutto inadeguate, come già accennato, appaiono le decisioni prese a Nizza in merito alla composizione della Commissione. Si è stabilito, in particolare, che la questione del numero dei commissari verrà riesaminata solo quando l'Unione raggiungerà i 27 membri (fino allora ciascuno stato continuerà ad avere diritto a un commissario). La Commissione rischia così, a seguito dell'allargamento, di diventare un organo sempre più pletorico e difficile da governare. Sarebbe di gran lunga preferibile che il problema venisse affrontato nel contesto della prossima Convenzione e della successiva Conferenza intergovernativa senza aspettare di raggiungere la soglia faticosa dei 27 membri. D'altronde a Nizza si è concordato che, da un certo momento in poi, il numero dei commissari dovrà essere inferiore a quello degli stati membri e che a tal fine dovrà essere elaborato un sistema di rotazione che assicuri che tutti gli Stati membri siano trattati su un piede di parità. Uno dei compiti della Convenzione

potrebbe essere quello di mettere a punto un tale sistema tenendo conto dei vari modelli che sono stati elaborati specie nel corso degli ultimi anni. Potrebbe essere fissati, in particolare, alcuni criteri di garanzia, come quello, suggerito dal Parlamento europeo, in base al quale la Commissione includerebbe un cittadino di ogni Stato membro almeno ogni due mandati.

Alla Convenzione sono state avanzate numerose proposte miranti a un'estensione delle competenze della Commissione. Il deputato europeo Andrew Duff e il vicepresidente della Convenzione Giuliano Amato hanno proposto in particolare che le varie formazioni del Consiglio dei ministri siano presiedute dal Presidente o da membri della Commissione.

### *3.3. Parlamento Europeo*

E' essenziale che, parallelamente a un'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, venga esteso il potere di codecisione del Parlamento europeo a tutte le materie rientranti nel primo pilastro. Inoltre, anche in vista del superamento della divisione in pilastri – un'ipotesi che ha guadagnato terreno in seno alla Convenzione - dovrebbe essere conferita al Parlamento europeo una maggiore facoltà di intervento sui temi della politica estera e degli affari interni.

Andrebbero anche riconsiderate le decisioni adottate al Vertice di Nizza in merito alla composizione del Parlamento europeo. La scelta di superare il tetto dei 700 parlamentari che era stato fissato a Amsterdam – si è stabilito che con 27 Stati i membri del Parlamento saliranno a 732 – va nella direzione opposta a quello dello snellimento dell'apparato istituzionale. Inoltre, si è decisa un'allocazione dei seggi sfavorevole ai nuovi stati membri, violando il principio che la rappresentanza nazionale nel Parlamento deve essere proporzionale alle dimensioni demografiche. Specialmente quest'ultima decisione appare politicamente insostenibile e andrebbe pertanto modificata al più presto.

Un altro problema cruciale che sarà oggetto del dibattito in seno alla Convenzione è il sistema di elezione dei membri del Parlamento europeo. Raccogliendo sollecitazioni provenienti da più parti, la Dichiarazione di Laeken ipotizza l'istituzione di una circoscrizione elettorale europea che potrebbe affiancarsi alle circoscrizioni nazionali. E' quanto aveva proposto lo stesso Parlamento Europeo in una risoluzione dell'aprile 2000, nella quale si suggeriva, fra l'altro, che a ogni elettore fossero attribuiti due suffragi: uno per le liste nazionali, l'altro per le liste europee; e che queste ultime includessero almeno un cittadino per ogni Stato membro. Resta poi sul tavolo l'ipotesi di adottare una procedura uniforme anche per l'elezione dei membri del parlamento nelle circoscrizioni nazionali. Più in generale, sembra delinearsi un ampio consenso sulla necessità di un rafforzamento del ruolo dei partiti politici europei da attuarsi sia attraverso modifiche del sistema elettorale che attraverso un formale riconoscimento delle loro funzioni all'interno dei trattati.

### *3.4. Ruolo dei Parlamenti nazionali*

Fra i compiti primari della Convenzione rientra la definizione di proposte atte a

rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali, uno dei quattro punti che erano già stati enunciati come prioritari a Nizza.

Sono state a tal fine formulate diverse ipotesi di riforma. La più radicale, quella di istituire una seconda camera a livello europeo che rappresenti i parlamenti nazionali - avanzata fra gli altri dal ministro degli Esteri Joshka Fischer e dal premier britannico Tony Blair - non ha incontrato grande favore. Al di là dell'opposizione espressa al riguardo dal Parlamento europeo che, in quanto organo eletto a suffragio diretto, rimane l'unica autentica incarnazione del principio della democrazia sovranazionale, è diffusa la percezione che un nuovo organo parlamentare composto dai membri dei singoli parlamenti nazionali avrebbe difficoltà a funzionare e che in ogni caso la sua istituzione si tradurrebbe in un'ulteriore complicazione del già macchinoso processo decisionale dell'Unione.

In realtà la discussione tende a concentrarsi sulle opzioni miranti al rafforzamento degli attuali meccanismi di cooperazione interparlamentare che già hanno consentito di accrescere in misura significativa la capacità di scambio e di elaborazione comune dei parlamenti nazionali sulle politiche dell'Unione. In particolare, sembra esservi un generale accordo sul rafforzamento e l'istituzionalizzazione della Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari (Cosac), che oggi si riunisce appena due volte l'anno, ma potrebbe in futuro divenire un forum regolare non solo per l'identificazione e l'adozione generalizzata di più efficaci procedure di controllo parlamentare sulle politiche europee dei governi nazionali, ma anche per l'elaborazione da parte dei parlamenti nazionali di proposte comuni sui vari temi di politica europea.

Altro tema centrale affrontato dalla Convenzione è il rafforzamento della cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. La grande maggioranza degli intervenuti ha auspicato un accordo interparlamentare che consenta una cooperazione sistematica in particolare in aree come la politica estera e di difesa che non rientrano nella competenza del Parlamento europeo.

Inoltre, come già accennato, un vasto settore della Convenzione si è pronunciato in favore dell'attribuzione ai parlamenti nazionali di un ruolo di primo piano nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Un'ipotesi è quella di conferire ai parlamenti nazionali la facoltà di presentare ricorso alla Corte di Giustizia europea contro l'adozione di una norma che sia ritenuta in contrasto con tale principio in modo da poterne bloccare l'entrata in vigore.

### *3.5 Meccanismi di revisione dei trattati*

Durante i primi mesi di lavoro della Convenzione vari esperti e leader politici hanno proposto che i suoi risultati - o comunque quelli della successiva conferenza intergovernativa - fossero sottoposti ad approvazione popolare tramite la convocazione di un apposito referendum fra i tutti i cittadini europei. Quest'idea è stata tuttavia scartata vista l'impossibilità di adottare una procedura di ratifica dei trattati diversa dall'attuale - che prevede il consenso di tutti gli stati membri "conformemente alle loro rispettive norme costituzionali" - prima di avere modificato

le relative disposizioni nei trattati stessi. Sarebbe stato possibile organizzare un referendum di natura meramente consultiva, ma, anche ipotizzando un accordo sulle sue modalità di effettuazione, ciò avrebbe comportato da un lato un allungamento abnorme dei tempi della riforma - mentre un obiettivo condiviso è che la si completi prima dell'allargamento - dall'altro una mobilitazione senza precedenti dell'elettorato europeo senza la garanzia di un'efficacia del verdetto popolare.

Resta tuttavia il problema di rivedere una procedura che subordina l'entrata in vigore di un nuovo trattato o di emendamenti ai trattati alla ratifica di tutti gli Stati membri. E' questa anzi una disposizione che in un'Unione allargata a altri 10 membri - ciascuno dei quali avrebbe diritto di veto su ogni cambiamento dei trattati - potrebbe impedire ogni ulteriore evoluzione costituzionale dell'Unione.

Negli ultimi mesi si è manifestata in seno alla Convenzione una crescente consapevolezza della rilevanza di questo problema per il futuro dell'Unione. L'eventuale bocciatura del trattato di Nizza da parte dell'elettorato irlandese il 19 ottobre - che avrebbe come effetto immediato, fra altro, il rinvio dell'allargamento - renderebbe ancora più evidente l'inadeguatezza della norma che assegna un potere di veto su qualsiasi modifica costituzionale a ogni singolo stato.

Alla Convenzione sono state avanzate diverse proposte sull'argomento. Sono stati in particolare suggeriti meccanismi di ratifica delle modifiche dei trattati che coinvolgono, oltre al Consiglio, il Parlamento Europeo e i cittadini europei attraverso un referendum, senza dover necessariamente passare, come accade attualmente, per il consenso di tutti i parlamenti nazionali o, laddove le costituzioni degli stati lo richiedano, dei singoli elettorati nazionali. Il deputato europeo Andrew Duff ha proposto che singoli emendamenti alla futura Costituzione possano essere sottoposti a una Convenzione con una composizione analoga a quella che sta operando attualmente. In generale si avverte la necessità di semplificare le procedure di ratifica qualora si tratti non di un nuovo trattato ma di singoli emendamenti a quelli esistenti. Altre proposte vanno nel senso di un ampliamento dei soggetti istituzionali che possono presentare proposte di modifica dei trattati. Quel che appare probabile, alla luce del dibattito attuale, è l'inserimento di nuove disposizioni riguardanti la fase di preparazione degli emendamenti. Una scelta naturale sarebbe quella di formalizzare il metodo della Convenzione, specie se quest'ultima dovesse produrre risultati all'altezza delle aspettative. Difficilmente si potrà prescindere in futuro da un pieno coinvolgimento sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali nella fase di elaborazione di nuovi testi con rilevanza costituzionale. Infine, secondo alcuni esperti, tra cui il vicepresidente Amato, bisognerebbe inserire nel nuovo trattato costituzionale una clausola che permetta a ogni Stato membro di ritirarsi dall'Unione Europea. Questo diritto di recesso potrebbe, a parere dei proponenti, scoraggiare gli Stati membri a usare il diritto di veto e responsabilizzare gli elettorati nazionali cui potrebbe essere prospettata la scelta tra l'adesione alle proposte di riforma che raccolgono un ampio consenso e il ritiro dall'Unione.