

Doc. XVI
n. 9

RELAZIONE

DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE TAPPARO)

SU

**LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA E RIFORMA
DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 20 MAGGIO 1999

ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, a conclusione di una procedura d'esame della materia, svolta nelle sedute del 12 novembre 1998, 4 e 18 febbraio, 11 marzo, 7 e 29 aprile 1999

ONOREVOLI SENATORI. - I problemi istituzionali che sono stati lasciati insoluti dal Trattato di Amsterdam, da un lato, e l'esigenza di un maggiore avvicinamento dei cittadini alla costruzione europea, di cui si fanno interpreti i loro rappresentanti eletti, dall'altro, hanno indotto i Parlamenti a sollecitare un loro più attivo coinvolgimento nel processo di revisione del quadro istituzionale dell'Unione europea non solo in vista del suo allargamento ma anche per accrescere la sua legittimazione democratica.

Istituzioni e Trattati dell'Unione: il dibattito politico in corso

1. Al riguardo, alla firma del Trattato di Amsterdam è seguita una serie di iniziative - nei cui confronti la Germania ha recentemente manifestato il proprio interesse - assunte dal Parlamento europeo e dai Parlamenti di Francia, Belgio e Italia, Paesi firmatari di una dichiarazione sulle riforme istituzionali allegata al Trattato, e dal Parlamento austriaco, che sono state realizzate parallelamente alla preparazione del Vertice informale dei Capi di Stato e di Governo, che si è tenuto il 24 e 25 ottobre 1998 a Pörschach, e del Consiglio europeo di Vienna, dell'11 e 12 dicembre 1998.

Alla luce del dibattito che si è andato sviluppando nei vari Parlamenti nazionali e nelle istituzioni comunitarie, dopo il Trattato di Amsterdam, sulle ulteriori riforme istituzionali che si rendono necessarie nella prospettiva dell'ampliamento e per riavvicinare i cittadini all'Europa, uno degli aspetti al centro dell'attenzione è costituito da tre nodi fondamentali rimasti irrisolti. Si tratta di un gruppo di questioni lasciate aperte dal Trattato di Amsterdam: revisione della

composizione della Commissione europea, revisione della ponderazione del voto nel Consiglio ed estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio stesso.

2. Tali questioni sono anche richiamate nel Protocollo sulle istituzioni allegato al Trattato di Amsterdam, che prevede che alla data del primo allargamento la Commissione sarà composta da un cittadino per ciascuno Stato membro a condizione che entro tale data sia stato modificato il sistema di ponderazione del voto nel Consiglio contemplando, inoltre, una compensazione per quei Paesi che rinunceranno a nominare un secondo membro nella Commissione. Il protocollo prevede anche la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti. Al Trattato figura altresì allegata la dichiarazione sopra citata firmata da Belgio, Francia e Italia, che rileva come i risultati della Conferenza intergovernativa, non da molto conclusa, non rispondano alla necessità di progressi sostanziali sulla via del rafforzamento delle istituzioni. Gli stessi Stati nella Dichiarazione affermano la loro determinazione a dare seguito al citato Protocollo sulle istituzioni, sottolineando l'esigenza di procedere anche ad un'estensione significativa del ricorso al voto a maggioranza qualificata.

3. Nella Conferenza di Vienna dei Presidenti dei Parlamenti sono stati altresì trasmessi - con decisione assunta al termine della riunione dei Presidenti delle Commissioni specializzate negli affari comunitari dei Parlamenti dell'Unione europea e della Commissione Affari istituzionali del Parlamento europeo, che si è tenuta a Roma su iniziativa della Camera dei deputati lo scorso 6 novembre - un progetto di appello ela-

borato dal Parlamento belga, concernente le riforme istituzionali e rivolto ai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, e un documento elaborato dal presidente Ruberti, concernente una proposta per dare concreta applicazione al principio di sussidiarietà riconoscendo alla Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) il compito di svolgere un esame preliminare del programma legislativo annuale della Commissione europea e di valutare la relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

La Conferenza di Vienna, i cui lavori sono stati introdotti dalla relazione del Presidente della Camera dei deputati belga, Langendries, ha discusso in particolare le varie ipotesi in ordine alle riforme istituzionali indispensabili per evitare una paralisi dell'Unione europea nella prospettiva del suo ampliamento: estensione generalizzata del voto a maggioranza nel Consiglio, salvo talune materie più sensibili, revisione dei criteri di ponderazione del voto nel Consiglio e contestuale ridefinizione della composizione della Commissione europea.

4. Secondo opinioni, emerse sia alla Conferenza dei Presidenti che nella Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari, tenutasi a Vienna lo scorso novembre, i tre nodi fondamentali sopra indicati - benché condizione indispensabile per evitare la paralisi nella prospettiva di un'Unione europea composta da 27 Stati membri - non costituiscono elementi sufficienti a garantire il riavvicinamento dei cittadini alla costruzione europea e il rafforzamento della legittimità democratica di tale costruzione. A tale proposito si ritiene necessario procedere con decisione nel senso di un ulteriore rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, del consolidamento di una vera e propria politica estera e di sicurezza comune, che sia dotata anche di una comune difesa attraverso il definitivo assorbimento dell'UEO nell'Unione europea, e del rafforzamento dello spazio di circolazione e di sicurezza comune, attraverso

l'accelerazione dell'applicazione delle norme e dei principi comunitari al settore della cooperazione giudiziaria e negli affari interni. Un rafforzamento sostanziale della legittimità democratica è connesso, in particolare, alla realizzazione di una vera ed efficace politica economica e fiscale comune, che, con opportuna gradualità, riequilibri, sul versante politico, quell'integrazione monetaria che appare eccessivamente sbilanciata sul versante burocratico e finanziario, ed infine, alla capacità di esprimere politiche per l'occupazione sufficientemente integrate, capaci tuttavia di porre il problema tra le priorità fondamentali della politica dell'Unione.

5. Nel quadro di tale dibattito il Vice Presidente del Senato Rognoni ha ricordato a Vienna la mozione del Senato per l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea ed ha lanciato la proposta di svolgere *referendum* su scala europea per riavvicinare l'Europa ai cittadini. Il Presidente Violante ha illustrato la proposta citata sulla sussidiarietà presentata dal Presidente della XIV Commissione, Ruberti, alla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari europei lo scorso 6 novembre.

A Vienna, peraltro, è emersa una generale contrarietà in merito a talune proposte espone nella relazione del Presidente Langendries: svolgimento di una Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti ogni semestre in concomitanza con le riunioni del Consiglio europeo, sincronizzazione dei lavori delle Assemblee nazionali con gli impegni interparlamentari attraverso l'introduzione di una pausa settimanale dei lavori parlamentari ogni mese. La maggior parte dei Parlamenti, inoltre, condivide l'opinione che lo sviluppo della cooperazione fra i Parlamenti nazionali non deve configurare in ogni modo l'istituzione di una nuova «Camera» europea, che nell'attuale assetto dei poteri legislativi, aggiungendosi al Consiglio dei ministri, che già rappresenta gli Stati membri, e al Parlamento europeo, non comporterebbe altro

che un indebolimento del ruolo di quest'ultimo.

Tali questioni sono state deferite dalla Conferenza di Vienna alla prossima Conferenza dei Presidenti, che si terrà a Lisbona nel mese di maggio ed in occasione della quale saranno esaminati, tra gli altri, i temi della globalizzazione, della libertà di informazione, della semplificazione legislativa e, sulla base delle conclusioni di un Gruppo di lavoro costituito su proposta del Senato, lo stesso ruolo della Conferenza dei Presidenti nell'ambito della cooperazione interparlamentare.

6. Dopo il completamento del processo di ratifica del Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1° maggio, è lecito inoltre attendersi che la Commissione europea accolga l'invito rivolto dal Parlamento europeo, con la risoluzione del 22 ottobre 1998, a presentare una proposta di modifica dei Trattati. Tale documento potrebbe includere, come proposto dallo stesso Parlamento europeo, una dichiarazione sui diritti dei cittadini europei.

Sarà in grado il prossimo Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) di definire un'agenda di interventi adeguati sui nodi istituzionali lasciati irrisolti dal Trattato di Amsterdam? Questa tappa, in cui l'urgenza è accentuata dall'insufficienza del ruolo dell'Unione europea nella crisi e guerra del Kosovo, non può essere elusa senza compromettere le prospettive non solo dell'allargamento ma anche della riduzione del *deficit* di democrazia dell'Unione.

I limiti della legittimità democratica delle istituzioni dell'Unione europea

7. Pare opportuno evidenziare che solamente nella seconda metà di questo decennio sono emersi con rilievo i limiti del livello di democrazia nel sistema istituzionale dell'Unione europea.

Il problema dell'insufficiente grado di legittimità democratica delle istituzioni europee, il cosiddetto «*deficit* di democrazia», è

stato spesso lasciato in ombra con formule e auspici vaghi quali «essere vicini ai cittadini e poter contare sulla loro adesione» oppure «garantire che nella futura Europa le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini».

Che i meccanismi organizzativi e decisionali posti in essere dall'Unione europea appaiano assai centralistici e burocratici viene riconosciuto da tempo, con denunce di vario tipo, che, però, in certi casi, sono influenzate da interessi a livello nazionale tesi a recuperare spazi di iniziativa e potere. Anche di fronte a questi rischi, se non si opererà in tempi brevi per il superamento del «*deficit* di democrazia» dell'Unione, la tendenza fisiologica di talune istituzioni europee ad allontanarsi dai cittadini e dai loro problemi quotidiani, genereranno inevitabilmente reazioni che rallenteranno il processo di unificazione europea.

8. Non pare che il principio di sussidiarietà, anche se si riuscisse ad attuarlo in modo completo, possa risolvere i limiti di democraticità nella formazione delle decisioni e nella loro gestione da parte dell'Unione europea. I ripetuti auspici, al riguardo, espressi nei vari Consigli dei ministri non vedono poi atti concreti adeguati. Si possono ricordare le conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff, del giugno 1998, che hanno evidenziato, ancora una volta, il problema: «è necessario avvicinare l'Unione europea ai cittadini ... potenziare la legittimità democratica e tradurre la sussidiarietà in realtà».

9. Con l'introduzione dell'euro, il 1° gennaio di quest'anno, si è accresciuta la consapevolezza che è inaccettabile che l'unione economica e monetaria (UEM) continui ad andare ad una velocità molto più elevata dell'unione politica. A questo proposito il Parlamento europeo, nella risoluzione sul Trattato di Amsterdam del 19 novembre 1997, ha ribadito che «lo sviluppo politico dell'Unione tramite il Trattato di Amsterdam è troppo limitato per poter accompagnare efficacemente l'UEM» e che «devono essere riconsiderati i suoi aspetti istituzio-

nali, in particolare il suo controllo democratico» ed ancora «ogni nuova tappa verso l'integrazione europea deve accrescere la qualità democratica dell'Unione ed essere essa stessa legittimata sul piano democratico». Tuttavia la risoluzione del Parlamento europeo confida che il superamento del «deficit di democrazia» stia tutto nell'ambito delle riforme istituzionali; infatti «deplora la mancanza nel Trattato di Amsterdam delle riforme istituzionali che sono necessarie per un funzionamento efficace e democratico dell'Europa ampliata».

10. Una preoccupazione ancora più marcata e una maggiore consapevolezza è stata espressa nella risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 1998, in vista del Vertice di Pörtschach in Austria; infatti la risoluzione approvata recita «considerando che il sostegno dei cittadini europei può essere ottenuto anche in futuro soltanto se la costruzione europea sarà perseguita nella trasparenza dei poteri e delle responsabilità e se offrirà ai cittadini dei diritti diretti e reali in uno spazio europeo di libertà e di sicurezza». Ma al di là delle enunciazioni generali in tale documento si dice in modo esplicito rispetto al passato, anche recente, che «il controllo democratico della politica economica e monetaria costituiscono uno degli obiettivi della riforma istituzionale», come a dire che il Trattato di Amsterdam non è solo ingegneria istituzionale e organizzativa.

11. Tuttavia è nell'articolazione del sistema dei poteri e dei suoi pesi e contrappesi nelle istituzioni dell'Unione che emerge un insufficiente equilibrio di sistema, non sufficientemente modificabile dalle proposte che emergono in questi ultimi tempi. Infatti, se viene formalmente riconosciuto che «il controllo democratico delle istanze nazionali» viene esercitato dai Parlamenti degli Stati membri e che tali assemblee sono parte integrante del sistema democratico dell'Unione, appare non precisa l'interrelazione tra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie. È vero che c'è sempre il rischio, o la tentazione, di una «rinaziona-

lizzazione delle politiche comunitarie», ma pare debole la soluzione di restare sostanzialmente all'auspicio, da parte dei vari soggetti dell'Unione, di una maggiore e sistematica cooperazione con i Parlamenti nazionali.

Se è decisamente importante la logica del Protocollo n. 13 allegato al Trattato di Amsterdam, che indica nel rapporto con i Parlamenti nazionali un elemento chiave per l'attuazione del principio di sussidiarietà - con la giusta preoccupazione che si arrivi anche al livello regionale nei rispettivi Paesi membri - insufficienti sono le considerazioni di fondo su come tali Parlamenti possano intervenire, e in che misura, nella fase ascendente di formazione della legislazione comunitaria.

12. In sostanza la ricerca di una maggiore legittimazione democratica resta tutta all'interno della funzionalità e dell'efficacia dell'azione dei diversi organismi dell'Unione europea quali: il Consiglio, la Commissione, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, il Comitato delle Regioni ed il Comitato economico e sociale. La conferma della sottovalutazione del problema del «deficit di democrazia» esistente nell'Unione è data dal fatto che, mentre la Commissione europea appare come l'organismo più esposto alla critica sotto l'aspetto delle carenze democratiche, non si manifesta un'adeguata consequenzialità per superare tale limite. La Commissione è un organismo composto da rappresentanti che non hanno alcun rapporto elettivo, dove l'interrelazione con i processi democratici risulta assai lontana, e che risponde del proprio operato con modalità troppo limitate nei confronti del Parlamento europeo ed anche, con caratteri e peso diversi, nei confronti dello stesso Consiglio. Certamente, un originale tipo di esecutivo nell'esperienza costituzionale internazionale. Malgrado tali limiti della Commissione se ne chiede la conferma della preminenza quale fattore di impulso politico, e non solo come garante del rispetto delle regole e dell'attuazione

delle grandi scelte politiche, nell'Unione europea; se ne ribadisce l'indipendenza e, soprattutto, si chiede l'ampliamento delle sue competenze politiche. Tutto questo in un quadro, per il Parlamento europeo, ancora troppo limitato per quanto riguarda le responsabilità legislative e di controllo così com'è disciplinato dal Trattato di Amsterdam. In sostanza, mentre l'operazione di applicazione della riforma istituzionale dovrebbe vedere una priorità nel potenziamento del Parlamento europeo o, tutt'al più, una contestualità, con il ruolo della Commissione, quest'ultima vede un'accelerazione nel rafforzamento delle proprie funzioni e un'esaltazione del proprio ruolo. Infatti è lo stesso Parlamento europeo, in una proposta di risoluzione del novembre 1998, che parla della «necessità di salvaguardare la Commissione come sede della promozione dell'interesse comunitario, come guardiana dei Trattati, come titolare del monopolio di iniziativa legislativa, implica il rafforzamento del concetto di indipendenza» relegando in una posizione troppo marginale la riaffermazione dell'esigenza di valorizzare il più possibile il proprio ruolo.

Solo la vicenda traumatica che ha portato recentemente alle dimissioni della Commissione presieduta da Santer ha dato risalto ai problemi istituzionali di ruolo e di legittimità democratica della Commissione. Appare sempre più inadeguata la tradizionale visione di considerare la Commissione un organo *super partes*, soprattutto nel momento in cui si dovrà incidere sugli equilibri finanziari in relazione ai quali i fondi strutturali dell'Agenda 2000 sono solo una componente del problema.

Occorre un approccio nuovo, un vero e proprio cambiamento di sistema, con l'obiettivo di massimizzare gli spazi di democrazia nei rapporti tra Commissione, Consiglio, Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e regioni e autonomie locali, derivanti questi ultimi dall'attuazione della sussidiarietà.

13. Dunque se è vero che la riforma istituzionale è importante per affrontare il

problema della legittimità democratica nell'Unione, essa non appare sufficiente a portare la soglia di tale legittimità ad un livello sufficientemente sicuro per recuperare buona parte del cosiddetto «*deficit* di democrazia», proprio perché nelle indicazioni istituzionali del Trattato di Amsterdam manca un'adeguata consapevolezza dei limiti democratici della Commissione, che genera burocraticismo e centralismo, dell'insufficiente ruolo del Parlamento europeo e della considerazione residuale del ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema di produzione legislativa dell'Unione. Ovviamente queste preoccupazioni hanno valore se si pone la necessità di una rappresentanza dei cittadini dell'Europa con rango adeguato rispetto alle rappresentanze dei Governi degli Stati membri dell'Unione.

14. In conclusione, la Giunta, considerando che:

appare evidente che una soluzione adeguata al problema del «*deficit* di democrazia» deve essere preceduta da una definitiva soluzione politica al tipo di Europa che si vuole avere: un'unione di Stati o una struttura federalistica;

la determinazione del modello definito di Unione europea appare ormai necessaria per passare dalla prevalente unità economica a quella più generale politica, tenendo conto che la guerra nell'*ex*-Iugoslavia mette in evidenza i limiti della sua operatività internazionale;

anche senza superare definitivamente questa mancanza di una scelta di fondo, l'allargamento dell'Unione pone forti problemi di rappresentanza e rappresentatività alle istituzioni, in particolare alla Commissione, e che, infatti, per quest'ultima si impongono soluzioni innovative, anche con l'allargamento previsto dall'Agenda 2000 e l'introduzione della figura dei vice commissari;

in questo contesto sarebbe molto importante l'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte del Parlamento

europeo oppure una «indicazione» del Presidente in occasione delle elezioni europee;

il Consiglio non è adeguatamente equilibrato sul piano della sua rappresentatività, tenendo conto che la ponderazione dei pesi degli Stati membri e la generalizzazione del voto a maggioranza potrebbero aprire problemi nel rapporto con i cittadini di quei Paesi che per la loro dimensione verrebbero potenzialmente a sentirsi non adeguatamente tutelati nei propri diritti ed interessi;

occorre evitare che nella ricerca di un maggiore grado di democraticità nelle istituzioni europee e, soprattutto, nella formazione delle decisioni e delle leggi prevalga una logica puramente formale;

ridurre il «*deficit* di democrazia» significa avere possibilità sostanziali per i cittadini, con un chiaro e direttamente percepito meccanismo di rappresentanza, di poter incidere concretamente nelle piccole e anche nelle grandi questioni, su temi quali, ad esempio, la sicurezza comune e le politiche per l'occupazione;

sui nodi suddetti, tenendo conto della situazione particolarmente problematica, è quindi opportuno che il Parlamento concentri nei prossimi mesi la propria attenzione, onde partecipare fattivamente alla ripresa del cammino della costruzione istituzionale europea;

maturi appaiono i tempi, salvo una soluzione «costituente», per l'inserimento nei trattati di principi costituzionali che enuncino i diritti fondamentali dei cittadini europei e i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione e che una dichiarazione solenne allegata ai Trattati non pare sufficiente a rispondere a questa esigenza, rilevante per l'unità politica dell'Europa;

propone di invitare il Governo a:

a) proseguire le iniziative volte a ridare slancio alle riforme istituzionali indispensabili per garantire l'operatività e l'efficacia dell'Unione nella prospettiva dell'allargamento; in particolare riguardo alla composizione della Commissione, alla riponderazione del voto nel Consiglio e all'estensione dell'applicazione del voto a maggioranza qualificata;

b) promuovere nell'ambito della prossima Conferenza intergovernativa l'adozione delle riforme istituzionali necessarie per riavvicinare anche sul piano formale l'Unione ai cittadini, attraverso l'inclusione nei Trattati di una sezione espressamente dedicata alla tutela dei diritti fondamentali, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo, soprattutto in relazione all'investitura democratica dell'Esecutivo, garantendo l'applicazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e trasparenza della legislazione comunitaria, anche attraverso la definizione della gerarchia delle fonti comunitarie, e modificando le norme sulla revisione dei Trattati in modo tale da prevedere un coinvolgimento più incisivo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali;

c) assicurare, nel corso del negoziato sulla revisione dei trattati, il consolidamento della legittimità sostanziale dell'Unione attraverso lo sviluppo della sua capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini europei, con particolare riferimento alla necessità di realizzare una efficace politica economica, fiscale ed occupazionale comune e una incisiva politica estera, di sicurezza e di difesa, anche attraverso uno specifico e sufficientemente rapido processo di integrazione tra l'Unione e l'UEO.

