Parlamento europeo

Nascita del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è l'istituzione sovranazionale democraticamente eletta del quadro istituzionale dell'Unione europea. Appare importante delinearne lo sviluppo storico, la dinamica dei poteri e l'evoluzione dei rapporti con le altre Istituzioni comunitarie.

Quando il 10 settembre 1952 si riunirono a Strasburgo per la prima volta, ospitati nei locali del Consiglio d'Europa, i 78 membri dell'assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio(CECA) designati dai Parlamenti nazionali dei sei paesi membri, la dimensione parlamentare sovranazionale entrò a far parte del processo di integrazione europea (Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). L'assemblea comune della CECA si era vista attribuire dal Trattato di Parigi del 1951 scarsi poteri, sostanzialmente un potere di controllo a posteriori sull'attività dell'Alta autorità. Indubbiamente la sua creazione rispondeva allo scopo di dare "un'anima" alla tecnocrazia istituita dalla CECA. L'impossibilità di ostacolare realmente il lavoro dell'Alta autorità, benché una mozione di sfiducia approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e dei membri che la componevano potesse costringere l'esecutivo alle dimissioni, ne limitava fortemente il ruolo.

Ciononostante, l'assemblea esercitò un controllo politico sull'Alta autorità, moltiplicò le sue sessioni, istituì Commissioni parlamentari, si organizzò in gruppi politici (v. Gruppi politici al Parlamento europeo), esercitò il diritto di interrogazione. Preparò in sostanza gli ulteriori sviluppi della costruzione europea sul piano parlamentare. Il tentativo di ispirazione federalista (v. Federalismo) di dare vita a una Comunità politica europea, sfruttando la strada aperta dal Trattato per la Comunità europea di difesa (CED, 1952-1954),

vide proprio l'assemblea comune, trasformata in "Assemblea ad hoc", elaborare il progetto di unione politica. La mancata ratifica francese del trattato CED fece tornare al gradualismo del metodo funzionalista (v. Funzionalismo), che portò nel marzo 1957 alla firma dei trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom).

L'assemblea parlamentare europea succedette all'assemblea comune e tenne il 20 marzo 1958 a Strasburgo la sua prima sessione. Essa nasceva come un organismo limitato nei suoi poteri, sia legislativi che di controllo. Secondo i Trattati di Roma, compito dell'assemblea parlamentare era solo quello di esprimere pareri (v. Parere), una consultazione non vincolante ma obbligatoria sul testo proposto dall'esecutivo, e il suo potere di controllo si esplicitava unicamente nella censura (v. Mozione di censura) nei confronti della Commissione europea, senza peraltro nessun potere relativamente alla nomina di una nuova Commissione. In materia di bilancio (v. Bilancio dell'Unione europea), inoltre, poteva esercitare solo un potere consultivo. Proprio per dotare l'assemblea di maggiori poteri, oltre che per cercare di democratizzare il sistema comunitario (v. Deficit democratico), dal marzo 1958 si cominciò a pensare alle elezioni dirette, previste dagli artt. 138 CEE, 108 Euratom, 21 CECA.

Nell'ottobre 1958 fu istituito un gruppo di lavoro, presieduto da Fernand Dehousse, che elaborò il primo "Progetto di Convenzione sull'elezione dell'assemblea parlamentare a suffragio universale e diretto", approvato dall'assemblea il 17 maggio 1960 e trasmesso il 20 giugno al Consiglio dei ministri. L'iniziativa incontrò subito l'ostilità del gollismo e del governo francese alle elezioni a suffragio diretto. Malgrado i tentativi dell'assemblea di indurre il Consiglio a deliberare sul progetto, non si giunse mai a un esame approfondito del testo a causa del persistere del disaccordo

francese (v. anche Francia). Il 30 marzo 1962, proprio per sottolineare il suo ruolo e la sua volontà politica, l'assemblea parlamentare assunse con una propria decisione la denominazione di Parlamento europeo (PE), dopo una lunga e faticosa contrattazione con il Consiglio. Il progressivo deterioramento della situazione politica nel corso degli anni sessanta a seguito delle iniziative del presidente francese Charles de Gaulle, che introdussero forti elementi intergovernativi nel processo integrativo europeo, tolse spazio a ogni possibilità di un rafforzamento dei poteri del PE (v. anche Cooperazione intergovernativa).

Tuttavia, l'ipotesi di un parlamento direttamente eletto non cessò mai di essere discussa e fu finalmente accolta al Vertice di Parigi del dicembre 1974, grazie al mutato atteggiamento del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing. Il PE fu invitato a riesaminare il progetto del 1960 e a elaborarne uno nuovo. Nel gennaio 1975 fu approvato dall'assemblea il progetto del socialista olandese Schelto Patijn. Superate le controversie insorte sul numero dei deputati – fissato in 410 – e sulla ripartizione dei seggi tra gli Stati membri, l'Atto approvato dal Consiglio dei ministri il 20 settembre 1976 fissò l'elezione a suffragio universale diretto per il 1978, spostata poi al giugno 1979 su richiesta inglese (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo).

I poteri

Per quanto attiene ai poteri, dalle scarse prerogative previste dai Trattati di Roma del 1957 il PE è passato ad assumere un crescente peso politico, a partire dalle facoltà riconosciutegli con i Trattati di Lussemburgo del 1970 e di Bruxelles del 1975 con un aumento dei poteri in materia di bilancio.

L'Atto unico europeo del 1986 ha rappresentato il primo sostanziale salto di qualità nelle attribuzioni dell'assemblea. L'Atto unico ha infatti conferito al PE nuovi

poteri: parere conforme per l'ammissione di nuovi Stati membri e l'approvazione degli accordi di associazione e di ogni accordo che comporti notevoli implicazioni per il bilancio; Procedura di cooperazione – potere di emendare decisioni (v. Decisione) del Consiglio se prese con votazione a maggioranza (v. Maggioranza qualificata) – in materie quali Libertà di stabilimento, misure di Armonizzazione (v. anche Normalizzazione; Ravvicinamento delle legislazioni; Semplificazione legislativa), mutuo riconoscimento di qualifiche, programmi di ricerca. Spettava comunque al Consiglio il potere finale di adottare l'atto. Con il Trattato di Maastricht del 1992 il PE ha acquisito, mediante la Procedura di codecisione legislativa per alcune materie del primo pilastro (v. Pilastri dell'Unione europea), il ruolo di colegislatore insieme al Consiglio nell'adozione degli atti comunitari. Indubbiamente è questo il principale risultato della riforma dei Trattati, poiché ponendo Parlamento e Consiglio su un piano di sostanziale parità ha dato all'assemblea un reale potere di influenzare le decisioni del Consiglio. Il Trattato di Maastricht, inoltre, ha riconosciuto al PE un'indiretta facoltà di iniziativa legislativa e il voto di investitura della Commissione, oltre a estendere a nuovi settori la Procedura di parere conforme. In base ad essa però il PE può respingere ma non emendare la proposta di atto formulata dalla Commissione e dal Consiglio.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha esteso il campo di applicazione della procedura di codecisione e ha introdotto un nuovo importante elemento di democratizzazione con l'approvazione preventiva da parte dell'assemblea della nomina del Presidente della Commissione europea, aumentando così il potere di controllo sull'esecutivo. A partire dalla nomina della nuova Commissione nel 1999, il presidente è sottoposto a due votazioni da parte del PE: sia al momento dell'approvazione della designazione, sia in quello successivo dell'approvazione *in toto* (presidente e Collegio dei commissari). Prima di questo voto i candidati commissari

vengono ascoltati dalle competenti commissioni parlamentari durante audizioni individuali, nel corso delle quali devono rispondere a questioni relative all'incarico che ricopriranno e alle modalità con cui intendono assolverlo. In questo modo il PE ha acquisito, sia pure in modo indiretto, una certa influenza anche nella nomina dei membri dell'esecutivo.

Con il Trattato di Nizza del 2001 si è avuto un ulteriore allargamento del campo di applicazione della codecisione, restringendo invece quello della cooperazione, riservata ad alcune decisioni relative all'Unione economica e monetaria. Inoltre, il parere conforme del PE è stato esteso all'instaurazione di una cooperazione rafforzata in un settore disciplinato dalla codecisione, e al caso in cui il Consiglio si accinga a constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro.

Di trattato in trattato, l'istituzione parlamentare europea è stata protagonista di una lenta, ma costante, ascesa. Il debole parlamento delle origini ha conquistato un crescente esercizio di una funzione legislativa. Tuttavia, il PE continua a sembrare un'istituzione incompiuta, molto più matura, ma ancora lontana dal punto di arrivo auspicato. Nel primo parlamento eletto a suffragio diretto, dotato di una nuova autorità, e cosciente delle sue responsabilità politiche, Altiero Spinelli cercò di accendere la scintilla che lo portasse a trasformarsi in assemblea costituente. I tentativi di costituzione europea approvati dal PE, dal primo progetto di trattato sull'Unione europea del 1984, scaturito dall'iniziativa di Spinelli, a quello di Fernand Herman del 1994, che non arrivò al voto in plenaria, non hanno avuto successo.

Benché si parli di "potere costituente" del PE, anche le vicende più recenti hanno confermato che questo resta saldamente nelle mani degli Stati, sia al momento delle Conferenze intergovernative che in quello della ratifica dei

trattati. Principale beneficiario dei cambiamenti istituzionali introdotti con il Trattato di Maastricht, il PE ha poi ottenuto che due suoi rappresentanti partecipassero come osservatori ai lavori delle conferenze intergovernative che hanno portato alla riforma dei Trattati di Amsterdam e di Nizza.

Non va dimenticato, tuttavia, che il PE può solo ratificare l'esito dei lavori della conferenza diplomatica tra i governi che negozia le riforme dei trattati. L'attività costituente dell'Unione europea appare un processo complesso, cui partecipano in forme diverse la Commissione, il Consiglio, i governi, e i parlamenti nazionali, oltre che in alcuni casi i popoli direttamente mediante referendum. Il sistema istituzionale dell'UE, d'altro canto, risulta molto diverso da quello degli Stati nazione, basato sulla divisione dei poteri e sulle forme di legittimazione proprie della democrazia rappresentativa. L'Unione infatti non dispone di un governo espressione del parlamento che detenga il potere esecutivo, né di partiti capaci di organizzare il consenso a livello europeo (v. Partiti politici europei).

Le elezioni dirette hanno dato alla democrazia parlamentare europea un nuovo volto, ma non hanno contribuito nella misura auspicata a stimolare e radicare nei cittadini europei il senso di appartenenza alla stessa Comunità. Dall'elezione europea ci si attendeva molto di più di quello che essa ha dimostrato in realtà di poter dare per il radicamento di una coscienza europeista.

D'altro canto, l'uso che è stato fatto dell'opportunità elettorale europea da parte dei partiti politici, e più in generale delle classi politiche nazionali, ha finito per "nazionalizzare" l'elezione europea (campagna elettorale e voto), con ciò impoverendo il significato dell'evento e la sua carica legittimante. Le elezioni europee sono elezioni nazionali di c.d. "secondo ordine". L'elettore premia o punisce il partito nazionale e non il gruppo partitico

europeo. L'attuale sistema partitico a livello europeo, d'altro canto, strutturato come confederazione di partiti nazionali autonomi non sembra in grado di prospettare all'elettore europeo questioni davvero rilevanti nell'arena politica europea. Per instaurare un legame più forte tra il PE e l'elettorato andrà necessariamente rafforzato il ruolo dei partiti europei. Le elezioni europee possono però avere anche effetti negativi sui gruppi parlamentari del PE, e di conseguenza sullo sviluppo delle federazioni partitiche transnazionali (v. Bardi, 2002).

L'elezione diretta ha certamente aiutato nel superare un *deficit* di legittimazione democratica (v. Deficit democratico), ma non quello relativo alla comprensione e al di consenso. Il continuo declinare, proprio mentre il PE accresceva i propri poteri, del tasso di partecipazione dei cittadini alle elezioni europee, passato dal 63% delle elezioni del 1979 al 49,7% in quelle del 1999, fino all'ulteriore calo nel 2004, con un'affluenza alle urne del 45,6%, costituisce la dimostrazione di una consultazione apparentemente priva di scopo per gli europei, senza cioè una reale posta in gioco: il cittadino europeo non percepisce l'esistenza di un "governo europeo". Un fenomeno che, se persistesse, porta con sé il rischio di "delegittimare" l'elezione europea.

È stato anche osservato che a causa dell'oscurità delle procedure dell'iter legislativo comunitario, i cittadini non hanno una cognizione precisa del ruolo che il PE svolge in questo iter, né del suo potere di influenzarlo. L'assenza di partecipazione e la difficoltà degli europei a riconoscersi nell'Europa mettono in guardia contro la facile tentazione di istituire un'equazione tra Parlamento europeo eletto e legiferante e democrazia europea.

L'istituto della Mozione di censura nei confronti della Commissione europea ha rappresentato la maggiore prerogativa concessa al PE fin dal trattato CECA del 1951. In generale il

PE è stato molto restio a aprire una crisi istituzionale che poi non è chiamato a risolvere, poiché spetta agli Stati membri nominare un nuovo esecutivo. La possibilità di far cadere l'organo esecutivo comunitario attraverso il voto di sfiducia (a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e maggioranza dei membri del parlamento) è stata utilizzata dieci volte dall'assemblea fra il 1972 e il 1999. Alcune mozioni sono state ritirate prima della votazione e in ogni caso nessuna mozione ha raggiunto la fatidica soglia della maggioranza dei due terzi dei voti. La mozione di censura presentata nel gennaio 1999 da 69 deputati di tutti i gruppi politici nei confronti della Commissione presieduta da Jacques Santer, accusata di alcuni casi di frode e di cattiva gestione amministrativa, è stata ancora una volta respinta dal PE, ma i 232 voti ottenuti (a fronte dei 292 contrari) hanno rappresentato una soglia elevatissima, che ha pesato come un macigno sugli avvenimenti successivi. La caduta dell'esecutivo è infatti avvenuta in maniera "indiretta" a seguito dell'iniziativa parlamentare, in quanto nella stessa sessione il PE approvò la creazione di un Comitato di esperti indipendenti che doveva indagare sulla regolarità della gestione finanziaria della Commissione. Il Rapporto presentato il 15 marzo 1999 da questo Comitato, che chiamava in causa la responsabilità individuale di diversi commissari per favoritismo, cattiva gestione e più in generale sottolineava come l'intero Collegio avesse perso il controllo della struttura amministrativa che doveva dirigere, provocò le dimissioni della Commissione, "sfiduciata" ormai sul piano politico a dispetto dei numeri. Al PE il presidente Jacques Santer annunciò la decisione unanime dei membri della Commissione di «dare collettivamente le dimissioni», un'eventualità non prevista dai trattati, che contemplano solo dimissioni individuali. La crisi del marzo 1999, che ha evidenziato la crescente *accountability* della Commissione nei confronti del Parlamento, ha rafforzato il processo di politicizzazione delle relazioni tra PE e Commissione.

Nel processo normativo dell'Unione europea la prevalenza è degli organi del potere esecutivo. Non si può trascurare il fatto che in tutti i paesi europei la tendenza in atto è quella di un rafforzamento delle funzioni del governo e di un parallelo indebolimento di quelle parlamentari. Lungi dall'essere superata, l'istituzione parlamentare rimane tuttavia fondamentale quale fonte di legittimazione democratica degli organi di governo.

La funzione di controllo democratico è esercitata dal PE anche attraverso l'esame delle petizioni presentate da privati cittadini (v. Diritto di petizione) e le denunce riguardanti i casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni comunitarie sporte al Mediatore europeo, il "Difensore civico" europeo, eletto dal PE. Si tratta di strumenti usati in misura sempre più elevata dai cittadini, anche se il tasso di ricevibilità in entrambi i casi è molto basso, a testimonianza di una scarsa conoscenza delle Competenze dell'UE. Il PE ha acquisito più ampi poteri di controllo anche mediante l'istituzione di commissioni di inchiesta, che possono interrogare funzionari europei e nazionali e devono presentare un rapporto entro un anno. Il PE può anche costituire commissioni temporanee di indagine, che lavorano in modo più snello. Queste ultime possono giungere a conclusioni che hanno comunque un valore politico, come mostrano le più recenti che hanno indagato sul sistema di intercettazione Echelon e sul presunto utilizzo di paesi europei da parte della Centrale intelligence agency (CIA) per il trasporto e la detenzione illegale di persone.

In ambito economico e monetario il potere di controllo del PE è ancora piuttosto debole. Il PE è solo consultato sulla nomina del presidente e dei membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea (BCE) e ascolta in plenaria la Relazione annuale del presidente della BCE, sottoponendola a un dibattito generale.

Cosa cambierà con l'entrata in vigore della Costituzione

europea

Quanto è destinata a cambiare la posizione del PE negli equilibri istituzionali con l'eventuale ratifica da parte di tutti gli Stati membri del trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004? Il trattato costituzionale (v. Costituzione europea) prevede 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, una volta eliminata l'artificiosa struttura "a pilastri".

Va anzitutto sottolineato che l'art. I-20 dispone che il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei "cittadini europei". Diversamente, i Trattati istitutivi stabiliscono che il Parlamento è composto di rappresentanti "dei popoli degli Stati" membri della Comunità. Si tenta così di superare l'annosa polemica relativa alla possibilità stessa della costruzione di una democrazia senza un *demos* europeo.

Per ciò che riguarda le funzioni, al PE vengono formalmente riconosciute la funzione legislativa e la funzione di bilancio, esercitate congiuntamente al Consiglio dei ministri, confermando il "bicameralismo legislativo" dell'UE. Inoltre, esso esercita 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, come si è visto, sono già in linea di massima esercitate dal PE. La novità risiede nel fatto che sono chiaramente indicate nel disposto costituzionale e, soprattutto, raggruppate. Si afferma con chiarezza il ruolo di colegislatore del PE, e i suoi poteri sono rafforzati dalla trasformazione della procedura di codecisione nella nuova "procedura legislativa ordinaria" per l'approvazione delle leggi e delle leggi quadro, che assicura il pieno coinvolgimento del PE in molti ambiti nei quali svolge ancora un ruolo marginale. Basti pensare alle materie

relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alla Politica agricola comune e alla Politica commerciale comune.

Permane tuttavia una lunga lista di questioni che sfuggono alla codecisione, lista che comprende settori cruciali come l'armonizzazione fiscale (v. anche Politica fiscale) e alcuni aspetti della politica commerciale. Così come permangono casi in cui il PE è solo consultato: leggi sulla concorrenza (v. Politica europea di concorrenza); Ravvicinamento delle legislazioni legate al mercato interno (v. Mercato unico europeo); 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.

Il trattato costituzionale rafforza il "legame fiduciario" fra Parlamento e Commissione introducendo, almeno formalmente, l'elezione del presidente della Commissione da parte del PE. Il Trattato firmato a Roma nel 2004 prevede che il Consiglio europeo – che delibera a Maggioranza qualificata – tenga conto dei risultati delle elezioni europee e conduca "consultazioni appropriate" prima di proporre al PE un candidato alla carica di presidente della Commissione, che si presume quindi sia designato sulla base del sostegno maggioritario che potrà ottenere nell'assemblea parlamentare. 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 a un voto di approvazione da parte del PE. Va sottolineato che anche la nuova figura del ministro degli Affari esteri dell'Unione dovrà ricevere, in qualità di vicepresidente della Commissione, l'approvazione parlamentare e dovrà dimettersi dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione qualora il PE voti una mozione di censura del collegio dei commissari.

L'elezione del presidente della Commissione da parte del PE, se non vuole ridursi a un mero sigillo notarile su un nome

proposto dal Consiglio, potrebbe avere conseguenze sulle quali è necessario riflettere. La politicizzazione della Commissione in sintonia con la maggioranza parlamentare si pone, infatti, in contrasto con la sua vocazione istituzionale che è superpartitica, di garante dell'interesse generale dell'UE. È probabilmente vero che le due istituzioni, entrambe indipendenti rispetto agli interessi governativi, potrebbero diventare interlocutori più forti nei confronti del Consiglio, ma è anche vero che l'aumento della responsabilità della Commissione dinanzi al Parlamento dovrebbe essere accompagnato da un rafforzamento del carattere europeo del voto, che dovrebbe perdere la connotazione prevalentemente nazionale che ha avuto finora. In questo modo si procederebbe verso un sistema di responsabilità politica della Commissione più vicino a quello che caratterizza il rapporto tra l'esecutivo e il legislativo negli Stati membri.

Nel trattato costituzionale è previsto un rafforzamento dei poteri del PE nella procedura di bilancio, naturale conseguenza dell'eliminazione dell'anacronistica distinzione ancora in vigore tra Spese obbligatorie (derivanti dall'applicazione dei trattati o di atti o misure legislative in vigore) e Spese non obbligatorie (derivanti dal funzionamento delle istituzioni), il che significa che il Parlamento verrebbe a estendere la propria influenza all'intero bilancio. In base ai trattati vigenti solo le spese non obbligatorie sono decise in ultima istanza dal Parlamento. Il bilancio annuale sarà adottato secondo una procedura di codecisione vera e propria, con lettura unica e conciliazione tra il PE e il Consiglio. In ordine alla legge di bilancio al PE è lasciata "l'ultima parola" (art. II-404, par. 7), deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi. Un nuovo articolo introduce il Quadro finanziario pluriennale, che stabilisce gli importi dei massimali annui e viene adottato dal Consiglio all'unanimità (v. Voto all'unanimità), previa approvazione del PE che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono. Non vi

sono sostanziali innovazioni sotto il profilo delle entrate dell'Unione, relativamente cioè alla questione delle Risorse proprie. Pur essendo autorità di bilancio, il PE continua a non avere voce in capitolo sul lato delle entrate.

Qualche perplessità solleva nel testo del trattato costituzionale il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, sul quale è stata posta grande enfasi con l'obiettivo di accrescere la legittimità democratica dell'Unione. Un Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali prevede la comunicazione diretta alle assemblee nazionali, non più quindi attraverso i governi, di progetti legislativi e iniziative delle istituzioni comunitarie e misure di trasparenza. I parlamenti nazionali avranno la possibilità entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di esprimere un parere motivato laddove ritengano che il Principio di sussidiarietà e il Principio di proporzionalità delle proposte avanzate dalla Commissione non sia stato rispettato. In pratica a ogni parlamento nazionale (sia esso bicamerale o unicamerale) vengono assegnati due voti. Qualora i pareri negativi circa il rispetto di questi principi rappresentino un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai 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 sua decisione. In pratica, viene data ai parlamenti nazionali la possibilità di incidere sul Processo decisionale comunitario, una misura introdotta forse per rassicurare i nuovi Stati aderenti. In ogni caso il parere motivato tutela il ruolo degli Stati.

Associare i parlamenti nazionali al processo comunitario potrebbe aprire 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 spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e potranno, qualora ritengano che il principio di sussidiarietà sia stato violato da un atto legislativo, adire la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) attraverso i governi nazionali, non può che danneggiare il ruolo del PE in termini di legittimità. Sembrerebbe emergere la tendenza a un rafforzamento del ruolo degli Stati nazionali negli equilibri istituzionali, più che la volontà di cercare una giusta attribuzione di ruoli e di funzioni per i parlamenti in un sistema *multi-level* quale quello dell'UE.

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 del trattato istitutivo delle Comunità europee (TCE) (v. Trattati di Roma), 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-332). Va detto che nella prassi vigente tutte le volte che il PE ha sollecitato un intervento della Commissione questa lo ha fatto.

Fra le altre modifiche più significative 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-59) (v. anche Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea); un ruolo più incisivo nell'approvazione di taluni accordi internazionali dell'Unione (art. III-325), nonché il conferimento di un diritto di iniziativa per la revisione del trattato (v. Revisione dei Trattati) costituzionale con il metodo della Convenzione (v. Convenzioni) – anche se si

prevede che alla Conferenza intergovernativa (CIG) resti ancora l'ultima parola (art. IV-443). Il PE viene invece solamente informato dal Consiglio dei ministri dell'attuazione della clausola di solidarietà di cui all'art. I-43.

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.

Sul primo punto il trattato costituzionale stabilisce che il numero massimo dei membri del PE non possa essere superiore a 750 (732 è il numero stabilito a Nizza). Con l'adesione di Romania e Bulgaria è previsto che nella legislatura 2004-2009 il numero salga provvisoriamente a 786, per tornare con le elezioni del 2009 a 732. Un numero forse eccessivo. 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 riuniscono 535 membri. Il trattato costituzionale, dopo aver indicato il "principio di proporzionalità degressiva" cui dovrà ispirarsi la ripartizione dei seggi fra gli Stati membri, fissa anche il numero minimo (6) e massimo (96) di seggi per Stato membro. Quanto alla *vexata questio* dell'introduzione di una procedura elettorale uniforme, ancora una volta non si è pervenuti a una soluzione positiva. La difficoltà di armonizzare tradizioni nazionali differenti ha fatto sì che si parli ormai non più di procedura uniforme, ma di "principi comuni". Indubbiamente il più importante tra questi riguarda l'avvenuta adozione a partire dal 1999, per le elezioni europee da parte di tutti gli Stati membri, di un sistema elettorale proporzionale, che tuttavia differisce a seconda delle leggi elettorali in vigore nei vari Stati membri. Vi sono poi altre regole comuni (per l'elettorato attivo e passivo, relative all'incompatibilità, ecc.). Stabilita l'incompatibilità con incarichi ministeriali e con l'appartenenza a istituzioni comunitarie, la pratica del doppio mandato europeo e nazionale è stata a lungo diffusa.

Nel 2002 una direttiva ha stabilito che a partire dalle elezioni del PE del 2004 la carica di membro del PE è incompatibile con quella di deputato nazionale.

I limiti principali dei poteri del Parlamento consistono nel ristretto potere di intervento e di controllo sul secondo (Politica europea di sicurezza e di difesa, PESD) e terzo pilastro (Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale). Quest'ultimo, tra l'altro, disciplina materie rilevanti per i diritti individuali. Nelle questioni di politica estera sicurezza e difesa il PE viene informato e consultato, ma non ha nessun ruolo nei processi decisionali. Nonostante un potere formale assai limitato, il PE ha cercato di applicare i principi di trasparenza e responsabilità anche alle attività di politica estera e di sicurezza dell'UE, puntando a ottenere un ruolo di controllo, piuttosto che di decisore, e sottolineando quindi la necessità di ottenere dal Consiglio un flusso costante di informazioni in materia. Il PE chiede in pratica di essere strettamente associato al processo decisionale in seno al Consiglio. Una sia pur limitata capacità di incidenza sulla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) deriva al PE dal fatto che le spese operative e amministrative della PESC sono finanziate dal bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), che, invece, non finanzia le spese relative alle attività nel settore militare o della difesa. I poteri che il PE detiene in materia di bilancio gli consentono di svolgere un controllo almeno su una parte delle attività svolte nell'ambito della PESC. La riduzione delle linee di bilancio relative alla PESC potrebbe essere vista dall'assemblea come una leva per forzare il Consiglio a un reale dialogo politico.

Nonostante permangano carenze e limiti dell'istituzione parlamentare dell'UE, attraverso lo sviluppo di una serie di facoltà di controllo e di cooperazione legislativa il PE è divenuto un attore sempre più rilevante all'interno del processo decisionale europeo. Circa i due terzi della

legislazione comunitaria sono ormai adottati congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento. Malgrado competizioni elettorali prevalentemente nazionali, lo sviluppo istituzionale del PE ha gradualmente fatto emergere un "embrione" di classe politica sovranazionale. La pratica di venticinque anni di elezioni e di vita istituzionale all'interno del PE ha determinato mutamenti rilevanti, inclusa una certa convergenza tra le forze politiche, tra gli "stili" utilizzati da esse nell'affrontare la competizione europea e perfino nel profilo degli eletti (v. Pasquinucci, Verzichelli, 2004, p. 278). Nonostante l'elevata rotazione dei parlamentari europei, l'assemblea di Strasburgo ha sviluppato una propria memoria e autoconsapevolezza.

Marinella Neri Gualdesi (2005)