

CONV 477/03

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Praesidium

alla: Convenzione

Oggetto: **Funzionamento delle istituzioni**

Si allega per i membri della Convenzione un documento di riflessione sul funzionamento delle istituzioni, che servirà da base al dibattito nella sessione plenaria della Convenzione del 20 e 21 gennaio 2003.

FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI

**Documento di riflessione elaborato dal Segretariato della Convenzione
e approvato dal Praesidium**

1. L'approccio seguito dalla Convenzione è stato di trattare le questioni istituzionali in funzione delle questioni di merito. Competenze, strumenti e procedure sono stati affrontati su questa base. La semplicità, l'efficacia e la legittimità democratica, non la preoccupazione per interessi istituzionali specifici, sono stati i criteri fondamentali nei dibattiti della Convenzione e il successo di questa richiede che ciò avvenga anche in futuro. Tuttavia, tenuto conto dei successivi allargamenti e dei mutamenti nei ruoli delle istituzioni, le capacità stesse delle istituzioni devono essere valutate alla luce di detti criteri. La dichiarazione di Laeken pone alcune quesiti specifici al riguardo, sotto la voce generale "Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea". In allegato al presente documento è riportato il pertinente estratto della dichiarazione di Laeken.
2. Il presente documento descrittivo, che si avvale dei contributi di membri della Convenzione, mira a chiarire il dibattito della Convenzione su questi temi, fornendo un inquadramento obiettivo. Esso tratta, separatamente le quattro istituzioni centrali esistenti attualmente: il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia; per ultimo si occupa del Consiglio europeo, sancito dal TUE. Il documento termina elencando alcuni fattori pertinenti per la valutazione di come si possa migliorare il funzionamento delle istituzioni. Non intende essere esaustivo: per non pregiudicare il dibattito della sessione plenaria del 6 e 7 febbraio sulle questioni sociali e regionali, non si occupa del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni né, per ragioni di coerenza, di altri organi comunitari quali la Corte dei Conti. Inoltre il documento non affronta l'argomento della Banca centrale europea né vi figurano altre idee suggerite nell'ambito della Convenzione, come quella di trasformare la Convenzione stessa in organo permanente o Congresso dei popoli d'Europa.

3. Nel descrivere l'attuale funzionamento delle istituzioni il documento tiene conto delle modifiche istituzionali introdotte dal trattato di Nizza (che entrerà in vigore il 1° febbraio 2003). Benché tali modifiche mirino a preparare le istituzioni dell'Unione all'allargamento, il documento non esclude questioni connesse a un ulteriore miglioramento del funzionamento delle istituzioni, anche quando vadano al di là, o addirittura sostituiscano, le disposizioni di Nizza.

PARLAMENTO EUROPEO

4. I trattati costitutivi consideravano il Parlamento europeo un'assemblea deliberativa, composta di rappresentanti dei parlamenti nazionali, avente principalmente una funzione consultiva. Dalle prime elezioni dirette del 1979 l'istituzione ha subito profondi cambiamenti e esercita attualmente funzioni legislative, di bilancio e politiche.
5. Nel corso dei successivi allargamenti il numero dei membri del Parlamento ha continuato ad aumentare. Conformemente all'articolo 189 TE C il Parlamento è "composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità". L'articolo 190 fissa il numero dei rappresentanti per ogni Stato. Il numero totale è attualmente di 626. Nella prospettiva dei futuri allargamenti il trattato di Amsterdam fissava già un numero massimo di 700 membri del Parlamento (articolo 189 TCE). Il trattato di Nizza ha elevato tale numero a 732.
6. Le funzioni legislative, di bilancio e politiche del Parlamento europeo si sono sviluppate fino a mutare la natura stessa dell'istituzione, ma né le regole di voto (la ponderazione è rimasta la stessa) né la rappresentatività dei membri in termini di rapporto cittadini/membri sono sostanzialmente variate. E' stato sostenuto che i termini del trattato CE (articolo 190) "rappresentanti dei popoli degli Stati" garantiscono una correzione della proporzionalità per consentire una rappresentanza "adeguata" degli Stati meno popolati. Infatti la composizione del Parlamento europeo è sempre stata il risultato di un sistema di proporzionalità degressiva. Tale sistema causa distorsioni di rappresentatività¹

¹ Un membro lussemburghese attualmente rappresenta 72 000 cittadini, mentre uno tedesco ne rappresenta 829 000, uno italiano 662 000 e uno svedese 402 000.

7. Nella Conferenza intergovernativa di Nizza il Parlamento europeo ha pertanto proposto ² che il numero dei rappresentanti del Parlamento da eleggere in ogni Stato membro sia “determinato in funzione della popolazione secondo una chiave di ripartizione proporzionale corretta attraverso l'assegnazione di un numero minimo di quattro seggi per Stato” entro il limite massimo di 700 seggi (una variante della proposta, suggerita dalla commissione del Parlamento europeo per gli affari costituzionali, prevedeva l'elaborazione di una chiave di ripartizione dei seggi proporzionale alla popolazione e nel contempo l'assegnazione di un numero minimo di quattro seggi agli Stati che, applicando la proporzione, non raggiungano tale numero minimo). La CIG ha respinto tali proposte.
8. Il trattato di Nizza ha introdotto una nuova ripartizione dei seggi del Parlamento, che segue l'abituale proporzionalità degressiva, seppure con alcune eccezioni (soprattutto in relazione al numero di seggi assegnati alla Repubblica ceca e all'Ungheria). ³
9. La scarsa affluenza nelle ultime elezioni europee, specialmente in alcuni paesi, dimostra l'estraneità delle istituzioni europee, o addirittura il crescente disinteresse per queste ultime, che sono spesso percepite come troppo distanti. Alcuni ritengono che una prima risposta a questi problemi potrebbe venire da principi comuni su cui basare la procedura elettorale ⁴. (Il Parlamento aveva altresì proposto di eleggere un certo numero di membri del Parlamento nell'ambito di una circoscrizione europea, attraverso liste transnazionali. La Commissione, in una recente comunicazione, ha riformulato tale proposta).
10. L'articolo 190, paragrafo 4 del TCE stabilisce la base giuridica per l'elaborazione di “un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”.

² Risoluzione del 13 aprile 2000 corredata di proposte per la Conferenza intergovernativa.

³ Nell'Unione a 27 permarrrebbero delle disparità nella rappresentatività: un membro maltese rappresenterebbe 76 000 cittadini mentre uno tedesco continuerebbe a rappresentarne 829 000, uno italiano 800 000 e uno svedese 492 000.

⁴ Al riguardo occorre menzionare che le disposizioni per la cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, ivi compresa l'idea di un Congresso, discusse dal Gruppo presieduto dalla Sig.ra Stuart (CONV 353/02), potrebbero rivelarsi gli strumenti adatti a migliorare la visibilità e il riconoscimento del Parlamento europeo da parte dei cittadini.

E' questa seconda parte (principi comuni) che ha ispirato la decisione del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002. Le disposizioni di tale decisione devono ancora essere adottate da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali ⁵.

11. I principali aspetti della decisione sono:

- voto di tipo proporzionale che lascia tuttavia un margine di manovra agli Stati membri, i quali possono consentire una lista preferenziale,
- possibilità per lo Stato membro di scegliere il tipo di circoscrizione, senza pregiudicare il carattere proporzionale del voto,
- varie incompatibilità con altre istituzioni e organi dell'Unione e con i parlamenti nazionali,
- vincoli temporali, rispettando nel contempo le tradizioni riguardanti il giorno della settimana e la comunicazione dei risultati delle elezioni.

12. L'articolo 35 del progetto di trattato costituzionale (CONV 369/02) prevede un "protocollo contenente le disposizioni che assicurano le elezioni del Parlamento europeo secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri". Vi sono tre opzioni circa i contenuti del protocollo del trattato costituzionale: a) inserire il testo stesso della decisione del 25 giugno e del 23 settembre 2002; b) sancire i principi che stanno alla base della decisione; o c) stabilire una vera e propria procedura elettorale uniforme.

CONSIGLIO

13. Il Consiglio ha sia funzioni legislative che esecutive (formulazione delle politiche), ciascuna delle quali implica strumenti e processi diversi. Il Gruppo IV (Ruolo dei parlamenti nazionali – CONV 353/02) ha raccomandato che il Consiglio agisca pubblicamente in tutti i casi in cui esercita le sue funzioni legislative. Ciò andrebbe al di là della decisione, del Consiglio

⁵ Va osservato che la decisione non è vincolante per gli Stati membri in quanto l'articolo 190, paragrafo 4 stabilisce che "Il Consiglio ... stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."

europeo del giugno 2002, che mira a rendere aperte al pubblico la fase iniziale (presentazione) e la fase finale (votazione) del dibattito nell'ambito della procedura di codecisione. Inoltre, tenuto conto che l'attività legislativa del Consiglio è attualmente ripartita tra varie formazioni, con il conseguente rischio di un approccio troppo specializzato e di una normativa che non tenga sufficientemente conto di interessi più ampi, alcuni suggeriscono di creare un Consiglio legislativo, che tratti solo le proposte legislative in settori specifici o in tutta la gamma dei settori di attività dell'Unione.

14. La crescente ampiezza e complessità delle questioni cui è confrontato il Consiglio hanno determinato una minore coerenza e in taluni casi persino posizioni conflittuali, per una stessa questione, tra le varie formazioni del Consiglio. Il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ha avuto maggiori difficoltà nell'esercizio del suo ruolo storico (seppure informale) di coordinamento dei lavori delle altre formazioni del Consiglio. Il Consiglio europeo di Siviglia ha deciso che il numero delle formazioni del Consiglio sia limitato a nove e che il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" tenga sessioni distinte in relazione ai suoi due principali settori di attività (Il Gruppo VII "Azione esterna" ha mostrato la tendenza a favorire un ulteriore passo in avanti, che prevede due formazioni formalmente distinte (CONV 459/02).
15. Il numero delle formazioni del Consiglio, nonché i rispettivi settori specifici di competenza, è attualmente deciso dal Consiglio. Approcci alternativi consisterebbero nel demandare tale compito al Consiglio europeo o a fissare definitivamente nella costituzione il numero e le competenze delle formazioni.
16. Il quadro per l'esercizio della Presidenza del Consiglio, a differenza della Commissione e del Parlamento europeo, ha sempre previsto termini brevi e impegno a tempo parziale. Il sistema di rotazione ha avuto il vantaggio di diffondere la consapevolezza dell'esistenza dell'Unione e di creare un senso di appartenenza negli Stati membri. D'altro lato i ministri degli Stati membri incontrano difficoltà ad affrontare la gamma sempre più vasta dei complessi compiti della Presidenza, e la mancanza di continuità avrà effetti ancor più gravi allorché l'intervallo tra due presidenze esercitate dallo stesso Stato, dopo l'allargamento, supererà i dodici anni.
17. Qualsiasi riforma del sistema di Presidenza richiederà che si affrontino i due requisiti della stabilità e della rappresentanza adeguata di tutti gli Stati membri.

18. Con l'allargamento il Consiglio avrà sempre maggiori difficoltà a raggiungere un accordo all'unanimità. È quindi probabile che la Convenzione raccomandi un'ulteriore estensione del voto a maggioranza qualificata, il che accresce l'importanza della ponderazione dei voti.
19. Il trattato di Nizza ha adottato un nuovo triplice sistema, che richiede la maggioranza dei voti ponderati, la maggioranza dei membri del Consiglio e una maggioranza che rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione. Questo sistema è stato criticato, perché ritenuto troppo complesso e in quanto rende leggermente più difficile il raggiungimento della maggioranza qualificata. È stato inoltre osservato che, poiché la ripartizione dei voti (analogamente al sistema dei seggi del Parlamento europeo) permane degressiva, le posizioni degli Stati membri meno popolati hanno un peso maggiore, rispetto alla popolazione, di quelle degli Stati membri più popolati. Per questi motivi la Commissione, in una recente comunicazione, ha proposto di introdurre un sistema di doppia maggioranza (maggioranza degli Stati membri e della popolazione).

COMMISSIONE

20. La procedura di nomina della Commissione, quale modificata dai trattati di Amsterdam e di Nizza, si articola ora come segue:
- i) il Consiglio (riunito a livello di capi di Stato o di governo, deliberando a maggioranza qualificata) designa un candidato alla presidenza della Commissione;
 - ii) tale designazione è approvata dal Parlamento europeo (è sufficiente la maggioranza semplice);
 - iii) il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta l'elenco dei candidati alle altre cariche di membro della Commissione;
 - iv) l'intero collegio così designato è soggetto ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo (è sufficiente la maggioranza semplice);
 - v) il collegio è nominato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

Il presidente designato può quindi intervenire in certa misura nella scelta degli altri membri del collegio, sebbene in pratica la facoltà di opporsi alle candidature possa risultare limitata, in quanto il trattato di Nizza dispone che l'elenco dei commissari designati deve essere "redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro".

21. Sono state ventilate proposte di modifica di tali procedure che spesso mirano a rafforzare il ruolo del Parlamento europeo. Alcuni propongono di invertire l'ordine in cui il Consiglio e il Parlamento agiscono ¹.
22. Il numero dei membri della Commissione è cresciuto con il passare degli anni. Inizialmente fissato a 9 membri (un cittadino ciascuno per 3 Stati membri e due cittadini per ciascuno dei 3 Stati membri più grandi), tale numero è attualmente salito a 20 (un cittadino ciascuno per 10 Stati membri e due per ciascuno dei 5 Stati membri più grandi). Alcuni considerano che tale estensione sia incompatibile con un'azione efficace; il trattato di Nizza prevede pertanto che la Commissione comprenda un commissario per Stato membro e che, una volta che l'Unione conterà di 27 Stati membri, il numero dei commissari, scelti sulla base di una rotazione paritaria, sia inferiore al numero degli Stati membri.
23. Non sono state stabilite le modalità di funzionamento di questo secondo modello. Le proposte ventilate conseguono una riduzione numerica mediante una rotazione parziale o consentendo al presidente designato della Commissione di operare una selezione sulla base di determinati criteri, in collegamento con le altre due istituzioni partecipanti alla nomina del collegio. Il trattato già prevede (all'articolo 213 TCE) che i commissari siano scelti in base alla loro competenza e alcuni hanno sostenuto che una selezione del presidente designato che tenga conto degli equilibri geografici e politici potrebbe consentire di costituire la squadra più qualificata per assolvere le funzioni principali della Commissione.
24. Quanto più ampio è il collegio, tanto più grande è la necessità di alleggerirne la struttura. Un certo numero di proposte prevede pertanto due "livelli" di commissari; alcune di esse riservano il diritto di voto sulle decisioni del collegio esclusivamente al livello superiore.

¹ Cfr. la comunicazione della Commissione del 4 dicembre 2002.

25. Alcuni ravvisano un rischio per l'indipendenza della Commissione nell'idea che i commissari rappresentino gli Stati. Altri temono che, se i commissari sono considerati, in un collegio allargato, alla stregua di rappresentanti nazionali, le decisioni del collegio possano risultare meno accettabili per la maggioranza della popolazione UE, in quanto la rappresentanza in seno al collegio rischia di essere considerata eccessivamente degressiva.
26. Nel tentare di risolvere la questione, alcuni hanno proposto maggioranze rafforzate per le votazioni del collegio in determinati settori. Altri temono che tale approccio possa minare, anziché promuovere, l'efficacia del processo decisionale nell'interesse comune dell'Unione e vada soltanto a rafforzare l'impressione errata di un collegio composto da rappresentanti nazionali.

CORTE DI GIUSTIZIA

27. Sebbene le successive riforme dei trattati abbiano modificato la struttura e il funzionamento della Corte, tali cambiamenti non hanno prodotto finora i risultati sperati. Negli ultimi anni è salito il numero di cause sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi. Questo aumento è dovuto in ampia misura all'introduzione nei trattati di nuovi settori di intervento dell'Unione nonché ai successivi allargamenti dell'Unione. Ciò ha portato negli ultimi anni ad un carico di lavoro eccessivo per la Corte, a tempi più lunghi fra il deposito dell'atto introduttivo e la pronuncia della Corte e all'accentuarsi del divario fra il numero delle azioni proposte dinanzi alla Corte e il numero delle sentenze emesse¹. Le riflessioni sul futuro funzionamento della Corte dovranno tener conto anche di eventuali raccomandazioni della Convenzione su questioni, quali l'estensione delle possibilità di accesso alla Corte da parte dei singoli cittadini.

¹ Stando alle statistiche relative al 2001, per i procedimenti pregiudiziali sono necessari in media 22,7 mesi, mentre per i ricorsi diretti occorrono 23,1 mesi.

28. Il trattato di Nizza ha introdotto modifiche necessarie per quanto riguarda le modalità di funzionamento della Corte, modifiche che pur tuttavia potrebbero rivelarsi insufficienti, se si considerano la portata dell'allargamento e le esigenze del nuovo trattato costituzionale. Inoltre, alcune delle modifiche previste dal trattato di Nizza non sono direttamente applicabili, ma necessitano una decisione unanime del Consiglio (come, ad esempio, la creazione di sezioni specializzate), che le rende di difficile applicazione pratica.
29. Attualmente, la Corte di giustizia si riunisce in seduta plenaria (15 giudici) o in sezioni (3 o 5 giudici). Dopo l'entrata in vigore del trattato di Nizza, la Corte si riunirà in seduta plenaria (25 giudici), in grande sezione (11 giudici) e in sezioni (da 3 a 5 giudici). Il Tribunale di primo grado si riunisce in sezioni composte da tre o cinque giudici, sebbene in determinati casi possa riunirsi in seduta plenaria o statuire nella persona di un giudice unico.
30. La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro, i quali sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri. Lo stesso vale per il Tribunale di primo grado. In pratica ciascuno Stato membro propone un candidato che viene approvato dagli altri Stati membri. Alcuni hanno suggerito di sottoporre le proposte degli Stati membri ad un "filtro", per analogia con il sistema usato per la nomina dei giudici nelle alte giurisdizioni degli Stati membri. Detto filtro potrebbe consistere nell'esame delle candidature presentate dagli Stati membri da parte di un comitato composto dal presidente della Corte di giustizia e da un certo numero di presidenti delle Corti costituzionali nazionali oppure di un comitato composto dal presidente della Corte di giustizia, dal presidente del Tribunale di primo grado e dal primo avvocato generale.
31. Talune decisioni relative al funzionamento e all'organizzazione della Corte richiedono l'unanimità in seno al Consiglio. Con il trattato di Nizza, alcuni atti, come il regolamento di procedura della Corte, potrebbero essere adottati a maggioranza qualificata. Si potrebbe esaminare se in alcuni casi, in settori per i quali è tuttora richiesta l'unanimità, non sia possibile sostituire l'unanimità con il voto a maggioranza qualificata.

CONSIGLIO EUROPEO

32. In origine, l'obiettivo del Consiglio europeo, che riunisce (in media quattro volte all'anno) i capi di Stato o di governo degli Stati membri e il Presidente della Commissione (affiancati dai Ministri degli esteri e da un membro della Commissione), era quello di offrire l'opportunità di tenere, lontano dai riflettori, colloqui informali su questioni di interesse comune. Sebbene questo aspetto non sia del tutto scomparso, è indubbia la difficoltà di organizzare simili discussioni informali in un gruppo di 32 persone, difficoltà destinata ad accentuarsi quando le persone saranno 52.
33. Il trattato dispone che il Consiglio europeo è l'istanza che dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali. Il Consiglio europeo ha varato iniziative essenziali, come l'avvio dell'unione monetaria. Il Consiglio europeo sembra tuttavia aver assunto sempre più la forma di un consesso in cui le successive Presidenze tentano di raggiungere un accordo su obiettivi o priorità della futura politica dell'Unione di cui sono fautrici e di sbloccare fascicoli che si sono arenati. Anche questo però si rivela arduo, date le attuali procedure per l'adozione delle decisioni (nessun VMQ, nemmeno per decisioni in cui il VMQ si applica a livello del Consiglio).
34. Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 ha concordato una serie di misure operative (nessuna delle quali richiede una modifica dei trattati) volte a migliorare l'efficacia del Consiglio europeo. Un ordine del giorno più particolareggiato del Consiglio europeo è ora elaborato dal Consiglio "Affari generali e relazioni esterne". L'ordine del giorno viene formalmente adottato e i relativi punti sono suddivisi in due categorie: quelli che richiedono una discussione quanto al merito e quelli che non la richiedono. Le disposizioni pratiche relative alle riunioni sono state a loro volta snellite mediante una programmazione più serrata nell'arco di un periodo più corto e delegazioni meno numerose.

PRINCIPI

35. Nell'esaminare come meglio ottimizzare il funzionamento delle istituzioni, la Convenzione potrebbe basarsi utilmente sui seguenti principi:

- a) In primo luogo, l'allargamento mette alla prova l'efficacia di tutte le istituzioni. Lasciando da parte i giudizi soggettivi sull'attuale efficacia delle singole istituzioni rispetto al passato, è un fatto oggettivo che l'allargamento avrà un impatto diretto su di esse comportando un aumento del numero di partecipanti al processo decisionale e dunque incidendo potenzialmente sulla capacità di ciascuna istituzione di assolvere il proprio compito.
- b) In secondo luogo, garantire l'efficacia di ciascuna delle istituzioni gioverebbe a tutte. Il Parlamento ha bisogno che il Consiglio e la Commissione siano interlocutori efficaci e che il Consiglio sia un colegislatore coerente. Il Consiglio necessita di proposte tempestive e giudiziose della Commissione e la Commissione ha bisogno di un Consiglio che possa trattarle con rapidità e autorità. Migliorare l'efficacia delle singole istituzioni non costituisce dunque un gioco a somma zero, bensì un guadagno per tutti.
- c) In terzo luogo, è importante l'equilibrio istituzionale. Una Commissione efficiente, rafforzata nella sua indipendenza e dunque meglio in grado di esprimere l'interesse comune e di applicare norme comuni potrebbe essere affiancata da un Consiglio efficiente, composto e presieduto in modo tale da favorire l'adozione rapida e coerente di decisioni, e da un Parlamento efficace dotato di un maggiore potere di codecisione legislativa. L'indebolimento di una delle tre istituzioni rispetto alle altre indebolirebbe la struttura globale. Gli accordi interistituzionali devono rispettare la legittimità di tutte e tre le istituzioni ed il necessario equilibrio tra le medesime.
- d) Infine, i cambiamenti dovrebbero garantire idealmente una maggiore continuità. Varie disposizioni istituzionali vigenti (p.e. il numero di seggi nel Parlamento europeo o di voti nel Consiglio) sono tali da dover essere rinegoziate ad ogni allargamento dell'Unione. Considerata la natura di un trattato costituzionale, la Convenzione è invitata ad esaminare l'opportunità di rivedere tali disposizioni in modo tale da riflettere criteri obiettivi applicabili automaticamente in occasione di futuri allargamenti. Tuttavia, qualsiasi riforma del funzionamento delle istituzioni dovrebbe mirare innanzitutto a farle operare meglio, a far sì che siano meglio comprese e accettate e a consentire ai cittadini dell'UE di individuare più facilmente chi è responsabile di cosa.

**ESTRATTO DELLA
DICHIARAZIONE DI LAEKEN
SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA**

Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea

L'Unione europea trae la propria legittimità dai valori democratici che essa propugna, dagli obiettivi che persegue e dalle competenze e dagli strumenti di cui dispone. Il progetto europeo trae tuttavia la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo. La dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, ha sottolineato la necessità di esaminare il loro ruolo nella costruzione europea. Più in generale, occorre chiedersi quali iniziative si possano adottare al fine di sviluppare uno spazio pubblico europeo.

Il quesito principale, valido per tutte e tre le istituzioni, è il seguente: in che modo possiamo accrescere la legittimità democratica e la trasparenza delle attuali istituzioni?

Come si può rafforzare l'autorità e l'efficienza della Commissione europea? Secondo quali modalità deve essere designato il Presidente della Commissione? Dal Consiglio europeo, dal Parlamento europeo o dal cittadino, attraverso elezioni dirette? Deve essere rafforzato il ruolo del Parlamento europeo? Deve essere esteso il diritto di codecisione? È opportuno riesaminare le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo? È necessaria una circoscrizione elettorale europea o è meglio continuare ad attenersi a circoscrizioni stabilite a livello nazionale? È possibile combinare i due sistemi? Si deve rafforzare il ruolo del Consiglio? Deve il Consiglio agire allo stesso modo nella sua veste legislativa ed in quella esecutiva? In un'ottica di maggiore trasparenza, le sessioni del Consiglio, almeno nel suo compito legislativo, debbono diventare pubbliche? Il cittadino deve avere un maggiore accesso ai documenti del Consiglio? Come infine assicurare l'equilibrio ed il controllo reciproco fra le istituzioni?

La seconda domanda, anch'essa in tema di legittimità democratica, riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali. Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente? Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà?

La terza domanda è come possiamo migliorare l'efficienza del processo decisionale ed il funzionamento delle istituzioni in un'Unione con circa trenta Stati membri. In che modo l'Unione potrebbe definire con maggiore precisione i suoi obiettivi e le sue priorità e assicurarne una migliore attuazione? È necessario un maggior numero di decisioni prese a maggioranza qualificata? Come semplificare e accelerare la procedura di codecisione fra il Consiglio e il Parlamento europeo? Che fare della rotazione semestrale della Presidenza dell'Unione? Qual è il ruolo futuro del Parlamento europeo? Che ne sarà del ruolo e della struttura dei diversi Consigli? Come dare maggiore coerenza anche alla politica estera comune? Come potenziare la sinergia fra l'Alto rappresentante ed il commissario competente? Come deve essere ulteriormente estesa la rappresentanza esterna dell'Unione nei consessi internazionali?