

MODIFICHE DELLA PRASSI EUROPEA INDOTTE DAL TRATTATO DI MAASTRICHT

1. Le Costituzioni o i Trattati sono modificati per via normativa o attraverso la prassi. Il Trattato di Maastricht ha modificato la struttura istituzionale dell'UE sul piano normativo (per esempio, l'introduzione dei tre "pilastri", l'avvio della moneta unica, l'introduzione della codecisione legislativa, della cittadinanza europea, del principio di sussidiarietà, l'estensione delle competenze dell'Unione, ecc....) ma ha avuto anche conseguenze significative sulla prassi dell'Unione europea .
2. Le modifiche della prassi istituzionale dell'Unione :

a) il processo legislativo.

Prima della codecisione, la Commissione aveva un ruolo chiave nel processo legislativo. Poteva ricercare una maggioranza qualificata nel Consiglio sulla sua proposta originale o modificata grazie agli emendamenti del PE oppure contribuire alla redazione di un compromesso unanime della Presidenza del Consiglio (vedere l'aumento dei voti maggioritari dopo il 1985 e fino alla realizzazione del mercato unico). Dopo la codecisione, la Commissione gioca un ruolo di "honest broker" tra Consiglio e PE. Non è più utile far votare il Consiglio sulla sua proposta poiché occorre l'accordo del PE sul testo legislativo. Benché nel Trattato si preveda tale ruolo della Commissione nella terza lettura (Comitato di conciliazione), in realtà la Commissione svolge già tale ruolo nella prima lettura e soprattutto in seconda lettura al fine di favorire l'accordo tra Consiglio e PE prima della fase di conciliazione. Dopo il 1994, la Commissione non ha più ritirato una sua proposta legislativa all'eccezione dell'assistenza finanziaria ai paesi terzi nel 2013 che ha dato luogo ad un ricorso del Consiglio davanti alla Corte di Giustizia. La Corte ha sancito il diritto di ritiro da parte della Commissione pur precisando le condizioni per operare il ritiro (messa in mora preventiva del Consiglio, denaturazione del testo legislativo per l'essenziale). Il ritiro della proposta costituiva un'arma negoziale nelle mani della Commissione per opporsi alla denaturazione della sua proposta da parte del Consiglio (vedi il caso Erasmus citato più sotto). Ormai, nella maggior parte dei casi, si tratta di un'arma spuntata poiché il Parlamento europeo potrebbe avere interesse ad adottare la proposta che la Commissione vorrebbe ritirare.

Come detto sopra, la Commissione ha ritirato nel 1986 la sua proposta di programma Erasmus poiché il Consiglio voleva ridurre di più del 50% l'ammontare finanziario del programma. La proposta è stata poi ripresentata e adottata nel 1987 con un ammontare finanziario più adeguato. In altri casi, la Commissione ha insistito sulla sua proposta malgrado le riserve iniziali di alcuni Stati membri. Ad esempio, la Commissione è riuscita a far adottare il programma Galileo sulla navigazione via satellite malgrado le riserve iniziali di quattro Stati membri (Germania, Regno Unito, Olanda e Danimarca)

b) l'applicazione del principio di sussidiarietà.

Dopo il Trattato di Maastricht e l'introduzione del principio di sussidiarietà nei Trattati, la Commissione ha ridotto fortemente la sua attività legislativa. Non si è trattato solo con la Commissione Santer di applicare il principio "agire meno per agire meglio" ma di valutare maggiormente l'esercizio del diritto di iniziativa e la conformità dell'azione comunitaria al rispetto della sussidiarietà. Il Presidente Delors e poi Santer avevano già istituito una Task-force destinata a verificare il rispetto di tale principio (controllo interno) ma soprattutto la Commissione Prodi con il suo Libro bianco sulla governance europea ha introdotto i principi della cosiddetta "better regulation" nel processo legislativo interno (in particolare con l'analisi d'impatto destinato ad accompagnare le principali proposte legislative della Commissione). Tali principi sono stati poi

estesi al processo legislativo sul piano interistituzionale (accordi interistituzionali sulla better regulation). Sta di fatto che mentre negli anni '80 la Commissione adottava circa 350/450 proposte legislative annuali, il numero si è fortemente ridotto durante le due Commissioni Barroso e poi la Commissione Juncker. Non è un caso che il premier UK Cameron si era vantato di aver contribuito a ridurre le proposte legislative della Commissione ad un numero non superiore alle 20/30 proposte annuali prima del referendum sul ritiro del Regno Unito dall'UE.

c) il controllo politico sulla nomina della Commissione.

L'introduzione nel Trattato di Maastricht del "voto di fiducia" del PE alla nomina di una nuova Commissione ha introdotto nuove procedure di controllo del PE sulla nomina dei Commissari europei. Mentre la Commissione Delors aveva concluso in un dibattito interno che non avrebbe dato seguito alla procedura delle audizioni decisa dal PE ma non prevista dal Trattato di Maastricht, i membri designati della Commissione Santer decisero di presentarsi alle audizioni convocate dal PE per rafforzare la loro legittimità politica e facilitare il voto di fiducia del PE. Successivamente, il voto di fiducia del PE è diventato una specie di "spada di Damocle" sulla nomina dell'insieme dei Commissari. In effetti il PE ha minacciato di non votare la fiducia alla Commissione Barroso a meno che quest'ultimo non avesse convinto il governo italiano a sostituire la candidatura di Buttiglione (poi rimpiazzato da Silvio Berlusconi con Franco Frattini). In altri casi il PE ha utilizzato la "censura individuale" di un Commissario (non prevista dal Trattato) per ottenere una modifica della composizione dell'intera Commissione.

d) gli Accordi-quadro tra la Commissione e il PE.

Anche gli Accordi-quadro conclusi tra la Commissione ed il PE prima dell'accettazione da parte del Parlamento europeo della nomina del Presidente della Commissione non sono previsti dai Trattati. Tuttavia, tutte le Commissioni che si sono succedute dopo Maastricht (Santer, Prodi, Barroso e Juncker) hanno accettato degli impegni politici nei riguardi del PE prima che quest'ultimo desse il suo accordo alla nomina del Presidente. In alcuni casi, secondo il Servizio giuridico del Consiglio, la Commissione ha preso degli impegni vincolanti nei riguardi del PE che andavano al di là delle disposizioni dei Trattati. Secondo alcuni analisti dell'integrazione europea, si potrebbe affermare che la Commissione può difficilmente assumere una responsabilità politica (accountability secondo il termine inglese) nella misura in cui non è più interamente autonoma nelle sue decisioni ma le condivide con il Parlamento europeo.

e) il ruolo crescente del Consiglio europeo.

Una buona parte della dottrina giuridica europea ritiene che il Trattato di Maastricht abbia consacrato il metodo cosiddetto intergovernativo e il ruolo eccessivo del Consiglio europeo nelle decisioni dell'Unione europea (certamente in materia di politica estera e di affari giudiziari ma anche in altre decisioni politiche fondamentali quali il quadro finanziario pluriennale e financo in alcune decisioni legislative che non incomberebbero al Consiglio europeo quali i livelli di emissione in materia ambientale, il regolamento sulla condizionalità del bilancio europeo ed altre). Anche in questo caso diventa problematico imputare alla Commissione europea una responsabilità politica quando le sue azioni fanno seguito a conclusioni del Consiglio europeo, per esempio in materia di sanzioni, di misure nel campo dell'energia o di richieste di proposte legislative).

PAOLO PONZANO