

# **Le Commissioni temporanee del Parlamento europeo e il metodo dell'approccio integrato: strumenti di democratizzazione ed integrazione interistituzionale nella "faretra" dell'UE**

*di Mario Di Ciommo\**

Dottorando presso l'Università degli studi di Teramo in Diritto costituzionale italiano ed europeo (mariodiciommo@tiscali.it)

## **1. L'ISTITUTO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI TEMPORANEE: APPUNTI DI DISCIPLINA ED ELENCO DELLE COMMISSIONI SINORA ISTITUITE.**

Nell'ordinamento dell'Unione europea opera l'istituto delle commissioni parlamentari temporanee (disciplinato nel Regolamento del Parlamento europeo<sup>1</sup>). Esso si compone di due diverse tipologie: le commissioni temporanee in senso stretto (CT) e le commissioni temporanee di inchiesta (CTI). Questo istituto si caratterizza per la natura parlamentare e "temporanea", in virtù della quale l'attività delle commissioni è finalizzata all'approfondimento e alla soluzione di problematiche contingenti, emerse dalla realtà sociale e/o istituzionale e sollevate all'interno del Parlamento. Va sottolineato come la disciplina che si applica in via generalizzata sia quella delle CTI, dal momento che essa è più estesa e particolareggiata di quella delle CT, tranne che per le disposizioni specificamente previste per queste ultime<sup>2</sup>. È opportuno però anticipare subito un dato emerso nella prassi: si è affermata

---

\* Dottorando presso l'Università degli studi di Teramo in Diritto costituzionale italiano ed europeo (mariodiciommo@tiscali.it)

<sup>1</sup> Le commissioni temporanee sono disciplinate al titolo VII, capitoli 1 e 2, articoli 174 e seguenti<sup>1</sup>, disposizioni integrate per le CTI dall'Allegato VIII (intitolato "Modalità per l'esercizio del diritto di inchiesta del Parlamento Europeo", consistente in una "decisione del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione del 19 aprile 1995, recante modalità per l'esercizio del diritto di inchiesta nel Parlamento europeo"). L'edizione in vigore del regolamento, la 16<sup>a</sup>, è integralmente disponibile sul sito del PE, alla pagina [www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=IT&REF=TOC](http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=IT&REF=TOC).

<sup>2</sup> Detto questo, è necessario rilevare che, comunque, la disciplina regolamentare delle commissioni parlamentari è incentrata sulle commissioni permanenti (integrata dall'Allegato VI al Regolamento, intitolato "Attribuzioni delle commissioni parlamentari permanenti", approvato con decisione del Parlamento del 29 gennaio 2004), le

la tendenza all'istituzione di CT, e non di CTI, anche per svolgere attività di inchiesta (tale aspetto risulterà più chiaro nel corso della trattazione).

Le commissioni temporanee sinora istituite sono le seguenti:

1. **TRANSIT**, d'inchiesta sul regime del transito comunitario (gennaio 1996-marzo 1997), composta da 17 deputati;
2. **ESB1**, d'inchiesta sulla Encefalopatia spongiforme bovina (ESB) (settembre 1996-febbraio 1997), composta da 19 componenti;
3. **ESB2**, incaricata di verificare il seguito dato alle raccomandazioni concernenti l'ESB1 (aprile-novembre 1997), di 20 componenti;
4. **ECHE**, sul sistema d'intercettazione ECHELON (luglio 2000-luglio 2001), di 36 membri;
5. **GENE**, sulla genetica umana e le altre nuove tecnologie nel settore della medicina moderna (gennaio 2001-gennaio 2002), composta da 36 membri;
6. **FIAP**, sull'afta epizootica (gennaio 2002-dicembre 2002), di 30 membri;
7. **MARE**, sul rafforzamento della sicurezza marittima (novembre 2003-aprile 2004), di 44 membri;
8. **FINP**, sulle sfide e i mezzi finanziari dell'Unione allargata nel periodo 2007-2013 (settembre 2004-aprile 2005), di 50 membri;
9. **TDIP**, sul presunto utilizzo di paesi europei, da parte della CIA, per il trasporto e la detenzione illegale di prigionieri (istituita nel gennaio 2006), di 46 membri;
10. **EQUI**, d'inchiesta sul crollo finanziario della Equitable Life Assurance Society (istituita nel gennaio 2006), composta da 22 deputati.

Le ultime due commissioni citate sono operative nel momento in cui si scrive.

Si noti bene: soltanto le prime due sono commissioni di inchiesta, mentre le restanti sono temporanee *tout court*.

#### **a. LE COMMISSIONI TEMPORANEE *TOUT COURT***

Iniziamo dalla commissione **MARE**. Essa è stata istituita, come risulta dalla decisione del PE sulla sua costituzione<sup>3</sup>,

---

quali rappresentano il parametro di riferimento, fatte salve le disposizioni previste specificamente per le altre tipologie di commissione parlamentare.

<sup>3</sup> DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA COSTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE TEMPORANEA SUL RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA MARITTIMA, disponibile alla pagina [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/mandate\\_it.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/mandate_it.pdf).

*"al fine di rafforzare la sicurezza marittima e di evitare nuovi disastri marittimi"*

con l'incarico non tanto di condurre un'inchiesta sui disastri marittimi (e, in particolare, su quelli delle petroliere *Prestige* ed *Erika*), ma soprattutto di analizzare le loro ripercussioni sociali ed economiche, nonché di valutare gli standard di sicurezza marittima e la loro applicazione da parte degli Stati membri nel rispetto della normativa dell'Unione europea e del diritto internazionale; ancora, la commissione doveva adoperarsi per garantire l'applicazione delle raccomandazioni contenute nella risoluzione del 23 settembre 2003 del Parlamento e proporre eventuali misure supplementari che risultassero necessarie. Parte del mandato era rappresentato poi dall'investigazione su come la legislazione europea in vigore sulla sicurezza marittima venisse implementata o tradotta in legislazione nazionale dagli Stati Membri.

Si noti come nella risoluzione adottata dal Parlamento in seguito ai lavori della CT<sup>4</sup>, centrale non sia tanto il disastro della *Prestige*, quanto l'individuazione delle linee fondamentali di una politica comunitaria omogenea e particolareggiata in materia di sicurezza marittima, con l'obiettivo principale del rafforzamento della sicurezza marittima a livello europeo ed internazionale, sulla scorta della conoscenza, acquisita nel corso dei lavori, degli aspetti socioeconomici, ambientali e inerenti alla pesca. Il metodo adottato consiste nel partire dai casi concreti oggetto dell'analisi, per poi trarre da essi una visione complessiva di tutta la politica di sicurezza marittima dell'UE. La finalità ultima, descrivibile come di *policy making*, emerge dalla lettura dei documenti della commissione: nel documento relativo all'adozione della risoluzione sulla sicurezza marittima<sup>5</sup> si dice:

*"MEPs call for a **comprehensive and cohesive maritime policy**, which should have as its objective the creation of a European maritime safety area [...]"*.

Da ciò emerge la centralità attribuita nell'ambito della CT alla "costruzione" di una politica complessiva e coerente, in un settore ampio quanto quello della sicurezza marittima. Da ultimo, si guardi alla risoluzione del PE adottata in seguito ai lavori della MARE<sup>6</sup>: in essa è evidente il nesso tra l'attività di elaborazione di una politica efficace svolto nella CT e le

---

<sup>4</sup> RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA MARITTIMA, disponibile sul sito del Parlamento europeo, alla pagina [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/res\\_it.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/res_it.pdf).

<sup>5</sup> EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION ON IMPROVING SAFETY AT SEA, disponibile alla pagina [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/news11\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/news11_en.pdf).

<sup>6</sup> RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA MARITTIMA, cit.

decisioni assunte dal Parlamento: si guardi tutti i "visto" e tutti i "considerando" che richiamano le risultanze delle indagini e le considerazioni effettuate in seno alla commissione. Con riferimento alla MARE va ricordato come essa, nella relazione finale, si sia rivolta essenzialmente alla Commissione europea al fine del rafforzamento della sicurezza marittima a livello europeo. Quest'ultima ha di certo dato grande rilievo alle conclusioni della MARE, come del resto risulta dalla presentazione del "terzo pacchetto di misure legislative in favore della sicurezza marittima" presentato dalla Commissione europea nel novembre 2005, il quale rappresenta un'iniziativa molto importante per una politica europea del mare finalizzata alla creazione di uno spazio europeo di sicurezza marittima, iniziativa le cui soluzioni più importanti rappresentano una risposta a quesiti centrali posti nella relazione finale della MARE<sup>7</sup>.

I caratteri emersi nella MARE sono riscontrabili anche nelle altre CT: la CT **GENE** rappresenta un esempio molto interessante a tal proposito. Essa è stata istituita con lo scopo di procedere ad un esame approfondito dei nuovi sviluppi della genetica umana e delle altre nuove tecnologie nel settore della medicina moderna, individuando rischi e problematiche scientifici, medici, etici, giuridici, economici e sociali: il fine "ultimo" era rappresentato dall'individuazione di principi-guida politici che avrebbero dovuto orientare la ricerca europea nel settore considerato. La prospettiva assunta da questa commissione è, dunque, amplissima: essa è stata concepita dal Parlamento come strumento per contribuire, in coordinamento con Consiglio e Commissione, a "rinforzare" la politica europea di ricerca, ad accelerarne maturazione e consolidamento:

*"to provide Parliament with a detailed analysis of such developments necessary to enable it to assume its political responsibilities"*<sup>8</sup>

Nello stesso documento si dice che la commissione é responsabile

*"for providing an orientation for Parliament and the other Community institutions"*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> A titolo d'esempio, tra le soluzioni adottate si ricordano i provvedimenti contro le navi sub-standard, la predisposizione di protocolli di controllo e prevenzione comune, l'intervento per la disciplina di un regime di responsabilità esteso a tutta la catena del trasporto marittimo e alle autorità pubbliche preposte alla sicurezza marittima. Sono reperibili informazioni riguardanti il pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea alla pagina web [europa.eu.int/comm/transport/maritime/safety/2005\\_package\\_3\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/maritime/safety/2005_package_3_en.htm); si veda anche [www.infrasite.nl/news/news\\_article.php?ID\\_nieuwsberichten=3182&language=en](http://www.infrasite.nl/news/news_article.php?ID_nieuwsberichten=3182&language=en).

<sup>8</sup> EUROPEAN PARLIAMENT DECISION ON SETTING UP A TEMPORARY COMMITTEE ON HUMAN GENETICS AND OTHER NEW TECHNOLOGIES IN MODERN MEDICINE, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/genetics/decision/898\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/genetics/decision/898_en.htm).

Al di là di questi elementi che la rendono interessantissima per lo studio dell'istituto in esame e per la comprensione delle sue potenzialità, va ricordato, però, che la GENE rappresenta, sinora, l'unico caso di commissione temporanea la cui relazione finale è stata rigettata. Le cause principali di questo fallimento sembra vada riscontrato essenzialmente nella forte connotazione ideologica che era alla base delle tematiche affrontate: una sintesi finale delle varie posizioni, spesso fortemente contrapposte, era un obiettivo, dunque, troppo ambizioso<sup>10</sup>. Passiamo ora alla Commissione temporanea **ECHE**: essa ha essenzialmente condotto un'attività di inchiesta, come risulta dal suo mandato<sup>11</sup>, secondo cui le spettava verificare l'esistenza e l'operatività del sistema di intercettazione delle comunicazioni noto come ECHELON, e la sua compatibilità con la legislazione comunitaria, nonché con gli interessi dei cittadini e dell'industria europei; eventualmente, sarebbe spettato alla CT formulare proposte relative ad iniziative politiche e legislative. La conclusione emersa dalla relazione finale è consistita in una denuncia della situazione e nella stesura delle raccomandazioni poi sottoposte al Parlamento. Anche qui si noti come l'inchiesta abbia portato a conclusioni e raccomandazioni che dal punto di vista politico sono di ampio raggio e significato: va sottolineato soprattutto il significato politico insito nella istituzione di una commissione con tale mandato, significato che riconduce alla volontà di tutela dei propri cittadini e dei loro diritti fondamentali quali tutelati nel territorio dell'UE. Questa *ratio* politica troverà un'affermazione più chiara, ampia e "forte" nel mandato della commissione TDIP (che si analizzerà in seguito).

Non è comunque semplice individuare quali siano i risultati che in concreto questa commissione ha raggiunto, soprattutto considerando la natura tendenzialmente riservata della materia e la molteplicità dei soggetti destinatari delle raccomandazioni della relazione finale (Stati membri, istituzioni europee, istituzioni internazionali); sembra, però, indicativa la citazione di una Risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel 2002<sup>12</sup>, dove esso lamenta che

---

<sup>9</sup> EUROPEAN PARLIAMENT DECISION ON SETTING UP A TEMPORARY COMMITTEE ON HUMAN GENETICS AND OTHER NEW TECHNOLOGIES IN MODERN MEDICINE, cit.

<sup>10</sup> Il rigetto della relazione, e i motivi che lo fondavano, è documentata alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/genetics/rapfin/rejet\\_rapport\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/genetics/rapfin/rejet_rapport_en.pdf).

<sup>11</sup> DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA COSTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE TEMPORANEA SUL SISTEMA DI INTERCETTAZIONE ECHELON, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/echelon/mandate\\_en.htm#](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/echelon/mandate_en.htm#).

<sup>12</sup> RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SU ECHELON, Bollettino UE, disponibile alla pagina web [europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200211/p103041.htm](http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200211/p103041.htm).

*“oltre un anno dopo la conclusione della sua indagine sul sistema mondiale d'intercettazione Echelon, né il Consiglio, né la Commissione abbiano adottato misure idonee ad attuare le sue raccomandazioni. Benché Commissione e Consiglio abbiano preso iniziative a tutela delle comunicazioni elettroniche, esso ritiene che occorran altre misure per proteggere cittadini e imprese contro le intercettazioni abusive e illegali delle comunicazioni, per introdurre e usare sistemi e tecniche che proteggano la vita privata e la segretezza delle comunicazioni e per la lotta allo spionaggio industriale”.*

Da ultimo, un accenno alla Commissione temporanea sull'afta epizootica (**FIAP**), costituita dal Parlamento con il mandato specifico di analizzare le problematiche connesse alla crisi verificatasi nell'Unione europea in seguito alla diffusione di focolai di afta epizootica<sup>13</sup>. Anche qui l'approccio è “complessivo”, ossia mira ad affrontare tutti gli aspetti di interesse e competenza dell'UE con riferimento al settore oggetto dell'indagine. La vicenda di questa commissione è particolarmente interessante perché svela, in modo particolarmente chiaro, la ricchezza della strumentazione di cui le commissioni hanno disponibilità, e le connesse straordinarie potenzialità delle stesse. Va sottolineato come le conclusioni della commissione FIAP sono state tenute in debito conto nella direttiva del Consiglio del 2003<sup>14</sup> che è intervenuta, appunto in materia di afta epizootica, per aggiornare ed ampliare la normativa allora vigente, adeguandola alle nuove esigenze riscontrate.

Quanto emerso sinora induce a soffermarsi su ciò che risulta essere il *proprium* delle CT. In sostanza, i lavori si svolgono secondo questo “percorso”: si parte dall'analisi e dall'approfondimento dello stato dei fatti, in modo da munirsi degli strumenti necessari ad una comprensione approfondita delle problematiche effettive; sulla scorta dei risultati raggiunti si procede all'elaborazione di risposte politiche efficaci rispetto alle necessità (economiche, sociali e quindi politiche) emerse dall'indagine condotta. Come si vede, dunque, il metodo adottato dalle CT si può descrivere come articolato in due momenti: un momento di “indagine” e un momento di *policy making*, dove il primo, di raccolta dei dati, di verifica delle informazioni e di riscontro delle problematiche effettive, è necessario rispetto al secondo, in cui si procede ad elaborare quanto ricavato ed a tirare le fila politiche di quanto emerso. Il momento dell'indagine e dell'investigazione è, dunque, meramente incidentale

---

<sup>13</sup> Cfr. DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA COSTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE TEMPORANEA SULL'AFTA EPIZOOTICA, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/fiap/20020221/mandateit.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/fiap/20020221/mandateit.pdf).

<sup>14</sup> COUNCIL DIRECTIVE ON COMMUNITY MEASURES FOR THE CONTROL OF FOOT-AND-MOUTH DISEASE REPEALING DIRECTIVE 85/511/EEC AND DECISIONS 89/531/EEC AND 91/665/EEC AND AMENDING DIRECTIVE 92/46/EEC, 29 settembre 2003, reperibili alla pagina web [europa.eu.int/eur-lex/en/](http://europa.eu.int/eur-lex/en/). Oltre che dalla normativa introdotta, e dal richiamo ai lavori della FIAP fatto dal “considerando” n. 8, l'importanza delle conclusioni della FIAP per la stesura della direttiva è espressa al numero 14 dei “considerando”, p. 1-2.

rispetto alla funzione principale, che si potrebbe definire di *policy making* nel settore di competenza della commissione.

La commissione temporanea *tout court* è dunque sede di studio di problematiche contingenti, finalizzato all'elaborazione di risposte politiche complessive per l'area presa in considerazione. Essa è una sorta di "laboratorio" all'interno del quale vengono sintetizzate, sulla scorta delle problematiche e delle indicazioni emerse nella vita sociale e/o istituzionale, le politiche che poi verranno, eventualmente (e probabilmente) fatte proprie dal Parlamento: un laboratorio, dunque, di politiche di settore.

Caso un po' a sé rappresenta la **ESB2**, dato che le sue peculiarità rispetto al modello di CT sinora descritto consentono di specificare ulteriormente alcune riflessioni già fatte e di introdurre un altro spunto estremamente importante: non vi è un modello rigido e monolitico di CT. La ESB2, appunto, incaricata di verificare il seguito dato alle raccomandazioni concernenti l'ESB1, ha avuto un mandato estremamente limitato rispetto alle altre CT: la sua attività è consistita nel monitoraggio delle risposte date dalla Commissione Europea alle raccomandazioni della ESB1, come si legge nella relazione finale, nella parte relativa ai *contents*<sup>15</sup>, per cui

*"The Temporary Committee considered the Commission's follow up of the recommendations made by the Committee of Inquiry into BSE".*

In questa commissione manca, rispetto alle altre CT, il momento dell'elaborazione di una politica di settore da parte del Parlamento: l'indagine, come si è visto, è piuttosto funzionale alla verifica del rispetto (da parte della Commissione europea) delle linee di politica di settore elaborate da una precedente commissione. Quale insegnamento è possibile trarre da questa vicenda? Al di là delle riflessioni sulle interessantissime capacità di interistituzionalità di questo strumento, va sottolineato come la ESB2 sia prova "tangibile" della straordinaria flessibilità dello strumento delle CT: esso può essere differentemente "modellato", a seconda delle contingenti esigenze specifiche. Si vede in questa caratteristica un'altra delle ragioni del successo, cui prima si accennava, delle CT rispetto alle CTI: mentre la "capacità di azione" di queste ultime è imbrigliata da previsioni che prevedono molti limiti e condizioni al loro operato, le prime sono assolutamente adattabili alle molteplici e mutevoli esigenze, definibili genericamente come "di indagine", del Parlamento.

---

<sup>15</sup> REPORT ON THE EUROPEAN COMMISSION'S FOLLOW-UP OF THE RECOMMENDATIONS MADE BY THE COMMITTEE OF INQUIRY INTO BSE, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/conferences/bse/a4036297\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/conferences/bse/a4036297_en.htm).

## **b. LE COMMISSIONI TEMPORANEE D'INCHIESTA**

La prima commissione temporanea ad essere istituita nell'ordinamento comunitario è stata di inchiesta: la TRANSIT, sul regime del transito comunitario. L'inchiesta, in questo caso, partiva dalla necessità immediata di riformare il sistema comunitario dei trasporti per combattere le frodi perpetrate in esso, sfruttando soprattutto le lacune del sistema, esasperate dalla "rivoluzione" costituita dall'entrata in vigore del Mercato Unico. Dalla lettura dell'elenco delle conclusioni generali e degli obiettivi da perseguire emerge un'analisi approfondita ed estesa a tutte le problematiche concernenti la politica del trasporto. Nel documento appena citato si dice:

*"These are ambitious and far-reaching proposals [...] First, the committee has succeeded in bringing the issue of transit out of the administrative undergrowth into the **political arena**. A central problem of the transit system was that it had remained in the world of the technocrat after it had started to break down. **This is no longer the case**. [...] Third, the committee has injected a greater level of urgency and seriousness into the debate about reform of the system. [...] Finally, the committee has been successful in **obtaining commitments about the future direction of policy**".*

Estremamente significativa, è del resto, la dichiarazione, fatta nelle conclusioni della stessa relazione, per cui:

*"The committee can therefore claim that it has been able to use the **new powers granted to the Parliament under the Treaty on European Union to make a difference to a particular area of policy**".*

In queste parole sembra già presente il "germe" che porterà all'affermazione delle CT a "discapito" delle CTI: l'attività della CTI non si "contiene" nei limiti di una mera inchiesta dai risvolti politici, ma tende chiaramente a superarli.

*"It should be underlined that **this report is not intended to be a technical treatment of its subject, though it will at times discuss technical matters and enter into a degree of detail. It aims to address the wider political issues surrounding transit and transit fraud and make recommendations which go beyond simply operational adjustments to the system**".*

Anche le commissioni d'inchiesta, dunque, non hanno nell'indagine il loro unico "momento": anche qui, in definitiva, l'inchiesta fornisce i mezzi di conoscenza delle problematiche riguardanti il settore in esame, necessari all'elaborazione di una politica che sarà efficace in quanto fondata sulle esigenze reali. L'inchiesta costituisce un momento del lavoro della commissione, strettamente collegata all'altro momento, dell'elaborazione delle linee della politica di settore che si ritengono opportune, sulla scorta della conoscenza acquisita sul campo attraverso l'investigazione. Va peraltro sottolineato che il primo momento ha nelle CTI un ruolo più ampio e specifico rispetto al secondo, che è in esse fortemente costretto dalle limitazioni poste dalla disciplina regolamentare. Viceversa, per le CT, la fase dell'inchiesta, o meglio dell'indagine è molto più libera da legacci ed è funzionale alla fase successiva (e quindi dominante) di *policy making*.

I lavori della TRANSIT hanno contribuito in modo effettivo alla riforma della politica comunitaria del trasporto<sup>16</sup>: terminati questi, è subito seguito l'"*Action Plan for Transit in Europe*", adottato dalla Commissione europea il 30 aprile 1997 e, subito dopo, una serie di misure adottate dalla stessa per incorporare nel diritto comunitario e nella prassi doganale nazionale quanto indicato proprio nelle raccomandazioni della commissione TRANSIT. A ciò è seguita una regolamentazione, adottata in co-decisione (con il coinvolgimento quindi di Parlamento, Commissione e Consiglio), che emendava ulteriormente le previsioni del Codice doganale comunitario. È indicativo come l'allora Commissario Mario Monti ha sottolineato come questa regolamentazione così introdotta era sostanzialmente riconducibile alle raccomandazioni della commissione TRANSIT: come risulta dall'articolo citato

*"He felt that the recommendations of the European Parliament's commission of inquiry into the Community transit system had now been incorporated into Community law and were beginning to make themselves felt in everyday practice".*

Le caratteristiche riscontrate nella TRANSIT trovano conferma anche nella vicenda della Commissione **ESB1**: qui il "momento" dell'inchiesta è particolarmente rilevante, perché si voleva arginare, in maniera finalmente efficace, il problema della diffusione del cosiddetto "morbo della mucca pazza", dopo anni di tentativi inefficaci perché consistenti in provvedimenti isolati, non fondati su di un reale coordinamento tra le varie autorità, né su di

---

<sup>16</sup> Utile ad una verifica immediata di questa continuità tra i lavori della TRANSIT e l'evoluzione della politica dei trasporti è la lettura dell'articolo "TRANSIT REFORM: CUSTOMS CODE AMENDED", 29 marzo 1999, disponibile alla pagina web [www.eubusiness.com/Transport/9905](http://www.eubusiness.com/Transport/9905).

una politica complessiva di controllo e tutela della salute pubblica: si legge nella richiesta di istituzione della ESB1<sup>17</sup>

*“There are significant indications that the BSE problem has not been managed with the necessary vigilance by the Commission or the national authorities in their responsibility for monitoring the activities of economic operators and that the measures and initiatives taken have not proved sufficient to protect the health of the public in the European Union and effectively to combat ‘mad cow disease’ [...] The aim of the temporary committee of inquiry is to establish the facts about these allegations and the implications for the various authorities and operators without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts”.*

La commissione aveva anche il compito di rivedere l'adeguatezza delle misure comunitarie allora in applicazione alla luce dei nuovi dati raccolti.

Sembra potersi dire, alla luce di quanto emerso dagli atti, che la finalità ultima dei lavori di questa CTI è stata, sostanzialmente, il superamento di un metodo (quello adottato precedentemente all'istituzione della commissione) consistente in rimedi limitati a misure, sia nazionali sia europee, a livello legislativo e amministrativo, non innestate su di una politica complessiva del settore.

La valutazione dei risultati dei lavori della ESB1 va fatta congiuntamente a quella relativa all'operato della ESB2: evidentemente gli atti della ESB2, ed in particolare la sua relazione finale, consentono, per la peculiarità del suo mandato, di valutare gli effetti prodotti dalla ESB1 nell'ordinamento comunitario. Dalla relazione finale della ESB2 emergono, come già detto, giudizi positivi e negativi a carico delle istituzioni europee e nazionali coinvolte nella lotta alla encefalopatia spongiforme bovina. Va sottolineato come il lavoro condotto in via integrata dalle istituzioni europee (soprattutto nel rapporto stretto tra Parlamento e Commissione) abbia portato, principalmente, al regolamento 999/2001<sup>18</sup> adottato da Parlamento e Consiglio che ha fissato le regole per la prevenzione, il controllo e lo sradicamento di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili, sia consolidando molta della legislazione già in vigore, sia introducendo nuove norme in materia.

---

<sup>17</sup> REQUEST FOR THE SETTING UP OF A TEMPORARY COMMITTEE OF INQUIRY TO INVESTIGATE ALLEGED CONTRAVENTIONS OR MALADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF COMMUNITY LAW IN RELATION TO BOVINE SPONGIFORM ENCEPHALOPATHY (BSE), disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/bse/mandate\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/bse/mandate_en.pdf).

<sup>18</sup> Disponibile alla pagina web [europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/2001/en\\_2001R0999\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/2001/en_2001R0999_do_001.pdf); per l'evoluzione successiva della normativa in materia si faccia riferimento alla pagina web [ec.europa.eu/comm/food/food/biosafety/bse/legisl\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/food/food/biosafety/bse/legisl_en.htm).

### 3. CONSIDERAZIONI SULLE POTENZIALITÀ DELL'ISTITUTO DELLE COMMISSIONI TEMPORANEE, COME STRUMENTO DI DEMOCRAZIA E DI INTEGRAZIONE INTERISTITUZIONALE NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO DELL'UE.

È emersa come caratteristica peculiare delle CT la capacità di operare a contatto con la società civile e di operare *in loco*; emblematici a tal proposito sono due tra gli strumenti adottati più diffusamente dalle commissioni sinora istituite, ossia le *fact finding missions* (consistenti nell'invio di delegazioni della commissione nelle località interessate dall'indagine) e le *hearings* (consistenti in sessioni di lavoro delle commissioni destinate all'audizione di testimoni a conoscenza di circostanze utili al lavoro della commissione<sup>19</sup>). Ciò che rende questi strumenti degni di attenzione è la loro capacità di consentire la conoscenza effettiva e potenzialmente completa delle esigenze delle realtà locali e delle istanze delle comunità indigene interessate, *condicio sine qua non* per l'elaborazione di una qualsiasi politica che voglia essere utile ed efficace. Del resto, l'incontro con le popolazioni e l'ascolto delle loro esigenze è l'essenza del metodo democratico: è allora in questa capacità di operare rappresentando gli interessi reali dei cittadini che si riscontra la democraticità dell'operato delle CT.

Un'altra caratteristica del metodo di lavoro delle CT è costituita dall'importanza attribuita alla *transparency*: per esempio nella relazione finale della ESB1<sup>20</sup> si esprime la volontà di operare il più possibile sulla base di *public hearings*

*"with a view to ensuring maximum transparency for the activities of the Committee of Inquiry".*

La trasparenza dà ai cittadini il potere di “controllo” sui propri rappresentanti politici e, sotto questo profilo, rafforza il rapporto di rappresentanza politica. Ma essa, considerata nel “contesto metodologico” appena descritto, ha un risvolto particolarmente interessante: al contempo esprime e mette in luce la permeabilità delle commissioni rispetto alla società civile e alle sue istanze quali emergono dagli incontri con gli esponenti della società civile. Tale permeabilità “accresce”, a sua volta, nella commissione la consapevolezza della necessità di conservare e potenziare quegli elementi operativi che consentano l'adattabilità della propria

---

<sup>19</sup> Cfr. art. 2 comma 2 Allegato VIII al Regolamento PE.

<sup>20</sup> REPORT ON ALLEGED CONTRAVENTIONS OR MALADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF COMMUNITY LAW IN RELATION TO BSE, 7 febbraio 1997, p. 4, cit.

azione alle mutevoli e contingenti esigenze che si presentano di volta in volta: stimola ed alimenta, in definitiva, la flessibilità del "metodo" di lavoro delle CT.

Trasparenza, permeabilità e flessibilità, unitamente all'operatività *in loco*, sono espressione della democraticità dell'istituzione in esame e del suo operare. È alla luce di queste considerazioni che emerge in tutte le sue sfaccettature il carattere democratico del "metodo" delle CT, il quale ha forse la sua forza principale proprio nel fatto che l'elaborazione di ogni indagine si è sempre fondata sull'analisi delle problematiche concrete. La relazione finale della GENE<sup>21</sup> fa riferimento ad un metodo di lavoro

*"a sostegno di un 'approccio integrato' per un rapporto nuovo tra scienza e società".*

Nella democraticità di questo metodo di lavoro si rinviene un interessante potenzialità: esso è uno strumento di democratizzazione dell'ordinamento dell'UE, strumento la cui capacità operativa è molto flessibile e quindi "estensibile", considerando anche che i limiti posti dalla disciplina normativa al suo raggio di azione sono piuttosto indeterminati.

Se si pensa al *deficit* democratico dell'ordinamento dell'UE e alla necessità di immaginare soluzioni istituzionali nuove, che siano capaci di rendere l'Unione più adatta alle istanze del presente e del futuro, viene da pensare che forse bisognerebbe "iniziare" ad avvalersi di strumenti già disponibili ed operativi, di istituti già in dotazione allo strumentario istituzionale europeo, in modo da ridurre il rischio di possibili crisi di rigetto e risparmiare il "tempo" necessario ad immaginare, prima, soluzioni nuove, e testare, poi, la loro compatibilità con gli altri strumenti a disposizione.

Passiamo ora all'altra caratteristica peculiare dell'operato di ogni CT sinora istituita: il coinvolgimento, con modalità diverse a seconda delle esigenze contingenti, di altri soggetti istituzionali, sia interni all'ordinamento europeo che esterni (autorità nazionali e, in alcuni casi, addirittura internazionali). Si pensi al raccordo speciale con la Commissione, ma anche agli scambi di relazioni, documentazione e informazioni, nonché alle audizioni con il Consiglio o con i rappresentanti dei governi degli Stati Membri; per non parlare delle frequentissime raccomandazioni rivolte, nelle relazioni finali, dalle CT agli Stati membri e alla Commissione, nonché delle risoluzioni ad essi rivolte dal Parlamento, adottate sulla scorta dei risultati e delle indicazioni delle CT. Si può parlare, anche a tal proposito, di

---

<sup>21</sup> RELAZIONE FINALE SULLE IMPLICAZIONI ETICHE, GIURIDICHE, ECONOMICHE E SOCIALI DELLA GENETICA UMANA, presentata l'8 novembre 2001, cit.

"metodo di lavoro dell'approccio integrato", parafrasando e "ampliando" l'espressione adottata nella succitata relazione finale della GENE.

Un altro profilo in cui si esprime tale carattere di interistituzionalità si riscontra nel fatto che, in alcuni casi, la necessità di procedere ad approfondimenti di certe problematiche è stata promossa da altre istituzioni europee (e spesso dalla Commissione europea: si pensi alla TRANSIT) o addirittura nazionali: in tali occasioni all'istituzione delle CT certo hanno contribuito le pressioni fatte da altre istituzioni che avevano sollevato l'urgenza di rispondere alle istanze emerse nella società (nel caso della TRANSIT si pensi al ruolo svolto dalla Commissione europea e dalla Court of Auditors attraverso loro relazioni<sup>22</sup>).

Ma soprattutto il carattere dell'interistituzionalità ha trovato espressione negli assidui rapporti intrattenuti con la Commissione (e i DG competenti): al di là dello strettissimo rapporto che ha caratterizzato la ESB2 con la Commissione europea (dipeso, però, dalle peculiarità del suo mandato, come si è visto), si pensi ai "several comments" fatti dalla Commissione sul disegno di relazione finale della MARE<sup>23</sup>. Allo stesso modo sembra interessante e significativo lo sforzo fatto da questa commissione per cercare di spingere verso un rafforzamento della sicurezza marittima a livello addirittura internazionale e non solo europeo<sup>24</sup>. Emerge così un carattere molto interessante delle CT: la loro attività pur essendo essenzialmente rivolta al Parlamento, ha le potenzialità per "arrivare" anche alle altre istituzioni europee, nel senso che gli "effetti" dei loro lavori tendono a prodursi anche al di fuori dell'ambito strettamente parlamentare e, in alcuni casi, addirittura al di fuori dell'ordinamento dell'UE. Si pensi, a titolo di esempio, ancora alla MARE e alla forte spinta da essa promossa affinché, sulla base dei risultati dello studio condotto, si arrivasse all'elaborazione di nuove risposte, normative e di politica, non solo in sede comunitaria e presso gli ordinamenti degli Stati membri, ma addirittura in sede internazionale. Lo stesso potrebbe dirsi per l'esperienza della GENE, nel cui caso, data la natura della questione in esame che coinvolgeva interessi universali, le

---

<sup>22</sup> REPORT ON THE COMMUNITY TRANSIT SYSTEM - 2.GENERAL INTRODUCTION: THE GENESIS OF THE INQUIRY, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/transit/kelletta/kel\\_2\\_en.htm#genesis](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/transit/kelletta/kel_2_en.htm#genesis).

<sup>23</sup> Come risulta dal documento del Segretariato "MARITIME SAFETY – IMPROVING SAFETY AT SEA, RAPPOREUR MR STERCKX: CONSIDERATION OF A DRAFT REPORT", 8 marzo 2004, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/news7\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/news7_en.pdf).

<sup>24</sup> Lo stretto rapporto della MARE con la Commissione europea emerge diffusamente dai documenti della sua attività: particolarmente indicativa è poi la RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL RAFFORZAMENTO DELLA SICUREZZA MARITTIMA (2003/2235(INI)), disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/res\\_it.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/pdf/res_it.pdf), da cui emerge come la Commissione sia stata al contempo un interlocutore privilegiato e uno tra i destinatari principali dell'attività della MARE. Dallo stesso documento emerge la prospettiva internazionale dell'operato della MARE.

proposte e le raccomandazioni di politica elaborate si sono indirizzate trasversalmente a tutte le principali istituzioni dell'UE.

Al di là della ESB2, anche in altri casi i rapporti interistituzionali sono stati piuttosto “invasivi”: si guardi alle (frequenti) pressioni fatte sulla Commissione perchè adottasse misure e atteggiamenti più rispondenti alle necessità riscontrate dalla CT, come nel caso della TRANSIT rispetto al DG XXI, come risulta dal *report* succitato, dove si legge<sup>25</sup>

*"The committee was not happy at the outset of the inquiry with the degree of determination being shown by DG XXI. [...]By the time that the Commission's own interim report on transit had appeared in October 1996, there was a general sense that the issue was being given a higher level of priority and being treated with greater imagination. There is little doubt in the committee's mind that this would not have happened had the committee not existed".*

L'analisi sinora condotta sulle suddette potenzialità in chiave di integrazione interistituzionale spingono a riflessioni anche di più ampio raggio. Nel breve periodo tale metodo di lavoro integrato sembra capace di contribuire ad accrescere l'efficienza dell'operato delle istituzioni: esso, in genere, consente un approfondimento delle problematiche in esame, la possibilità di rappresentare un maggior numero di interessi e punti di vista, una condivisione dei risultati raggiunti e conseguentemente una loro maggiore forza politica. Nel lungo periodo, lo stesso metodo può tradursi in uno strumento di progressiva educazione delle istituzioni all'integrazione: può aiutare ad aumentare progressivamente le capacità delle istituzioni europee di omogeneizzare le varie istanze che esse rappresentano e di aprire la via ad una razionalizzazione dei loro rapporti reciproci.

Per quanto invece concerne il collegamento con gli Stati e le autorità nazionali, in questo caso il "lavoro di squadra", o comunque la creazione di *networks of contacts* da parte delle commissioni, può garantire una maggiore vicinanza dell'Europa ai suoi cittadini attraverso i rappresentanti politici, ed un approfondimento dell'integrazione istituzionale tra i livelli europeo e nazionale. Anche qui, un processo di questo tipo può essere in grado di aprire soluzioni istituzionali nuove, più idonee rispetto alle attuali esigenze del processo di integrazione costituzionale in Europa. Un avvicinamento realizzato attraverso le contingenze di un lavoro co-gestito ed integrato può favorire la conoscenza e la conseguente fiducia e “confidenza” reciproca; può rafforzare, agli occhi degli Stati membri, la coscienza dell'effettiva necessità (e possibilità) di disporre di strumenti a livello europeo, al fine del

---

<sup>25</sup> REPORT ON THE COMMUNITY TRANSIT SYSTEM – 1. EXECUTIVE SUMMARY: ACHIEVEMENTS, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/transit/kelletta/ke1\\_1\\_en.htm#achievements](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/transit/kelletta/ke1_1_en.htm#achievements).

raggiungimento di obiettivi ormai al di fuori della portata dello "Stato tradizionale".

Le potenzialità delle CT descritte sono, inoltre, potenzialità del Parlamento europeo: le commissioni sembrano uno strumento in grado di rafforzarne la capacità di incidenza politica nell'ordinamento istituzionale dell'UE. In particolare le CT hanno sinora consentito e possono in futuro consentire al Parlamento, di porsi come "avanguardia politica" in seno all'Unione, come soggetto la cui sensibilità, forte del contatto con i cittadini e con le loro istanze, può consentire di comprendere prima le necessità politiche, sociali ed economiche della Comunità.

#### 4. LA VICENDA DELLE ULTIME TRE COMMISSIONI TEMPORANEE

Le esperienze di FINP, TDIP ed EQUI confermano, e sotto certi aspetti ampliano, le potenzialità sinora rinvenute nell'esperienza dell'istituto delle commissioni temporanee.

La **FINP** è stata istituita per determinare la posizione negoziale del Parlamento riguardo alla prospettive finanziarie dell'Unione: compito di importanza centrale per un'Unione europea che vedeva in gioco il futuro delle sue politiche e quindi il suo futuro politico complessivo, come si coglie dalle parole della risoluzione adottata dal PE successivamente ai lavori della commissione<sup>26</sup>, dove si legge che

*“la preparazione delle prossime prospettive finanziarie costituisce una delle principali sfide che l'Unione dovrà affrontare nei prossimi mesi, poiché darà forma alla nuova Europa allargata”.*

Tale importanza la si coglie nelle parole della risoluzione adottata nel novembre 2005 dove il Parlamento

*“sottolinea che, senza un'intesa sull'Accordo interistituzionale, non vi saranno nuove prospettive finanziarie; ricorda, a tale riguardo, che il Parlamento ha approvato alcuni punti non negoziabili [...]; ricorda al Consiglio che, senza un accordo con il Parlamento europeo, non vi saranno né prospettive finanziarie né un Accordo interistituzionale”<sup>27</sup>.*

---

<sup>26</sup> RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLE SFIDE E I MEZZI FINANZIARI DELL'UNIONE ALLARGATA NEL PERIODO 2007-2013, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/report/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/report/default_en.htm).

<sup>27</sup> PROPOSTA DI RISOLUZIONE PRESENTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 113 DEL REGOLAMENTO DA REIMER BÖGE SULL'ACCORDO INTERISTITUZIONALE SULLA DISCIPLINA DI BILANCIO E SUL MIGLIORAMENTO DELLA PROCEDURA

A fronte di un amplissimo ventaglio di problematiche politiche fondamentali, la FINP ha operato essenzialmente secondo queste modalità:

*“ha condotto un’analisi approfondita delle proposte della **Commissione**, ha lavorato in stretta collaborazione con le **commissioni permanenti** i cui pareri sono stati attentamente esaminati [...] ha individuato **priorità politiche** positive in vista della determinazione della posizione negoziale del Parlamento europeo, ha presentato **proposte** per la durata, la struttura e le risorse finanziarie delle prossime prospettive finanziarie, in conformità del mandato ricevuto”.*

Emerge da questa citazione la centralità, per l’attività svolta nel “laboratorio” della FINP, della capacità di operare in via interistituzionale<sup>28</sup>, la quale è stata fondamentale per arrivare, nell’aprile del 2006<sup>29</sup>, al voto favorevole del Parlamento sulle Prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 e all’accordo con il Consiglio. Si può, dunque, dire che la vicenda della FINP non solo conferma la definizione data dell’istituto della commissione temporanea quale “laboratorio di politiche di settore”, ma, forse addirittura, amplia le capacità di questo laboratorio, sia per la natura dell’oggetto dei lavori di questa commissione, sia per la delicatezza che la questione delle prospettive finanziarie europee aveva assunto nel periodo in cui la FINP è stata istituita. A questo proposito è importante una sottolineatura: si è scelto di costituire una CT per superare un momento molto delicato per il futuro dell’UE: è attraverso una CT che il Parlamento è riuscito a stabilire le condizioni per il compromesso finale che tenesse conto delle varie istanze, fino ad arrivare ad una soluzione trasversale e condivisa da tutte le istituzioni. Tutto ciò dice chiaramente delle capacità di questo istituto, nell’ambito del quadro istituzionale complessivo dell’UE.

---

DI BILANCIO, 16 novembre 2005, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+MOTION+B6-2005-0615+0+DOC+PDF+V0//IT&L=IT&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y](http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+MOTION+B6-2005-0615+0+DOC+PDF+V0//IT&L=IT&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y). Per cogliere il clima di tensione e di preoccupata attesa che si respirava si veda anche, a titolo esemplificativo, la pagina web [www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/034-4264-013-01-02-905-20060113STO04263-2006-13-01-2006/default\\_it.htm](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/034-4264-013-01-02-905-20060113STO04263-2006-13-01-2006/default_it.htm).

<sup>28</sup> Si pensi al rilievo riconosciuto ai documenti del Parlamento europeo, alle opinioni di alcune sue commissioni permanenti, ai documenti del Consiglio e della Commissione europea, all’incontro con i Parlamenti nazionali degli Stati membri sul tema delle prospettive finanziarie dell’Unione. Per non parlare delle opinioni di altre istituzioni quali la Commissione delle Regioni, dei pareri di alcune regioni europee (si pensi ai “Quattro Motori per l’Europa”), del Governo di Catalogna, la relazione della Commissione sul “Futuro Finanziamento dell’Unione europea” interno alla Camera dei Lords inglese.

<sup>29</sup> Si veda in proposito la pagina web [www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default\\_it.htm](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/034-7096-093-04-14-905-20060405STO07095-2006-03-04-2006/default_it.htm).

La **TDIP**<sup>30</sup> non può essere oggetto di un'analisi completa in quanto è, nel momento in cui si scrive, nel pieno della sua attività: eppure, basta il suo mandato ad ispirare spunti di riflessioni particolarmente “forti”. Due sembrano gli spunti più importanti. Il primo è che essa conferma l'interistituzionalità del metodo di lavoro delle CT: nel mandato si legge che la commissione<sup>31</sup>

*“agirà di concerto e nella più stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa e il suo Segretario generale, l'Assemblea parlamentare, il Commissario europeo ai diritti dell'uomo e l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, nonché con i parlamenti nazionali”.*

Il secondo attiene al significato politico di questa iniziativa: il fine della raccolta di informazioni è la verifica che non si sia perpetrata ad opera della CIA (eventualmente con il coinvolgimento o la complicità di Stati membri informati di tali operazioni) una violazione dei diritti fondamentali tutelati nell'UE. Dalla lettura della decisione del PE di costituire la commissione, emerge come l'obiettivo del suo operato sia la tutela dei cittadini dell'UE e dei loro diritti (così come tutelati dalle normative “europee” ed internazionali), nonché del territorio dell'UE: elementi questi che, considerati assieme, sembrano “comporre”, seppur solo in via programmatica, un valore “complessivo”, descrivibile (certo in parte suggestivamente) come “**sovranità europea**”. La volontà politica alla base dell'istituzione di questa CT sembra consistere nella tutela di una sovranità europea *in nuce*.

Strettamente connesso a questo carattere ce n'è un altro: nelle parole di apertura della decisione sembra farsi una “affermazione di identità” dell'UE, i cui caratteri sono rintracciati nei

*“principi di libertà e di democrazia, al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto, come sancito nel preambolo del trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 6 e 7”*

nella

*“tutela dei diritti fondamentali è parte integrante dell'ordinamento costituzionale della Comunità”*

---

<sup>30</sup> Il sito della commissione è [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/tdip/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/tdip/default_en.htm).

<sup>31</sup> DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA COSTITUZIONE UNA COMMISSIONE TEMPORANEA SUL PRESUNTO UTILIZZO DI PAESI EUROPEI, DA PARTE DELLA CIA, PER IL TRASPORTO E LA DETENZIONE ILLEGALE DI PRIGIONIERI, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2006-0051+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2006-0051+0+DOC+XML+V0//IT).

nella tutela della dignità umana che

*“è uno degli obiettivi chiave della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come proclamato dalle istituzioni il 7 dicembre 2000”.*

In definitiva, si “motiva” la decisione di difendere diritti, territorio e cittadinanza, con la necessità di garantire il rispetto di quei principi e quei valori caratterizzanti l'Europa dell'Unione: detto altrimenti, di quei principi e valori fondanti l'identità europea.

Terminata la fase di raccolta e analisi delle informazioni, i compiti della commissione si completeranno poi con la presentazione all'Aula parlamentare delle

*“raccomandazioni che riterrà necessarie a tale proposito, in particolare riguardo alle **conclusioni politiche, giuridiche e amministrative** da trarre a livello europeo, come pure le eventuali implicazioni per i rapporti dell'UE con paesi terzi”<sup>32</sup>.*

Quanto sinora detto induce a riflettere sui caratteri specifici sinora emersi di questa vicenda: ad essa è affidato il compito di individuare le eventuali responsabilità giuridiche e politiche; il compito di tracciare le linee generali della posizione che si potrà assumere al termine dell'indagine “a livello europeo”; il compito di condurre un'iniziativa di tutela della Comunità dell'UE intesa in senso ampio, della sua “sovranità” (nel senso sopra indicato). Dal momento che i suoi lavori sono ancora *in progress* non è il caso di avanzare previsioni troppo azzardate: certo non sembrano mancare già oggi elementi per affermare che questa vicenda può rappresentare una tappa di ulteriore ampliamento della potenzialità del “laboratorio” oggetto della nostra analisi e quindi della sua importanza nell'ordinamento dell'UE. Essa, inoltre e ancora più ampiamente, può rappresentare un momento politicamente assai significativo per l'affermazione “sul campo” di una soggettività politica dell'UE.

Si farà solo ad un cenno alla commissione di inchiesta **EQUI**<sup>33</sup>. Sono pochi, nel momento in cui si sta scrivendo, gli elementi a disposizione per precedere ad una valutazione di questa vicenda. Del resto, il suo mandato non è “forte” come quello della TDIP e dunque non consente un'analisi dello stesso tipo. Ci si limita, dunque, solo ad indicare quelli che paiono essere elementi da “tener d'occhio”, date le potenzialità che “tra le righe”, si intravedono in essi. Interessante è, innanzitutto, il ruolo primario che hanno avuto le petizioni inviate al Parlamento europeo per l'istituzione di questa commissione: esse

---

<sup>32</sup> DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA COSTITUZIONE UNA COMMISSIONE TEMPORANEA SUL PRESUNTO UTILIZZO DI PAESI EUROPEI, DA PARTE DELLA CIA, PER IL TRASPORTO E LA DETENZIONE ILLEGALE DI PRIGIONIERI, cit.

<sup>33</sup> Il sito istituzionale della commissione è [www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/equi/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/equi/default_en.htm).

*“dovrebbero costituire la base e il punto di partenza della nostra inchiesta, contribuendo a definirne la direzione d'intervento”<sup>34</sup>.*

La centralità delle petizioni, e quindi delle istanze dei cittadini, per le attività svolte all'interno di un'istituzione sono sintomo della democraticità della stessa: questo elemento sembra assai significativo e si ricollega alle considerazioni fatte sulle capacità di democraticità e democratizzazione dell'istituto delle commissioni temporanee (siano esse CT o CTI). Dal punto di vista metodologico un elemento da tenere “sotto osservazione” è rappresentato dalla “prospettiva europea” della presente inchiesta, carattere che la distingue dalle indagini nazionali precedenti: essa si esplicherà nella conduzione di una analisi comparativa avente ad oggetto il settore dei servizi finanziari<sup>35</sup>. Interessante, poi, sarà valutare la capacità di “invasività” di questa commissione, con riferimento soprattutto alla valutazione sia della compatibilità del regime normativo britannico con la normativa comunitaria in materia, sia della regolarità dell'espletamento dei propri compiti da parte della Commissione europea per ciò che concerne la corretta e tempestiva trasposizione del diritto comunitario: ciò consentirà di capire fino a che punto questa commissione sarà stata in grado di avere, nei limiti del suo mandato, forza “politica” rispetto alle istituzioni nazionali e comunitarie interessate. Sarà importante, infine, valutare lo “spazio” dedicato dalla commissione alla formulazione di proposte sulla base dei risultati conseguiti dall'inchiesta in adempimento del mandato<sup>36</sup>, nonché fino a dove queste proposte si spingeranno: ciò permetterà di capire il rapporto che in seno a questa CTI tra il momento dell'inchiesta e il momento della elaborazione della politica di settore, a quasi dieci anni dalla istituzione dell'ultima CTI.

---

<sup>34</sup> DOCUMENTO DI LAVORO SULLE LINEE D'AZIONE DESUMIBILI DAL MANDATO RELATIVO ALL'INCHIESTA SUL CROLLO FINANZIARIO DELLA EQUITABLE LIFE ASSURANCE SOCIETY, disponibile alla pagina web [www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/605/605698/605698it.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dt/605/605698/605698it.pdf).

<sup>35</sup> Cfr. DOCUMENTO DI LAVORO SULLE LINEE D'AZIONE DESUMIBILI DAL MANDATO RELATIVO ALL'INCHIESTA SUL CROLLO FINANZIARIO DELLA EQUITABLE LIFE ASSURANCE SOCIETY, cit.

<sup>36</sup> Come previsto dal mandato: cfr. COSTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE D'INCHIESTA SUL CROLLO FINANZIARIO DELLA EQUITABLE LIFE ASSURANCE SOCIETY, [www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=4&NAV=S&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0011+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=4&NAV=S&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0011+0+DOC+XML+V0//IT).