

## **Democrazia oltre la codecisione: Il ruolo del Parlamento Europeo nella trasformazione dei rapporti con i Paesi ACP**

Tra il sei e il nove giugno 2024 i cittadini dei ventisette stati membri dell'Unione europea saranno chiamati alle urne, e potranno così eleggere i 720 deputati che comporranno l'europarlamento per i prossimi cinque anni.

Ai sensi del Trattato di Lisbona attualmente in vigore, per la maggior parte delle politiche il Parlamento europeo condivide il potere legislativo con il Consiglio. L'istituzione rappresentativa dei cittadini può dunque contribuire su un piano di parità ad emendare ed approvare le proposte legislative avanzate dalla Commissione. Se la procedura di codecisione è una dimostrazione tangibile del valore del voto nell'influenzare l'assunzione di provvedimenti vincolanti per gli stati membri, a suscitare perplessità è il deficit democratico che continua a caratterizzare alcune materie fondamentali per il funzionamento e la coerenza delle politiche dell'Unione. Tra queste, rientra la conclusione di accordi tra l'Unione e i paesi terzi. La procedura definita dall'articolo 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea assegna infatti un ruolo sproporzionato agli stati membri tramite il Consiglio, il quale ha il compito non solo di autorizzare l'avvio e concludere i negoziati, ma anche di definire le direttive e la composizione della squadra negoziale. Persino laddove l'accordo non riguardi la politica estera e di sicurezza comune, il Parlamento è coinvolto in una posizione subordinata tramite la procedura legislativa speciale, di approvazione o di consultazione a seconda dei casi. In particolare, la prima, applicata alla cooperazione con l'Organizzazione dei paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (OACP), esclude il Parlamento dalla possibilità di proporre e approvare emendamenti. Non solo: il Consiglio può, in attesa dell'approvazione del Parlamento, applicare l'accordo in via provvisoria.

È dunque lecito chiedersi se la rilevanza delle elezioni europee diventi trascurabile per le politiche che non prevedono la procedura di codecisione, o se possa piuttosto favorire un avanzamento dell'integrazione anche nei settori più cari agli stati membri. Per rispondere a questa domanda, un valido esempio è fornito, storicamente, dal ruolo del Parlamento nell'influenzare l'evoluzione della cooperazione con l'OACP nella direzione di una maggiore comprensione reciproca.

L'Associazione con sedici Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM) aventi relazioni "particolari" con quattro degli stati membri fondatori della Comunità Europea fu istituita per la prima volta dai Trattati di Roma nel 1957, trasponendo a livello comunitario rapporti di natura coloniale. Sarebbe stato solo a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta che il processo di decolonizzazione avrebbe imposto la trasformazione dei legami di dipendenza in relazioni egualitarie, nel contesto delle successive Convenzioni di Yaoundé e di Lomé, dell'Accordo di Partenariato di Cotonou e, infine, dell'accordo di Samoa firmato nel novembre 2023.

In questo scenario, fin dal 1958 l'allora Assemblea Parlamentare Europea colse il clima di fermento che avrebbe portato a definire il 1960 l'"anno dell'Africa", facendosi promotrice di un'azione volta ad edificare relazioni multilaterali, eguali e dirette con i rappresentanti dei nuovi stati sovrani. Non a caso, giunse proprio dalle fila della Commissione parlamentare per l'associazione con i PTOM, l'iniziativa di organizzare una prima conferenza parlamentare euro-africana. Nonostante i timori degli stati membri, la conferenza ebbe luogo a Strasburgo nel giugno 1961, garantendo una rappresentanza paritetica alle parti e avviando incontri periodici reciproci. Pur in mancanza di poteri relativi ai negoziati condotti in parallelo dal Consiglio e che avrebbero portato alla firma della prima Convenzione di Yaoundé nel luglio 1963, l'attivismo dell'Assemblea ha promosso la comunicazione tra i rappresentanti dei due continenti, favorendo la comprensione reciproca.

A partire dal 1975, l'ampliamento della cooperazione tra la Comunità a Nove e i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico nel contesto delle quattro convenzioni di Lomé ha spinto il Parlamento a cercare una maggiore intesa con gli associati attraverso le frequenti missioni di studio e i contatti diretti costituiti nel contesto dell'Assemblea Parlamentare Paritetica. D'altra parte, l'introduzione dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo del 1979 legittimò le richieste da parte dei deputati di più ampie competenze nella politica di cooperazione allo sviluppo. Nei decenni successivi e, in particolare, dal 1995 con la revisione intermedia della quarta Convenzione di Lomé, la richiesta di un controllo democratico sarebbe stata avanzata, attraverso risoluzioni, rapporti e interrogazioni, in merito all'applicazione delle sanzioni nei confronti dei paesi in violazione dello stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani. Sulla stessa linea, il Parlamento ha chiesto ripetutamente poteri di controllo sull'erogazione e l'interruzione degli aiuti, in particolare esigendo l'incorporazione del Fondo Europeo allo Sviluppo destinato agli ACP all'interno del bilancio comunitario. È stato soltanto nel novembre 2023 che, per la prima volta, quest'ultima richiesta si è concretizzata con la firma dell'accordo di Samoa tra l'UE e i suoi stati membri, da un lato, e l'OACP dall'altro. Esito della determinazione del Parlamento è stato anche il mantenimento dell'Assemblea Parlamentare Paritetica accanto alle assemblee regionali introdotte dall'accordo Post-Cotonou.

Storicamente, seppur dotata di margini di manovra limitati, l'Assemblea parlamentare europea ha efficacemente contribuito alla trasformazione dei rapporti di dipendenza in relazioni più equilibrate, svolgendo un'azione parallela a quella del Consiglio. Da una prospettiva più contingente, Samoa ha finalmente accolto alcune delle richieste che il Parlamento europeo ha condizionato all'approvazione dell'accordo.

In un panorama di governance multilivello, dove le decisioni sono il risultato di interazioni complesse tra diversi attori, è fondamentale riconoscere l'importanza del Parlamento e del suo ruolo nel rappresentare i cittadini, anche in settori dove le sue competenze sono ancora in via di definizione.

Le elezioni europee, pur in contesti dove la procedura di codecisione non si applica, rimangono un'opportunità cruciale per indirizzare il corso delle politiche europee e l'evoluzione della definizione delle competenze stesse.

Eleonora Cappa