



La Convenzione EUROPEA

La riforma costituzionale dell'UE
e il ruolo dell'Italia



Ministero degli Affari Esteri



La Convenzione EUROPEA

**La riforma costituzionale dell'UE
e il ruolo dell'Italia**

a cura dell'Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), associazione senza fini di lucro, fu fondato l'11 ottobre del 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Scopo prioritario dell'Istituto è promuovere la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri e pubblicazioni. Le sue attività di ricerca riguardano, in particolare, i seguenti temi: Unione Europea e suoi sviluppi istituzionali, economia e politica della difesa; politica estera italiana, internazionalizzazione dell'economia e processi di globalizzazione; pace internazionale e prevenzione dei conflitti; Mediterraneo e Medio Oriente; rapporti transatlantici.

Indice

Prefazione	p.	7
------------	----	---

Interventi

La Convenzione: una tappa fondamentale verso una patria comune europea, di Gianfranco Fini	13
---	----

Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa: il ruolo della Presidenza italiana, di Franco Frattini	19
---	----

I risultati della Convenzione, di Ettore Greco	25
---	----

Documenti

1. Verso la Convenzione: le dichiarazioni del Consiglio europeo «Dichiarazione sul futuro dell'Unione» approvata al Vertice di Nizza, 7-9 dicembre 2000	39
---	----

«Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea» approvata al Vertice di Laeken, 14-15 dicembre 2001	41
--	----

2. I lavori della Convenzione	
Elenco dei membri italiani della Convenzione	53
Regolamento interno, 14 marzo 2002	54
Sintesi delle sessioni plenarie	59
Sintesi delle relazioni finali dei gruppi di lavoro	120

3. Contributi e documenti delle istituzioni europee

3.1 Risoluzioni del Parlamento europeo Il processo costituzionale e il futuro dell'Unione,	
--	--

29 novembre 2001	143
Le relazioni tra il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea, 7 febbraio 2002	146
La personalità giuridica dell'Unione europea, 14 marzo 2002	147
La delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri, 16 maggio 2002	149
La tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea, 17 dicembre 2002	154
Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, 14 gennaio 2003	157
Le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, 3 luglio 2003	160
<i>3.2 Comunicazioni della Commissione europea alla Convenzione</i>	
Un progetto per l'Unione europea, 22 maggio 2002	161
Per l'Unione europea pace, libertà e solidarietà - Comunicazione della Commissione in tema di architettura istituzionale, 5 dicembre 2002	164
<i>3.3 Contributi del Comitato delle Regioni</i>	
La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Ue nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004, 14 novembre 2001	168
Memorandum sulla partecipazione del Comitato delle Regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione, 3 ottobre 2001	170
Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, 8 luglio 2002	171
<i>3.4 Risoluzioni del Comitato economico e sociale</i>	
Risoluzione sul futuro dell'Europa, 17 settembre 2001	173
Risoluzione destinata alla Convenzione europea, 19 settembre 2002	173
4. Contributi e documenti dei governi	
Documento italo-spagnolo sui temi della Convenzione europea e della Conferenza intergovernativa, 28 novembre 2002	175

Memorandum del Benelux: un quadro istituzionale equilibrato per un'Unione allargata, più efficace e più trasparente, 4 dicembre 2002	177
Contributo di Dominique de Villepin e Joschka Fischer su vari aspetti della riforma dell'Unione, 16 gennaio 2003	183
Contributo di Ana Palacio e Peter Hain, membri della Convenzione «Istituzioni dell'Unione», 28 febbraio 2003	189
Contributo di dieci paesi candidati e sei membri «Riforma delle istituzioni: principi e premesse», 28 marzo 2003	193
5. Contributi dei partiti politici europei	
«Priorità per l'Europa», contributo del Pse alla Convenzione europea, 3 ottobre 2002	199
«Una Costituzione per un'Europa forte», documento adottato dal Congresso di Estoril del Ppe, 18 ottobre 2002	200
6. Interventi del Presidente della Repubblica italiana	
Dichiarazione comune del Presidente della Repubblica Federale di Germania Johannes Rau e del Presidente della Repubblica italiana Carlo Azeglio Ciampi, 15 aprile 2002	203
Lettera del Presidente Carlo Azeglio Ciampi ai sei Paesi fondatori, 21 novembre 2002	205
7. Risoluzioni del Parlamento italiano	
Risoluzioni approvate dal Parlamento italiano in vista del Vertice di Laeken, 15 dicembre 2001	208
Risoluzione approvata dal Senato sul Progetto di Costituzione europea, 2 luglio 2003	218
8. Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco riguardanti la Convenzione e la Conferenza intergovernativa,	
19-20 giugno 2003	219

9. **Rapporto finale della Convenzione**, 18 luglio 2003 221

10. **Dichiarazione di Roma**, 18 luglio 2003 227

Progetto di Trattato costituzionale

Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
(Parte I e IV) 235

Prefazione

Obiettivo di questo volume, che è stato realizzato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) su iniziativa del Ministero degli Affari Esteri nell'ambito delle attività della Presidenza italiana dell'Unione europea, è di contribuire all'analisi e comprensione del processo di riforma costituzionale dell'Unione europea che si è sviluppato dal Vertice di Nizza in poi, con particolare riguardo ai lavori della Convenzione europea e al ruolo dell'Italia.

La prima parte del volume si apre con gli interventi del Vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, rappresentante del governo italiano alla Convenzione europea, e del Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini, che sottolineano le importanti innovazioni contenute nella proposta di Trattato Costituzionale e il ruolo svolto dall'Italia nella ricerca di adeguate soluzioni consensuali all'interno della Convenzione. Nel terzo intervento il vicedirettore dello IAI, Ettore Greco, esamina i passaggi cruciali del processo di riforma e le sue principali acquisizioni, ma anche i problemi su cui sarà necessario concentrare gli sforzi nella prospettiva di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione.

La seconda parte del volume raccoglie i documenti che sono stati al centro del dibattito costituzionale europeo prima dell'inizio della Convenzione e durante il suo svolgimento, nonché quelli in cui sono stati ufficialmente riassunti i suoi risultati e fissate le ulteriori tappe del processo costituzionale, a cominciare dalla Conferenza Intergovernativa che avvierà i suoi lavori sotto la Presidenza italiana.

La parte documentaria si apre pertanto con la dichiarazione del Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000), che ha dato avvio alla nuova fase di riforma costituzionale dell'Ue, e con quella del Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) che ha definito il mandato della Convenzione europea.

Il volume offre inoltre una panoramica dell'evoluzione dei lavori della Convenzione e del graduale ampliamento dei temi in discussione

attraverso sintesi delle sessioni plenarie della Convenzione - elaborate con particolare attenzione alle posizioni espresse dall'Italia - e delle relazioni finali dei suoi gruppi di lavoro.

Ampie sintesi dei documenti e contributi del Parlamento europeo, della Commissione, del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale, forniscono un quadro d'insieme delle principali proposte avanzate dalle istituzioni europee. Una sezione è poi specificamente dedicata ai documenti più rilevanti presentati dai governi nazionali. Seguono le sintesi dei contributi avanzati alla Convenzione dai due maggiori partiti politici europei, il Ppe ed il Pse.

Il contributo dell'Italia al dibattito ed al processo di riforma emerge da due importanti interventi del Presidente della Repubblica sul tema delle riforme istituzionali dell'Unione europea, animati da un forte spirito integrazionista, dal documento congiunto italo-spagnolo presentato dal governo in occasione del vertice bilaterale del 28 novembre 2002 (con il quale, fra l'altro, l'Italia ha esplicitato il proprio sostegno alla proposta di una Presidenza stabile del Consiglio europeo), e dalle due risoluzioni approvate a larghissima maggioranza dal Parlamento italiano prima dell'inizio dei lavori della Convenzione (dicembre 2001) e nella sua fase finale (luglio 2003).

Le ultime sezioni della parte documentaria includono le Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco (18-19 giugno 2003), in cui il progetto di Trattato trasmesso dalla Convenzione viene definito «una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa», il Rapporto finale della Convenzione (18 luglio 2003) in cui si evidenziano le principali acquisizioni del Progetto di Trattato costituzionale, e la Dichiarazione di Roma (18 luglio 2003), con la quale il Presidente della Convenzione ha consegnato ufficialmente alla Presidenza italiana del Consiglio europeo il progetto completo di Trattato, invitandola a «condurre la Conferenza intergovernativa al più alto livello politico, in modo da concluderla sotto Presidenza italiana nel dicembre 2003».

Nell'impossibilità di pubblicare per intero il progetto di Trattato, a conclusione del volume si è scelto di inserirne la parte prima (in cui sono contenuti gli obiettivi dell'Unione, le competenze, il quadro isti-

tuzionale ed altri principi generali) e la parte quarta (disposizioni generali e finali). Per la parte seconda (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e terza (Politiche dell'Unione) si rinvia direttamente al sito internet della Convenzione europea: <http://european-convention.eu.int/>.

L'auspicio è che questo volume possa costituire, nell'ambito delle iniziative promosse dalla Presidenza italiana dell'Unione, un utile strumento per l'ampliamento e approfondimento del dibattito nazionale sulle finalità e le prospettive del processo di riforma costituzionale dell'Unione europea. Con la conclusione dei lavori della Convenzione ed il passaggio di consegne alla Conferenza intergovernativa, questo processo vive un momento delicato e decisivo, anche in vista dell'allargamento dell'Unione a dieci nuovi paesi e delle prossime elezioni del Parlamento europeo. Alla Presidenza italiana spetta la grande responsabilità di gestire questa fase storica della vita dell'Unione che può determinarne il consolidamento e rafforzamento come fattore di stabilità e prosperità sulla scena internazionale.

Settembre 2003

INTERVENTI

La Convenzione: una tappa fondamentale verso una patria comune europea

di Gianfranco Fini

Vice Presidente del Consiglio dei Ministri

Rappresentante del Governo italiano alla Convenzione europea

La Convenzione è nata con un compito difficile perché ambizioso, ma ha prodotto certamente di più delle ultime Conferenze intergovernative (Amsterdam e Nizza), grazie al clima costruttivo che l'ha animata e grazie anche al suo inedito metodo di lavoro che ha previsto il raggiungimento del consenso senza utilizzare lo strumento tradizionale del voto.

Se si esamina il progetto di Trattato Costituzionale della Convenzione si rileva come il consenso sia stato conseguito su nodi rilevanti che non erano stati sciolti nel corso delle due Conferenze intergovernative. Il Praesidium ha deciso di tener particolarmente conto delle posizioni dei Governi nazionali, molto complesse perché caratterizzate da almeno due contrapposizioni: tra Grandi e Piccoli (i primi con più dell'ottanta per cento della popolazione, i secondi in assoluta maggioranza numerica) e tra Stati membri maggiormente disposti ad ulteriori condivisioni di sovranità ed altri più cauti (per motivi storico - politici oppure per aver da poco recuperato la piena sovranità nazionale). Il risultato finale è frutto certamente di un compromesso tra istanze, sensibilità ed interessi diversi, ma non di una scelta «al ribasso». Le soluzioni cui si è pervenuti sono di buon profilo e spesso dotate di una notevole capacità evolutiva.

Penso al superamento della complessa struttura a pilastri dei vigenti Trattati, alla ripartizione di competenze, basata sul principio di sussidiarietà e sulla rafforzata partecipazione dei Parlamenti nazionali, alla introduzione delle leggi quadro e delle leggi come atti tipici dell'Unione, alla creazione di un Ministro degli Esteri europeo, all'estensione del processo di codecisione, alla razionalizzazione e al miglioramento delle disposizioni sulla politica estera, sulla difesa e sullo spazio di libertà e sicurezza, al ricorso più agevole alle cooperazioni rafforzate.

L'Unione acquista una sua personalità giuridica e attribuisce valore giuridico alla Carta dei diritti di Nizza, ma non diviene un «Super-stato» e neppure uno Stato federale: il rafforzamento del triangolo istituzionale (Parlamento, Consiglio, Commissione) non ne altera l'equilibrio di fondo.

Il parlamentare europeo francese Alain Lamassoure ha osservato che la Convenzione di Bruxelles è stata molto più difficile di quella di Filadelfia per due motivi: perché a Filadelfia gli Stati erano solo tredici e perché essi avevano già risolto il problema inglese «anche se con metodi che oggi non approveremmo». Potremmo aggiungere che in America la dimensione della popolazione delle tredici colonie non superava i 13 milioni di abitanti, con una classe dirigente, ristretta ed omogenea, che intendeva creare una nazione del tutto nuova, anche per riempire il vuoto di potere lasciato dai britannici. L'Europa riunita è, al contrario, un continente di oltre quattrocento milioni di abitanti, divisi in venticinque Stati - destinati a divenire più di trenta - ognuno con una propria identità e specificità linguistica e culturale. Non abbiamo scritto dunque una Costituzione «rigida», in stile americano, ma un testo costituzionale flessibile ed evolutivo che rispecchia la caratteristica principale dell'Unione europea: quella di essere fondata contemporaneamente sugli Stati nazionali e sui loro popoli.

L'asse portante del nuovo assetto europeo sta proprio nella inedita natura della nuova entità politica, un sistema complesso fondato sulla duplice legittimazione degli Stati e dei cittadini.

L'equilibrio istituzionale è mantenuto tramite il rafforzamento di tutti e tre i principali organi dell'Unione: Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

La Commissione continuerà a mantenere il monopolio legislativo e il suo ruolo di guardiana dei Trattati; essa sarà rappresentativa di tutti gli Stati membri senza trasformarsi in una pletorica Assemblea: avrà fino al 2009 un Commissario per ogni Stato membro; dal 1° novembre 2009, sarà composta di 15 membri assistiti da Commissari, senza diritto di voto, provenienti da tutti gli altri Stati membri che non hanno Commissari con diritto di voto.

Il Consiglio europeo definirà gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, il suo Presidente sarà eletto dal Consiglio stesso a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabili: il suo ruolo è definito in maniera tale da garantire continuità e coerenza all'azione dell'Unione (di cui assicura al suo livello la rappresentanza esterna per le materie relative alla Pesc), ma in modo tale da non ledere in alcun modo le prerogative della Commissione e del suo Presidente. Aggiungo che nel documento finale è rimasta la sola incompatibilità con il mandato nazionale e pertanto non sussiste alcuna difficoltà giuridica a una futura unificazione al vertice delle due cariche di Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione.

Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa ed elegge il presidente della Commissione su proposta del Consiglio; è dotato di maggiori poteri di scelta ed organizzazione interna del collegio e della facoltà di costringere alle dimissioni ciascun Commissario.

Viene istituito un Ministro degli Esteri che unificherà nella sua persona le funzioni attualmente attribuite all'Alto Rappresentante per la Pesc ed al Commissario per le relazioni esterne e si potrebbe immaginare, in prospettiva, la riunificazione delle cariche di presidente della Commissione e di presidente del Consiglio.

È prevista una regolamentazione migliore rispetto a Nizza delle cooperazioni rafforzate, al fine di permettere agli Stati che vogliano procedere per primi di farlo, nel rispetto del quadro istituzionale, e restando sempre aperti all'ingresso di quei Paesi che non abbiano potuto o voluto parteciparvi fin dall'inizio (art. I-43).

Viene disegnato un modello europeo basato su di una economia sociale di mercato competitiva che mira ad una crescita equilibrata e al raggiungimento di obiettivi sociali quali un elevato livello di occupazione e di coesione economica. Anche in questo campo viene rafforzato il ruolo della Commissione che potrà rivolgere direttamente un avvertimento ad uno Stato membro qualora le politiche economiche di quest'ultimo non siano conformi agli indirizzi di massima stabiliti dal Consiglio europeo.

Si aggiunga il riconoscimento dell'eurogruppo nel Trattato costituzionale, accompagnato dalla previsione che i ministri si riuniscano a titolo informale; una significativa estensione del voto a maggioranza qualificata, sulla base della considerazione che l'unanimità a 25 significa condannare l'Unione alla paralisi; disposizioni più efficaci in materia di politica estera, di giustizia e di affari interni e di lotta all'immigrazione illegale.

L'ultimo articolo della prima parte stabilisce il diritto di recesso, per cui *«ogni Stato membro può, in conformità delle proprie norme costituzionali, decidere di ritirarsi dall'Unione europea»* (art. I-59.1).

Per quanto riguarda infine il Preambolo alla Costituzione, in esso è caduto il riferimento alla «Filosofia dei Lumi». In compenso è stato inserito un riferimento ai *«retaggi culturali religiosi e umanistici dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società la sua percezione del ruolo centrale della persona umana, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto»*. Questo riferimento è completato dall'art. 51 del Trattato che garantisce la partecipazione alla vita dell'Unione delle Chiese, associazioni e comunità religiose degli Stati membri, mantenendo con esse un *«dialogo aperto, trasparente e regolare»* e rinviando alle legislazioni nazionali la disciplina del loro statuto. I principali strumenti di questo «dialogo strutturato» sono gli accordi normativi: Trattati, Convenzioni e Accordi, tra le istituzioni politiche e quelle religiose, riconosciute come tali.

L'art. 51 rappresenta un deciso passo avanti rispetto alla formulazione del Trattato di Nizza, che si limitava a un riduttivo riferimento a valori spirituali, senza alcuna tutela per la dimensione collettiva delle chiese e delle confessioni religiose.

La menzione esplicita del cristianesimo non osterebbe alla laicità dell'Unione europea. Si tratterebbe infatti di un riferimento che si limiterebbe a fotografare un'innegabile situazione di fatto, senza misconoscere la pluralità dei contributi dati alla civiltà europea, ma soltanto salvaguardando una componente storicamente importante della sua

stessa identità. Senza dire che la nuova Europa si caratterizza, tra l'altro, per l'ingresso di Paesi, per molti dei quali il Cristianesimo è stato un aiuto decisivo durante il regime sovietico.

Il Presidente della Convenzione europea, Giscard d'Estaing ha osservato che il testo rappresenta un buon compromesso tra idealismo innovativo e realismo, in linea con il metodo pragmatico dei Padri Fondatori dell'Europa unita, e che esso dovrà essere il punto di riferimento della Conferenza.

Da parte italiana dovremo predisporre i lavori della Cig tenendo conto che essa non potrà ricalcare le modalità delle Conferenze precedenti, ma dovrà svolgersi ad alto livello politico, con la massima trasparenza possibile, concentrandosi sui punti non ancora definitivamente chiusi dalla Convenzione, quali l'estensione del voto a maggioranza e il calcolo del voto di ogni Stato in Consiglio.

Non dobbiamo ignorare che su questi e su taluni altri aspetti esistono tra gli Stati membri posizioni ancora differenziate. La Presidenza italiana compirà ogni sforzo per ottenere un ravvicinamento di posizioni avendo però ben chiaro un obiettivo: il progetto di Trattato costituzionale della Convenzione ha un valore politico fondamentale e non sarebbe ammissibile procedere ad una sua completa ridiscussione. Più la Cig si allontanerà infatti dalle conclusioni della Convenzione, più difficile diverrà il suo lavoro. La Conferenza intergovernativa dovrà pertanto avere una portata limitata ai soli punti realmente controversi.

Da questa impostazione deriva anche l'obiettivo della Presidenza italiana di rispettare scrupolosamente le indicazioni di calendario emerse al Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. Intendiamo aprire la Conferenza intergovernativa all'inizio del prossimo mese di ottobre e condurla a ritmo serrato e ad elevato livello politico nella prospettiva di pervenire già a dicembre ad un accordo globale. Si è convenuto che la firma conclusiva del Trattato costituzionale avrà luogo a Roma, in linea di continuità storica e simbolica con gli originali Trattati del 1957, nel periodo compreso fra il 1° maggio 2004, data del formale ingresso dei 10 nuovi Stati membri, e le elezioni per

il rinnovo del Parlamento previste nel prossimo giugno.

Un prolungamento del negoziato costituzionale oltre tali date comporterebbe due gravi problemi di legittimità e trasparenza democratica: da un lato si disperderebbe progressivamente il patrimonio costituente della Convenzione; dall'altro si chiederebbe ai cittadini europei di votare per le elezioni del Parlamento europeo senza conoscere i lineamenti costituzionali della futura Unione.

Per la rilevanza dei suoi valori, ormai divenuti universali, per il suo peso economico e commerciale e per il ruolo politico che inizia ad esserle riconosciuto, l'Unione è in grado di divenire un fattore di stabilità e prosperità sulla scena internazionale.

La revisione in senso costituzionale dei Trattati rappresenta l'occasione per portare finalmente a compimento questo processo, avanzando verso l'obiettivo di una patria comune europea e costruendo un'Unione che sia al tempo stesso una comunità di valori e di diritti, uno spazio economico e monetario unificato ed un'entità autorevole verso l'esterno, in grado, come afferma la Dichiarazione di Laeken del 14 dicembre 2001 che ha dato vita alla Convenzione, «di inscrivere la mondializzazione in un quadro etico, calandola in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile».

Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa: il ruolo della Presidenza italiana

di Franco Frattini

Ministro degli Affari Esteri

Questa Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea coincide ancora una volta con una fase cruciale del processo di integrazione. Nel 1985, la nostra Presidenza fu all'origine del processo di revisione che condusse all'Atto Unico. Nel 1990 l'Italia svolse un ruolo decisivo nell'avvio della riforma che portò all'Unione economica e monetaria ed al Trattato di Maastricht. Nel 1996, la Presidenza italiana diede avvio alla Conferenza intergovernativa destinata a concludersi con il Trattato di Amsterdam.

Ci troviamo ora a pochi mesi dalla effettiva adesione dei primi dieci candidati ed alla vigilia della conclusione di una riforma costituzionale chiamata a definire l'architettura dell'Europa del XXI secolo.

Conosciamo le responsabilità e le difficoltà che ci attendono: l'allargamento, che è ormai una realtà, rappresenta da un lato un imperativo etico e politico per l'Unione; dall'altro una grande opportunità economica per gli attuali e futuri Stati membri. Ma è innegabile che l'allargamento, per le sue caratteristiche e per le sue dimensioni, sottoporà l'attuale assetto istituzionale a forti tensioni: se vogliamo che l'Unione ampliata realizzi i suoi obiettivi - di grande spazio economico e monetario, di comunità di diritti, valori e libertà, di autorevole e credibile potenza internazionale - dobbiamo dotarci di istituzioni ancor più democratiche, trasparenti ed efficienti. Un nuovo quadro costituzionale deve poter assicurare alla costruzione europea maggiore legittimità democratica, maggiore capacità di rispondere alle aspettative dei cittadini europei, maggiore autorevolezza sulla scena internazionale.

Lo chiedono gli stessi cittadini europei. Il sondaggio commissionato dal Presidente Giscard d'Estaing ad Eurobarometro e pubblicato il 30 aprile scorso (Doc. Conv. 712/03) ci dice che il 63% dei cittadini dell'Unione europea è in favore di una politica estera comune (contra-

rio il 22%); il 71% vuole una politica di sicurezza e difesa comune (contrario il 17%).

Lussemburgo, Grecia ed Italia sono i Paesi con le percentuali di adesione più alte (in Italia rispettivamente l'82 ed il 74% degli intervistati con un aumento di 3 e 5 punti rispetto al maggio del 2001). Meno favorevoli sono quei Paesi di tradizionale neutralità (Finlandia, Svezia, Austria, Irlanda), assieme al Regno Unito: l'unico Stato membro al cui interno prevalga l'opposizione ad una politica estera (66 %), ma con l'interessante contraddizione di un 52% favorevole alla Pesd.

Prolungate "pause di riflessione" - tra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio della Conferenza intergovernativa - avrebbero indebolito il significato del lavoro svolto dalla Convenzione: marcando una soluzione di continuità tra il metodo democratico della Convenzione e il negoziato fra Governi in sede di Conferenza intergovernativa. La prossima Cig avrebbe rischiato di sperimentare tutte le opacità e le angustie di Amsterdam e Nizza. Per questo motivo abbiamo salutato con particolare favore le conclusioni di Salonicco sull'apertura della Cig il prossimo ottobre.

La Presidenza italiana è preparata alle enormi responsabilità che le incombono in vista della convocazione e dello svolgimento della prossima Conferenza Intergovernativa. La Convenzione ha sviluppato, con successo, una imponente mole di lavoro, grazie anche all'opera del Presidente Valéry Giscard d'Estaing e dei Vice Presidenti Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene che hanno saputo conciliare i punti di vista delle diverse componenti convenzionali.

Il progetto di Trattato costituzionale prevede ora alcune importantissime innovazioni, che rafforzano l'azione esterna dell'Unione:

- Anzitutto, il conferimento della personalità giuridica all'Unione per superare l'artificiosa distinzione tra Comunità europea ed Unione, resa possibile dall'abolizione della ripartizione in tre pilastri, abolizione che renderà l'azione dell'Europa più semplice ed efficace.

- In secondo luogo la sistematizzazione e l'approfondimento degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Un'azione che si fonda sui principi che ne hanno ispirato la creazione, lo sviluppo e l'allargamen-

to e che l'Europa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità ed indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e solidarietà; rispetto, infine, del diritto internazionale conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. L'obiettivo fondamentale è dunque quello di promuovere un sistema internazionale basato su di una cooperazione multilaterale rafforzata e sul buon governo mondiale. L'azione esterna dell'Unione dovrà naturalmente essere coerente con le politiche interne. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dal Ministro degli Esteri dell'Unione, hanno pertanto la responsabilità di garantire questa coerenza e devono cooperare al raggiungimento di questo fine.

- L'elezione poi di un Presidente del Consiglio europeo - per due anni e mezzo rinnovabili - in sostituzione dell'attuale Presidente di turno, semestrale. Egli "assicura al suo livello la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del Ministro degli Esteri".

- La creazione quindi di un Ministro degli Esteri dell'Unione che presiede il Consiglio Affari Esteri, e che unisce le funzioni attualmente svolte dall'Alto Rappresentante Javier Solana e dal Commissario Chris Patten. Il Ministro degli Esteri contribuisce con le sue proposte all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune; assicura l'attuazione delle decisioni europee adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio; conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali.

- All'interno della Politica di sicurezza e difesa comune - destinata a definire progressivamente una politica di difesa comune dell'Unione - trova inoltre posto la previsione di un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari.

- Viene inoltre rafforzata la politica commerciale comune. Ed estesa, come regola generale, ai servizi, agli investimenti ed agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. La legge europea e la legge quadro europea stabiliscono le misure necessarie per la sua attuazione, con il pieno coinvolgimento quindi del Parlamento europeo.

- E infine il rafforzamento della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, condotta nel quadro degli obiettivi dell'azione esterna; la legge o la legge quadro europea stabiliscono le misure necessarie per la sua attuazione.

A tutto ciò dobbiamo aggiungere la previsione secondo cui - per garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale - gli Stati membri appartenenti alla zona euro debbano coordinare la propria azione tra loro e con la Commissione: perché vengano così adottate posizioni comuni sia nell'ambito delle istituzioni competenti, sia nel corso delle conferenze finanziarie internazionali. Basandosi su questo coordinamento, il Consiglio - su proposta della Commissione - potrà adottare le misure opportune per garantire una rappresentanza unitaria nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali.

La Convenzione ha saputo conseguire un sostanziale consenso su nodi estremamente rilevanti che non avevano potuto essere sciolti nel corso di precedenti Conferenze intergovernative.

E molte delle innovazioni proposte renderanno il sistema costituzionale dell'Unione più chiaro e meglio leggibile per le opinioni pubbliche degli Stati membri. Penso in particolare alla più chiara ripartizione di competenze basata sul principio di sussidiarietà ed alla rafforzata partecipazione dei Parlamenti nazionali; alla introduzione delle leggi quadro e delle leggi come atti tipici dell'Unione; alla razionalizzazione ed al miglioramento, infine, delle disposizioni in materia di difesa e sullo spazio di libertà e sicurezza.

Non dobbiamo ignorare che su alcuni aspetti - il futuro assetto istituzionale e l'estensione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio - esistono, tra gli Stati membri, posizioni ancora differenziate. La Presidenza italiana dovrà compiere ogni sforzo per ottenere un ravvicinamento di posizioni. Avendo però ben chiaro un obiettivo fondamentale: il progetto di Trattato costituzionale della Convenzione ha un valore politico fondamentale. Non sarebbe pertanto ammissibile consentire una sua completa ridiscussione. La Conferenza intergovernativa dovrà pertanto limitarsi ai soli punti realmente controversi.

Da questa impostazione deriva anche un secondo obiettivo della Presidenza: rispettare scrupolosamente le indicazioni di calendario emerse a Salonicco. Intendiamo aprire cioè la Conferenza intergovernativa all'inizio del prossimo mese di ottobre e condurla, a ritmo serrato e ad elevato livello politico, nella prospettiva di pervenire già a dicembre ad un accordo globale. Sarà così possibile procedere alla firma del futuro Trattato costituzionale nel periodo compreso tra il 1° maggio 2004 - data del formale ingresso dei 10 nuovi Stati membri - e le elezioni per il rinnovo del vostro Parlamento previste nel prossimo giugno. Un prolungamento del negoziato costituzionale oltre tali date comporterebbe due gravi problemi di legittimità e trasparenza democratica: da un lato si disperderebbe progressivamente il patrimonio costituente della Convenzione; dall'altro si chiederebbe ai cittadini europei di votare per le elezioni del Parlamento europeo senza conoscere i lineamenti costituzionali della futura Unione.

L'esigenza di sottolineare la continuità storica e simbolica con i Trattati del 1957 ha reso vincente l'ambizione italiana. E si è quindi convenuto che la firma conclusiva del Trattato costituzionale abbia luogo a Roma.

Il Parlamento europeo sarà associato nel modo più appropriato ai lavori della Conferenza Intergovernativa. Quest'ultima dovrà svolgersi seguendo moduli innovativi per tener conto della rilevanza del lavoro della Convenzione. La trattazione dovrà quindi avvenire ad elevato livello politico e l'eventuale attività di preparazione tecnica andrà compiuta da rappresentanti plenipotenziari direttamente dipendenti dai Capi di Stato e di Governo e dai Ministri degli Esteri. È un'esigenza di trasparenza e di democrazia che dobbiamo ai membri della Convenzione ed ai nostri cittadini.

A 45 anni di distanza dalla firma dei Trattati di Roma possiamo ora misurare l'ampiezza del cammino percorso e dei successi ottenuti. Questa constatazione, ed il legittimo orgoglio che ne discende, rappresenterà per l'Italia un ulteriore stimolo per mettere la propria esperienza e la propria vocazione comunitaria al servizio dell'Unione. L'Italia dovrà sapere indirizzare i processi di cambiamento oggi in atto verso

soluzioni largamente condivise e nello stesso tempo dovremo operare perché vengano confermati i risultati importanti che, grazie al metodo comunitario, sono stati raggiunti nel corso degli ultimi decenni.

Il metodo comunitario si è rivelato più solido, coerente, adattabile ai bisogni dei popoli europei nel confronto con le ideologie e le utopie politiche che hanno inflitto soltanto orrori a quei popoli ai quali promettevano palingenesi sociali e politiche.

Con realismo e con determinazione la Presidenza italiana apporterà il suo contributo a questa fase delicata dello sviluppo del processo di integrazione europea, all'indomani della crisi della relazione transatlantica. Dobbiamo farlo perché l'Europa è stata un sogno comune e condiviso dalle radici del cattolicesimo liberale, del mondo laico e del socialismo democratico italiani. Dobbiamo farlo perché l'Europa è stata ed è un modello di valori. Dobbiamo soprattutto farlo – dopo l'11 settembre – perché agli ideali si aggiunga un nuovo importante impegno a garantire le libertà nella sicurezza contro il terrorismo internazionale, la sua violenza ed il suo modello politico e sociale: una teocrazia guerriera nemica degli individui e dei loro sogni di libertà e pace. Soprattutto così l'Unione di domani avrà voce politica e potrà ambire a diventare un fattore di stabilità e prosperità credibile sulla scena mondiale.

Dobbiamo farlo per i nostri figli, a beneficio quindi sia delle future generazioni di europei, sia di quanti sapremo accogliere perché si facciano europei. Consegneremo loro l'impegno a coltivare e ad abitare il grande valore liberale del rispetto reciproco, sconosciuto e osteggiato dai fanatismi e dai fondamentalismi di ieri e di oggi: assicurando libertà, pace, architettura e regole della democrazia, le garanzie dello Stato di diritto e un modello economico-sociale basato sul mercato e la diffusione del benessere.

I risultati della Convenzione

di Ettore Greco
Vice Direttore IAI

All'Unione europea viene spesso imputata un'endemica lentezza nell'assunzione delle decisioni e nell'adattamento delle politiche e dei meccanismi istituzionali ai cambiamenti interni e internazionali. Tuttavia, negli ultimi mesi, nonostante il clima internazionale tutt'altro che favorevole, si è assistito a una notevole accelerazione del processo di riforma costituzionale dell'Unione.

È stato innanzitutto evitato il rischio, paventato da molti specie dopo le divisioni europee sull'Iraq, di uno slittamento al prossimo autunno dei lavori della Convenzione europea incaricata di elaborare le proposte di riforma costituzionale dell'Unione. Il 18 luglio 2003 il Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing ha ufficialmente consegnato alla Presidenza italiana dell'Unione il progetto di trattato costituzionale adottato dalla Convenzione. Inoltre, il Consiglio europeo di Salonicco del 19-21 giugno 2003 ha fissato per ottobre l'inizio della Conferenza intergovernativa (Cig) che dovrà assumere le decisioni finali sul testo della nuovo trattato costituzionale.

Si è fatta così concreta la prospettiva, auspicata dallo stesso Consiglio europeo di Salonicco, di arrivare a una firma del nuovo trattato a 25 - gli attuali 15 stati membri più i 10 che si aggiungeranno nel maggio 2004 - prima delle prossime elezioni parlamentari europee del giugno 2004. Queste ultime potrebbero così diventare un'occasione senza precedenti, sia a livello nazionale che europeo, per un dibattito pubblico sui fondamenti costituzionali dell'Unione.

È su questa sequenza temporale che il governo italiano aveva puntato, contro il parere di molti altri stati membri, sin dall'avvio del processo di riforma, non solo per motivi di prestigio nazionale - lo svolgimento della Cig sotto Presidenza italiana - ma anche per ragioni di opportunità politica difficilmente confutabili. In effetti, lo svolgimento della Cig nel 2004, come inizialmente previsto dalla Dichiarazione

di Nizza del dicembre 2000, avrebbe comportato l'accumularsi, nell'arco di pochi mesi, di una serie di eventi politici cruciali - la Cig, le elezioni del Parlamento europeo, il rinnovo della Commissione europea - con il conseguente rischio, per non dire certezza, di ulteriori ritardi e blocchi decisionali.

Il merito di aver evitato questo esito va ascritto, innanzitutto, al Praesidium della Convenzione che, per giudizio pressoché unanime, ha svolto con efficacia, nei 17 mesi di lavoro della Convenzione (marzo 2002- luglio 2003), i suoi compiti di coordinamento del dibattito e di redazione del testo costituzionale.

Non va dimenticato che vi era all'inizio un diffuso timore che la Convenzione, data l'ampiezza e eterogeneità della sua composizione, potesse dar luogo a un dibattito confuso e inconcludente. Essa è invece riuscita a varare un Progetto di Trattato completo in tutte le sue parti, benché, in base al mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, avrebbe potuto non solo limitarsi ad alcune proposte di riforma, ma anche, registrando i disaccordi esistenti al suo interno, formulare delle opzioni alternative su questa o quella materia. Se ciò fosse avvenuto, si sarebbe lasciato molto più spazio alla concertazione intergovernativa che, in materia di riforma dei trattati, ha dato più volte risultati inferiori alle aspettative, come evidenziato, da ultimo, dal deludente esito della Cig del 2000 conclusasi con l'approvazione del trattato di Nizza.

Proprio a Nizza, con una dichiarazione sul futuro dell'Unione, il Consiglio europeo aveva dato avvio alla nuova fase di riforma dei trattati, come richiesto da alcuni paesi, fra cui l'Italia. La dichiarazione di Nizza si era però limitata a enunciare espressamente solo quattro argomenti di riforma - la semplificazione dei trattati, lo status della Carta dei diritti fondamentali, le divisione delle competenze e il ruolo dei parlamenti nazionali - che, per quanto ampi e impegnativi, erano ben lungi dall'esaurire le esigenze di ulteriore rinnovamento e rafforzamento dell'Unione. Questa limitazione tematica rifletteva d'altronde la riluttanza dei paesi tradizionalmente euroscettici ad impegnarsi in una nuova riforma a ampio spettro.

Successivamente si registrava tuttavia una progressiva maturazione del dibattito costituzionale europeo, grazie anche al lavoro di un apposito «gruppo di saggi» istituito sotto la presidenza belga dell'Unione (secondo semestre del 2001). Così, al Vertice di Laeken il Consiglio europeo assegnava alla Convenzione un'agenda molto più ampia di quella originariamente delineata a Nizza che abbracciava tendenzialmente tutti gli aspetti principali del sistema di governo e delle politiche dell'Unione. È anzi significativo che molte delle proposte di riforma più innovative della Convenzione riguardino proprio l'assetto istituzionale dell'Unione, cui non si faceva cenno nella dichiarazione di Nizza.

Nell'ultima fase del lavoro della Convenzione, su impulso decisivo del Praesidium, si è poi rivisto sostanzialmente anche gran parte del pacchetto di riforme istituzionali approvate a Nizza, in particolare il sistema di calcolo della maggioranza qualificata, la composizione della Commissione europea e la procedura di nomina dei commissari. Il dibattito alla Convenzione è infatti servito a far crescere la consapevolezza che anche le limitate misure decise a Nizza in vista dell'allargamento fossero tutt'altro che adeguate a garantire un efficiente funzionamento dell'Unione a 25.

Nel complesso, il metodo della Convenzione, che era già stato sperimentato con successo nel 2000 per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, poi solennemente proclamata a Nizza, si è confermato non solo efficiente - funzionale cioè all'obiettivo di promuovere il consolidamento costituzionale dell'Unione - ma anche utile per accrescere la legittimità e trasparenza di processi decisionali di portata storica per l'Unione. Per la prima volta, è stato dato ai parlamentari nazionali e europei la facoltà di intervenire nel processo di revisione dei trattati. La Convenzione ha inoltre operato in piena trasparenza: le sessioni plenarie - se ne sono svolte ben 26 - erano aperte al pubblico e tutti i documenti ufficiali sono stati resi disponibili. Quanto di più diverso dalla tradizionale opacità delle conferenze intergovernative. E in effetti, grazie alla Convenzione, la riforma dei trattati ha suscitato, questa volta, assai più interesse e attenzione nell'opinione

pubblica di quanto sia avvenuto in passato. Ciò si deve anche a una serie di specifiche iniziative attuate nell'ambito della Convenzione per promuovere il coinvolgimento diretto della società civile, nelle sue varie articolazioni, nel dibattito costituzionale europeo. Certo, i sondaggi indicano che la maggior parte dei cittadini europei sa poco di quanto è avvenuto alla Convenzione, ma considerata l'intrinseca complessità dei temi costituzionali, è comunque significativo che la quota di quelli informati sia cresciuta rispetto al passato. Inoltre, come già accennato, le prossime elezioni del Parlamento europeo potrebbero dare un ulteriore impulso al dibattito pubblico sui temi fondamentali del futuro dell'Unione. È intanto importante che il progetto di trattato costituzionale abbia consacrato il metodo della Convenzione, prevedendone la convocazione ogniqualvolta si dovranno in futuro esaminare modifiche costituzionali.

Quanto alla sostanza, il Progetto di Trattato costituzionale messo a punto dalla Convenzione segna, sotto molteplici profili, un notevole progresso rispetto ai trattati esistenti.

Con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel testo costituzionale, viene garantita una maggiore e più chiara tutela dei diritti dei cittadini, presupposto fondamentale per far sì che questi ultimi possano davvero sentirsi parte del progetto europeo. La riduzione della distanza tra cittadini e istituzioni europee era d'altronde uno degli obiettivi centrali enunciati a Laeken.

Anche lo sforzo di semplificazione ha prodotto risultati considerevoli che vanno nella direzione di una maggiore trasparenza dei poteri e delle attività dell'Unione.

Il testo approvato dalla Convenzione, pur rimanendo alquanto voluminoso e dettagliato, ha una struttura fondamentale più semplice dei precedenti trattati, che ricalca quella tipica di una costituzione. È stata inoltre superata la confusa struttura a pilastri che divideva il sistema di governo delle materie più tradizionali dell'integrazione europea dalla politica estera e di sicurezza e dal settore della giustizia e affari interni (anche se rimangono procedure differenziate per alcune materie).

All'Unione è stata anche conferita la personalità giuridica, il che faciliterà la conclusione di trattati internazionali.

L'opera di semplificazione ha riguardato anche gli strumenti d'azione dell'Unione. Gli atti legislativi, in particolare, sono stati ricondotti a tre tipi (legge europea, legge quadro europea, regolamento europeo). Si è inoltre operato una più netta distinzione tra atti legislativi e esecutivi. Compiti e poteri delle varie istituzioni sono stati definiti con maggiore chiarezza.

Il Progetto di Trattato introduce un sistema più lineare di ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri, un obiettivo che già a Nizza era stato individuato come essenziale per dare maggiore trasparenza e legittimità all'azione dell'Unione.

All'interno della Convenzione non si è manifestata alcuna spinta di rilievo a rimettere in discussione le attuali competenze dell'Unione, come pure era stato previsto o auspicato da taluni. Va ricordato che l'opportunità o meno di riconsegnare agli Stati la sovranità su alcune materie è stato per qualche tempo un tema centrale di discussione anche in Italia. Inoltre, è stata ben presto scartata l'ipotesi di un catalogo rigido delle competenze che fissasse una volta per tutte nel nuovo Trattato le competenze dell'Unione, separandole nettamente da quelle degli Stati. Infine, anche il Progetto di Trattato contiene, come quello attualmente in vigore, una clausola di flessibilità che permette all'Unione di adottare misure che vadano al di là dei suoi poteri così come definiti nel trattato stesso, qualora si rendano necessarie al perseguimento dei suoi obiettivi costituzionali. Si è insomma affermata l'idea che occorresse salvaguardare la flessibilità del sistema delle competenze per poterlo adattare ai futuri mutamenti della società e dell'economia europea.

L'esigenza di una razionalizzazione del sistema delle competenze non è stata però trascurata. Si è arrivati infatti a definire uno schema basato su tre tipi fondamentali di competenze – esclusive, concorrenti e «azioni di sostegno, di coordinamento e di complemento». Tale razionalizzazione era essenziale per dare maggiore organicità e trasparenza a un sistema che era caratterizzato da un'estrema farraginosità.

Il lavoro della Convenzione sul nodo cruciale delle competenze è sfociato altresì nell'istituzione di un meccanismo di allarme preventivo di natura politica che consente ai parlamenti nazionali di svolgere una funzione di controllo del principio di sussidiarietà. Si tratta di un meccanismo innovativo in quanto, per la prima volta, associa i parlamenti nazionali al processo legislativo dell'Unione e li mette in relazione diretta con le istituzioni comuni. Esso è peraltro congegnato in modo tale da essere pienamente compatibile con la centralità del Parlamento europeo come massima espressione della democrazia sovranazionale.

Il Progetto di Trattato costituzionale sancisce inoltre, per la prima volta, la prevalenza del diritto dell'Unione su quello degli stati membri, un principio di fatto già vigente ma solo in forza di pronunciamenti della Corte di Giustizia.

Anche altre misure dovrebbero portare a una maggiore trasparenza. Si è stabilito, in particolare, che quando i ministri degli Stati membri si riuniranno per legiferare dovranno farlo in pubblico. Il Progetto di Trattato prevede peraltro che tutte le istituzioni adottino regole di trasparenza.

Grazie a quest'insieme di misure, il funzionamento del governo europeo dovrebbe risultare più comprensibile ai cittadini, accrescendone di riflesso l'interesse per l'attività dell'Unione e la volontà di partecipazione allo spazio politico europeo.

Per accrescere la legittimità dell'Unione occorre però non solo maggiore trasparenza, ma anche che venga colmato il deficit democratico di cui oggi soffrono le istituzioni comuni. Alcune misure di riforma approvate dalla Convenzione mirano in effetti alla democratizzazione dell'Unione.

La principale è senza dubbio il notevole rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo il cui potere di codecisione legislativa è stato esteso a molti nuovi settori, compresi alcuni particolarmente delicati, come agricoltura e fondi strutturali, che assorbono larga parte del bilancio dell'Unione. La nuova procedura di nomina del Presidente della

Commissione prevede inoltre un ruolo accresciuto del Parlamento. Il fatto poi che sia stata conferita ai parlamenti nazionali, per la prima volta, la facoltà di intervenire, sia pure con una semplice funzione di controllo, nel processo decisionale dell'Unione rappresenta un ulteriore fattore di legittimazione.

Un altro obiettivo centrale della Convenzione era il miglioramento delle procedure decisionali per assicurare all'Unione una maggiore efficienza. Alcune misure approvate dalla Convenzione potrebbero in effetti contribuire notevolmente al raggiungimento di quest'obiettivo. È stato innanzitutto aumentato il numero delle aree sulle quali il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Il Progetto di Trattato stabilisce inoltre che, a partire dal 2009, l'attuale sistema di ponderazione dei voti per la maggioranza qualificata all'interno del Consiglio venga sostituito da un sistema molto più semplice e trasparente di "doppia maggioranza" consistente in una maggioranza degli Stati membri che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione. Con questo nuovo sistema, la formazione di minoranze di blocco all'interno del Consiglio sarà molto più difficile. Di conseguenza, anche la Commissione europea avrà maggiori possibilità di vedere accolte le sue proposte dal Consiglio.

Sono state riviste anche le procedure per la cooperazione rafforzata al fine di renderne più facile l'attivazione. Nel campo della politica di sicurezza e difesa sono inoltre previsti una serie di nuovi meccanismi di cooperazione tra i paesi che vogliano parteciparvi e, nel contempo, ne abbiano la capacità. Ciò dovrebbe consentire uno sviluppo più rapido di tale politica nell'ambito dell'Unione anche qualora alcuni paesi membri continuassero a non volerne condividere gli aspetti più impegnativi.

Le modifiche che il Progetto di Trattato prevede per l'assetto istituzionale dell'Unione hanno anch'esse lo scopo primario di accrescerne l'efficienza.

L'attuale Presidenza semestrale del Consiglio europeo che viene detenuta a turno dai paesi membri verrà sostituita da un Presidente elet-

to con un mandato della durata di due anni e mezzo rinnovabile.

Laddove l'attuale presidenza a rotazione è inevitabilmente condizionata dagli specifici interessi nazionali dei paesi che di volta in volta la detengono, il che determina un continuo cambiamento delle priorità specie nel campo della politica estera, un Presidente con le caratteristiche summenzionate dovrebbe essere in grado di assicurare una maggiore continuità e coerenza alle attività dell'Unione.

Il timore di molti piccoli paesi che, con l'istituzione di questa nuova figura istituzionale, i paesi più grandi possano più facilmente porli ai margini del processo decisionale non appare fondata. La creazione di assi preferenziali o direttori fra i paesi più grandi sarebbe al contrario più probabile se fosse mantenuto l'attuale inefficiente sistema della presidenza a rotazione. Un Presidente eletto e a tempo pieno dovrebbe semmai essere maggiormente in grado di assicurare che le questioni di vitale importanza per l'Unione siano discusse nelle appropriate sedi istituzionali anziché nell'ambito di gruppi ristretti di paesi.

Più fondate appaiono le preoccupazioni relative alla possibile confusione di ruoli e conseguente rivalità istituzionale con il Presidente della Commissione. Un'Unione «a due teste», come la si è definita, potrebbe risultare di difficile comprensione per i cittadini europei. Inoltre, molti membri della Convenzione hanno messo in guardia contro il rischio che si crei attorno al nuovo Presidente del Consiglio Europeo una burocrazia parallela a quella della Commissione, che potrebbe entrare in un rapporto di competizione con quest'ultima.

Un'altra rilevante innovazione istituzionale prevista dal progetto di trattato costituzionale è l'istituzione di un ministro degli Esteri destinato ad assumere le competenze oggi divise tra l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza (Pesc) e il Commissario per le relazioni esterne. Egli sarà responsabile di fronte al Consiglio per le attività rientranti nella Pesc, ma soggetto alle regole della Commissione, di cui sarà uno dei vicepresidenti, per gli altri aspetti delle relazioni esterne. Con questo doppio cappello, dovrebbe assicurare un uso più coerente e integrato degli strumenti di proiezione esterna dell'Unione, che oggi sono, per l'appunto, divisi tra la Commissione e il Consiglio.

Grazie all'ampio potere di iniziativa che il progetto di trattato gli riconosce, il ministro degli Esteri dovrebbe essere in grado di promuovere uno sviluppo progressivo del campo di applicazione della Pesc, lasciando meno spazio alle iniziative nazionali, che non di rado risultano obbedire a logiche differenti, se non contrastanti tra loro. È previsto inoltre che egli presieda il Consiglio «Affari esteri»; un ruolo, questo, grazie a cui potrebbe favorire, fra l'altro, più rapide consultazioni tra i paesi membri in caso di crisi internazionali. Avrà anche estesi compiti di rappresentanza esterna dell'Unione e da lui dipenderanno i rappresentanti speciali cui il Consiglio assegna la responsabilità per singole aree geografiche o problemi di politica estera. La sua azione potrebbe pertanto risultare di cruciale importanza per assicurare finalmente all'Europa la capacità di parlare con un'unica voce sulla scena internazionale. D'altra parte, uno spettro così ampio di compiti richiede un'adeguata struttura operativa. Il progetto di trattato prevede infatti la creazione di un "servizio europeo per l'azione esterna" nel quale saranno fra l'altro integrate le delegazioni dell'Unione presso i paesi terzi e le altre istituzioni internazionali.

Con il varo del Progetto di Trattato costituzionale, la Convenzione ha dato un impulso fondamentale al processo di rinnovamento e rafforzamento dell'Unione. Dall'attuazione delle misure di riforma approvate dalla Convenzione scaturirà probabilmente un'Unione più trasparente e efficiente e, in parte, anche più democratica dell'attuale. Tuttavia, ci sono almeno tre aspetti problematici del progetto di trattato su cui è opportuno in conclusione richiamare brevemente l'attenzione.

In primo luogo, la regola dell'unanimità continuerà ad essere applicata in alcuni settori cruciali, tra cui la politica fiscale e quella estera e di sicurezza. In questi settori rimarrà pertanto il rischio di nuove paralisi decisionali, specialmente dopo l'allargamento ai dieci nuovi membri. Il Progetto di Trattato prevede una «clausola passerella», in base alla quale il Consiglio europeo può decidere di estendere il sistema di voto a maggioranza qualificata a nuove materie, senza che si debba passare nuovamente per la procedura di revisione dei trattati, ma, dato

che questa decisione dovrebbe comunque essere presa all'unanimità, l'efficacia di tale clausola è quantomeno dubbia.

In secondo luogo, il Progetto di Trattato non prevede strumenti atti a garantire un adeguato coordinamento tra i poteri esecutivi della Commissione e quelli del Consiglio. C'è anzi il rischio che alcune modifiche, peraltro positive, della struttura istituzionale, portino alla creazione di due strutture esecutive separate. Per evitare questo rischio sarebbe stato opportuno tra l'altro prefigurare, come era stato proposto da alcuni membri della Convenzione, un'unificazione, entro una data prefissata, delle funzioni del Presidente del Consiglio Europeo e di quelle del Presidente della Commissione in un'unica figura istituzionale.

In terzo luogo, benché sia stata prevista l'applicazione del metodo della Convenzione anche alle future revisioni della Costituzione, queste ultime, per entrare in vigore, continueranno a richiedere la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Ciò significa che anche in un'Unione allargata, composta da 25 o più membri, ciascuno di essi avrà un diritto di veto su ogni futura modifica costituzionale, il che potrebbe impedire i necessari adattamenti strutturali dell'Unione ai futuri mutamenti dello scenario interno e di quello internazionale.

Il Progetto di Costituzione approvato dalla Convenzione presenta, come si è visto, notevoli aspetti innovativi che è augurabile la Conferenza intergovernativa recepisca integralmente. È questa in effetti la sfida più impegnativa che dovrà affrontare la Presidenza italiana dell'Unione, cui spetterà, all'interno della Conferenza, un ruolo centrale.

È auspicabile che essa riesca, nel contempo, a promuovere, nell'ambito della Cig, un accordo che consenta soluzioni costituzionali più adeguate per quegli aspetti del progetto di trattato che, come sopra sottolineato, appaiono problematici.

La Presidenza italiana potrebbe così segnare una tappa cruciale non solo del consolidamento dell'integrazione europea, ma anche del suo rilancio in vista delle molte e impegnative sfide che attendono l'Unione nei prossimi anni.

DOCUMENTI

1. Verso la Convenzione: le dichiarazioni del Consiglio europeo

Dichiarazione sul futuro dell'Unione

approvata al Vertice di Nizza (7-9 dicembre 2000)

1. A Nizza sono state varate importanti riforme. La Conferenza si compiace della positiva conclusione della Cig e esorta gli Stati membri ad adoperarsi per una rapida ratifica del trattato di Nizza.
2. Essa conviene che, con la conclusione della Cig, si apre la via all'allargamento dell'Unione europea e sottolinea che, con la ratifica del trattato di Nizza, quest'ultima avrà portato a termine i cambiamenti istituzionali necessari per l'adesione di nuovi Stati membri.
3. Essendo ora aperta la via all'allargamento, la Conferenza invita ad un dibattito più approfondito e più ampio sul futuro sviluppo dell'Unione europea. Nel 2001 la Presidenza svedese e la Presidenza belga, in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, promuoveranno ampie discussioni con tutte le parti interessate, vale a dire rappresentanti dei Parlamenti nazionali e portavoce dell'opinione pubblica, ambienti politici, economici e accademici, rappresentanti della società civile, ecc. I paesi candidati saranno associati a questo processo secondo modalità da definire.
4. Dopo la presentazione di una relazione al Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001, il Consiglio europeo concorderà nella riunione di Laeken/Bruxelles del dicembre 2001 una dichiarazione contenente iniziative adeguate per il proseguimento di questo processo.
5. Il processo dovrebbe affrontare, tra l'altro, le seguenti questioni:
 - le modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che

- rispecchi il principio di sussidiarietà;
- lo status della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia;
 - una semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza;
 - il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea.
6. Nell'affrontare le questioni summenzionate, la Conferenza riconosce la necessità di migliorare e continuare a garantire la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue Istituzioni, per avvicinarle maggiormente ai cittadini degli Stati membri.
7. A conclusione di queste tappe preparatorie, la Conferenza conviene di convocare una nuova Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri nel 2004, al fine di trattare i temi summenzionati in vista delle connesse modifiche dei trattati.
8. La Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri non costituirà alcun ostacolo o prerequisito al processo di allargamento. Inoltre, gli Stati candidati che avranno concluso i negoziati di adesione con l'Unione saranno invitati a partecipare alla Conferenza. Gli Stati candidati che non avranno concluso i loro negoziati di adesione saranno invitati come osservatori.

Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea
approvata al Vertice di Laeken (14-15 dicembre 2001)

L'Europa ad un crocevia

Per secoli popoli e Stati hanno tentato, con la guerra e l'uso delle armi, di conquistare la supremazia sul continente europeo. In Europa, prostrata da due guerre sanguinose e dall'indebolimento della sua posizione nel mondo, si era fatta strada la consapevolezza che solo in pace e attraverso la concertazione fosse possibile realizzare il sogno di una Europa forte e unita. Per sconfiggere definitivamente i demoni del passato si è iniziato con una comunità del carbone e dell'acciaio. In seguito furono aggiunte altre attività economiche come l'agricoltura. Infine, è stato realizzato un autentico mercato unico di merci, persone, servizi e capitali cui si è aggiunta, nel 1999, una moneta unica. Il 1° gennaio 2002 l'euro diventerà una realtà quotidiana per 300 milioni di cittadini europei.

L'Unione europea è stata pertanto costruita gradualmente. Inizialmente si trattava soprattutto di una cooperazione economica e tecnica. Venti anni fa, con la prima elezione diretta del Parlamento europeo, vi è stato un considerevole rafforzamento della legittimità democratica di cui fino allora il Consiglio era il solo detentore. Negli ultimi dieci anni sono state poste le basi per una unione politica ed è stata realizzata una cooperazione nei settori della politica sociale, dell'occupazione, dell'asilo, dell'immigrazione, della polizia, della giustizia, della politica estera e si è adottata una politica comune in materia di sicurezza e difesa.

L'Unione europea rappresenta un successo. L'Europa vive in pace da più di mezzo secolo. Insieme all'America del Nord e al Giappone, l'Unione è una delle tre regioni più prospere della terra.

Grazie alla solidarietà reciproca e ad un'equa ripartizione dei frutti della crescita economica, le regioni più deboli dell'Unione hanno registrato un notevole aumento del tenore di vita e recuperato gran parte del loro ritardo.

A cinquant'anni dalla sua nascita, l'Unione si trova tuttavia ad un crocevia, in un momento cruciale della sua esistenza. L'unificazione dell'Europa è imminente. L'Unione sta per aprirsi a più di dieci nuovi Stati membri soprattutto dell'Europa centrale o orientale per chiudere in tal modo definitivamente uno dei capitoli più foschi della storia europea: la seconda guerra mondiale e la successiva spartizione artificiosa dell'Europa. L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo.

La sfida democratica dell'Europa

L'Europa si trova ad affrontare contemporaneamente due sfide, l'una all'interno e l'altra al di fuori dei propri confini.

All'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino. Indubbiamente i cittadini condividono i grandi obiettivi dell'Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l'azione quotidiana dell'Unione. Essi chiedono alle istituzioni europee meno complessità e rigidità, e soprattutto più efficienza e trasparenza. Molti ritengono inoltre che l'Unione si debba occupare maggiormente dei loro problemi concreti e che non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni. Alcuni arrivano a considerare tale atteggiamento addirittura una minaccia per la loro identità. Un altro aspetto, forse ancora più importante è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono un migliore controllo democratico.

Il nuovo ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato

Al di fuori delle proprie frontiere, l'Unione europea è invece confrontata ad un mondo in rapida mutazione e globalizzato. Dopo la caduta del muro di Berlino si è pensato per un momento che saremmo vissuti per lungo tempo in un ordine mondiale stabile e libero da conflitti. I diritti dell'uomo ne avrebbero costituito il fondamento. Solo

pochi anni dopo tale certezza è tuttavia venuta meno. L'11 settembre ci ha aperto brutalmente gli occhi. Le forze antagoniste non sono scomparse. Il fanatismo religioso, il nazionalismo etnico, il razzismo, il terrorismo guadagnano terreno. I conflitti regionali, la povertà e il sottosviluppo continuano a costituire il terreno fertile per il loro propagarsi.

Qual è il ruolo dell'Europa in questo mondo trasformato? Ora che è finalmente unita, non deve l'Europa svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario, quello di una potenza che può assumere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale e costituire nel contempo un faro per molti paesi e popoli? L'Europa, continente dei valori umanistici, della Magna Carta, del Bill of Rights, della rivoluzione francese e della caduta del muro di Berlino. Il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui. L'unica frontiera che l'Unione europea traccia è quella della democrazia e dei diritti dell'uomo.

L'Unione è solo aperta ai paesi che rispettano i valori fondamentali quali le libere elezioni, il rispetto delle minoranze e quello per lo stato di diritto. Ora che la guerra fredda si è conclusa e viviamo in un pianeta globalizzato ma al contempo totalmente frammentato, l'Europa deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione. Il ruolo che essa deve svolgere è quello di una potenza che si scaglia risolutamente contro qualsiasi forma di violenza, di terrorismo, di fanatismo, senza chiudere gli occhi di fronte alle ingiustizie stridenti ovunque nel mondo. Una potenza, insomma, che intende modificare i rapporti nel mondo in modo tale che non solo i paesi ricchi, bensì anche quelli poveri possano trarne beneficio. Una potenza che vuole iscrivere la mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile.

Le attese del cittadino europeo

L'immagine di un'Europa democratica e impegnata su scala mondiale corrisponde perfettamente ai desideri del cittadino. Più volte questi ha lasciato intendere che auspica un ruolo più importante del-

l'Unione in materia di giustizia e di sicurezza, di lotta contro la criminalità transfrontaliera, di controllo dei flussi migratori, di accoglienza dei richiedenti asilo e dei profughi provenienti da regioni di conflitto periferiche. Egli chiede risultati anche sul piano dell'occupazione e della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nonché in materia di coesione economica e sociale. Esige un approccio comune in materia di inquinamento, di cambiamenti climatici, di sicurezza alimentare.

Sono in breve, tutte questioni transfrontaliere, che come il cittadino intuisce istintivamente, possono essere affrontate soltanto attraverso una cooperazione reciproca. Allo stesso modo, egli auspica un'Europa più presente nelle questioni di politica estera, di sicurezza e di difesa, in altri termini, un'azione rinforzata e più coordinata nella lotta contro i focolai che covano in seno e attorno all'Europa stessa, nonché nel resto del mondo.

Il medesimo cittadino ritiene al contempo che in una serie di altri settori l'Europa agisca in maniera troppo burocratica. Il buon funzionamento del mercato interno e della moneta unica deve continuare a costituire il fondamento del coordinamento dei settori economico, finanziario e fiscale, senza che per questo sia compromessa la specificità dei singoli Stati membri. Le diversità sul piano nazionale o regionale sono spesso retaggio della storia e della tradizione. Esse possono costituire una ricchezza. In altre parole, immediatamente dopo la «buona amministrazione», ciò che importa è creare nuove opportunità, non nuove rigidità. Il cittadino vuole più risultati, risposte più efficaci ai problemi concreti e non un superstato europeo o istituzioni europee che interferiscono in tutto.

In poche parole, il cittadino chiede un approccio comunitario chiaro, trasparente, efficace e democratico. Un approccio che consenta all'Europa di assurgere a faro capace di orientare l'avvenire del mondo; un approccio che produca risultati concreti nel senso di più posti di lavoro, maggiore qualità della vita, meno criminalità, un'istruzione di qualità e migliori cure sanitarie. Non vi è alcun dubbio che l'Europa debba a tal fine ritornare alle origini e riformarsi.

Le sfide e le riforme in un'Unione rinnovata

L'Unione deve diventare più democratica, più trasparente e più efficiente. Essa deve inoltre dare una risposta a tre sfide fondamentali: come avvicinare i cittadini - in primo luogo i giovani - al progetto europeo e alle istituzioni europee? Come strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata? Come trasformare l'Unione in un fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo, multipolare? Per raccogliere queste sfide occorre porre una serie di domande mirate.

Una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea

Spesso il cittadino nutre nei confronti dell'Unione europea attese alle quali questa non sempre corrisponde. E viceversa, il cittadino ha talvolta l'impressione che l'Unione sia troppo attiva in settori nei quali il suo intervento non sempre è indispensabile. È pertanto necessario chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla alla luce delle nuove sfide che si presentano all'Unione. Ciò può implicare tanto la riattribuzione di taluni compiti agli Stati membri quanto l'attribuzione all'Unione di nuove missioni, o un'estensione delle sue attuali competenze. È necessario a tal fine tenere sempre conto dei principi di parità e di solidarietà tra Stati membri.

Una prima serie di quesiti che vanno posti verte sulle modalità con cui possiamo rendere più trasparente la ripartizione delle competenze. Possiamo, a tal fine, introdurre una distinzione più chiara tra tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri? A quale livello le competenze si esercitano nella maniera più efficace? Come applicare, a tale riguardo, il principio di sussidiarietà? E non occorre chiarire che tutte le competenze che non siano attribuite all'Unione in virtù dei trattati spettano esclusivamente agli Stati membri? E quali ne sono le conseguenze?

La successiva serie di quesiti mira a verificare, all'interno di questo

quadro rinnovato, e nel rispetto dell'acquis comunitario, se non sia necessario procedere ad un riordino delle competenze. In che modo possiamo, a tal fine, prendere come filo conduttore le aspettative del cittadino? Quali compiti ne deriverebbero per l'Unione? E, viceversa, quali compiti sarebbe meglio lasciare agli Stati membri? Quali sono le necessarie modifiche da apportare nel trattato alle varie politiche? Come sviluppare ad esempio una politica estera comune e una politica di difesa più coerenti? Occorre riattualizzare i compiti di Petersberg? Intendiamo dare una forma maggiormente integrata alla cooperazione giudiziaria e tra forze di polizia? Come rafforzare il coordinamento delle politiche economiche? Dobbiamo intensificare la cooperazione in materia di inclusione sociale, di ambiente, di sanità, di sicurezza alimentare? Oppure, occorre invece demandare in modo più marcato l'ordinaria amministrazione e l'esecuzione della politica dell'Unione agli Stati membri e, ove la loro costituzione lo preveda, alle regioni? Non occorre dar loro garanzie che le loro competenze non saranno intaccate?

Si pone infine il quesito su come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni. Come vigilare, al contempo, affinché la dinamica europea non subisca una battuta d'arresto? L'Unione dovrà pur reagire anche in futuro a nuove sfide e a nuovi sviluppi ed essere in grado di esplorare nuovi settori di politica. A tal fine è necessario un riesame degli articoli 95 e 308 del trattato alla luce dell'acquis giurisprudenziale?

La semplificazione degli strumenti dell'Unione

Non è importante soltanto chiedersi chi fa che cosa. Altrettanto importante è chiedersi in qual modo l'Unione agisca, quali strumenti utilizzi. Le successive modificazioni dei trattati hanno comunque condotto ad una proliferazione di strumenti e gli orientamenti sono andati via via sviluppandosi nel senso di una legislazione particolareggiata. La questione centrale è pertanto se gli strumenti dell'Unione non possano

essere circoscritti meglio e se il loro numero non possa essere ridotto.

Occorre, in altre parole, introdurre una distinzione tra misure legislative e misure di attuazione? È opportuno ridurre il numero di strumenti legislativi: norme direttamente applicabili, legislazione quadro e strumenti non vincolanti (pareri, raccomandazioni, coordinamento aperto)? È auspicabile ricorrere più di frequente alla legislazione quadro, che lascia agli Stati membri un più ampio margine di manovra nel conseguimento degli obiettivi politici? Per quali competenze il coordinamento aperto e il mutuo riconoscimento costituiscono gli strumenti più appropriati? Il principio di proporzionalità resta quello basilare?

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? Quale sarà 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?

La via verso una Costituzione per i cittadini europei

Attualmente l'Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le competenze e gli strumenti politici dell'Unione sono sparsi in questi trattati. In un'ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile.

Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre pilastri?

Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato?

Occorre inoltre riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l'Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione?

Convocazione di una Convenzione sull'avvenire dell'Europa

Per assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione. Alla luce di quanto precede, questa Convenzione avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili.

Il Consiglio europeo ha designato il Sig. V. Giscard d'Estaing quale Presidente della Convenzione e i Sigg. G. Amato e J.L. Dehaene quali Vicepresidenti.

Composizione

Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione

sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all'adesione parteciperanno appieno ai lavori della Convenzione. Saranno rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri.

In caso di assenza, i membri della Convenzione possono farsi sostituire soltanto da supplenti. I supplenti sono designati secondo le stesse modalità dei membri effettivi.

Il Presidium della Convenzione sarà composto dal Presidente della Convenzione, dai due Vicepresidenti della Convenzione e da nove membri appartenenti alla Convenzione (i rappresentanti di tutti i Governi che durante la Convenzione esercitano la Presidenza del Consiglio, due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, due rappresentanti dei parlamentari europei e due rappresentanti della Commissione).

Saranno invitati come osservatori tre rappresentanti del Comitato economico e sociale e tre rappresentanti delle parti sociali europee cui si aggiungeranno, a nome del Comitato delle regioni, sei rappresentanti (che dovranno essere designati dal Comitato delle regioni nell'ambito delle regioni, città e regioni aventi competenza legislativa), nonché il Mediatore europeo. Il Presidente della Corte di giustizia ed il Presidente della Corte dei conti potranno prendere la parola davanti alla Convenzione su invito del Presidium.

Durata dei lavori

La Convenzione terrà la sua seduta inaugurale il 1° marzo del 2002. In questa occasione, essa procederà alla designazione del suo Presidium e deciderà il suo metodo di lavoro. I lavori si concluderanno dopo un anno, in tempo per consentire al Presidente della Convenzione di presentarne i risultati al Consiglio europeo.

Metodo di lavoro

Il Presidente preparerà l'inizio dei lavori della Convenzione traendo insegnamento dal dibattito pubblico. Il Presidium svolgerà un ruolo propulsore e fornirà una prima base per i lavori della Convenzione.

Il Presidium potrà consultare i servizi della Commissione e gli esperti di propria scelta su qualsiasi questione tecnica che riterrà utile approfondire. A tal fine potrà creare gruppi di lavoro ad hoc.

Il Consiglio si terrà informato sulla situazione dei lavori della Convenzione. Il Presidente della Convenzione riferirà oralmente ad ogni Consiglio europeo in merito allo stato di avanzamento dei lavori. Questo permetterà nel contempo di raccogliere il parere dei Capi di Stato e di Governo. La Convenzione si riunirà a Bruxelles. I dibattiti della Convenzione e l'insieme dei documenti ufficiali sono pubblici. La Convenzione lavorerà nelle undici lingue di lavoro dell'Unione.

Documento finale

La Convenzione studierà le varie questioni. Redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso.

Unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione, il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza Intergovernativa che prenderà le decisioni finali.

Forum

Perché il dibattito sia ampio e coinvolga l'insieme dei cittadini, verrà aperto un forum per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.). Si tratterà di una rete strutturata di organizzazioni che saranno regolarmente informate sui lavori della Convenzione. I loro contributi saranno inseriti nel dibattito. Dette organizzazioni potranno essere ascoltate o consultate su argomenti specifici, secondo modalità che dovranno essere definite dal Presidium.

Segretariato

Il Presidium sarà assistito da un Segretariato della Convenzione che sarà assicurato dal Segretariato generale del Consiglio. Ne potranno far parte esperti della Commissione e del Parlamento europeo.

2. I lavori della Convenzione

Elenco dei membri italiani della Convenzione

Membri titolari:

On. Giuliano Amato, *Vicepresidente della Convenzione*
On. Cristiana Muscardini, *Rappresentante del Parlamento europeo*
On. Antonio Tajani, *Rappresentante del Parlamento europeo*
On. Gianfranco Fini, *Rappresentante del Governo italiano*
On. Marco Follini, *Rappresentante del Parlamento italiano*
Sen. Lamberto Dini, *Rappresentante del Parlamento italiano*

Supplenti:

Sen. Francesco Speroni (Governo italiano)
On. Elena Paciotti (Parlamento europeo)
On. Valdo Spini (Parlamento italiano)
Sen. Filadelfio Basile (Parlamento italiano)

Regolamento interno (14 marzo 2002)

Articolo 1

Convocazione

La Convenzione si riunisce su convocazione del Presidente, d'intesa con il Praesidium o a seguito della richiesta scritta di un numero significativo di membri della Convenzione.

Articolo 2

Calendario e ordine del giorno

Il Praesidium stabilisce il calendario e gli ordini del giorno provvisori delle riunioni della Convenzione e li presenta a quest'ultima per approvazione. Qualsiasi membro della Convenzione può chiedere al Praesidium per iscritto l'aggiunta di un punto al progetto di ordine del giorno di una sessione della Convenzione. Il Praesidium aggiunge in ogni caso un tema al progetto di ordine del giorno quando la richiesta è fatta per iscritto una settimana prima della prevista sessione della Convenzione da un numero significativo di membri. All'inizio di una riunione, la Convenzione può decidere per consensus in merito a una proposta del Praesidium di aggiungere altri temi all'ordine del giorno.

Articolo 3

Trasmissione di documenti ai membri della Convenzione

La convocazione e l'ordine del giorno provvisorio di una riunione, nonché l'eventuale documentazione relativa alla riunione, sono inviati ai membri, ai supplenti e agli osservatori della Convenzione dal Segretariato a nome del Presidente almeno quattro giorni lavorativi prima della data della riunione. Al fine di agevolare la preparazione delle sessioni, la documentazione è inviata dal Segretariato, ove possibile, per posta elettronica.

Articolo 4

Contributi scritti

- 1) Qualsiasi membro (titolare o supplente) e qualsiasi osservatore della Convenzione può inviare un contributo scritto al Praesidium. I contributi possono essere individuali o collettivi.
- 2) I contributi scritti sono trasmessi ai membri (titolari e supplenti) e agli osservatori della Convenzione dal Segretariato e sono disponibili sul sito web della Convenzione.

Articolo 5

Supplenti

- 1) I membri della Convenzione che siano impossibilitati a partecipare ad una riunione, o a parte di una riunione, possono essere rappresentati dai rispettivi supplenti conformemente alle disposizioni di cui al paragrafo 2.
- 2) Fatto salvo il paragrafo 3, un supplente può prendere la parola in una riunione della Convenzione in caso di assenza per un intero giorno del membro da lui sostituito, e previa notifica (entro le ore 9.00 del giorno in questione) inviata al Segretariato dal membro titolare. Prendendo la parola, il supplente dichiara che sostituisce il membro titolare.
- 3) I supplenti possono partecipare a qualsiasi riunione della Convenzione.

Articolo 6

Svolgimento delle riunioni

- 1) Le riunioni della Convenzione sono presiedute dal Presidente della Convenzione o, in sua assenza, da uno dei due Vicepresidenti.
- 2) Le riunioni della Convenzione si tengono nelle undici lingue dell'Unione europea con interpretazione simultanea.
- 3) I rappresentanti degli Stati candidati partecipano pienamente ai lavori e alle deliberazioni della Convenzione.
- 4) Le raccomandazioni della Convenzione sono adottate per consensus, senza che i rappresentanti degli Stati candidati abbiano la facoltà di impedirlo. Quando dalle deliberazioni della Convenzione risultino

diverse opzioni, può essere indicato il sostegno ottenuto da ciascuna opzione.

- 5) Eventuali questioni procedurali relative allo svolgimento delle riunioni possono essere sottoposte al Praesidium, che prende una decisione secondo le modalità da esso stabilite ai sensi del paragrafo 8.
- 6) Il Segretariato compila l'elenco dei membri (titolari e supplenti) e degli osservatori presenti a ciascuna riunione della Convenzione.
- 7) Tenendo conto dei pareri espressi dai membri della Convenzione, il Presidente assicura il corretto svolgimento delle discussioni anche facendo sì che i dibattiti riflettano il più possibile la diversità dei pareri della Convenzione. Può suggerire di limitare gli interventi ai fini dell'efficace svolgimento dei dibattiti. È assistito dai Vicepresidenti e dal Segretariato.
- 8) Le riunioni del Praesidium sono presiedute dal Presidente o, in sua assenza, da uno dei due Vicepresidenti. Il Praesidium stabilisce i suoi metodi di lavoro su proposta del Presidente.

Articolo 7

Audizione dei Presidenti delle istituzioni e degli organi dell'Ue

Il Praesidium può invitare i Presidenti della Corte di giustizia, della Corte dei conti e della Banca centrale europea a intervenire dinanzi alla Convenzione.

Articolo 8

Consultazione di esperti

Qualsiasi membro (titolare o supplente) può proporre la consultazione da parte della Convenzione del personale delle istituzioni o di altri esperti. Il Praesidium decide chi invitare.

Articolo 9

Forum

- 1) Sotto l'autorità del Praesidium, e secondo modalità definite da quest'ultimo, il Segretariato:
 - crea il sito Internet del Forum, con il supporto tecnico della Commissione;

- è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento di altre attività del Forum, segnatamente le audizioni, in cooperazione, se necessario, con la Commissione e con altre istituzioni e altri organi dell'Unione, garantendo un'ampia rappresentanza della società civile.
- 2) Le modalità secondo cui i contributi del Forum sono sottoposti alla Convenzione e i partecipanti al Forum possono essere ascoltati sono definite dal Praesidium.
- 3) Il sito Internet del Forum contiene l'elenco di tutti i membri della Convenzione con i relativi recapiti, compresi gli indirizzi di posta elettronica, e i link ai loro siti Internet in modo che il pubblico abbia la possibilità di contattare la Convenzione nel suo insieme.

Articolo 10

Luogo di lavoro

La Convenzione si riunisce nei locali del Parlamento europeo a Bruxelles.

Articolo 11

Segretariato

Il Segretariato della Convenzione è diretto da un Segretario generale che adotta tutte le misure necessarie per assicurare il buon funzionamento della Convenzione.

Articolo 12

Resoconti sommari e integrali della riunioni

Dopo ogni riunione, il Segretariato fa pervenire ai membri (titolari e supplenti) e agli osservatori della Convenzione un resoconto sommario. Viene inoltre reso disponibile il resoconto integrale degli interventi tenuti durante la riunione nelle rispettive lingue originali.

Articolo 13

Traduzione dei documenti

- 1) Il Segretariato fornisce ai membri (titolari e supplenti) e agli osservatori

della Convenzione, nelle undici lingue dell'Unione, i seguenti documenti:

- i documenti elaborati dal Presidente o dal Praesidium;
 - le proposte scritte di modifica dei testi definitivi elaborate dai membri titolari e supplenti;
 - i resoconti sommari delle riunioni della Convenzione.
- 2) Il Segretariato trasmette ai membri (titolari e supplenti) e agli osservatori della Convenzione, e inserisce nel sito Internet, nelle lingue in cui sono stati inviati al Praesidium, i documenti redatti da:
- membri (titolari e supplenti) della Convenzione;
 - istituzioni e organi dell'Unione;
 - osservatori.
- 3) In via eccezionale il Presidente può chiedere la traduzione di documenti per la Convenzione diversi da quelli elencati nel paragrafo 1.

Articolo 14

Pubblicità dei lavori

I dibattiti della Convenzione e l'insieme dei documenti della stessa elencati nell'articolo 13 sono pubblici. Tutti i resoconti e i contributi scritti sono disponibili liberamente sul sito Internet della Convenzione e possono essere liberamente riprodotti.

Articolo 15

Gruppi di lavoro

Alla luce delle opinioni espresse in seno alla Convenzione, il Presidente o un numero significativo di membri della Convenzione può raccomandare che il Praesidium istituisca gruppi di lavoro della Convenzione, dei quali il Praesidium definisce il mandato, le modalità di lavoro e la composizione, tenendo conto delle competenze specifiche dei membri, dei supplenti e degli osservatori rispetto al tema in discussione. Ciascun membro della Convenzione può partecipare a tutte le riunioni di detti gruppi. Il Segretariato redige un resoconto sommario dopo ogni riunione dei gruppi di lavoro.

Articolo 16

Revisioni

Le disposizioni di cui alla presente nota possono essere modificate o ampliate dalla Convenzione su proposta scritta del Praesidium o su richiesta scritta di un numero significativo di membri.

Articolo 17

Corrispondenza

La corrispondenza destinata alla Convenzione è indirizzata al Consiglio, con la menzione «per il Segretariato della Convenzione», mediante

- posta: 175 rue de la Loi, B-1048 Bruxelles
- fax: numero + 32 2 285 8155 o
- e-mail: anne.walter@consilium.eu.int.

Sintesi delle sessioni plenarie*

I Sessione, 28 febbraio 2002

Sessione inaugurale

La sessione è aperta sotto la Presidenza di José Maria Aznar, Presidente del Consiglio europeo. José Maria Aznar, Presidente del Consiglio europeo, Pat Cox, Presidente del Parlamento europeo e Romano Prodi, Presidente della Commissione europea, pronunciano i rispettivi discorsi.

Aznar dichiara aperta la Convenzione Europea e chiama ad intervenire il suo Presidente, Valéry Giscard d'Estaing.

Dopo un'interruzione della seduta, il Presidente Giscard d'Estaing apre i lavori della Convenzione presentando i Vicepresidenti, G. Amato

* Le sintesi delle sessioni I-XIX sono apparse su www.esteri.it.

Le sintesi delle sessioni XX-XXIII sono a cura dello IAI.

e J.L. Dehaene, nonché gli altri membri del Praesidium.

Il Presidente sottopone quindi ai membri della Convenzione il calendario provvisorio delle sessioni della Convenzione e delle riunioni del Praesidium fino alla metà di luglio 2002, esponendo i motivi che l'hanno ispirato.

La parola è data ai Vicepresidenti della Convenzione Amato e Dehaene e successivamente ai membri della Convenzione che desiderano intervenire.

Giuliano Amato ricorda che moltissimi studi possono contribuire ai lavori della Convenzione. In particolare invita i membri della Convenzione a prendere conoscenza dei documenti della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, soprattutto per quanto riguarda le competenze dell'Unione e il ruolo dei Parlamenti nazionali. Amato menziona inoltre l'utilità dei rapporti dell'Istituto universitario europeo di Firenze sulla riorganizzazione dei trattati.

Dehaene traccia le linee principali del dibattito con la società civile per il tramite del Forum. Questo ha carattere multidimensionale cosicché l'ascolto e il dialogo si instaureranno a quattro livelli:

- via Internet, attraverso il sito web della Convenzione;
- in ciascun Forum nazionale degli Stati membri e dei paesi candidati;
- con gli osservatori del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative che invita a riunirsi;
- a livello della Convenzione stessa.

Nel corso del successivo dibattito, i membri della Convenzione che sono intervenuti hanno sottolineato, tra l'altro, i seguenti punti:

- la Convenzione ha un'importanza storica per il futuro dell'Unione in fase di allargamento;
- la Convenzione costituisce un'occasione unica per avvicinare la costruzione europea al cittadino. Numerosi oratori hanno sottolineato che occorre istituire un dialogo reale con la società civile. L'ascolto del Forum deve proseguire lungo tutta la durata dei lavori e i dibattiti devono continuare a livello nazionale;
- gli oratori degli Stati candidati garantiscono di essere pronti a con-

tribuire in maniera sostanziale ai lavori della Convenzione e desiderano, al riguardo, che gli Stati candidati non facciano gruppo a sé, che almeno un posto nel Praesidium sia loro riservato e che i documenti più importanti della Convenzione siano tradotti nelle loro lingue;

- per quanto riguarda i rapporti tra il Praesidium e la Convenzione il Presidente assicura che il Praesidium si metterà a servizio della Convenzione, per esempio presentando i vari temi del dibattito. A questo proposito egli fa anche presente che le sessioni di lavoro della Convenzione si svolgeranno in futuro in un altro emiciclo, più piccolo e più accogliente.

Il Presidente chiude la sessione informando i membri della Convenzione che possono trasmettere al Segretariato della Convenzione i loro suggerimenti scritti sul progetto di regolamento interno (doc. CONV 3/02) entro il prossimo venerdì 8 marzo.

II Sessione, 21-22 marzo 2002

Che cosa vi attendete dall'Unione europea?

Risolte le questioni procedurali ed accolta la richiesta dei Paesi candidati di poter designare un loro rappresentante nel Presidium, la Convenzione ha affrontato un ampio dibattito sul futuro assetto europeo, preliminare all'esame delle questioni tecniche che inizierà dalla III Sessione (15 - 16 aprile 2002).

Nel corso della discussione è stato possibile individuare alcune linee di fondo ampiamente condivise da parte degli Stati membri e dei Paesi candidati.

In molti interventi si è fatto riferimento alla diffusa richiesta da parte dei cittadini ad una maggiore integrazione in tutti quei settori nei quali solo l'azione dell'Unione e non anche quella dei singoli Stati può consentire il raggiungimento di risultati apprezzabili. In questo senso, se le tesi euroscettiche sono state minoritarie, anche l'approccio federalista puro non ha avuto particolare riscontro, mentre il principale terre-

no d'intesa è apparso quello della realizzazione di una struttura istituzionale fondata su di una Federazione di Stati nazione e sull'idea di condivisione piuttosto che di cessione della sovranità (posizione presentata fra gli altri dal rappresentante italiano, il Vice Presidente Fini), con un forte accento sulla questione della delimitazione delle competenze, che si auspica flessibile e non costretta da rigide catalogazioni e pur tuttavia garantita da effettivi meccanismi di controllo.

In tale ottica, si è sottolineata inoltre la necessità di un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, non in alternativa al Parlamento europeo, ma come istanze complementari, entrambe pienamente rappresentative, ciascuna nel proprio ambito, dei popoli dell'Unione.

Di particolare rilievo è apparsa anche la posizione complessiva dei Paesi candidati che, pur facendo riferimento alla sovranità appena riconquistata, si sono espressi in favore di un esercizio congiunto delle sovranità nazionali in tutti quei settori in cui ciò sia necessario per dar forza all'Unione come elemento di stabilità e prosperità.

Ampiamente condiviso è stato infine l'intervento del rappresentante della Commissione Vitorino, che ha sottolineato come la Convenzione si trovi confrontata con un obbligo di risultato: quello di rinnovare il progetto europeo. Tale risultato potrà essere acquisito attraverso un costante approfondimento del processo di integrazione, che non significhi tuttavia automatica concentrazione delle competenze, ma piuttosto ridefinizione delle competenze in un duplice senso, verso l'alto e verso il basso, mantenendo una flessibilità essenziale al progressivo sviluppo dell'Unione.

Il Presidente Giscard d'Estaing ha infine informato che nella seconda metà di luglio avrà luogo una sessione della Convenzione dedicata ai giovani, cui prenderanno parte giovani di età tra i 18 e i 25 anni, che sederanno al posto dei rappresentanti governativi e discuteranno del futuro dell'Unione.

III Sessione, 15-16 aprile 2002
Compiti dell'Unione europea

La III sessione della Convenzione è stata dedicata ai temi delle «missioni» dell'Unione e della delimitazione delle competenze, questioni intorno alle quali si è registrato il formarsi di un'ampia area di consenso.

Con frequenti riferimenti alle aspettative dei cittadini europei registrate da Eurobarometro, si è sottolineato come l'Unione debba incrementare le proprie azioni in materia di politica estera, di difesa, di lotta alla criminalità organizzata, di sicurezza interna ed esterna, limitandosi invece a forme di sostegno in talune altre materie (quali cultura ed istruzione) che dovrebbero rimanere di primaria competenza degli Stati.

In tema di delimitazione delle competenze la discussione pare essere giunta a risultati complessivamente positivi in relazione alla possibilità della Convenzione di pervenire alla redazione di un testo di base «breve e chiaro».

Un ampio consenso sembra essersi formato attorno alla posizione (espressa dal Vice Presidente Fini, rappresentante del Governo italiano) che vorrebbe il mantenimento di un margine di flessibilità nella delimitazione delle competenze dell'Unione, fondamentale in un sistema politico ed economico non statico ed immutabile. Tale posizione è apparsa prevalente rispetto all'altra, pure emersa nel corso della discussione, che vorrebbe una definizione rigida (lista) di competenze. In un tale contesto l'articolo 308 del Tce (il cosiddetto articolo sui poteri impliciti), che ha consentito adattamenti progressivi alle esigenze dell'Unione, può esser mantenuto, a due condizioni: che esso possa operare nei due sensi, non soltanto trasferendo a livello comunitario le azioni i cui obiettivi non possono essere realizzati dagli Stati membri ma anche scegliendo il livello statale o locale qualora quello comunitario sia inadeguato o troppo distante; che vengano previsti adeguati meccanismi di controllo, politici (con un ampio coinvolgimento dei Parlamenti nazionali) più che giurisdizionali, che abbiano come punto

di riferimento il «valore aggiunto» dell'azione europea.

È stato infine osservato, in particolar modo dal Commissario Vitorino, come, ancor più importante della ripartizione di competenze, sia la definizione dell'intensità dell'intervento dell'Unione, sia nel senso di individuare lo strumento specifico di intervento (legge uniforme, armonizzazione delle legislazioni, azioni di sostegno, metodi di «soft-law» come il coordinamento aperto ecc.) compatibile con il tipo di competenza prevista, sia nel senso di dosare correttamente l'intensità stessa dell'intervento, in applicazione del fondamentale principio di sussidiarietà.

È emersa in conclusione all'interno della Convenzione una chiara propensione ad estendere «le missioni» dell'Unione alla politica estera comune ed alle «questioni transfrontaliere in materia di sicurezza e giustizia». Inoltre il Presidente Giscard ha dichiarato di ritenere che la Convenzione non possa sciogliersi senza aver formulato una proposta operativa sulla politica estera comune e che «nel progetto di trattato ci saranno disposizioni perché l'Europa si esprima attraverso un'unica personalità».

Un gruppo di lavoro sarà presto costituito per iniziare a trasporre in disposizioni legislative, che dovrebbero entrare a far parte del Trattato fondamentale dell'Unione, le indicazioni finora emerse.

IV Sessione, 23-24 maggio 2002

Come l'Ue espleta i suoi compiti: efficienza e legittimità

La quarta sessione della Convenzione è stata dedicata all'approfondimento della questione «dell'efficacia e legittimità dell'azione dell'Unione europea» nell'espletamento dei suoi compiti, con particolare riferimento alle problematiche della «delimitazione delle competenze e del controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità». Una parte rilevante della discussione ha riguardato inoltre il connesso tema della «definizione degli strumenti giuridici» attraverso cui le competenze dell'Unione debbano essere esercitate e l'esame delle procedure

per l'assunzione delle decisioni.

All'interno della Convenzione è apparsa ampiamente condivisa l'idea secondo cui è necessario procedere all'ampliamento delle competenze dell'Unione in materia di politica estera e di giustizia e affari interni, nonché in materia di «governance» economica, pur sulla base di un sistema flessibile di delimitazione delle competenze che sia tale da escludere ogni catalogazione fissa delle stesse.

Al contempo si è ribadita la necessità di provvedere alla realizzazione di un sistema di controllo effettivo del rispetto dei fondamentali principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

È stato tuttavia chiaramente rilevato anche il punto critico centrale rappresentato dal «disordine» nello stato attuale della delimitazione dei compiti dell'Unione e soprattutto del modo in cui essi sono esercitati (eccessiva proliferazione degli strumenti normativi, scarsa chiarezza e delimitazione dei casi di utilizzo degli stessi).

A tale proposito, il Vice Presidente Fini, rappresentante del Governo italiano ha indicato come possibile una distinzione di massima tra «competenze esclusive» dell'Unione, «competenze concorrenti» da condividere tra Stati e Unione, e «competenze primarie» degli Stati membri.

In questo ambito il Vice Presidente ha sottolineato il ruolo centrale del principio di sussidiarietà, principio non rigido ed unidirezionale, ma flessibile e bidirezionale, tale da consentire un passaggio di competenze dallo Stato all'Unione, ma anche un ritorno delle stesse agli Stati qualora ciò si renda necessario. L'On. Fini ha infatti ricordato la natura di federazione di Stati propria dell'Unione, ben diversa da quella di uno Stato sovrano: sono gli Stati membri a definirne missioni comuni, ad attribuire le competenze e a scegliere gli strumenti d'azione più efficaci.

Quanto alla semplificazione degli atti normativi e degli strumenti di azione dell'Unione, il Vice Presidente Fini ha ribadito la necessità di introdurre una chiara ed efficiente gerarchia delle norme.

Tale posizione è stata sostenuta anche dal rappresentante del Senato, Sen. Dini, che ha proposto, anche per la legislazione comuni-

taria, una tripartizione in norme costituzionali, atti legislativi e regolamenti di applicazione.

Di rilievo anche l'intervento dell'On. Spini, che ha espresso interesse per le proposte avanzate recentemente da Blair (elezione del Presidente del Consiglio per un quinquennio) e dalla Commissione Prodi (estensione e rafforzamento del metodo comunitario), esprimendo l'auspicio che la Convenzione possa realizzare una sintesi tra le due, tale da garantire al tempo stesso efficienza e democrazia.

L'importanza di un effettivo controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è stato sottolineato anche dal rappresentante del Bundestag, Mayer, secondo il quale tuttavia sarebbe necessario provvedere alla realizzazione di forme di controllo politiche piuttosto che giurisdizionali, mediante la previsione di un controllo da parte del Parlamento europeo ogni qual volta la competenza ad agire passi dagli Stati all'Unione.

La Convenzione ha infine affrontato la questione dei primi sei gruppi di lavoro e della loro presidenza, che taluni parlamenti non vorrebbero veder affidata ai membri del Presidium. Sul punto, il Presidente Giscard ha invitato a non drammatizzare, ricordando il ruolo meramente esplorativo e preparatorio dei Gruppi di lavoro, non sostitutivo della Convenzione.

La prossima Sessione della Convenzione avrà luogo il 6 e 7 giugno e sarà prevalentemente dedicata alle questioni inerenti la giustizia e gli affari interni ed al ruolo dei Parlamenti nazionali.

V Sessione, 6-7 giugno 2002

*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: ruolo dell'Unione e degli Stati membri.
Ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea*

I temi principali affrontati nel corso della V sessione della Convenzione sul futuro dell'Europa sono stati quello della costruzione di uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia e quello del ruolo dei Parlamenti Nazionali nel nuovo assetto europeo.

In relazione al primo punto, si è constatata una generale richiesta di una maggior presenza dell'Europa nella effettiva realizzazione dello spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia. Il Commissario Vitorino ha in tal senso osservato come la costruzione europea «non ha diminuito negli Stati membri libertà o giustizia», ma al contrario, come l'Europa, anche con l'allargamento, costituirà l'ancoraggio definitivo dei nuovi Stati membri alla democrazia, e porterà ad una importante estensione delle libertà (soprattutto di movimento).

Inoltre, ha sottolineato il rilievo di un importante impegno europeo nel campo della sicurezza, indicando la necessità di raggiungere una politica comune in materia di asilo ed immigrazione, di misure congiunte di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, e di costruzione di un reale spazio giudiziario europeo, da realizzare ora attraverso le necessarie armonizzazioni, ora attraverso lo strumento del mutuo riconoscimento, ora infine attraverso il coordinamento delle politiche nazionali.

Il rappresentante del Governo italiano, Fini, ha esordito affermando la necessità di rispondere alla sempre più forte richiesta di sicurezza da parte dei cittadini europei. Egli ha però al contempo rappresentato l'esigenza che una tale sicurezza non sia realizzata a scapito della libertà, evidenziando la necessità di raggiungere un attento equilibrio tra integrazione in materia giudiziaria e garanzia dei diritti dei cittadini europei, soprattutto quando si tratti di cooperazione giudiziaria in materia penale.

Una tale cooperazione potrà attuarsi solo sulla base di una «mutua fiducia» all'interno dell'Unione europea, rafforzata poi dall'introduzione di norme comuni sulla protezione dei cittadini: per tale via sarà possibile procedere al mutuo riconoscimento.

Il Vice Presidente ha poi richiamato la necessità di trovare i mezzi per consentire alle forze di polizia di collaborare più strettamente, attraverso la piena cooperazione delle strutture di Europol ed Eurojust. Fini ha, infatti, a tal fine richiamato la cooperazione già in atto di squadre investigative congiunte (essenziali per la lotta contro un crimine organizzato sempre più rapido e sofisticato nei mezzi), ma ha eviden-

ziato anche la necessità che una tale cooperazione si istituzionalizzi maggiormente, sia nella raccolta dei dati che nell'analisi degli stessi, che, infine, nelle conclusioni operative. Egli ha inoltre sottolineato l'idea secondo cui sarebbe opportuno, di fronte a fenomeni quali il terrorismo, la criminalità organizzata, il traffico di droga e di esseri umani, la pornografia infantile e la pedofilia, che non solo si possa giungere ad una cooperazione di polizia e giudiziaria, ma anche alla fissazione di un livello, sia pur minimo, ma condiviso, di sanzioni penali (lasciando alle legislazioni nazionali l'eventuale fissazione dei massimi di pena).

Il Vice Presidente ha poi fatto riferimento all'esigenza di far ricorso a tutti gli strumenti propri delle relazioni esterne al fine di ottenere la collaborazione dei Paesi terzi nella lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani.

L'On. Fini ha infine sottolineato l'esigenza che l'Unione possa controllare e gestire correttamente i flussi migratori in ingresso, nell'interesse reciproco degli Stati membri e dei Paesi terzi.

La protezione delle frontiere esterne (mediterranee e balcaniche) appare come un interesse comune di particolare rilievo: in questo ambito sarebbe possibile la creazione di una polizia di frontiera comune. Inoltre appare auspicabile che l'Europa giunga al più presto alla definizione di un regime comune di in materia di asilo, tale da non penalizzare eccessivamente i Paesi di primo ingresso, come l'Italia, posti sulla frontiera esterna dell'Unione.

Sul tema della comunitarizzazione o meno del terzo pilastro si è riscontrata una certa divergenza di posizioni. Il rappresentante del Senato francese, Haenel, ha sostenuto l'inconsistenza del problema, affermando che sinora i maggiori progressi si sono realizzati proprio nel pilastro inter-governativo. A tale tesi si è opposta la posizione dell'eurodeputato Duhamel che ha imputato proprio alla imperfetta comunitarizzazione delle politiche di visti, asilo ed immigrazione e della cooperazione giudiziaria civile la lentezza dei progressi in questi ambiti.

Su linee simili si sono espressi i rappresentanti del Governo belga, Michel, ed olandese, Van Mierlo, che hanno indicato il loro favore per il superamento della struttura a pilastri. La rappresentante del Governo spa-

gnolo, Palacio, ha poi evidenziato l'esigenza, oltre a tale fusione dei pilastri, anche del passaggio al voto a maggioranza qualificata nella materia.

Il rappresentante della Camera, On. Follini, ha indicato l'esigenza in questi ambiti di un progressivo passaggio dal metodo intergovernativo a quello comunitario, pur ricordando la compresenza nella delicata materia di ragioni comuni e ragioni locali (non necessariamente nazionali): all'Unione dovrebbe spettare la fissazione delle linee guida e la tutela dei confini, mentre le singole Regioni dovrebbero poter governare i flussi migratori in relazione alle rispettive possibilità di accoglienza.

Quanto al secondo punto in discussione, ovvero quello relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro dell'architettura istituzionale europea, è chiaramente emersa la comune opinione del ruolo complementare e non contrapposto che tali istanze sono chiamate a svolgere nei confronti del Parlamento europeo.

Ciò che è necessario è senza dubbio migliorare l'informazione dei Parlamenti nazionali e rafforzarne le possibilità di collaborazione con il Parlamento europeo.

Gianfranco Fini, dopo aver espresso la propria posizione contraria alla istituzione di una seconda Camera di rappresentanti dei Parlamenti nazionali, posizione che ha raccolto un ampio consenso, ha sottolineato la rilevanza della questione, evidenziando come una tale forma di cooperazione sia determinante ai fini della piena legittimazione democratica delle istituzioni europee. In questo senso è necessario che i Parlamenti intervengano nella formazione della normativa comunitaria attraverso l'indirizzo che forniscono ai loro Governi: è dunque indispensabile una loro piena informazione attraverso la trasmissione diretta delle comunicazioni tra essi e le istituzioni europee.

In secondo luogo appare auspicabile la realizzazione di una effettiva rete europea di cooperazione tra Parlamenti nazionali, che favorisca la conoscenza ed il confronto delle diverse posizioni, come pure la formazione di posizioni comuni.

La partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali al procedimento legislativo comunitario, invece, potrebbe avvenire tramite la previsio-

ne di un loro ruolo di controllo *ex ante* del rispetto del principio di sussidiarietà.

Il rappresentante del Senato, Dini, riprendendo alcuni punti della relazione Fini, ha evidenziato come, nella ricerca di soluzioni al problema della scarsa partecipazione dei Parlamenti nazionali ai processi comunitari (e soprattutto al procedimento legislativo), vada evitata da un lato la creazione di nuove istituzioni (ad es. una Camera di Parlamenti nazionali) e dall'altro anche la tendenza alla rinazionalizzazione delle funzioni parlamentari. Egli ha invece sottolineato l'opportunità di prevedere una partecipazione a tali processi attraverso la possibilità per i Parlamenti nazionali di adire direttamente la Corte di Lussemburgo in caso di violazione del principio di sussidiarietà.

Muovendosi sulle stesse linee tracciate dal Vice Presidente Fini e dal Sen. Dini, il rappresentante della Camera, On. Spini, ha ribadito la necessità di migliorare l'informazione dei Parlamenti Nazionali ed ha poi indicato l'opportunità di prevedere un ruolo importante degli stessi in tutte quelle materie che dovessero rimanere intergovernative. In linea con le posizioni sopra riportate, Spini ha indicato come possibile soluzione alla questione del miglioramento dell'informazione dei Parlamenti nazionali, quella della partecipazione diretta dei membri della Commissione alle riunioni dei Parlamenti stessi, come sostenuto anche dal Commissario Barnier.

VI Sessione, 24-25 giugno 2002

Ascolto della società civile

La sesta sessione di lavoro della Convenzione è stata dedicata essenzialmente al dialogo con la società civile. Otto gruppi di contatto erano stati costituiti per organizzare il dibattito per temi o categorie e per designare gli oratori delle organizzazioni non governative.

Circa i risultati di un tale dialogo, il Vice Presidente Dehaene ha osservato come, sulla base del dialogo avviato con grande successo via internet, sia già possibile tracciare alcune linee essenziali: innanzitutto

avvicinamento dell'Unione e dei suoi livelli decisionali ai cittadini europei; rafforzamento del ruolo della società civile e suo riconoscimento nei trattati; integrazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione, con eventuali modifiche; infine, modifica del processo decisionale, in modo da renderlo più efficace attraverso un maggior ricorso alla maggioranza qualificata e alla codecisione.

Notevole rilievo è stato dato poi ai dibattiti che si stanno svolgendo a livello nazionale. Dehaene ha ricordato in tal senso i contributi scritti che tutti gli Stati hanno ormai provveduto ad inviare circa il dibattito nazionale sul futuro dell'Europa (il contributo italiano è disponibile all'indirizzo <http://european-convention.eu.int/>).

Passando alle relazioni dei singoli gruppi, il Presidente del gruppo «questioni sociali» Haensch, parlamentare europeo tedesco (Pse), ha riassunto le linee di tendenza manifestatesi nel corso delle discussioni: forte accento su di un trattato costituzionale e sugli obiettivi sociali dell'Unione, semplificazione delle procedure di decisione, integrazione del metodo di coordinamento aperto nei trattati. Al gruppo, che ha avuto la maggiore affluenza, hanno partecipato circa ottanta organismi. Emilio Gabaglio della Confederazione europea dei sindacati ha sottolineato l'esigenza di un governo economico che completi l'unione monetaria. Altri intervenienti si sono espressi per un migliore equilibrio tra la politica di concorrenza ed i servizi di interesse generale, che non porti a sacrificare i secondi alla prima.

Per il Presidente del gruppo «ambiente», il rappresentante del Governo greco Katiforis, le discussioni hanno evidenziato che il diritto all'ambiente ed il benessere degli animali dovrebbero essere rispettivamente ripresi nella Carta e nel trattato. La politica agricola dovrà esser rispettosa dello sviluppo sostenibile e concentrarsi sulla qualità dell'alimentazione, sulla protezione dell'ambiente e sul rispetto della biodiversità. Il gruppo si pronuncia in favore dell'abbandono dell'unanimità in tutti i settori relativi all'ambiente.

Introducendo il dibattito del gruppo di lavoro dell'«accademia» il Vice Presidente Amato ha insistito sulle sue caratteristiche particolari, dal momento che questo gruppo non rappresenta né un settore di atti-

vità specifico né gli interessi di un collettivo, ma costituisce, nel senso positivo del termine, una *lobby* in favore dell'Europa. Coscienti di appartenere alla società civile, i membri del gruppo ritengono opportuno che la Convenzione si avvicini sempre più ai cittadini europei attraverso un manifesto politico chiaro e sintetico o un referendum, opzione sulla quale Amato invita la Convenzione a riflettere.

Significativo, per il gruppo «cittadini ed istituzioni» presieduto da Dehaene, l'intervento di Herman (Federalist Voice). Per Herman, «niente è più nefasto di ambizione proclamate e mai realizzate». I cittadini europei auspicano ancor più dei loro dirigenti politici un governo europeo. Per Herman, è la Commissione a dover divenire il governo dell'Unione, non il Consiglio, che non può consacrarsi a questa funzione a tempo pieno, non può essere «sfiduciato dal Parlamento europeo» ed è dunque nella sua azione europea «democraticamente irresponsabile». Anche se la consultazione dei cittadini deve essere favorita in tutti i modi, l'indizione di un referendum suscita la perplessità delle organizzazioni rappresentate da Herman. Per Charlotte Roffiaen (Active citizenship network) un referendum sulla Costituzione europea rappresenta invece l'unica soluzione per rafforzare la legittimità democratica dell'Unione ed avvicinarla ai cittadini.

Il Presidente del gruppo «regioni e collettività territoriali», Ana Palacio, rappresentante del Governo spagnolo alla Convenzione, ha sottolineato come le discussioni nel gruppo abbiano evidenziato un ampio sostegno al Comitato delle regioni. Il gruppo auspica inoltre che la consultazione dei Governi e dei Parlamenti regionali sia rafforzata ed avvenga il prima possibile nella fase di formazione della legislazione comunitaria, per evitare problemi in quella di recepimento ed applicazione. Il 75% degli atti legislativi dell'Unione ha implicazioni dirette per le autonomie territoriali. Il rappresentante del Bundesrat Teufel ha deplorato che «il diritto di autogestione delle regioni e dei comuni» non sia iscritto nei Trattati, sebbene le autonomie territoriali rappresentino pilastri fondamentali della democrazia in Europa.

Per il Presidente del gruppo «diritti dell'Uomo», il Commissario Vitorino, è essenziale che i diritti dell'Uomo debbano essere integrati

in tutte le politiche dell'Unione. L'Unione è chiamata a garantirne la corretta applicazione, in particolare per quanto riguarda l'eguaglianza dei sessi ed il ricorso dei cittadini alla giurisdizione comunitaria. È importante assicurare un miglior controllo del rispetto di tali diritti, anche attraverso il Mediatore europeo. Il gruppo è unanimemente in favore dell'adesione dell'Unione alla Convenzione dei diritti dell'uomo e dell'incorporazione della Carta nei Trattati. Occorre riflettere sull'opportunità di un miglioramento della Carta prima del suo inserimento nei Trattati.

Il Presidente del gruppo «sviluppo», Christophersen, rappresentante del governo danese, ha osservato che il gruppo si era diviso quanto all'opportunità di una istituzionalizzazione del dialogo con la società civile, perché ciò rischierebbe di ritardare il processo decisionale. Concordia invece si era registrata sul punto relativo alla necessità di stabilire un legame stretto tra la politica di cooperazione allo sviluppo e le altre politiche esterne. Il Fondo europeo di sviluppo dovrebbe entrare a far parte del bilancio comunitario. Il gruppo avrebbe inoltre preferito, contrariamente a quanto deciso a Siviglia, che il Consiglio Sviluppo mantenesse la sua piena autonomia e non venisse ricompreso all'interno del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne.

Per il Presidente del gruppo «cultura», il rappresentante del Governo sloveno, Peterle, l'Unione deve fare di più in ambito culturale. Per raggiungere questo scopo, è necessario abbandonare il voto all'unanimità. Non vi è contraddizione tra la difesa della diversità culturale dell'Unione e il sostegno del bilancio comunitario di progetti comuni, volti a promuovere, accanto all'identità nazionale, un'identità europea. D'altra parte, l'allargamento dell'Unione impone che gli europei si riconoscano sempre più in una civiltà comune. Il rappresentante della Conferenza delle Chiese europee, Jenkins ha posto l'accento sull'Unione come comunità di valori, fondata sul rispetto dell'uomo, la pace, la giustizia, la tolleranza, la tutela delle minoranze, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Soltanto una Convenzione che sappia porre l'accento sui valori fondamentali potrà aver successo. Jenkins ha inoltre indicato che il gruppo si era diviso sull'opportunità di un riferi-

mento alle religioni nei Trattati.

Al termine della sessione, il Presidente Giscard, in luogo delle tradizionali conclusioni generali, ha effettuato alcune osservazioni, sottolineando come l'aggettivo «costituzionale» assuma una sempre più larga diffusione. Egli ha quindi affermato di ritenere che vi siano buone possibilità che la Convenzione sia in grado di presentare alla Conferenza intergovernativa una proposta unica, seppur forse non unanime. L'obiettivo in tal senso sarà quello di arrivare al consenso il più ampio possibile su una proposta unica di trattato costituzionale.

La prossima riunione della Convenzione, che avrà luogo l'11 ed il 12 luglio, sarà dedicata all'azione esterna dell'Unione. Dal 9 al 12 luglio avrà luogo la Convenzione dei giovani.

VII Sessione, 11-12 luglio 2002

Azione esterna dell'Ue

Con la VII sessione, dedicata alle relazioni esterne dell'Unione ed alla politica di difesa, la Convenzione ha chiuso la cosiddetta fase di ascolto. I lavori riprenderanno a settembre con l'apertura della fase di analisi ed approfondimento.

In tema di relazioni esterne dell'Unione i membri della Convenzione si sono espressi a grande maggioranza in favore di un potenziamento della presenza europea sulla scena internazionale: la richiesta di «più Europa», portata avanti fin dalle prime sessioni, trova anche in questo settore molteplici consensi. L'Unione deve oggi affrontare nuove responsabilità sul piano internazionale: contribuire a mantenere la pace e la democrazia, e nello stesso tempo garantire sviluppo economico e sicurezza sia sul piano interno sia al di fuori delle frontiere. Questo è ciò che auspicano i cittadini europei. Al fine di assicurare il perseguimento di tali obiettivi l'Unione deve impegnarsi ad individuare nuovi strumenti ed a migliorare le sue strutture, laddove sia necessario, affinché la sua azione esterna sia sufficientemente credibile e visibile.

Un primo passo da compiere è quello di consentire all'Unione di

esprimersi ad «una sola voce» sulla scena internazionale: questo garantirebbe maggiore unitarietà e forza alle azioni esterne.

Per questo motivo si è posto l'accento sulla necessità di dotare l'Unione di personalità giuridica: in tal modo si consentirebbe ad essa di sottoscrivere Trattati ed accordi internazionali e di esprimersi unitariamente nel contesto delle Organizzazioni internazionali.

Un altro strumento proposto da una larga maggioranza dei membri della Convenzione, che permetterebbe all'Unione di ottenere dei risultati più incisivi in materia di politica estera e di sicurezza, consiste nell'utilizzo del voto a maggioranza qualificata. L'astensione costruttiva non è sempre sufficiente a risolvere tematiche politiche assai delicate. In questi casi il voto a maggioranza qualificata andrebbe a supplire tali carenze, snellendo la procedura decisionale e consentendo agli Stati di garantire i propri interessi nazionali, magari con delle apposite clausole di salvaguardia.

Ampiamente dibattuta è stata anche la proposta di fondere in un'unica persona gli incarichi di Alto Rappresentante e di Commissario per le relazioni esterne. Tale figura deve essere dotata di un potere d'iniziativa nella Pesc, da condividere con gli Stati membri.

Si è poi posto l'accento sul principio della flessibilità come strumento importante per un'Unione riunificata ed ampliata. Può accadere, infatti, che non tutti gli Stati siano interessati ad intervenire in tutte le situazioni in corso in Paesi terzi. In casi simili potrebbe essere utile individuare un gruppo di Stati che si faccia carico di attuare le politiche decise dall'Unione.

In evidenza, infine, la necessità di portare le risorse finanziarie dell'Unione all'altezza delle ambizioni di una politica estera più efficace e credibile.

VIII Sessione, 12-13 settembre 2002

Semplificazione degli strumenti e delle procedure

Con l'VIII sessione la Convenzione ha ripreso i lavori dopo la pausa estiva ed ha affrontato le questioni relative alla semplificazione degli strumenti e delle procedure.

In tema di semplificazione, un'ampia maggioranza degli interventi si è espressa a favore di una chiara distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo. Il primo dovrebbe essere attribuito in codecisione a Consiglio e Parlamento, il secondo alla Commissione ed agli Stati membri. Molti interventi si sono espressi a favore di una riduzione del numero di procedure e di strumenti. Tra questi ultimi dovrebbe essere definita una gerarchia che abbia al suo vertice la legge e la legge quadro.

In alcuni interventi, è stato però sottolineato che la semplificazione non deve essere un fine in sé ma un mezzo per ottenere una maggiore efficacia.

Sul diritto d'iniziativa è stata aperta un'interessante discussione. Vari parlamentari europei, in una prospettiva di fusione dei pilastri all'interno di un'Unione cui venga attribuita la personalità giuridica, hanno chiesto che anche il Parlamento ottenga il diritto d'iniziativa. In quest'ottica, gli Stati membri più piccoli temono però che un'estensione del diritto di iniziativa al Parlamento europeo porti poi a concedere il diritto di iniziativa al Consiglio anche in materie (come quasi tutte quelle del primo pilastro) in cui sussiste l'iniziativa esclusiva della Commissione, garanzia del perseguimento dell'interesse comune.

Nel proprio intervento il Vice Presidente Fini ha sottolineato che la razionalizzazione degli strumenti legislativi attuali dell'Unione e quella - strettamente connessa - dell'introduzione di una chiara gerarchia delle norme possono contribuire al miglioramento qualitativo ed alla riduzione quantitativa della legislazione europea e favorire il ruolo degli Stati membri e delle collettività locali in applicazione del principio di sussidiarietà. Gli strumenti vanno dunque ridotti e in qualche modo legati alle competenze.

Il Vice Presidente Dini con il suo intervento ha sostenuto l'introduzione del concetto di atto legislativo con i suoi caratteri propri, l'astrattezza e la generalità. La forma degli atti non dovrebbe essere quindi determinata dalla materia da essi trattata bensì dalla loro natura legislativa o esecutiva. Nella politica agricola gli orientamenti generali hanno ad esempio un carattere legislativo e giustificano un coinvolgimento paritario del Parlamento europeo, che non è invece opportuno in sede di fissazione dei prezzi agricoli.

In relazione agli orientamenti emersi nel gruppo di lavoro sulla personalità giuridica, il Vice Presidente della Convenzione Amato ha fatto presente che attualmente la situazione è «ambigua ed incerta» ed in alcuni casi, come quelli ricompresi nell'articolo 24 del trattato Ue, l'Unione agisce come se già avesse la personalità.

La quasi totalità dei partecipanti al gruppo di lavoro sulla personalità giuridica si è espressa in favore dell'attribuzione della personalità giuridica.

Infine, Mendez de Vigo, Presidente del gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, ha indicato che vi è ampio consenso sull'istituzione di un meccanismo di «allarme rapido», che permetta ai parlamenti nazionali di inviare un parere motivato alla Commissione, qualora essi ritengano che una proposta legislativa non rispetti il principio di sussidiarietà.

IX Sessione, 3-4 ottobre 2002

La personalità giuridica dell'Unione: dibattito sulla relazione del Gruppo III.

La sussidiarietà: dibattito sulla relazione del Gruppo I

Durante la IX sessione della Convenzione è stato presentato il rapporto del Gruppo di lavoro sulla personalità giuridica dell'Unione europea da parte di Giuliano Amato, Vice-Presidente della «Convenzione». È stato inoltre discusso il rapporto del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, presieduto dallo spagnolo Mendez de Vigo.

Il Gruppo sulla personalità giuridica ha concluso i suoi lavori sot-

tolineando l'esigenza di esplicito riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione. Il futuro testo costituzionale dovrebbe prevedere la fusione di Unione e Comunità. L'Unione pertanto potrebbe succedere in tutti gli obblighi e le responsabilità delle Comunità. L'Ue avrebbe inoltre la titolarità per aderire ad Organizzazioni Internazionali e Convenzioni nonché l'abilitazione alla stipula di accordi e Trattati nel rispetto della divisione di competenze tra Unione stessa e Stati membri (i quali ovviamente conservano piena «soggettività» di diritto internazionale).

I numerosi intervenuti hanno sostanzialmente condiviso le conclusioni del Gruppo. Come sottolineato dal Vice Presidente del Consiglio Fini, l'importante innovazione proposta consentirà la progressiva affermazione di una rappresentanza unitaria dell'Unione sulla scena internazionale e nei fori multilaterali.

In conclusione è stata evidenziata dal Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing l'esigenza di un superamento della struttura a tre «pilastri» attraverso una costruzione basata su un Trattato unico, con procedure non uniformi ma adeguatamente differenziate, soprattutto nei settori della Politica Estera e di Difesa.

Il Presidente della Convenzione ha colto l'occasione per annunciare la presentazione di una prima bozza di indice del futuro Trattato costituzionale unico in occasione della prossima sessione plenaria.

Più controverso è risultato il dibattito sulle conclusioni del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà: Mendez de Vigo ha inteso evidenziare come siano state prescelte soluzioni volte ad evitare blocchi o paralisi delle procedure legislative, deroghe al potere di iniziativa della Commissione ovvero creazione di nuovi organi o figure. Ha quindi esposto il meccanismo di «*early warning*» che dovrebbe assicurare un controllo politico «*ex ante*» dei Parlamenti nazionali sulle proposte legislative della Commissione. Qualora un terzo dei Parlamenti nazionali formulasse obiezioni al testo sotto il profilo della sussidiarietà, l'Esecutivo di Bruxelles dovrebbe riesaminare la proposta. Potranno così essere introdotti alcuni emendamenti oppure la proposta potrà essere confermata. Al controllo *ex ante* si aggiungerebbe poi una pos-

sibilità di intervento nella fase di conciliazione della procedura di co-decisione ed infine il controllo giurisdizionale «*ex post*» innanzi alla Corte di Giustizia cui potrebbero ricorrere solo quei Parlamenti nazionali che avessero formulato osservazioni rispetto alla originaria proposta legislativa. Da parte del Governo italiano è stato espresso un sostanziale apprezzamento per la proposta con alcune perplessità sulla proposta di riservare il ricorso giurisdizionale ai soli Parlamenti che abbiano attivato l'«*early warning*» (tale previsione potrebbe infatti determinare una proliferazione di ricorsi attraverso l'attivazione «prudenziale» del meccanismo).

L'articolato scambio di vedute sulle proposte illustrate da Mendez de Vigo ha confermato l'esistenza di opinioni ancora differenziate sul tema della sussidiarietà. La complessità del dibattito è stata efficacemente colta da Marco Follini che ha messo in guardia contro la tentazione di trasformare la sussidiarietà «in una scienza esatta» cercando risposte univoche. Egli ha condiviso le principali conclusioni del Gruppo che tengono conto della esigenza di non complicare il processo decisionale e di non accrescere i contenziosi politici e legali intorno alla sussidiarietà. Il tema sarà pertanto oggetto di ulteriori approfondimenti.

In conclusione, il Commissario Vitorino ha presentato una relazione sullo stato dei lavori del Gruppo «Carta dei Diritti fondamentali» che egli presiede. Ha informato della esistenza di due opzioni: inserimento della «Carta» nel futuro testo costituzionale ovvero rinvio attraverso un articolo ad un Protocollo allegato al «Trattato-base». In ogni caso, andrà riaffermato che la «Carta» non altera la ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri e si riferisce a diritti che i cittadini vantano nei confronti delle istituzioni dell'Unione, ferme restando le tradizioni costituzionali nazionali.

La Convenzione ha altresì preso nota dello stato di avanzamento dei lavori del gruppo «Parlamenti nazionali», presieduto dalla laburista britannica Gisela Stuart. Sono state indicate le tre linee direttrici individuate nei lavori finora svolti: sussidiarietà, scrutinio dell'azione dei Governi da parte dei Parlamenti nazionali, meccanismi interistitu-

zionali. Sul primo punto, l'orientamento prevalente del Gruppo è quello di assicurare una migliore associazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione senza una partecipazione di tipo co-legislativo; sul secondo punto, il rispetto delle pratiche e tradizioni nazionali potrebbe accompagnarsi a proficui scambi di opinione volti ad individuare i sistemi più efficaci; relativamente al terzo aspetto, è emerso un forte orientamento in favore della creazione di un organo interparlamentare dell'Unione («Congresso»), che svolgerebbe peraltro compiti di natura politica e non legislativa.

X Sessione, 28-29 ottobre 2002

Progetto preliminare di Trattato costituzionale

Il ruolo dei parlamenti nazionali: dibattito sulla relazione del Gruppo IV

La Carta dei diritti fondamentali: dibattito sulla relazione del Gruppo II

Con la sessione del 28 e 29 ottobre i lavori della Convenzione sono entrati nel vivo. Oltre alla discussione dei rapporti dei gruppi di lavoro sulla Carta dei Diritti e sul ruolo dei Parlamenti nazionali, la sessione è stata infatti caratterizzata dalla presentazione del Progetto di Trattato costituzionale.

Il Presidente Giscard ha distribuito il Progetto di Trattato costituzionale. Il testo unico (attualmente in forma di indice commentato), ma suddiviso in tre parti, si basa sull'assunto, chiaramente emerso dai lavori finora svoltisi, di un'Unione dotata di personalità giuridica, più forte ed unita sulla scena mondiale, in cui possano riconoscersi tutti i cittadini europei. La prima parte, di 46 articoli, definisce l'architettura costituzionale della futura entità (la cui denominazione potrebbe essere Unione europea, Comunità europea, Europa Unita o ancora Stati Uniti d'Europa) e contiene gli articoli sui valori, gli obiettivi, la personalità giuridica dell'Unione, la cittadinanza, i diritti di cui alla Carta adottata a Nizza, le competenze - suddivise in esclusive e concorrenti - e le azioni di sostegno da esercitare sulla base dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il quadro istituzionale, le procedure legisla-

tive e decisionali, le cooperazione rafforzate, la democraticità del funzionamento istituzionale, le disposizioni finanziarie, il ruolo dell'Unione nel mondo e le procedure di adesione, la sospensione (nei riguardi degli Stati membri che violino i principii e valori dell'Unione stessa) ed il ritiro volontario. La parte seconda disciplina le singole politiche: Mercato interno, Politica economica e monetaria, Politiche specifiche e settoriali. La parte finale contiene le norme sulla successione dell'Unione alle preesistenti Comunità, le disposizioni sull'abrogazione dei Trattati anteriori e sulla continuità giuridica della nuova entità con la Comunità e con l'Unione nonché sulla adozione, ratifica ed entrata in vigore del Trattato costituzionale (concluso per una durata illimitata).

Il Progetto di Trattato costituzionale contempla, tra l'altro, l'introduzione di una presidenza eletta del Consiglio europeo, di un Congresso dei Popoli d'Europa (organismo composto da parlamentari nazionali ed europei) e l'innovativo strumento delle leggi e delle leggi quadro.

Le reazioni preliminari al progetto di Costituzione, intervenute nel corso di una breve discussione, sono state complessivamente favorevoli. Gli articoli relativi alla delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che non accolgono l'ipotesi di un catalogo ma distinguono tra competenze esclusive dell'Unione, competenze congiunte e settori in cui l'Unione può solo intervenire a sostegno delle politiche degli Stati, hanno ricevuto un sostegno ampiamente maggioritario come soluzione equilibrata e in linea con la Dichiarazione di Laeken. Da molte parti sono state sollevate perplessità sulla istituzione del Congresso (ritenuto «inutile, qualora non abbia una struttura, oppure dannoso, qualora una struttura gli venga data»), dal momento che complicherebbe invece di semplificare il quadro istituzionale. Anche l'altra idea di Giscard relativa alla individuazione di un nome nuovo per l'Unione è stata accolta freddamente.

Nel corso della sessione del 28-29 ottobre sono state anche presentate le conclusioni del gruppo di lavoro sulla Carta dei Diritti fondamentali. Il gruppo ha raggiunto un compromesso che prevede da un

lato l'attribuzione del valore giuridico alla Carta e dall'altro il rafforzamento delle clausole orizzontali che si riferiscono alle modalità di applicazione della Carta. Nessuna modifica verrà apportata al contenuto della Carta dei Diritti fondamentali.

Per quanto attiene alle modalità di introduzione della Carta nel Trattato, il Gruppo di lavoro ha presentato due distinte soluzioni. La prima è rappresentata dalla cosiddetta incorporazione testuale nel preambolo o nel titolo primo della futura Costituzione. La seconda dal riferimento alla Carta in un articolo del Trattato. Dal dibattito è emerso come la prima soluzione, che avrebbe il vantaggio di permettere l'elencazione dei principi fondamentali nella Costituzione, sia in realtà complicata dalla necessità di accorpare i 54 articoli della Carta e procedere a modifiche, adattamenti o abrogazioni per quegli articoli della Carta o del Trattato che sanciscono i medesimi principi. La seconda soluzione, ricorrendo all'introduzione della Carta attraverso un riferimento ad un articolo del Trattato permetterebbe di non modificarne il testo recependolo nella sua interezza. La scelta tra le due opzioni non va, comunque, drammatizzata. In entrambi i casi, la Carta avrà forza giuridica.

Relativamente alle conclusioni del gruppo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, è stato registrato un ampio consenso sulla necessità che il Trattato costituzionale favorisca una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alla vita dell'Unione. È stata accolta la proposta di affidare ai Parlamenti nazionali il controllo del principio di sussidiarietà, secondo una procedura più semplice di quella prevista dal gruppo sulla sussidiarietà: il ricorso alla Corte da parte del Parlamento nazionale non dovrà infatti essere legato alla attivazione della procedura della allerta precoce al momento della presentazione della proposta da parte della Commissione. Vi è, inoltre, accordo circa la necessità di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione della normativa comunitaria (fase ascendente). In tal senso, andrà approfondita la proposta che il programma legislativo annuale della Commissione venga discusso davanti ai singoli Parlamenti nazionali.

XI Sessione, 7-8 novembre 2002

Il coordinamento delle politiche economiche: dibattito sulla relazione del Gruppo VI
Le competenze complementari: dibattito sulla relazione del Gruppo V

L'undicesima sessione si è aperta con la presentazione del rapporto del Gruppo di lavoro sulla «Governance economica» diretto dall'ex Presidente del Parlamento europeo, Hänsch, che ha esplicitamente indicato come esso non sia stato in grado di formulare raccomandazioni univoche sui principali temi discussi: politica monetaria e ruolo della Bce, poteri della Commissione nella gestione dei Grandi Orientamenti di Politica Economica (Gope) e del Patto di Stabilità, meccanismi del «coordinamento aperto», armonizzazione fiscale, futura configurazione dell' «Eurogruppo» in rapporto al Consiglio Ecofin, rappresentanza esterna dell'Unione nei fori economici e finanziari multilaterali.

Il dibattito, che ha seguito l'introduzione del Presidente del Gruppo, ha confermato l'esistenza di sensibilità fortemente differenziate in seno alla «Convenzione».

Il Vice Presidente del Consiglio Fini ha pronunciato un intervento i cui elementi salienti possono così sintetizzarsi: a) esigenza che la Convenzione si limiti alla individuazione di principii e norme di carattere costituzionale evitando di definire il merito di singole politiche settoriali; b) riaffermato attaccamento al modello europeo di economia sociale di mercato volto a promuovere un elevato livello di occupazione, la coesione economica ed il dialogo sociale; c) opportunità di non indebolire ma anzi di rafforzare il ruolo della Commissione come garante degli interessi dell'Unione e degli Stati membri, segnatamente nella gestione dei Grandi Orientamenti di Politica economica (Gope) e del Patto di Stabilità nonché nel quadro della rappresentanza esterna della Moneta Unica; d) utilità del metodo del coordinamento aperto ma contestuale necessità di intraprendere anche azioni più incisive per assicurare l'effettiva attuazione degli orientamenti definiti nei Consigli Europei di Lussemburgo (occupazione), Lisbona (modello sociale europeo ed obiettivi di crescita per il 2010) e Stoccolma (solidarietà intergenerazionale); e) adeguata revisione delle relazioni tra «Eurogrup-

po» e Consiglio Ecofin alla luce dell'imminente ampliamento che farà convivere – per alcuni anni- all'interno dell'Unione un numero quasi uguale di Paesi appartenenti alla Moneta unica e di Stati membri che ancora non adottano l'Euro. Una possibile soluzione consisterebbe nel configurare l'«Eurogruppo» come un caso di cooperazione rafforzata ai sensi dell'art.32 del progetto preliminare di Trattato costituzionale.

Molte delle argomentazioni sviluppate dai rappresentanti italiani (il Vicepresidente Fini, e gli onorevoli Dini, Spini e Muscardini) sono state riprese anche da Moscovici, Michel e dal Commissario Barnier. Quest'ultimo ha riconosciuto l'opportunità di far coesistere nel quadro della Unione Economica e Monetaria vari livelli decisionali (federale, comunitario, intergovernativo e nazionale) ma ha altresì rilevato l'esigenza di attribuire alla Commissione – ai fini di una accresciuta coerenza del sistema – poteri formali (e non di semplice raccomandazione come nella situazione attuale) nonché di riflettere a modifiche sostanziali nella configurazione Eurogruppo e nella rappresentanza esterna della Moneta Unica.

La sessione plenaria ha ripreso l'esame del progetto preliminare di Trattato costituzionale: a tale dibattito ha partecipato il Vice Cancelliere e Ministro degli Esteri tedesco Fischer. Nel suo intervento, Fischer ha dichiarato che andrà accuratamente evitata la coesistenza di due Unioni (una comunitaria e l'altra intergovernativa) all'interno della medesima Costituzione.

L'onorevole Tajani ha espresso grande apprezzamento per il progetto preliminare di Trattato rilevando l'opportunità di conferire rilievo anche alla dimensione religiosa, alla protezione giuridica dei cittadini, alla tutela delle differenze linguistiche e culturali.

Anche la presentazione del rapporto del Gruppo di lavoro sulle competenze complementari, presieduto dall'ex Commissario danese Christophersen, ha dato luogo ad una discussione controversa dalla quale non sono emerse linee di tendenza chiaramente maggioritarie. In particolare, il documento conteneva numerosi aspetti problematici: la sostituzione della denominazione «misure di sostegno» a quella di «competenze complementari»; la modifica dell'espressione che fissa

l'obiettivo di conseguire «una Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Unione» (in quanto sospettata di favorire un trasferimento strisciante di competenze verso l'Unione stessa); l'enfaticizzazione del limite costituito dalle identità nazionali; una riformulazione in senso parzialmente restrittivo dell'art. 308 sui poteri impliciti. Il rapporto ha raccolto in plenaria critiche di diversificata provenienza.

XII Sessione, 5-6 dicembre 2002

Semplificazione degli strumenti e delle procedure: dibattito sulla relazione del Gruppo IX

Sicurezza e giustizia: dibattito sulla relazione del Gruppo X

La dodicesima sessione della Convenzione, che si è svolta a Bruxelles il 5 ed il 6 dicembre, è stata aperta dalla presentazione della comunicazione della Commissione sull'architettura istituzionale «Per l'Unione europea: pace, libertà, solidarietà».

Il Presidente Prodi ne ha illustrato i punti fondamentali.

La comunicazione parte dall'esigenza di fondo di preservare l'equilibrio istituzionale e l'*acquis* della costruzione europea, basato sul *metodo comunitario* e sull'irrinunciabile principio della parità di tutti gli Stati membri.

Il Ministro Michel, rappresentante del governo belga in Convenzione, ha poi presentato il testo del Benelux: il documento, per alcuni versi, presenta caratteristiche analoghe a quelle del documento della Commissione.

Il Vice Presidente della Convenzione Giuliano Amato ha presentato le conclusioni del gruppo di lavoro da lui presieduto sulla semplificazione.

Il rapporto propone innanzitutto di introdurre una chiara gerarchia delle fonti nel sistema comunitario, riprendendo un suggerimento ripetutamente avanzato in passato dall'Italia e da altri Paesi. In cima alla gerarchia vi sono gli atti legislativi, che contengono gli «elementi essenziali nei vari ambiti». Viene poi prevista la nuova categoria degli at-

ti delegati, ripresi dalle Costituzioni di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, con il fine di evitare che, come accade oggi, il PE sia «mortificato» dall'esame di questioni tecniche. Infine, gli atti di esecuzione a livello comunitario prenderebbero la forma di regolamenti o decisioni di esecuzione e sarebbero adottati di regola dalla Commissione e solo in caso di particolare sensibilità dal Consiglio.

Gli strumenti a carattere normativo verrebbero ricondotti a tre tipologie: la legge dell'Unione, (l'attuale regolamento), la legge quadro (l'attuale direttiva) e la decisione (cui andrebbero attribuite caratteristiche di maggior flessibilità rispetto ad oggi); ad essi va aggiunto il regolamento, per gli atti esecutivi. Gli strumenti non vincolanti si riducono a due, le raccomandazioni ed i pareri.

Gli atti normativi dovranno essere adottati in codecisione dal PE e dal Consiglio, in maniera tale da rispettare la doppia legittimità dell'Unione, fondata sui Governi e sui popoli.

Il dibattito ha evidenziato una favorevole accoglienza delle conclusioni del gruppo. Si tratta di un risultato di grande importanza, se si considera che l'introduzione di una gerarchia delle norme e la razionalizzazione degli strumenti sono sinora sempre fallite, l'ultima volta due anni fa, durante i negoziati della Conferenza intergovernativa di Nizza.

Il Presidente Giscard, nel riassumere i lavori del gruppo, ha sottolineato le ampie aree di consenso, osservando che ulteriori approfondimenti, con il sostegno del Servizio Giuridico del Consiglio, dovranno essere portati avanti sull'atto delegato, sulle eccezioni alla procedura di codecisione e sulle questioni attinenti il bilancio.

Il rappresentante del Parlamento irlandese John Bruton ha presentato le conclusioni del gruppo da lui presieduto su «Libertà, sicurezza e giustizia». Il documento, volto a semplificare e razionalizzare le procedure sia per la parte già comunitarizzata (relativa ad asilo, visti, immigrazione, cooperazione giudiziaria civile) che per la parte di terzo pilastro (cooperazione giudiziaria e di polizia), è stato favorevolmente accolto dai membri della Convenzione.

I principali elementi emersi dalla discussione sono stati i seguenti:

l'Unione ampliata deve porsi in grado di rispondere alla domanda di sicurezza dei suoi cittadini, perseguendo una semplificazione e razionalizzazione delle procedure in materia di Giustizia ed Affari Interni, definite ad Amsterdam nel 1997, due anni prima, quindi, dell'elaborazione degli obiettivi di Tampere, poi ampliati a Siviglia.

Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria penale e di polizia, bisogna pervenire ad un equilibrio tra i progressi dell'integrazione europea in materia giudiziaria e la necessari garanzia dei diritti dei cittadini. All'interno dell'Unione deve affermarsi una «mutua fiducia» che dovrebbe essere sostenuta dalla introduzione di norme comuni sulle garanzie. In questo contesto dovrebbe essere rafforzato il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia.

Il Presidente Giscard ha concluso i lavori osservando come il superamento della struttura in tre pilastri imponga, come regola generale, di estendere la procedura di codecisione in materia di giustizia ed affari interni, «con possibili eccezioni, tra cui il ravvicinamento della legislazione penale e le misure coercitive». La Costituzione dovrà inoltre contenere il principio del mutuo riconoscimento in materia civile e penale ed «una lista di reati di competenza europea in ragione della loro gravità e del carattere transfrontaliero». Le attività di coordinamento di Europol ed Eurojust andranno rafforzate, in previsione di successivi sviluppi operativi.

XIII Sessione, 20 dicembre 2002

Azione esterna: dibattito sulla relazione del Gruppo VII

Difesa: dibattito sulla relazione del Gruppo VIII

La dodicesima sessione della Convenzione è stata dedicata alla discussione dei rapporti dei Gruppi di lavoro sull'Azione esterna (diretto dal Vice Presidente della Convenzione Dehaene) e sulla Difesa (presieduto dal Commissario Barnier).

Posizioni comuni sono emerse relativamente ad alcuni temi chiave: i valori cui deve ispirarsi la politica internazionale dell'Unione, l'esi-

genza di una proposizione coerente e solidale delle posizioni europee, il rilievo della cooperazione allo sviluppo, la necessità di meglio definire il quadro strategico della Pesd, l'indispensabile ricorso alla flessibilità nel processo di creazione di una dimensione europea di Difesa, la sempre più stretta solidarietà tra gli Stati membri rispetto alle nuove minacce (in primo luogo il terrorismo), l'irrinunciabilità di un accresciuto sforzo dei Paesi europei in materia di capacità militari ed armamenti.

Posizioni più diversificate sono invece apparse in merito al quadro istituzionale della Pesc e della Pesd, alle procedure decisionali, al controllo parlamentare, alla clausola di mutua assistenza, alla rappresentanza esterna dell'Unione in alcune organizzazioni internazionali (segnatamente il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite).

Il Vice Presidente del Consiglio Fini, ha espresso sostegno alla creazione della figura di «Rappresentante Esterno» (o «Ministro degli Esteri») dell'Unione configurando quest'ultimo secondo la formula del «doppio cappello»: in altri termini verrebbero unificate nella stessa persona compiti «misti» senza modifica dell'assetto di competenze esistente tra Consiglio e Commissione. Il «Rappresentante Esterno» verrebbe inquadrato come un Vice Presidente atipico della Commissione, parzialmente sottratto ai vincoli di collegialità e legato al Consiglio da uno stretto rapporto fiduciario.

È stata inoltre sottolineata l'esigenza di valutare con equilibrio la questione delle procedure decisionali in ambito Pesc ove la graduale estensione del voto a maggioranza qualificata andrebbe accompagnata da elementi di flessibilità che tengano conto di sensibilità e specificità tipiche della materia. Dovrebbe inoltre esserci un maggior ricorso alle cooperazioni rafforzate al fine di mantenere nell'Unione ampliata un adeguato dinamismo in ambito Pesd. Andranno quindi sviluppate iniziative che consentano di avanzare verso una «Euro-zona» della Difesa aperta a Stati membri «pionieri» che possiedano particolari requisiti di capacità militare. Essi non dovranno peraltro costituire strutture separate permanenti incompatibili con il quadro istituzionale unico dell'Unione.

Particolare attenzione dovrà essere data alle politiche di acquisizio-

ne dei materiali di difesa. Infatti, gli investimenti per la ricerca tecnologica, l'armonizzazione delle esigenze militari, la congiunzione degli sforzi per le capacità ed i progetti più costosi rappresentano priorità necessarie per rendere credibile la Pesd (sul piano normativo tali sviluppi richiederanno anche una riformulazione dell'art. 296 del Trattato che disciplina l'esenzione dalle regole della concorrenza di produzione e commercio dei materiali bellici).

È infine auspicabile una «dichiarazione politica sulla solidarietà e la Sicurezza comune» che riaffermi, in un allegato al Trattato costituzionale, il comune sentire degli Stati membri rispetto alle minacce alla sicurezza di ciascuno di essi.

Il Senatore Dini ha ricordato come molte idee e proposte in discussione riprendano elementi del contributo presentato dall'Italia in sede di Conferenza intergovernativa prima di Nizza, l'onorevole Spini ha insistito sulla solidarietà europea che dall'ambito Pesd può trasferirsi alla Protezione Civile od alla azione comune contro minacce terroristiche e sulla coerenza che potrà essere assicurata dal Rappresentante Esterno unico, l'onorevole Muscardini ha sottolineato l'esigenza di una Unione che parli con voce unica sui temi Pesc e Pesd in tutti i principali fori internazionali.

In linea generale, la maggioranza dei parlamentari europei intervenuti hanno sostenuto le raccomandazioni dei Gruppi di lavoro (ed in particolare la formula del Rappresentante Esterno con «doppio cappello», di cui molti vorrebbero peraltro a termine la collocazione nella Commissione) ritenendo comunque che esse siano utili, migliorative ma non sufficientemente ambiziose su alcuni punti-chiave: controllo democratico della Pesc e della Pesd, maggiore implicazione parlamentare nella politica commerciale, estensione almeno alla PESC delle procedure di voto a maggioranza qualificata (non apparendo sufficiente il ricorso alla astensione costruttiva), introduzione esplicita di una clausola di mutua assistenza nel Trattato costituzionale (mutuata dall'art.V del Trattato di Bruxelles).

Poche voci dissonanti hanno fatto stato di una perdurante opposizione a «comunitarizzazioni» della Pesc e ad un ricorso al voto a mag-

gioranza qualificata in tale ambito. Con riguardo ai contributi di de Villepin e Fischer, partendo dal documento congiunto franco-tedesco, i due Ministri degli Esteri hanno sostenuto il carattere determinante della «Eurozona» di Difesa come elemento trainante di dinamismo per assicurare il proseguimento degli sviluppi avviati a partire dal Vertice franco-britannico di Saint-Malo. Da parte del responsabile del Quai d'Orsay è stata espressa qualche riserva sulla formula del «doppio cappello» e sulle questioni relative alla politica commerciale, mentre Fischer ha confermato le proprie visioni integrazioniste sostenendo l'unificazione delle funzioni attualmente svolte in contesti separati da Solana e Patten, l'introduzione del voto a maggioranza in ambito Pesc ed una proiezione internazionale più coerente e solidale dell'Unione.

Il Presidente Giscard d'Estaing ha infine fornito alcune indicazioni sulla futura organizzazione dei lavori «convenzionali».

Terminata la presentazione dei rapporti dei Gruppi di lavoro (ad eccezione di quello, tardivamente costituito, sulle tematiche sociali, che si concluderà in febbraio), la Convenzione entrerà, dopo la pausa natalizia, nella fase cruciale delle proprie attività approssimandosi la lunga dirittura di arrivo verso il Consiglio europeo di Salonicco del prossimo giugno. Nella sessione plenaria di gennaio, avrà luogo una discussione «a tutto campo» sugli assetti istituzionali. A partire da febbraio, il Presidium comincerà a sottoporre i progetti di articoli della parte prima del Trattato costituzionale mentre prenderà avvio la redazione anche della parte seconda (nella quale vi saranno disposizioni da adattare ed altre da consolidare).

XIV Sessione, 20-21 gennaio 2003

Funzionamento delle istituzioni

La quattordicesima sessione plenaria della «Convenzione» è stata interamente dedicata ad un dibattito ad ampio raggio sulla architettura istituzionale della futura Unione.

Lo scambio di vedute, è stato inevitabilmente condizionato dal re-

cente contributo franco-tedesco in materia.

Il dibattito plenario ha sottolineato l'esistenza di opinioni contrarie ad una Presidenza elettiva, pluriennale ed «a tempo pieno» del Consiglio europeo.

Tali posizioni critiche hanno per altri aspetti sostenuto: a) l'elezione a maggioranza qualificata del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo ovvero di un collegio elettorale «misto» includente un pari numero di parlamentari europei e nazionali; b) un accresciuto ruolo del Presidente stesso nella composizione del Collegio (mantenendo comunque il principio di un Commissario per Stato membro); c) l'estensione dei poteri co-legislativi e di bilancio del Parlamento europeo nonché del voto a maggioranza qualificata in Consiglio; d) la creazione della figura di «Ministro Europeo degli Affari Esteri» attraverso l'unificazione del Segretario Generale del Consiglio/Alto Rappresentante Pesc e del Commissario per le Relazioni Esterne secondo la formula del «doppio cappello» (ovvero contestuale appartenenza al Consiglio ed alla Commissione che può peraltro essere declinata con modalità diversificate).

Non sono mancate voci più moderate che hanno riconosciuto come, in una Unione ampliata, si pongano oggettivi problemi di coerenza e continuità di azione. Tali problemi andrebbero però risolti ricorrendo a Presidenze elettive o di gruppo («team Presidency») delle formazioni consiliari o, al massimo, prevedendo una Presidenza annuale del Consiglio europeo, esercitata da un Capo di Stato o di Governo in carica (quindi non «a tempo pieno»). Anche in tale configurazione, la rotazione semestrale andrebbe comunque mantenuta per alcune formazioni consiliari (ad esempio il Consiglio Affari Generali).

Il Vice Presidente del Consiglio Fini ha invitato a definire il futuro assetto istituzionale muovendo dal riconoscimento della doppia legittimità dell'Unione (i Popoli e gli Stati) e dal rispetto degli equilibri interistituzionali esistenti ed introducendo adattamenti che permettano di perseguire efficacemente ambiziosi obiettivi in aree come la Pesc, la Pesd, la cooperazione giudiziaria.

In tale ottica, una Presidenza elettiva (anche esterna) del Consiglio

europeo deve essere vista come uno strumento di rafforzata continuità e coerenza e non come una fonte di conflitti interistituzionali. Ha anche invitato a mantenere aperta in prospettiva l'opzione di una Presidenza unica del Consiglio europeo e della Commissione. Siffatta soluzione è stata sostenuta anche dal Senatore Dini e dagli onorevoli Follini e Tajani.

A riprova di una sostanziale convergenza dei membri italiani della Convenzione, su vari punti degli interventi del Vice Presidente Fini (in particolare quello relativo alla «Presidenza europea unica» come soluzione ottimale di lungo periodo) si sono trovati concordi gli interventi del Senatore Dini e degli onorevoli Follini e Tajani.

Nel trarre le conclusioni del dibattito, Giscard ha innanzi tutto sottolineato la necessità di tenere adeguatamente conto di alcune diffuse priorità non agevolmente conciliabili: l'eguaglianza fra Stati membri, l'equilibrio fra istituzioni; la democrazia, la trasparenza ma anche l'efficienza dei processi decisionali in una Unione ampliata che aspira ad un ruolo più incisivo in aree delicate per la sovranità (Pesc, Pesd, Cooperazione giudiziaria). Egli ha osservato in particolare che: l'esigenza di fondo è quella di rafforzare la dimensione politica dell'Unione, gli sforzi finora compiuti sono stato proficui in molti punti (personalità giuridica, sussidiarietà, Ministro degli Esteri dell'Unione...), ma è arrivato il momento di approfondire l'architettura istituzionale nel suo complesso. Su due punti vi è, a questo riguardo, ampio consenso: l'Unione è un sistema misto, una Federazione di Stati nazione; l'equilibrio istituzionale va mantenuto e garantito e nessuna istituzione deve dominare sulle altre.

Per quanto riguarda il Consiglio, vi è accordo sul suo rafforzamento. Una ampia maggioranza è in favore della generalizzazione del voto a maggioranza, salvo eccezioni. Parimenti, sembra esservi sostegno per il mantenimento della Presidenza di turno per alcune formazioni e per l'istituzione di un Consiglio Affari Legislativi, volto ad assicurare coerenza e qualità alla legislazione comunitaria. Mentre per il PE vi è generale accordo all'estensione della procedura di codecisione, salvo eccezioni.

Quanto alla Commissione, l'idea del Presidente eletto sembra piacere, ma sussistono ancora dubbi ed interrogativi per le possibili conseguenze sulla gestione dell'iniziativa legislativa.

Relativamente al Consiglio europeo, Giscard d'Estaing ha sottolineato come una Presidenza stabile sia fondamentale per consolidare l'immagine dell'Europa sulla scena internazionale e per assicurare l'impulso e l'indirizzo necessari per fare avanzare l'Unione. Una corretta definizione dei ruoli e delle prerogative del Presidente del Consiglio e del Presidente della Commissione dovrebbe consentire di evitare conflitti. È necessario che la Convenzione rifletta ulteriormente su questo punto; Giscard d'Estaing ritiene che non si sia parlato abbastanza della Corte di Giustizia. Bisogna approfondire in particolare due aspetti: gli effetti dell'allargamento sul suo funzionamento; l'evoluzione delle competenze alla luce del dibattito sulla sussidiarietà.

XV Sessione, 6-7 febbraio 2003

Presentazione del progetto di articoli 1-16

Europa sociale: dibattito sulla relazione del Gruppo XI

La dimensione regionale dell'Unione

Durante la sessione della Convenzione del 6 e 7 febbraio, dedicata all'esame del rapporto finale dell'ultimo Gruppo di lavoro sull'Europa sociale, ed all'approfondimento della tematica della dimensione regionale dell'Unione, il Presidium ha presentato la bozza dei primi sedici articoli del Trattato Costituzionale, relativi ai Titoli I (definizione ed obiettivi dell'Unione), II (i diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione) e III (le competenze).

Emendamenti potranno essere proposti fino a lunedì 17 febbraio, dopo tale data, il Presidium lavorerà ad una nuova versione, che sarà presentata alla plenaria del 27 e 28 febbraio, insieme alla bozza del titolo V (attuazione delle competenze e delle azioni dell'Unione).

Nonostante non fosse previsto dibattito sul testo, la questione metodologica è stata brevemente sollevata da parte di alcuni rappresentanti.

Il Presidente Giscard ha poi fornito due informazioni procedurali: è in corso di costituzione il gruppo di giuristi del Consiglio, della Commissione e del PE che dovrà predisporre il testo della parte seconda della Costituzione, fermo restando che gli articoli che andranno modificati nella sostanza saranno discussi in plenaria; verrà istituito un primo circolo di riflessione, relativo alla Corte di Giustizia, composto da una decina di membri della Convenzione, proposti da ciascuna delle tre istituzioni sulla base di competenze specifiche.

La discussione sul rapporto dell'ultimo gruppo di lavoro «Europa sociale» non ha dato adito a sorprese. In sintesi si sono confrontate due diverse impostazioni: la prima che, pur difendendo il modello europeo, ritiene che si debba innanzi tutto puntare sulla competitività del sistema, che potrà poi produrre benefici sociali; la seconda che punta sull'economia sociale di mercato come strumento irrinunciabile per garantire uno sviluppo armonico dell'economia europea.

Dai lavori del Gruppo è emersa un'intesa sull'esigenza di inserire tra i valori e gli obiettivi dell'Unione la dignità umana, la giustizia sociale, la solidarietà, il perseguimento del pieno impiego, la coesione economica, sociale e territoriale, le pari opportunità. È inoltre stata sottolineata l'inopportunità di una modifica della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nel settore sociale (sanità a parte), dal momento che le innovazioni introdotte, dall'Atto Unico fino a Nizza, hanno dato origine ad un equilibrio accettabile.

La discussione sulla dimensione regionale è partita dalla constatazione che negli ultimi anni si è manifestata in molti Stati membri una tendenza alla decentralizzazione ed alla regionalizzazione che ha accresciuto le responsabilità delle autonomie locali in materia di formulazione delle legislazioni e delle politiche dell'Unione europea nonché della loro esecuzione e del loro controllo. Questo fenomeno, come osserva la recente risoluzione del PE sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, origina dalle diversità culturali ed istituzionali degli Stati membri. Diversità che, come indicato nella Dichiarazione di Laeken, rappresentano non un limite ma un valore aggiunto del processo di integrazione europea.

Il Commissario Barnier ha insistito su alcuni aspetti salienti che dovrebbero figurare nella Costituzione europea, al fine di assicurare un'Europa unita che rispetti le diversità: in particolare il futuro Trattato dovrebbe prevedere una clausola che garantisca il rispetto dell'organizzazione territoriale di ogni Stato membro; la consultazione degli enti locali durante l'elaborazione e l'attuazione degli atti legislativi e dei programmi; l'attuazione di una ambiziosa politica di coesione territoriale, per favorire l'integrazione dell'Unione dopo l'allargamento; l'attribuzione del diritto di ricorso in materia di sussidiarietà al Comitato delle regioni; gli enti locali potrebbero inoltre esercitarlo non autonomamente ma tramite il proprio Governo nazionale.

Tutti i rappresentanti italiani in Convenzione (il Vice Presidente Fini, i Senatori Dini e Basile, gli Onorevoli Speroni, Follini, Spini, Muscardini, Paciotti, Tajani) hanno firmato un documento con il quale si propone l'inserimento nella Costituzione del seguente testo: «L'Unione europea nel rispetto dei singoli ordinamenti degli Stati nazionali riconosce le forme di autonomia e decentramento territoriale esistenti e promuove la loro partecipazione alla vita dell'Unione anche attraverso la valorizzazione delle loro specificità. L'Unione europea promuove lo sviluppo delle aree insulari e montane particolarmente disagiate».

Il dibattito in plenaria ha confortato l'impostazione difesa dal Commissario Barnier e da parte italiana.

XVI Sessione, 27-28 febbraio 2003

Dibattito sul progetto di articoli 1-16

Presentazione del progetto di articoli da 24 a 33

La sedicesima sessione plenaria della Convenzione è stata interamente dedicata all'esame degli oltre mille emendamenti presentati ai progetti di articoli 1-16 del futuro Trattato costituzionale. Il Presidente Giscard d'Estaing ha aperto i lavori sottolineando come la gravità della attuale situazione internazionale e l'apparire di profonde divisioni tra

gli Stati membri sulla vicenda irachena debbano rappresentare un ulteriore stimolo a dotare l'Unione europea di una base costituzionale ambiziosa.

Egli ha quindi fornito indicazioni procedurali sul seguito delle attività della Convenzione precisando che verranno organizzate riunioni supplementari per l'illustrazione degli emendamenti e ribadendo che il Progetto di Trattato costituzionale verrà presentato al Consiglio europeo di Salonicco (salvo che intervengano nel frattempo, ha aggiunto, mutamenti nelle valutazioni dei Capi di Stato e di Governo).

Il Vice Presidente del Consiglio Fini ha illustrato i principali emendamenti del Governo italiano. In particolare sono emersi:

- per quanto riguarda l'art.1, l'inopportunità di aprire uno sterile dibattito sul carattere federale o confederale del modello comunitario e l'importanza di mantenere l'obiettivo di creare una Unione sempre più stretta sulla base della doppia legittimità del processo di integrazione (gli Stati ed i Popoli);
- per l'art. 2, l'inserimento di un riferimento alle radici giudaico-cristiane come valore fondante del patrimonio europeo ma in un contesto di chiara affermazione del carattere laico delle istituzioni;
- per gli artt. 2 e 3, una più accurata differenziazione tra valori ed obiettivi.

Tra gli altri interventi italiani, Francesco Speroni, rappresentante supplente del Governo italiano alla Convenzione, ha brevemente illustrato gli emendamenti governativi italiani sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà nell'ambito delle competenze condivise e sulla limitazione ai cittadini dell'Unione della responsabilità comunitaria in materia di libera circolazione.

Il dibattito ha fatto registrare delle divergenze tra i rappresentanti dei diversi Stati membri su talune questioni: il riferimento al modello «federale», il richiamo alle radici cristiane, l'esatta collocazione della Carta nel testo costituzionale, la delimitazione delle competenze.

Nel corso della plenaria, è stata anche illustrata la bozza degli articoli 24-32 (che formeranno oggetto della procedura di proposta degli

emendamenti in vista della discussione in plenaria il 17 e 18 marzo) ed i Protocolli sulla sussidiarietà ed il ruolo dei Parlamenti nazionali.

XVII Sessione, 17-18 marzo 2003

Dibattito sul progetto di articoli 24-33

Protocollo sulla sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali

La diciassettesima sessione plenaria della Convenzione è stata prevalentemente dedicata all'esame degli emendamenti presentati ai progetti di articoli 24-33 del futuro Trattato costituzionale concernenti atti e fonti giuridiche dell'Unione nonché ai Protocolli sulla sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Dopo una breve introduzione del Presidente Giscard d'Estaing, il Vice Presidente Amato ha diretto il dibattito sugli atti giuridici per l'esercizio delle competenze dell'Unione (artt.24-33 del Trattato costituzionale). L'ampio scambio di vedute tra i convenzionali ha fatto registrare un diffuso ed incoraggiante consenso per l'impostazione proposta dal Praesidium che ha ricevuto adesioni di provenienza differenziata.

Il Vice Presidente del Consiglio Fini non ha preso la parola in plenaria ma ha depositato agli atti della Convenzione un proprio testo che esprime favore e sostegno alle formulazioni proposte dal Praesidium suggerendo alcuni limitati emendamenti di carattere tecnico e redazionale. In particolare, è stata sottolineata l'importanza dell'introduzione della categoria dell'atto delegato, che permetterà al potere legislativo di dibattere soltanto norme generali ed astratte e di evitare così discussioni di dettaglio su normative meramente tecniche. Infine è stata espressa una valutazione complessivamente favorevole dei Protocolli sulla sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Anche gli altri membri italiani intervenuti (Dini, Spini, Tajani, Muscardini e Paciotti) hanno espresso apprezzamento per le proposte del Praesidium. Attraverso un emendamento congiunto, i nostri quattro parlamentari nazionali hanno richiamato l'esigenza di modificare l'art.

25 par. 2 nella parte in cui indica la possibilità per il Consiglio di adottare da solo - e sia pure a titolo eccezionale- leggi e leggi-quadro dell'Unione. Nell'impostazione dell'emendamento, una legge non può definirsi tale se non è approvata dal Parlamento europeo.

La positiva accoglienza dei progetti di articoli 24-33 ha comunque lasciato sussistere alcune differenze di accenti e critiche contrapposte.

Le più significative hanno riguardato:

- a) la possibilità di atti legislativi adottati dal solo Consiglio che è stata contestata da molti parlamentari europei e nazionali ma difesa da taluni rappresentanti governativi;
- b) il mantenimento di procedure differenziate per gli atti da adottare in materia di Pesc, Pesd, polizia e giustizia penale, da molti indicato come una riproposizione della struttura in pilastri ma giudicato, d'altro canto, irrinunciabile da altri;
- c) la richiesta di aggiungere le «leggi organiche» ed il metodo di coordinamento aperto al sistema delle fonti normative proposte;
- d) l'esigenza di meglio distinguere i regolamenti delegati dagli atti esecutivi rispettando le competenze di attuazione della Commissione e degli Stati membri;
- e) il rafforzamento del carattere pubblico e trasparente di tutte le procedure legislative accompagnato dalla indicazione del voto a maggioranza qualificata come regola in ambito consiliare;
- f) l'eliminazione della clausola di decadenza («sunset clause») nel quadro delle condizioni di esercizio della delega legislativa, richiesta, in particolare, dalla Commissione in quanto suscettibile di creare incertezza giuridica.

Più articolato è stato il dibattito sui due Progetti di Protocolli relativi rispettivamente alla sussidiarietà ed al ruolo dei Parlamenti nazionali nella futura Unione. Lo scambio di vedute ha in larga misura riproposto il precedente dibattito plenario sui rapporti dei Gruppi di lavoro che avevano approfondito queste due tematiche. Gli spunti salienti del dibattito possono così sintetizzarsi:

- una minoranza di parlamentari nazionali e qualche rappresentante governativo hanno proposto un ulteriore rafforzamento delle disposi-

zioni del Protocollo sulla sussidiarietà proponendo un controllo dei Parlamenti nazionali anche sul principio di proporzionalità, un intervento sia nella fase di proposta legislativa che in quella di conciliazione tra Parlamento europeo e Consiglio ed infine un vero e proprio potere di blocco qualora i 2/3 delle assemblee parlamentari nazionali eccepiscano il mancato rispetto della sussidiarietà in una proposta di legge della Commissione;

- la possibilità per i Parlamenti nazionali di adire *ex post* la Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà è stata pure diffusamente evocata (soprattutto da parte tedesca). Taluni hanno aggiunto che tale facoltà andrebbe ugualmente riconosciuta anche al Comitato delle Regioni (come peraltro previsto nel progetto di Protocollo) ed a entità regionali con poteri legislativi propri;
- il calcolo della soglia di 1/3 dei Parlamenti nazionali (che attiverebbe il meccanismo di allerta precoce obbligando la Commissione a riesaminare la propria proposta legislativa sotto il profilo della sussidiarietà, fermo restando che la Commissione potrebbe decidere di con fermarla) rimane controverso, la maggioranza degli intervenuti sostenendo la tesi che il potere di sollevare obiezioni andrebbe riconosciuto nei sistemi bicamerali ad entrambi i rami del Parlamento (opzione fortemente avanzata soprattutto dalla Germania stante la particolare posizione costituzionale del Bundesrat). Da parte belga, si è rilevato come pure i Parlamenti regionali con proprie competenze legislative andrebbero coinvolti nella attivazione del meccanismo di allerta precoce. Sull'altro versante, si è peraltro osservato che verrebbe in questo modo compromesso il principio di uguaglianza fra gli Stati membri (i Paesi con sistemi multicamerali concorrerebbero infatti in maniera più rilevante alla attivazione del sistema di controllo proposto per la sussidiarietà).

Il Presidente Giscard d'Estaing ha tratto le conclusioni della riunione sottolineando in particolare: a) la necessità di definire le eccezioni alla procedura legislativa ordinaria e di riflettere sull'introduzione della legge «organica»; b) che la larga maggioranza dei membri della Convenzione ritiene che la procedura di riesame su richiesta dei

Parlamenti nazionali debba far salvo il diritto di iniziativa della Commissione, che potrà pur sempre decidere di mantenere la propria proposta; c) l'accoglienza favorevole del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

XVIII Sessione, 3-4 aprile 2003

Dibattito sul progetto di articoli relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alle finanze dell'Unione

La diciottesima sessione della Convenzione del 3 e 4 aprile è stata dedicata alla giustizia ed agli affari interni ed alle finanze dell'Unione.

La discussione sugli articoli del Trattato costituzionale relativi alla giustizia ed agli affari interni è stata divisa in due parti: una prima dedicata ai visti, all'asilo, all'immigrazione ed alla cooperazione giudiziaria civile ed una seconda alle tematiche che sono tuttora ricomprese nell'ambito intergovernativo, la cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

La discussione in materia di asilo, immigrazione, visti e cooperazione giudiziaria civile ha evidenziato la determinazione della grande maggioranza dei membri della Convenzione a rafforzare l'azione dell'Unione, attraverso la semplificazione del procedimento legislativo.

Sono, in particolare, emersi i seguenti elementi:

- a) anzitutto, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio per non bloccare il processo decisionale e rendere possibile la fissazione di regole comuni è stato accolto dalla grande maggioranza dei membri della Convenzione;
- b) è stata quasi universalmente riconosciuta la necessità di una qualche differenziazione rispetto alla procedura legislativa tipo, ad esempio per quanto riguarda il riconoscimento del diritto d'iniziativa non soltanto alla Commissione ma anche ad un quarto degli Stati membri; il mantenimento dell'unanimità per l'approvazione delle leggi e leggi quadro in materia di diritto di famiglia; un ruolo rafforzato dei Parlamenti nazionali;

- c) il principio di solidarietà e di equa condivisione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, è una conseguenza della scomparsa delle frontiere interne dell'Unione, diventando quelle esterne di interesse comune;
- d) una politica comune in materia di immigrazione non significa in alcun modo che gli Stati membri perdano il diritto di stabilire i flussi e la tipologia dei lavoratori in entrata;
- e) infine, è generalmente apparso che la lotta all'immigrazione clandestina deve avere come necessario pendant l'integrazione degli immigrati regolari.

Il Vice Presidente Fini ha osservato che l'Unione si pone finalmente in grado di rispondere alla domanda di sicurezza che proviene dalla grande maggioranza dei suoi cittadini. È un progresso importante e necessario, dal momento che l'abolizione delle frontiere interne rende la protezione di quelle esterne un interesse comune. Passando ad alcune osservazioni specifiche, volte ad illustrare i pochi emendamenti del Governo italiano, il Vice Presidente ha affermato che le disposizioni costituzionali relative all'asilo, all'immigrazione, ai visti ed alla cooperazione giudiziaria civile devono tenere conto degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo a Tampere ed a Siviglia e quindi della esigenza di andare al di là del quadro definito dal Trattato di Amsterdam. Il ricorso alle procedure legislative tipiche in queste aree tematiche è pienamente coerente con gli obiettivi di democraticità e trasparenza. La fisiologica diversità delle tradizioni giuridiche degli Stati membri richiede tuttavia il mantenimento di alcune specificità, correttamente riprese nel testo: un richiamo esplicito al rispetto dei singoli ordinamenti costituzionali; una enfasi sul ruolo di indirizzo del Consiglio europeo e su quello di controllo dei parlamenti nazionali; l'esclusione delle leggi a vantaggio delle soli leggi-quadro per disciplinare alcune aree (come, ad avviso del Governo italiano, la materia molto sensibile del diritto di famiglia, per la quale viene proposto altresì il mantenimento del voto all'unanimità). In altri termini, l'auspicabile superamento dei «pilastri» non deve impedire il ricorso a procedure differenziate allorquando circostanze oggettive lo giustificano.

Più controversa la discussione relativa alla cooperazione giudiziaria e di polizia. Un gruppo di rappresentanti governativi di alcuni Stati membri ha criticato il testo, proponendo in particolare il mantenimento del voto all'unanimità e l'abolizione dell'articolo che consente l'istituzione di una Procura europea. Un altro gruppo di Paesi ha difeso il testo o, in alcuni casi, formulato degli emendamenti migliorativi.

Il Vice Presidente Fini ha fatto distribuire un testo con il quale osservava che:

- a) è positivo che il progetto di articolato, grazie in particolare all'articolo sulle norme minime in materia di procedura penale, tenga conto della necessità di mantenere un equilibrio tra i progressi della integrazione in materia giudiziaria e la necessaria garanzia dei diritti dei cittadini europei, in altri termini tra libertà e giustizia;
- b) l'indispensabile definizione di un quadro costituzionale che permetta alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri di rispondere in modo efficace alle sfide della criminalità transnazionale deve accompagnarsi ad una rigorosa tutela del sistema di garanzie dei cittadini europei. In un tale contesto, è stata ritenuta accettabile la previsione di una base giuridica per la creazione di una Procura Europea nei termini proposti dal Praesidium, ovvero attraverso una procedura che contempli il voto unanime in seno al Consiglio.

Nel corso della sessione della Convenzione si è anche discusso, in via preilminare, sui tre articoli relativi alle finanze dell'Unione, da inserire nella prima parte della Costituzione. La discussione è stata alquanto generica, in attesa delle conclusioni dei due «*cercles re-streints*», rispettivamente sul bilancio e sulle risorse proprie, costituiti per approfondire questa complessa materia. Essa ha in particolare mostrato la difficoltà di mantenere l'attuale sistema delle risorse proprie in un'Unione a 25, sia per la necessità di una delibera unanime in Consiglio e di una successiva ratifica di tutti i Parlamenti nazionali sia perché tale sistema, ponendo in grande evidenza la posizione di beneficiario o contributore netto di ciascuno Stato membro al bilancio comunitario, complica il raggiungimento di un'intesa tra gli Stati membri fondata sull'interesse comune. Non sono d'altra parte facil-

mente perseguibili soluzioni alternative: l'introduzione di un'imposta europea riscuote poco seguito, mentre una semplificazione del sistema, con la delibera unanime e la ratifica nazionale limitata alle «questioni più importanti», richiederebbe interventi alquanto complessi.

XIX Sessione, 24-25 aprile 2003

Presentazione del progetto di articoli sull'architettura istituzionale dell'Unione, la Pesc e la Pesd. Dibattito sulle disposizioni generali e finali, l'appartenenza e la vita democratica dell'Unione

L'accelerazione impressa ai lavori della Convenzione dal Presidente Giscard e la presentazione in seduta degli *articoli relativi alla architettura istituzionale dell'Unione ed alla Pesc - Pesd* hanno posto in secondo piano l'ordine del giorno della plenaria del 24 e 25 aprile, che annoverava argomenti importanti quali il diritto di recesso, l'entrata in vigore del Trattato costituzionale e la procedura per emendare la futura Costituzione. Entrambi i testi verranno discussi in occasione della plenaria del 15 e 16 maggio.

L'articolato sull'architettura istituzionale proposto dal Presidium rispetta «la duplice natura dell'Unione, fondata sui Popoli e sugli Stati» ed assicura l'equilibrio del triangolo istituzionale Consiglio – Parlamento – Commissione. Al vertice delle istituzioni è il Parlamento europeo, che svolge insieme al Consiglio la funzione legislativa ed esercita il controllo politico. Il Consiglio europeo diviene un'istituzione dell'Unione. Esso conferisce all'Unione le funzioni necessarie al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. È composto dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri e del Presidente della Commissione. Il Ministro degli Affari esteri dell'Unione partecipa ai suoi lavori. Il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per una durata di due anni e mezzo, rinnovabile. Deve essere membro del Consiglio europeo o esserlo stato per almeno due anni. Egli non può, dal momento della sua elezione, essere membro di un'altra istituzione europea o

esercitare un mandato nazionale. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione al suo livello nelle materie relative alla politica estera e di sicurezza comune. Presiede i lavori del Consiglio europeo e ne garantisce la preparazione e la continuità, impegnandosi a favorirne coesione e consenso. Le formazioni del Consiglio dei Ministri sono ridotte a cinque: il Consiglio Affari generali, il Consiglio Affari legislativi che delibera sulle leggi e leggi quadro europee, il Consiglio Affari esteri; il Consiglio Affari economici e finanziari ed il Consiglio Giustizia e Sicurezza. Il Consiglio Esteri sarà presieduto dal Ministro degli Esteri dell'Unione; per tutti gli altri il Consiglio europeo può decidere per consenso che la Presidenza sia assicurata da uno Stato membro per durata di almeno un anno, «tenendo conto degli equilibri politici e geografici europei e della diversità di tutti gli Stati membri». La Commissione salvaguarda l'interesse generale europeo. Essa vigila sull'applicazione delle disposizioni della Costituzione e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù della Costituzione. Esercita altresì funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. È composta da un presidente e da un massimo di altri quattordici membri e può essere assistita da Commissari delegati. La nomina del Presidente della Commissione avviene secondo la procedura attuale (designazione da parte del Consiglio europeo a maggioranza qualificata e «ratifica» da parte del Parlamento a maggioranza) ed anche i suoi poteri di definizione delle priorità ed organizzazione interna del collegio non mutano. Viene proposta la creazione di un Ministro degli Esteri dell'Unione, frutto dell'unificazione personale dell'Alto rappresentante e del Commissario alle relazioni esterne. È nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione. Il Ministro degli Affari esteri è altresì uno dei vicepresidenti della Commissione europea. In seno a tale istituzione egli è incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Infine, nonostante l'orientamento prevalentemente negativo dei membri della Convenzione, il Praesidium ha deciso di mantenere come opzione l'istituzione di un Congresso, composto per due terzi di parla-

mentari nazionali e per un terzo di parlamentari europei. Il Congresso non interverrebbe nella procedura legislativa dell'Unione, ma costituirebbe l'istanza di incontro e di riflessione della vita politica europea.

Il breve dibattito che ha seguito la presentazione del Presidente della Convenzione ha fatto emergere, con gli interventi di Fischer, Meyer, Haenel, il sostegno dei franco – tedeschi alle proposte del Presidium. Fischer in particolare, nell'esprimere un giudizio complessivamente positivo, ha però rilevato in chiave critica che l'elezione del Presidente della Commissione si limita a confermare il sistema attuale e non riconosce alcun ruolo ulteriore al Parlamento europeo. Il rappresentante supplente del governo greco Katiforis, che aveva presieduto al mattino la riunione della componente intergovernativa, ha ricordato le perplessità espresse dalla grande maggioranza degli Stati membri sul contenuto dell'articolato e sul metodo seguito dal Presidente Giscard. Il parlamentare europeo del Ppe Brok ha infine rilevato la necessità di superare «problemi grandi e piccoli», i primi attinenti al rapporto tra Stati più o meno popolati, i secondi ad imprecisioni ed approssimazioni dell'articolato.

Il Vice Presidente Dehaene ha, inoltre, brevemente illustrato i progetti di articoli sulla politica estera e di sicurezza comune. Una riflessione approfondita della attuale congiuntura internazionale fa ritenere che l'elaborazione di una politica estera e di sicurezza comune è un processo che potrà essere portato avanti soltanto incoraggiando la convergenza e la mutua solidarietà; d'altra parte, se formulazioni tecniche non possono sostituirsi alla volontà politica, il Trattato costituzionale deve prevedere dei meccanismi efficaci per favorire l'affermarsi ed il consolidarsi di una tale volontà.

Il Vice Presidente ha poi insistito sull'opportunità di istituire un'Agenzia europea degli armamenti. Sarà altresì molto importante prevedere diverse forme di flessibilità, relative a: a) operazioni effettuate da un gruppo di Stati membri in nome dell'Unione; b) cooperazioni ancora più strette tra Stati che lo desiderino; c) impegno in materia di difesa reciproca. Infine, egli ha ricordato che l'articolato comprende una clausola di solidarietà secondo cui l'Unione mobilita tutti gli strumen-

ti di cui dispone, inclusi i mezzi militari, per: a) prevenire la minaccia terroristica; b) proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; c) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico.

Il dibattito all'ordine del giorno ha invece riguardato le disposizioni generali e finali della Costituzione, l'appartenenza all'Unione ed il titolo relativo alla vita democratica dell'Unione. Dalla discussione è emersa la necessità di regolare, a seguito dell'attribuzione della personalità giuridica all'Unione, la transizione dal vecchio al nuovo. In proposito, il rappresentante governativo supplente, Francesco Speroni (al pari della maggior parte degli oratori) ha evidenziato che bisogna essere consapevoli della delicatezza di tale successione, che dovrà avvenire in maniera tale da non rimettere in discussione tutto l'acquis, assicurando al contrario continuità e certezza giuridica ai cittadini, agli operatori economici ed agli Stati terzi. La grande maggioranza dei membri della Convenzione si è anche espressa in favore del diritto di recesso di ogni Stato membro dall'Unione. Vi è però una divisione tra coloro che ritengono che, conformemente al testo presentato dal Presidium, il recesso debba essere libero e possa quindi avvenire anche qualora non sia stato possibile concludere l'accordo con il Consiglio per stabilirne le modalità (Regno Unito, Italia, Danimarca) e coloro che ritengono opportuno disciplinarlo (Francia, Finlandia, Paesi Bassi, il Commissario Vitorino), restringendo l'applicazione della clausola a momenti solenni e subordinandolo alla conclusione di un accordo. Il rappresentante del Senato Lamberto Dini propone di legare il diritto di recesso alla approvazione a maggioranza qualificata delle modifiche alla futura Costituzione. La facoltà di abbandonare l'Unione si porrebbe infatti come il necessario contraltare alla possibilità che la Costituzione venga modificata a maggioranza superqualificata.

Ad avviso della grande maggioranza dei membri della Convenzione, l'entrata in vigore del Trattato Costituzionale potrà avvenire soltanto sulla base dell'attuale art. 48 del TUE e cioè con il voto unanime degli Stati membri e con le successive ratifiche nazionali. Il Praesi-

dium propone che, qualora al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato il Trattato costituzionale e gli altri non vi abbiano ancora provveduto, la questione sia deferita al Consiglio europeo. Sono stati espressi alcuni dubbi sull'inserimento di una tale clausola, che è politica e non giuridica e che non tocca in alcun modo la necessità della ratifica in tutti gli Stati membri.

Più complessa è invece apparsa la tematica delle modifiche alla futura Costituzione. Sembra tramontata la prospettiva di riconoscere minore rigidità alla parte seconda, relativa alle politiche, perché, come osservato in particolare da delegati francesi, spagnoli, portoghesi, essa ricomprende articoli di fondamentale rilievo. Potrebbe farsi strada la proposta, sostenuta dal Vice Presidente Amato e dal Commissario Victorino, di distinguere articolo per articolo, sull'esempio di quanto veniva fatto dal Trattato Ceca (art. 95, comma 3), indicando espressamente le disposizioni modificabili attraverso una procedura semplificata.

Infine, il progetto di articolo 37 relativo allo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, volto a costituzionalizzare la Dichiarazione n.11 del Trattato di Amsterdam, ha raccolto l'adesione della maggioranza dei membri della Convenzione. Francesco Speroni ne ha sottolineato il valore di autentica espressione dello spirito democratico e della laicità dello Stato. In senso analogo Antonio Tajani. Anche il rappresentante supplente della Camera, Valdo Spini, si è espresso in favore dell'articolo, proponendo che esso faccia altresì riferimento alla libertà religiosa dei singoli cittadini, peraltro già presente nella Carta dei Diritti fondamentali.

Nel chiudere i lavori, il Vice Presidente Amato ha osservato che la discussione aveva permesso importanti passi in avanti ma che un'ulteriore riflessione appariva necessaria sulla procedura per emendare il futuro Trattato costituzionale, che non dovrebbe essere condizionata da una paralizzante unanimità e ratifica nazionale da parte di tutti gli Stati membri.

XX Sessione, 15-16 maggio 2003

Dibattito sul progetto di articoli sulle istituzioni.

Dibattito sul progetto di articoli su azione esterna e difesa

La ventesima sessione della Convenzione ha segnato l'avvio della stretta finale dei lavori, ponendo in rilievo alcuni incoraggianti segnali di movimento ed evidenziando come i principali problemi sul tappeto siano ormai oggetto di serrato dibattito non solo in sede di plenaria ma anche nel quadro dei numerosi incontri a margine delle riunioni «convenzionali».

I lavori si sono aperti con un ampio scambio di vedute sul metodo di lavoro nella prospettiva della presentazione al Consiglio europeo di Salonico di un Progetto completo di Trattato articolato in quattro parti: i) Architettura costituzionale; ii) «Carta dei diritti»; iii) Politiche ed azioni dell'Unione, iv) Disposizioni generali e finali. Numerosi intervenuti (appartenenti a varie formazioni politiche del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali) hanno rilevato come non risulti realistico ipotizzare entro il 20 giugno una definizione di un insieme normativo di oltre 400 articoli (segnatamente con riferimento alla Parte III sulla quale la plenaria non ha finora condotto approfondite discussioni di dettaglio). Essi hanno pertanto domandato una proroga del mandato convenzionale sino alla fine di luglio, limitatamente alla parte relativa alle politiche ed azioni dell'Unione. Il Ministro greco Papandreou, in qualità di rappresentante della Presidenza in esercizio del Consiglio, ha preso nota di tale diffusa richiesta esprimendo disponibilità a sottoporla alla valutazione degli Stati membri.

L'articolata discussione sulle proposte del Praesidium in materia istituzionale ha confermato l'esistenza di contrapposizioni ma ha fatto altresì emergere segnali di movimento.

Nei suoi interventi in plenaria, il Vice Presidente del Consiglio Fini ha sostanzialmente sostenuto l'impianto complessivo delle proposte del Praesidium rilevando comunque la necessità di ricercare soluzioni suscettibili di fornire assicurazioni sul piano istituzionale ai Paesi di minore peso demografico ed a quelli in via di adesione. Secondo il

Vice Presidente Fini, l'articolato proposto dal Praesidium contiene delle significative innovazioni e corrisponde all'esigenza di rafforzare tutte le istituzioni, mantenendo l'equilibrio tra le stesse. Tra le positive innovazioni Fini ha ricordato:

- a) l'istituzione del «Ministro degli Esteri dell'Unione» che avrà un ruolo propulsivo nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (art 19);
- b) la razionalizzazione della funzione legislativa con la creazione del Consiglio per gli affari legislativi, una vera e propria Camera degli Stati che costituirà l'interlocutore unico di un rafforzato Parlamento europeo, in un sistema bicamerale effettivo (art. 17 bis);
- c) l'importanza che la Commissione mantenga il suo ruolo centrale di guardiana dell'interesse europeo, conservando il monopolio dell'iniziativa legislativa.

Il Vice Presidente del Consiglio ha inoltre sottolineato che, relativamente alla composizione della Commissione, per il Governo italiano la soluzione più opportuna potrebbe essere quella di prevedere un Commissario per Stato membro per un primo breve periodo transitorio. Successivamente, si dovrebbe però arrivare ad una Commissione a composizione predeterminata e limitata con obbligo di rotazione paritaria fra tutti gli Stati dell'Unione.

Gianfranco Fini si è anche soffermato sull'esigenza di garantire il funzionamento efficace dell'organismo che deve esprimere le visioni politiche e strategiche dell'Unione, specie in un'Europa riunificata. Questo organo non può che essere il Consiglio europeo. Secondo il Governo italiano, la Presidenza del Consiglio, «lunga» e «full time», proposta dal Praesidium, garantisce continuità e coerenza di azione. La descrizione dei compiti e delle funzioni del Presidente del Consiglio appare equilibrata.

Il Vice Presidente Fini ha anche fatto circolare un testo sulla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione in cui ha espresso apprezzamento per il progetto di articoli presentato in materia dal Presidium. In proposito, l'On. Fini ha detto di condividere:

- l'istituzione del Ministro degli Esteri dell'Unione come riunificazione

- personale delle funzioni attualmente occupate dall'Alto Rappresentante e dal Commissario alle relazioni esterne;
- il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata nella Pesc in presenza di una proposta congiunta del Ministro degli Esteri e della Commissione, che rappresenta un'importante garanzia per tutti gli Stati membri;
 - la necessità che gli Stati membri si impegnino a migliorare progressivamente le loro capacità militari anche attraverso l'istituzione di un'agenzia che sarebbe preferibile definire di «capacità militari e ricerca strategica» e che potrebbe comportare un salto di qualità delle cooperazioni già esistenti;
 - l'importanza delle forme di flessibilità previste all'art. 30. La cooperazione rafforzata, rappresenta l'unico modo per mantenere dinamismo alla Pesd. Essa dovrà però essere interna al quadro costituzionale dell'Unione e sempre aperta ad ingressi successivi.

XXI Sessione: 30-31 maggio 2003¹

Presentazione della bozza completa del Trattato e dibattito sulle cooperazioni rafforzate e sulla parte terza del Trattato

La ventunesima sessione si è aperta con la presentazione, da parte del Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing, dell'intero testo del trattato, rivisto alla luce dei dibattiti delle plenarie dei mesi precedenti. L'articolato proposto si suddivide in quattro parti: la prima è dedicata alle norme fondamentali dell'Unione, alle sue istituzioni e competenze; la seconda comprende la Carta dei diritti fondamentali; la terza è dedicata alle politiche dell'Unione; la quarta alle disposizioni finali. Per la prima volta è stato proposto ai convenzionali anche il testo del Preambolo del trattato; solo gli articoli concernenti le istitu-

¹ Le sintesi delle sessioni da XXI a XXIII sono a cura dello IAI.

zioni (il titolo IV della parte I) sono stati riconsegnati all'assemblea senza modifiche.

Al fine di discutere al meglio gli aspetti definitivi di quest'ultima parte del trattato, il Presidente Giscard d'Estaing ha dichiarato di voler incontrare separatamente, prima della prossima sessione plenaria, ciascuna delle quattro componenti della Convenzione (i Rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione e dei Capi di Stato e di Governo).

Il britannico Heathcoat-Amory e il danese Bonde hanno consegnato a Giscard d'Estaing un progetto alternativo di trattato, chiedendogli di includerlo nel rapporto da presentare al Consiglio europeo di Salonicco; il Presidente ha acconsentito a tenere conto del testo se sottoscritto da un numero rilevante di convenzionali.

Il dibattito si è poi spostato sul tema delle cooperazioni rafforzate, rispetto alle quali il Presidente ha sottolineato il rifiuto del Praesidium di recepire, tra i molti emendamenti ricevuti, quello favorevole alla soppressione di questo meccanismo, presentato da Andrew Duff.

Il dibattito ha fatto registrare un generale apprezzamento per la qualità del testo presentato dal Praesidium. Il francese Lequiller, in particolare, ha evidenziato come le cooperazioni rafforzate permettano di conservare l'unità istituzionale consentendo ad alcuni membri di progredire nell'integrazione senza escludere la partecipazione degli altri. Sulla stessa linea si è espresso anche il parlamentare polacco Olesky, secondo il quale le cooperazioni rafforzate rappresentano un elemento di flessibilità in grado di coniugare la diversità degli interessi di alcuni con la volontà di altri di approfondire l'integrazione. Il parlamentare europeo Andrew Duff ha invece sottolineato il legame esistente tra le cooperazioni rafforzate e il voto a maggioranza qualificata, affermando che, eccetto per l'ambito della difesa, le prime non devono sostituirsi al secondo.

Il Ministro degli Esteri tedesco Fischer e il Rappresentante della Commissione Barnier si sono detti favorevoli all'estensione delle cooperazioni rafforzate in ambito Pesc oltre ai casi di attuazione di decisioni comuni, come proposto dal Praesidium. Più cauta è stata la posi-

zione del Ministro inglese Hain, secondo il quale cooperazioni rafforzate in politica estera che non rispecchino la volontà di tutti i membri rischierebbero di dividere e indebolire l'Unione; per questo le cooperazioni rafforzate in tale ambito dovrebbero limitarsi ai casi di attuazione delle decisioni già adottate.

Divergenti sono state infine le opinioni sulla soglia di attuazione del meccanismo: mentre alcuni convenzionali hanno sostenuto la proposta del Praesidium di mantenerla a un terzo degli Stati, altri hanno proposto di abbassarla, in special modo in ambito Pesd, per tornare al numero fisso di otto Stati deciso a Nizza.

Il dibattito ha quindi affrontato il tema della *governance* economica. I rappresentanti della Commissione e numerosi convenzionali si sono detti delusi per la mancata estensione del voto a maggioranza qualificata alla politica fiscale; il Ministro inglese Hain ha invece ribadito la propria contrarietà a questa ipotesi. Nel suo intervento, il Vice Presidente Fini ha espresso un giudizio positivo sulle proposte del Praesidium in merito all'esplicito riconoscimento dell'Eurogruppo nel Trattato e all'elezione del suo Presidente per un periodo superiore all'attuale semestre. Fini si è però detto contrario al riconoscimento dello status di istituzione alla Banca centrale europea, mentre in tema di bilancio ha dato parere favorevole al riconoscimento di un maggiore ruolo del Parlamento europeo nell'ambito dell'approvazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione.

Il dibattito sulla seconda parte del trattato ha fatto registrare un alto numero di interventi favorevoli all'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel trattato; il rappresentante inglese Peter Hain ha sostenuto invece l'opportunità dell'inserimento della Carta in un protocollo allegato. La maggioranza dei convenzionali si è inoltre dichiarata favorevole all'introduzione nel trattato di clausole che attribuiscono alla Carta un valore giuridicamente vincolante.

La discussione sulla terza parte del trattato (le politiche dell'Unione) ha visto invece l'intervento di diversi convenzionali che hanno valutato insufficienti gli ambiti di estensione del voto a maggioranza qualificata proposti dal Praesidium. Il Vice presidente Fini si è detto favo-

revoles all'estensione della procedura di codecisione e, in ambito di politica estera, all'ipotesi di un voto a maggioranza qualificata nei casi in cui si sottopone al Consiglio una proposta avanzata dal futuro Ministro degli Esteri in accordo con la Commissione.

Rispetto allo spazio di libertà sicurezza e giustizia, alcuni intervenuti hanno espresso perplessità rispetto all'ipotesi di ricorso alla procedura ordinaria per l'adozione di norme minime in materia di procedura penale, mentre altri hanno richiesto il ricorso alla votazione all'unanimità in relazione all'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini di Paesi terzi.

In tema di difesa, infine, taluni membri hanno espresso perplessità sull'inserimento nella costituzione della possibilità di una cooperazione strutturata in materia di capacità militari elevate ai fini di missioni più impegnative, ritenendo che quest'ultime debbano avere carattere più aperto.

XXII Sessione, 5-6 giugno 2003

Ricerca del consensus finale e ultime proposte su voto a maggioranza qualificata e revisione dei Trattati

Questa riunione plenaria è stata preceduta, mercoledì 4 giugno, dagli incontri del Presidente Giscard d'Estaing e dei Vice Presidenti Amato e Dehaene con i rappresentanti delle quattro componenti della Convenzione, nel corso dei quali i membri del Praesidium hanno tentato di raggiungere un accordo sulla parte del Trattato riguardante l'assetto istituzionale dell'Unione. In questa occasione sedici Paesi (Cipro Ungheria, Danimarca, Austria, Svezia, Lettonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Portogallo, Lituania, Estonia, Irlanda, Slovenia, Malta e Finlandia) hanno chiesto che non venissero rinegoziate le disposizioni istituzionali del Trattato di Nizza.

Nel corso della plenaria di giovedì 5 giugno il Presidente ha invece invitato i convenzionali a esprimersi sulle parti prima e quarta del Trattato, ad eccezione del titolo dedicato alle istituzioni, e sui protocolli sulla sussidiarietà e sul ruolo dei parlamenti nazionali.

Nonostante l'invito del Presidente, il tema istituzionale è stato ripreso da numerosi interventi. Il dibattito in aula è stato aperto da un deciso intervento dell'europarlamentare francese Duhamel che ha lamentato un blocco della Convenzione proprio sulla questione istituzionale. Per superare l'*impasse* il francese Duhamel ha invitato i convenzionali a ricordare che la Convenzione «è stata creata per fare ciò che a Nizza non è riuscito», ovvero adeguare le istituzioni all'imminente allargamento, e a ricordare che la Convenzione non è una Conferenza intergovernativa e deve quindi «pensare e scrivere dal punto di vista dell'interesse generale europeo» e agire «democraticamente».

Numerosi convenzionali sono intervenuti nel senso suggerito da Duhamel, ribadendo la necessità di superare le divisioni e giungere ad un unico testo consensuale. A questi inviti si è unito anche il Ministro degli Esteri francese de Villepin che, applaudito, ha definito inaccettabile un compromesso minimo e ha sollecitato la Convenzione a non abbandonare le sue ambizioni e ad essere innovativa nelle sue proposte. La rappresentante spagnola Ana Palacio ha invece esortato i convenzionali a non stravolgere l'equilibrio istituzionale raggiunto nella precedente Conferenza intergovernativa, ricordando che «l'europeismo non è patrimonio esclusivo di nessuno». Numerosi interventi hanno quindi invitato ad assumere un atteggiamento di apertura e di compromesso per il raggiungimento dell'obiettivo sperato di una soluzione consensuale.

Nel dibattito è stato quindi affrontato il tema del riferimento ai valori religiosi dell'Unione nel Trattato. Secondo il rappresentante supplente del Governo italiano Francesco Speroni, un riferimento al cristianesimo non osta alla necessaria laicità dello Stato e «non riconosce la pluralità dei contributi che hanno formato l'identità europea, ma salvaguarda una componente storicamente determinante della sua identità». Questa linea è stata appoggiata anche dagli interventi di Brok, Teufel, Muscardini e Roche. Nel senso opposto hanno preso la parola invece, tra gli altri, il francese Duhamel e l'inglese Heathcoat-Amory.

Altri interventi hanno richiesto di rivedere la descrizione storica

dell'Europa fatta nel Preambolo, e non limitarsi quindi a ricordare la tradizione greco-romana e la civiltà dei lumi.

Per quanto concerne i primi articoli del trattato, la sostituzione del termine «federale» con il termine «comunitario» nel primo articolo non ha più suscitato obiezioni. Alcuni rappresentanti dei Paesi dell'Europa orientale (Ungheria e Romania) hanno però ricordato come nei loro Paesi il concetto di Stato spesso non coincida con quello di popolo e hanno chiesto l'inserimento, nel primo articolo del trattato, di un riferimento ai Popoli dell'Unione accanto a quello ai cittadini e agli Stati.

Quanto ai valori dell'Unione, molti interventi hanno insistito per l'inserimento di un riferimento all'uguaglianza, accanto a quello alla libertà, nel secondo articolo del trattato. In merito agli obiettivi, è emerso invece un orientamento favorevole all'introduzione di un più chiaro riferimento alla competitività, mentre altri interventi hanno ricordato la necessità di citare il rispetto dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Gli articoli sulle competenze dell'Unione non hanno suscitato molte obiezioni e un generale consenso è emerso sull'enumerazione dei settori per ciascuna competenza proposta dal Praesidium.

Per quanto concerne l'esercizio delle competenze, numerosi interventi si sono soffermati invece sulla politica estera e di sicurezza comune. Molti convenzionali hanno richiesto in questo ambito il passaggio al voto a maggioranza qualificata, ipotesi rispetto alla quale invece, i rappresentanti dei governi hanno in genere mostrato le loro riserve (Svezia, Regno Unito, Finlandia e Portogallo).

Il Presidente Giscard d'Estaing ha sottolineato che le richieste di estensione del voto a maggioranza qualificata si riducono oramai a pochi settori ed ha invitato i convenzionali a riflettere sulla definizione di maggioranza qualificata più che sulla sua estensione. Le ultime proposte del Praesidium prevedono di abbandonare il sistema di ponderazione di voti all'interno del Consiglio e di utilizzare il criterio della doppia maggioranza, dei Popoli e degli Stati. In questo modo una decisione potrebbe essere approvata qualora ottenesse l'appoggio della maggioranza degli Stati, che rappresentino almeno il 60% della popo-

lazione. Tra le diverse proposte avanzate, quella di Lamberto Dini prevedeva una «super maggioranza qualificata» (due terzi degli Stati e 80% della popolazione) da applicarsi alle materie in cui vi sono le maggiori reticenze all'abbandono dell'unanimità (politica estera e politica fiscale). Queste proposte hanno suscitato reazioni diverse rispetto alle quali non si è ancora configurato un punto di accordo. Nuovamente dibattute sono state inoltre le modalità di avvio delle cooperazioni rafforzate e soprattutto la loro applicazione all'ambito della politica di difesa: mentre alcuni membri vi hanno visto un importante elemento di innovazione per il futuro dell'Unione, per altri costituiscono un rischio di frammentazione e disaggregazione.

Al centro di molti interventi è stata infine la clausola che riguarda la modalità di revisione dei trattati. Numerosi convenzionali hanno proposto l'abbandono dell'unanimità nel processo di ratifica e di revisione dei Trattati. Tra le idee avanzate vi è stata quella di riservare una procedura di modifica alleggerita per la terza parte del Trattato, relativa alle politiche dell'Unione, mentre diverse ipotesi sono state formulate per la prima parte, che potrebbe essere modificata da un congresso di parlamenti nazionali o da referendum simultanei in tutti i paesi dell'Unione. Il dibattito ha anche messo in luce come il metodo di ratifica sia determinante nel qualificare il nuovo testo come una vera costituzione (se verrà abbandonata l'unanimità) o come un semplice trattato (se l'unanimità sarà mantenuta).

XXIII Sessione, 11-13 giugno

Le ultime modifiche e il raggiungimento del consensus

Apredo questa sessione plenaria il Presidente Giscard d'Estaing ha definito «decisiva» questa fase dei lavori, perché destinata a creare il consenso sul testo definitivo da presentare al Consiglio europeo di Salonico. Il Presidente ha anche annunciato all'assemblea l'intenzione di chiedere al Consiglio europeo una proroga di alcune settimane per la consegna della terza e quarta parte del nuovo Trattato.

I convenzionali sono stati quindi invitati ad esaminare i testi rivisti del Preambolo, della parte I del Trattato, dei protocolli sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità e sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Nella nuova proposta viene eliminato dal Preambolo il riferimento alle tradizioni storiche dell'Unione, ma non quello ai «retaggi culturali, umanistici e religiosi dell'Europa». Il nuovo titolo sulle istituzioni, inoltre, propone di mantenere due categorie distinte di Commissari, mentre ridenomina Commissari europei i membri della Commissione con diritto di voto e semplici Commissari gli altri componenti. Il nuovo testo dedicato alla nomina del Presidente della Commissione specifica che questa dovrebbe avvenire «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e prelieve consultazioni appropriate», presupponendo quindi una consultazione dei gruppi politici del Parlamento europeo. Per quanto concerne il Consiglio, vengono ulteriormente chiarite le funzioni del Consiglio Affari generali e del Consiglio legislativo, ma innovativa è soprattutto la clausola «di passerella» che prevede che il Consiglio europeo, per le materie che richiedono una maggioranza speciale, possa decidere all'unanimità di passare al voto a maggioranza qualificata.

Tra i temi maggiormente discussi nel corso del dibattito vi è stato ancora una volta il voto a maggioranza qualificata. Da un lato è stato sottolineato che una sua mancata estensione rischia di paralizzare la capacità decisionale dell'Unione; dall'altro lato diversi membri si sono opposti alla sua adozione in ambiti specifici: i rappresentanti francesi hanno chiesto il mantenimento dell'unanimità per le questioni di politica commerciale relative ai beni culturali, l'educazione e la salute; il rappresentante del Governo inglese Hain ha invece anticipato il rifiuto del Regno Unito a qualsiasi ipotesi di estensione della maggioranza qualificata alla politica sociale e fiscale e alla politica estera.

Altri interventi hanno chiesto maggiori specificazioni sulla ripartizione delle competenze riguardanti la rappresentanza esterna dell'Unione tra la Commissione e il Ministro degli Affari esteri europeo.

Sia nel corso della giornata di mercoledì e che in quella di giovedì, la sessione è stata a lungo sospesa e le diverse componenti si sono riunite separatamente (la componente del Parlamento europeo si è riunita

congiuntamente a quella dei parlamenti nazionali) per esaminare il testo del Trattato e presentare le ultime proposte di modifica.

Alla luce di queste riunioni la componente dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo hanno annunciato la volontà di presentare emendamenti sulla clausola di revisione dei trattati, in favore dell'estensione del voto a maggioranza qualificata e a sostegno dell'introduzione del diritto di petizione per i cittadini dell'Unione.

Il rappresentante del Governo inglese Peter Hain è sembrato però preoccupato da queste proposte ed ha invitato a non riaprire la discussione sui punti sui quali si è già delineato un accordo, ribadendo la necessità di ottenere un consenso su un testo che dovrà comunque essere sottoposto all'esame della Conferenza intergovernativa.

Più in generale, dai rappresentanti della componente dei governi è emersa l'esigenza di chiarire ulteriormente l'organizzazione e le funzioni della Presidenza del Consiglio europeo, e da parte di alcuni è stato espresso l'auspicio che venisse eliminata la clausola di «passerella» verso la maggioranza qualificata. L'europarlamentare danese Brok, intervenendo a nome delle tre grandi famiglie politiche europee (popolare, socialista e liberale), ha invece difeso la clausola, lamentando però invece una sua prevedibile inefficacia in ambito di politica estera.

I rappresentanti della Commissione Barnier e Vitorino, infine, hanno chiesto un alleggerimento delle procedure di voto nella Pesc nei casi in cui viene avanzata una proposta congiunta da parte del Ministro degli Esteri e della Commissione.

Il Presidente Giscard d'Estaing ha quindi presentato alla plenaria le proposte di emendamento recepite dal Praesidium «in un clima molto positivo e di cooperazione», alla luce anche degli incontri separati tra il Presidente, i Vice Presidenti e le diverse componenti dell'assemblea.

Per andare incontro alle richieste dei sostenitori di un riferimento più esplicito alle radici cristiane del continente, la nuova formulazione del Preambolo ha previsto l'inserimento di un riferimento ai «valori religiosi» dell'Europa. Le ultime modifiche alla parte del Trattato sulle istituzioni sono state volte, invece, a precisare più chiaramente che il Consiglio europeo non dispone di una funzione legislativa e che la Pre-

sidenza del Consiglio dei Ministri è attribuita a rotazione «in condizioni di parità» tra gli Stati membri.

Gli emendamenti agli articoli sulla Commissione chiariscono inoltre che il ruolo di rappresentanza esterna dell'organo si esercita «ad eccezione della politica estera e di sicurezza e degli altri casi previsti dalla Costituzione»; viene specificato quindi che anche i Commissari senza diritto di voto debbono essere sottoposti all'approvazione del Parlamento europeo.

Per quanto concerne il voto in Consiglio, nonostante l'opposizione di molti Paesi (ma non degli Stati più grandi), la maggioranza qualificata è definita come maggioranza degli Stati, che rappresentino almeno il 60 % della popolazione: l'entrata in vigore di questo metodo di voto è prevista per il 2009, senza però la possibilità di ulteriori proroghe.

È stata infine recepita la proposta avanzata dall'eurodeputato Lamassoure a nome della delegazione del Parlamento europeo e con il sostegno della maggioranza dei componenti dei Parlamenti nazionali, favorevole all'introduzione nel Trattato del diritto di petizione. La formulazione definitivamente approvata prevede che, su iniziativa di almeno un milione di cittadini dell'Unione, la Commissione può essere invitata a presentare una proposta su materie sulle quali tali cittadini ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione.

Venerdì 13 giugno gli interventi hanno sottolineato il consenso raggiunto dall'assemblea sul testo finale della prima e seconda parte del Trattato. Lo spagnolo Mendez de Vigo ha espresso la sua soddisfazione per questo risultato anche a nome dei Parlamenti nazionali. Soddisfazione è stata espressa anche da parte dei rappresentanti della Commissione e, a nome della componente dei governi, dal Rappresentante danese Christophersen, secondo il quale la Convenzione è stata «un esperimento» e un «successo incondizionato». Sono quindi intervenuti i rappresentanti delle diverse correnti politiche europee e il rappresentante al Praesidium dei Paesi candidati all'adesione Peterle.

Nel suo intervento il Vice Presidente del Consiglio Fini ha voluto sottolineare gli ambiziosi risultati raggiunti dalla Convenzione attraverso un compromesso di alto livello, «basato su aspirazioni e su prin-

cipi importanti».

Fini ha ribadito infine, che «lo spirito della Convenzione non si disperderà nella Conferenza intergovernativa». Lo stesso auspicio è stato condiviso da numerosi interventi, tra i quali quello del Ministro degli Esteri francese de Villepin. Il Presidente Giscard d'Estaing, nel suo discorso conclusivo, ha affermato che il risultato dei lavori della Convenzione è «imperfetto ma insperato» e si è impegnato a chiedere ai Capi di Stato e di Governo, riuniti a Salonicco, di rimanere il più possibile fedeli al testo proposto.

Sintesi delle relazioni finali dei gruppi di lavoro ¹

Gruppo di lavoro I: Sussidiarietà

Presidente: Ignazio Méndez de Vigo

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 3-4 ottobre 2002

Il trattato di Maastricht ha introdotto il principio di sussidiarietà per garantire che l'azione si svolga al livello più appropriato nei settori in cui le competenze sono condivise tra Stati membri e Unione europea (per esempio, l'ambiente): un'azione a livello di Unione europea è prevista solo se questa è realmente in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri presi singolarmente.

L'applicazione di questo principio ha migliorato la normativa europea. Tuttavia, attualmente essa è soggetta unicamente al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, che interviene solo dopo l'adozione degli atti legislativi.

Il Gruppo «Sussidiarietà» auspica che in futuro le istituzioni europee garantiscano una migliore applicazione della sussidiarietà durante

¹ Sintesi tratte dal sito <http://european-convention.eu.int/> della Convenzione europea.

il processo legislativo e che i parlamenti nazionali possano intervenire rapidamente ed efficacemente qualora ritengano che una proposta di testo normativo europeo non rispetti tale principio.

Per migliorare concretamente l'applicazione e il controllo di questo principio in futuro, il Gruppo propone:

- l'obbligo per la Commissione di allegare alle sue proposte una «scheda di sussidiarietà» che consenta, caso per caso, al legislatore (Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e Parlamento europeo) una migliore valutazione dell'aderenza al principio;
- la creazione di un meccanismo di allarme preventivo che consenta ai parlamenti nazionali di esprimersi all'inizio della procedura sulla conformità o non conformità delle proposte normative della Commissione europea al principio di sussidiarietà;
- l'attribuzione, ai parlamenti nazionali che hanno attivato il meccanismo di allarme preventivo, del diritto di adire la Corte di giustizia dopo l'adozione degli atti legislativi per violazione del principio di sussidiarietà;
- il Comitato delle regioni potrà adire la Corte di giustizia per i testi che riguardano settori per i quali è consultato nel contesto normale delle sue attribuzioni.

Questa soluzione:

- non appesantisce la procedura legislativa e non crea una nuova entità o un nuovo organo;
- rispetta il processo legislativo comunitario;
- consente, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, ai parlamenti nazionali di intervenire direttamente;
- coinvolge a titolo preventivo, attraverso il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, anche l'opinione pubblica dei vari Stati nel dibattito su una proposta legislativa europea.

Gruppo di lavoro II: Carta dei diritti fondamentali

Presidente: Antonio Vitorino

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 28-29 ottobre 2002

Il Gruppo «Carta» ritiene essenziale che i diritti fondamentali siano iscritti nel futuro Trattato costituzionale. Tale premessa ha guidato i lavori del Gruppo che doveva rispondere a due quesiti:

- a) la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere integrata nel Trattato costituzionale?
- b) L'Unione europea deve poter aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?

L'orientamento del Gruppo è quello di fornire una risposta positiva ad ogni quesito.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si rivolge alle istituzioni e agli organi dell'Unione nonché agli Stati membri in sede di applicazione del diritto dell'Unione. Riguardo all'integrazione della Carta nel futuro trattato, il Gruppo precisa quanto segue:

- non attribuirà nuove competenze all'Unione europea;
- avrà luogo senza modificare il contenuto della Carta. Saranno probabilmente necessari solo alcuni adattamenti tecnici del testo per assicurare la totale compatibilità con il trattato della Comunità europea;
- se la Carta diventa un testo vincolante, la competenza per esaminare i ricorsi spetterà soprattutto alle giurisdizioni degli Stati membri, ma anche, in alcuni casi, alla Corte di giustizia europea.

Riguardo alla possibilità (indipendente dall'integrazione della Carta nel trattato) che l'Unione europea aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), spetterà al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea decidere all'unanimità le modalità e il calendario di tale adesione. Il Gruppo propone di definire una base giuridica ai fini di tale decisione. Ciò:

- garantirebbe ai cittadini lo stesso grado di protezione dei diritti fondamentali a livello dell'Unione di cui beneficiano già nei rispettivi paesi;

- dovrebbe avere effetto solo nei casi che interessano il diritto dell'Unione europea;
- non determinerebbe nuove competenze;
- non implicherebbe l'appartenenza dell'Unione europea al Consiglio d'Europa;
- lascerebbe impregiudicate le posizioni individuali degli Stati membri relative alla Cedu.

L'integrazione della Carta nel trattato e la possibilità che l'Unione aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo si tradurranno in una maggiore protezione dei diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dell'azione a livello europeo; saranno inoltre messi in evidenza gli impegni morali ed etici assunti dall'Unione europea.

Gruppo di lavoro III: Personalità giuridica

Presidente: Giuliano Amato

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 3-4 ottobre 2002

Attualmente l'Unione europea non ha una personalità giuridica esplicita, mentre la Comunità europea, che ne è una componente, è un soggetto di diritto internazionale. Ne risulta troppo spesso una confusione in merito al sistema europeo, tanto nelle relazioni con gli Stati non membri dell'Unione quanto negli stessi europei.

Nel fare questa constatazione, il Gruppo «Personalità giuridica» fa le seguenti raccomandazioni:

- l'Unione europea deve disporre in modo esplicito della personalità giuridica;
- questa nuova personalità deve sostituire le personalità giuridiche esistenti;
- il Gruppo raccomanda quindi una personalità giuridica unica per l'Unione europea.

Diventando un soggetto di diritto internazionale, l'Unione europea sarebbe tecnicamente in grado di rappresentare l'Europa, firmare trat-

tati, stare in giudizio ed esservi chiamata, aderire a organizzazioni internazionali. Il risultato potrebbe essere quello di accrescere la chiarezza nelle relazioni con il resto del mondo, l'efficacia, la certezza giuridica e l'efficacia dell'azione. Queste possibilità non pregiudicano, tuttavia, le conclusioni del Gruppo «Azione esterna».

D'altro lato, il Gruppo ritiene che la creazione di una personalità giuridica unica per l'Unione europea renda possibile la fusione dei vari trattati che governano l'Europa. La fusione dei trattati può avere la conseguenza di rafforzare l'identità europea e di rendere il sistema europeo più chiaro per i cittadini.

Infine, ammettendo il principio della fusione dei trattati, si rende possibile la loro riorganizzazione.

Pertanto, diventa ipotizzabile un trattato costituzionale.

Gruppo di lavoro IV: Parlamenti nazionali

Presidente: Gisela Stuart

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 28-29 ottobre 2002

In linea con la dichiarazione di Laeken, il Gruppo «Parlamenti nazionali» è convinto del ruolo che i parlamenti nazionali devono svolgere per rafforzare la legittimità dell'Unione europea.

Il Gruppo ritiene che i parlamenti nazionali debbano poter assicurare una maggiore vigilanza nei confronti delle politiche europee dei rispettivi governi e sorvegliare il rispetto del principio di sussidiarietà. Suggerisce inoltre che i meccanismi vengano migliorati onde coinvolgere maggiormente i parlamenti a livello europeo.

Il Gruppo raccomanda pertanto:

- il riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato costituzionale;
- una migliore informazione dei parlamenti nazionali mediante imposizione alla Commissione europea dell'obbligo di trasmettere loro direttamente ogni testo di carattere consultivo o proposta legislativa

nonché i programmi legislativi e strategici annuali. Tali testi dovrebbero essere trasmessi nello stesso momento in cui vengono trasmessi al Parlamento europeo e ai governi tramite il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Tale informazione diretta ed esauriente dei parlamenti nazionali dovrebbe consentire a questi ultimi di assicurare:

- il controllo del principio di sussidiarietà grazie ad un meccanismo di allarme preventivo (cfr. relazione del Gruppo «Sussidiarietà»);
- un controllo più efficace da parte dei parlamenti delle politiche europee, fermo restando che ogni Stato gode della massima libertà nell'organizzazione delle relazioni tra il parlamento nazionale e il governo.
- il rafforzamento della cooperazione e degli scambi tra i parlamenti nazionali in relazione al loro ruolo nelle questioni europee. Tali scambi avrebbero luogo principalmente nell'ambito della Cosac (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti dell'Unione europea). La Cosac dovrebbe inoltre agevolare gli scambi di buone prassi. Essa dovrebbe elaborare un codice di condotta per aiutare i parlamenti nel controllo delle politiche europee;
- un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei grandi orientamenti europei, eventualmente tramite:
 - l'introduzione nel trattato costituzionale del metodo della Convenzione per preparare modifiche dei trattati;
 - l'organizzazione di settimane europee con il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e delle istituzioni europee, nonché la possibilità di convocare conferenze interparlamentari su questioni chiave, a seconda delle esigenze;
 - la Convenzione dovrebbe esaminare l'utilità di forum che riuniscano i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo per discutere, ad esempio, gli orientamenti politici di più ampio respiro e la strategia dell'Unione europea.

Gruppo di lavoro V: Competenze complementari

Presidente: Henning Christophersen

Sintesi della relazione presentata nella sessione plenaria del 7-8 novembre 2002

I settori che potrebbero essere interessati da misure di sostegno sono: occupazione, istruzione e formazione professionale, cultura, sanità, reti transeuropee, industria, ricerca e sviluppo.

Il Gruppo ha riflettuto sul futuro delle competenze dette «complementari», chiedendosi se occorra esplicitarne i limiti.

Il Gruppo ritiene che occorra in primo luogo sgombrare il campo dalle ambiguità, in particolare ricollocando le «competenze complementari» rispetto alle altre categorie di competenza.

Secondo il Gruppo, le «competenze complementari» non sono competenze allo stesso titolo delle competenze esclusive dell'Unione o delle competenze condivise. Nel caso delle «competenze complementari», gli Stati restano pienamente competenti, il che non impedisce l'adozione di misure di sostegno e coordinamento a livello europeo (come, per esempio, il programma Erasmus, che consente di effettuare scambi di studenti su larga scala).

Pertanto il Gruppo:

- raccomanda di adottare il termine «misure di sostegno» invece di «competenze complementari» in modo da rendere più chiaro il concetto;
- sottolinea che, a proposito di tali misure, la legislazione nazionale non può essere sostituita da un atto legislativo europeo;
- rammenta che esse si applicano solo laddove vi sia un interesse comune dell'Unione e degli Stati membri.

Inoltre, il Gruppo ritiene che:

- il futuro trattato costituzionale debba contenere un titolo dedicato all'insieme delle competenze;
- occorra precisare brevemente che tipo di competenza si applica a ciascuna politica menzionata nel trattato;
- il fatto che il Trattato costituzionale fissi le competenze degli Stati membri e dell'Unione europea non deve impedire una certa flessibi-

- lità. Questa può essere assicurata mantenendo l'articolo 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea³;
- tuttavia, occorre in particolare stabilire che non si tratta in alcun caso di un ampliamento delle competenze dell'Unione.

Gruppo VI: Governance economica

Presidente: Klaus Hänsch

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 7-8 novembre 2002

Il Gruppo «Governance economica» raccomanda innanzi tutto che gli obiettivi economici e sociali dell'Unione siano inclusi nel futuro trattato costituzionale.

Il Gruppo opera una netta distinzione fra politica monetaria e politica economica.

Riafferma che la politica monetaria europea è di competenza esclusiva della Comunità, che la esercita tramite la Banca centrale europea.

La politica economica è invece di competenza degli Stati membri. Il Gruppo insiste tuttavia sulla necessità di un migliore coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, a prescindere dal fatto che gli strumenti di tale miglioramento siano o meno destinati a figurare nel trattato.

Pur senza raggiungere l'unanimità sulle raccomandazioni, il Gruppo tende a proporre le seguenti disposizioni:

- indirizzi di massima per le politiche economiche
- sono adottati dal Consiglio dell'Unione europea; il Parlamento europeo dovrebbe essere consultato (può pronunciarsi) su tali progetti.

³ «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

Si potrebbe prevedere di rafforzare il ruolo della Commissione;

- in caso di mancata osservanza, la Commissione rivolge direttamente allo Stato membro interessato un avvertimento; il Consiglio dell'Unione europea decide le misure da adottare, su proposta della Commissione
- patto di stabilità e crescita
- in caso di disavanzo pubblico eccessivo, la Commissione rivolge direttamente allo Stato membro interessato un avvertimento; il Consiglio dell'Unione europea decide le misure da adottare. Al riguardo, il ruolo della Commissione potrebbe essere rafforzato.
- metodo di coordinamento aperto
 - il Parlamento europeo deve essere coinvolto sistematicamente nel metodo di coordinamento aperto;
 - gli obiettivi, le procedure e i limiti di tale metodo devono essere inseriti nel trattato costituzionale;
- fiscalità

Alcuni membri del Gruppo propongono quanto segue:

- per migliorare il funzionamento del mercato interno, le procedure decisionali dovrebbero consentire, in particolare, di ravvicinare le aliquote e definire norme minime nei settori dell'imposizione indiretta e della tassazione delle imprese;
- le misure concernenti il mercato interno o la tutela ambientale potrebbero formare oggetto di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione europea. Andrebbe in tal caso previsto un elenco completo delle misure.

Il Gruppo sottolinea infine l'utilità di mantenere l'Eurogruppo e la possibilità di relazioni informali tra l'Eurogruppo, la Banca centrale europea e la Commissione. Sottolinea la necessità di una rappresentanza più forte della zona euro in seno alle organizzazioni internazionali.

Gruppo di lavoro VII: Azione esterna*

Presidente: Jean-Luc Dehaene

Sintesi del rapporto finale presentato nella sessione plenaria del 20 dicembre 2002

Nel preambolo ai suoi lavori, il Gruppo di lavoro sull'«Azione esterna» ha sottolineato che l'Unione ha molto da guadagnare nell'agire di concerto sulla scena internazionale, poiché per gli Stati membri è sempre più difficile influenzare individualmente l'evoluzione della situazione sul piano internazionale ed il processo di integrazione europea ha fatto emergere nuovi interessi e valori la cui difesa richiede un approccio integrato.

Il gruppo ha anche sottolineato che l'azione esterna coprirebbe un ampio spettro di campi che esigono modalità e procedure differenziate nell'assunzione di decisioni e nella loro attuazione, il che rende indispensabile il coordinamento dei diversi campi d'azione.

La prima raccomandazione del gruppo concerne il raggruppamento, in una sezione del trattato costituzionale, degli articoli degli attuali trattati che coprono i differenti aspetti dell'azione esterna dell'Ue.

Il gruppo sottolinea anche la necessità di definire nel trattato i principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Ue. In particolare, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si dovrà ispirare ai valori che hanno presieduto alla sua creazione, al suo sviluppo e al suo allargamento.

Il gruppo raccomanda che, sotto l'egida dei principi ed obiettivi generali, il Consiglio europeo definisca gli obiettivi e gli interessi strategici dell'Ue e fissi dei parametri per guidare l'azione dell'Ue e degli Stati membri.

Secondo il gruppo, il trattato dovrebbe stabilire che l'Unione è competente per concludere degli accordi relativi a questioni che ri-

* La traduzione del testo dal francese è a cura dello IAI.

guardino le sue competenze interne. Il Consiglio dell'Unione dovrà legiferare su questi accordi seguendo la stessa procedura che si applica alle deliberazioni legislative interne relative alle stesse questioni (in linea di principio, voto a maggioranza qualificata).

Tra l'altro il gruppo sottolinea la necessità di migliorare la coerenza e l'efficacia fra le istituzioni e gli attori. All'interno del gruppo sono state sviluppate numerose opzioni: il mantenimento della funzione dell'Alto Rappresentante per la Pesc e del ruolo della Commissione nel contesto delle relazioni esterne, fusione completa delle funzioni dell'Alto Rappresentante all'interno della Commissione, esercizio da parte di una sola persona delle funzioni di Alto Rappresentante e di Commissario alle relazioni esterne. Quest'ultima opzione, sostenuta da un certo numero di partecipanti al gruppo, è simile a quella avanzata dalla Commissione europea, anche se ne differisce nelle condizioni.

Riguardo il miglioramento della coerenza e dell'efficacia dell'azione esterna all'interno di ogni istituzione un orientamento si è affermato in favore di:

- la creazione di una formazione «Azione esterna» del Consiglio;
- la definizione, all'interno della Commissione, di un punto di coordinamento di tutte le questioni esterne da essa trattate.

Inoltre è stato espresso un ampio consenso riguardo ad alcune raccomandazioni di natura organizzativa:

- la realizzazione di un servizio comune, composto dai funzionari della Dg «Relazioni esterne», dai funzionari del Segretariato del Consiglio dell'Ue, di personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali;
- la creazione di una scuola diplomatica dell'Ue e di un servizio diplomatico dell'Ue al fianco di quelli già esistenti negli Stati membri.

Riguardo gli strumenti, il gruppo considera utile prevedere delle «iniziative congiunte» dell'Alto Rappresentante e della Commissione europea.

Riguardo la sfera decisionale, il gruppo sottolinea che, onde evitare una inerzia della Pesc e favorire una sua capacità di anticipazione, sarebbe necessario ricorrere pienamente ai dispositivi esistenti che prevedono il voto a maggioranza qualificata come pure alle disposizioni

che permettono una certa forma di flessibilità, come l'astensione costruttiva.

Il gruppo raccomanda anche che il trattato preveda la possibilità per il Consiglio europeo di decidere all'unanimità di estendere il voto a maggioranza qualificata nel campo della Pesc.

Riguardo il controllo parlamentare sulla Pesc, il gruppo ha riconosciuto che le disposizioni attuali dell'articolo 21 del trattato Ue sono soddisfacenti (informazione del Parlamento europeo e possibilità di emettere delle raccomandazioni) ma nondimeno, che dovrebbero essere completate in modo da precisare che l'Alto Rappresentante deve partecipare ai compiti descritti dall'art. 21.

Constatato che il bilancio attuale della Pesc si è rivelato insufficiente e che le procedure in vigore sono troppo pesanti per permettere un finanziamento rapido delle attività, il gruppo raccomanda tra l'altro di dotare la parte del bilancio dell'Unione riguardante la Pesc di sufficienti risorse per far fronte a delle crisi inattese o a delle nuove priorità politiche sulla scena internazionale.

Per gli accordi internazionali, il gruppo raccomanda che il trattato contenga un solo insieme di disposizioni relative ai loro negoziati e alle loro conclusioni. Questo insieme indicherebbe che il Consiglio dell'Ue autorizza l'apertura di negoziati, stabilisce le direttive di negoziazione, conclude gli accordi e precisa chi agisce per conto dell'Unione in funzione dell'obiettivo dell'accordo: la persona che esercita la funzione dell'Alto Rappresentante, la Commissione o, congiuntamente, colui che esercita la funzione di Alto Rappresentante e la Commissione.

Il gruppo si pronuncia in favore di una rappresentanza unica della zona euro nelle istituzioni finanziarie internazionali.

Infine, per quanto riguarda la rappresentanza per gli affari esterni, il gruppo raccomanda soprattutto che l'Unione si sforzi di far modificare gli statuti delle organizzazioni internazionali affinché possa diventare membro e che, una volta assunta questa posizione, l'Unione abbia un portavoce unico nei fori internazionali.

Gruppo di lavoro VIII: Difesa*

Presidente: Michael Barnier

Sintesi del rapporto finale presentato nella sessione plenaria del 20 dicembre 2002

Il Gruppo di lavoro «Difesa» ricorda gli importanti sviluppi che la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) ha conosciuto, sia dal punto di vista politico che operativo o istituzionale.

Il Gruppo sottolinea inoltre le numerose differenze fra le situazioni dei rispettivi Stati membri per quanto riguarda gli statuti (appartenenza o meno alla Nato, non allineamento, ecc.), l'industria degli armamenti, i bilanci, le capacità operative o ancora le situazioni politico-istituzionali.

Il Gruppo ricorda anche che esistono delle cooperazioni fra alcuni Stati Membri nel campo degli armamenti o militare.

Tuttavia, il Gruppo fa notare che la Pesd è stata definita e sviluppata in funzione delle minacce considerate negli anni novanta, e che è ormai necessario ragionare e organizzarsi in funzione del concetto della situazione di insicurezza globale: alla necessità di proteggere la stabilità all'esterno dell'Unione, si aggiunge ora il bisogno di garantire la sicurezza anche all'interno dell'Unione europea.

Si tratta di fornire all'Unione gli strumenti necessari alla difesa dei suoi obiettivi e dei suoi valori, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

Sulla base di queste considerazioni, il Gruppo si è concentrato su due grandi questioni: la gestione delle crisi e la risposta alla minaccia terroristica; il Gruppo ha anche lavorato sui temi delle capacità e degli armamenti, e sui dispositivi istituzionali.

Raccomanda per la gestione delle crisi:

a) L'estensione del quadro delle missioni di Petersberg (missioni di ge-

* La traduzione del testo dal francese è a cura dello IAI.

stione delle crisi con ricorso ai mezzi militari):

- la prevenzione dei conflitti;
- le azioni congiunte in materia di disarmo;
- il consiglio e l'assistenza in ambito militare;
- le azioni di stabilità al termine dei conflitti;
- il sostegno su richiesta delle autorità di un paese terzo nella lotta contro il terrorismo.

b) Il rafforzamento della coerenza e dell'efficacia nell'attuazione delle operazioni attraverso delle procedure che non toccano il controllo politico:

- L'uso dell'articolo 25 del trattato di Nizza, che prevede una delega del potere decisionale del Consiglio al Comitato Politico e di Sicurezza per l'attuazione di una operazione di gestione di crisi e per la sua durata.
- Il rafforzamento del ruolo dell'Alto Rappresentante in materia di gestione di crisi: egli avrebbe un diritto d'iniziativa e sarebbe abilitato, in casi d'urgenza, a prendere le decisioni necessarie sotto l'autorità del Consiglio ed in contatto stretto e permanente con il Comitato Politico e di Sicurezza. Quest'ultimo assicurerebbe un ruolo di coordinamento.
- L'attuazione sul campo di un dispositivo che rispecchi le disposizioni assunte a Bruxelles. Il ruolo di coordinamento sarebbe attribuito ai Rappresentanti Speciali che agiscono sul campo sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante.
- L'accesso rapido al finanziamento, in particolare attraverso l'instaurazione di un fondo di finanziamento per la fase preparatoria di una operazione militare

La flessibilità nell'assunzione delle decisioni e nelle azioni grazie a:

- La decisione di lanciare una operazione all'unanimità con l'ammorbidimento consentito attraverso le regole dell'astensione costruttiva: gli Stati membri che non intendono partecipare sarebbero incoraggiati a non opporsi, ma ad astenersi. Si tratterebbe dunque di passare dal consenso attivo al consenso passivo.

- La possibilità di instaurare una forma di cooperazione più stretta fra gli Stati membri che auspicano effettuare le missioni più difficili e che rispondono alle condizioni necessarie: «una eurozona della difesa».

Per rispondere alla minaccia terrorista attraverso una maggiore solidarietà:

L'introduzione nel trattato di una clausola di solidarietà che implichi il ricorso all'insieme degli strumenti dell'Unione (mezzi militari, cooperazione giudiziaria e di polizia, la protezione civile, ecc.) per la protezione delle popolazioni civili e delle istituzioni democratiche e per offrire assistenza ad uno Stato membro sul proprio territorio allo scopo di fronteggiare le implicazioni di un eventuale attacco terroristico.

L'attuazione di una forma di cooperazione tra alcuni Stati membri che lo desiderino e siano in grado di realizzarla.

Tenendo conto delle differenti situazioni e posizioni degli Stati membri in materia di difesa, alcuni membri del gruppo hanno proposto che il trattato possa prevedere (come per le missioni di Petersberg) una forma di cooperazione più stretta in materia di difesa, aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri che desiderino sottoscrivere un tale impegno e rispondano alle condizioni necessarie (un protocollo potrebbe essere annesso al trattato).

Per assicurare il miglioramento delle Capacità e degli armamenti:

- Creazione di una agenzia europea degli armamenti e della ricerca strategica finalizzata alla soddisfazione delle esigenze operative che si tradurrebbe nella promozione di una politica di acquisizione coerente degli Stati membri, oltre che nel sostegno alla ricerca delle tecnologie di difesa, incluso l'ambito spaziale. Tutti gli Stati membri che lo desiderano potrebbero partecipare all'Agenzia, alcuni Stati membri potrebbero dare vita a dei gruppi specifici con l'obiettivo di realizzare dei progetti particolari. L'agenzia consentirebbe di rafforzare la base industriale e di ottimizzare la spesa militare, e potrebbe anche rivelarsi una vera agenzia di capacità mirante a che gli Stati membri adempiano ai propri impegni in materia di bilancio e per lo stato di preparazione delle loro forze.

Per il rafforzamento del dispositivo istituzionale:

- Il gruppo raccomanda che le strutture istituzionali esistenti nel quadro della Pesd siano mantenute. Il gruppo si augura anche che sia prevista presso il Consiglio una personalità politica che, agendo sotto l'autorità del Consiglio stesso, organizzi l'azione dell'Unione e coordini gli sforzi degli Stati membri in materia di difesa. Il Gruppo ritiene che questa personalità politica debba essere quella dell'Alto Rappresentante.

Gruppo di lavoro IX: Semplificazione

Presidente: Giuliano Amato

Sintesi della relazione presentata nella sessione plenaria del 5-6 dicembre 2002

Il Gruppo «Semplificazione» si è dato due obiettivi: rendere più intelligibile il sistema europeo e rafforzare la legittimità democratica degli atti dell'Unione europea.

Il lavoro del Gruppo ha riguardato gli strumenti giuridici e le procedure legislative e di bilancio.

Attualmente esistono 15 strumenti. Il Gruppo ha ritenuto che taluni di questi strumenti non abbiano effetti sostanzialmente diversi gli uni dagli altri, e possano pertanto essere fusi, mentre altri, utilizzati molto raramente, soppressi. Il Gruppo raccomanda pertanto di prevedere soltanto sei strumenti in grado di coprire da soli tutte le fattispecie. Di fatto, questa semplificazione segna la fine della classificazione delle politiche in «pilastri» (ciascun «pilastro» disponendo di strumenti e di procedure specifici). Il Gruppo raccomanda altresì di modificare, in taluni casi, la denominazione degli strumenti per consentire un migliore comprensione del loro valore.

Strumenti obbligatori:

- Legge dell'Unione europea: sostituisce il regolamento, è obbligatoria e direttamente applicabile in tutta l'Unione europea.
- Legge quadro: sostituisce la direttiva, è obbligatoria per quanto riguar-

da i risultati da raggiungere, le modalità sono lasciate agli Stati membri.

- La legge e la legge quadro sono atti legislativi, la procedura applicata è quella della codecisione (il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo sono colegislatori) su proposta della Commissione europea.
- Decisione: può riguardare o no destinatari specifici (è uno strumento flessibile, particolarmente adatto, ad esempio, per la Politica estera e di sicurezza comune - Pesc -).
- Regolamento: denominazione che comprende atti delegati e esecutivi (cfr. infra).

Strumenti non obbligatori:

- Raccomandazione;
- Parere.

Un nuovo tipo di atti per una migliore ripartizione dei ruoli tra «legislativo» e «esecutivo»: gli atti delegati.

Per rispondere all'accusa rivolta alla legislazione europea di peccare di eccesso di dettaglio, il Gruppo propone di adottare la seguente gerarchia degli atti dell'Unione:

- Atti legislativi: adottati in base al trattato, contengono gli elementi essenziali e le scelte politiche fondamentali, nonché le relative norme.
- Atti delegati: riguardano segnatamente le integrazioni tecniche di un atto legislativo, sono previsti caso per caso dall'atto legislativo, ne è incaricata la Commissione europea, il legislatore controlla e può revocare la delega.
- Atti esecutivi: riguardano l'attuazione degli atti legislativi o delegati, sono di competenza, come norma generale, della Commissione europea e, in via eccezionale, del Consiglio.

Gruppo di lavoro X: Libertà, sicurezza e giustizia*

Presidente: John Bruton

Sintesi del rapporto finale presentato alla sessione plenaria del 5-6 dicembre 2002

Il gruppo di lavoro «Spazio di libertà, Sicurezza e Giustizia» considera che l'Europa debba poter lottare più efficacemente contro pericoli quali il traffico di stupefacenti, il traffico di esseri umani ed il terrorismo.

Il gruppo ha fissato come obiettivo prioritario la definizione di un quadro giuridico comune per la costruzione di un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia europei.

Su questa base il Gruppo di lavoro formula delle raccomandazioni sulle procedure legislative, sul rafforzamento della collaborazione operativa e sulle diverse questioni orizzontali legate alla questione.

Le procedure legislative:

a) Per i campi rilevanti di competenza della Comunità europea (il vecchio «primo pilastro»), le raccomandazioni del gruppo vertono essenzialmente su:

- Asilo, rifugiati e profughi: definire un quadro giuridico generale per l'adozione delle misure necessarie all'attuazione di un credibile sistema comune di asilo;
- Visti: l'attuazione di una disposizione unica che permetta l'adozione di tutte le misure necessarie ad una politica comune in materia di visti.

Riguardo questi due campi, ma anche per quanto riguarda l'immigrazione, il gruppo raccomanda che gli atti legislativi siano adottati con il voto a maggioranza qualificata e seguendo la procedura di codecisione.

* La traduzione del testo dal francese è a cura dello IAI.

b) Per la cooperazione giudiziaria e di polizia (ex «terzo pilastro») le raccomandazioni principali del Gruppo sono:

- La soppressione degli strumenti giuridici particolari del «terzo pilastro» a vantaggio degli strumenti raccomandati dal gruppo di lavoro «Semplificazione».
- La consacrazione dal trattato costituzionale del principio di mutuo riconoscimento (le decisioni giudiziarie di uno Stato membro sono riconosciute da parte delle autorità di un altro Stato membro).
- Un riavvicinamento in diverse aree del diritto penale (che hanno, ad esempio, un carattere transfrontaliero) attraverso l'adozione di regole minimali sugli elementi costitutivi di alcune infrazioni penali di una particolare gravità e sulle loro sanzioni, ed un riavvicinamento di alcuni elementi di procedura penale.

Il gruppo considera inoltre che la procedura di codecisione deve essere la procedura normale e che il voto a maggioranza qualificata debba essere esteso. Tuttavia, per alcuni aspetti riguardanti le funzioni essenziali degli Stati membri, il voto all'unanimità dovrebbe essere mantenuto (può trattarsi ad esempio della creazione di organi dell'Unione con poteri operativi).

Il gruppo considera anche che, unitamente alla Commissione, gli Stati membri dovrebbero continuare a disporre di un diritto di iniziativa legislativa se un quarto degli Stati membri assume l'iniziativa.

Il rafforzamento della collaborazione operativa:

Su questo punto il gruppo di lavoro ritiene che dei progressi importanti debbano essere compiuti per rispondere alle aspettative degli europei, sottolineando soprattutto una stretta ripartizione fra le funzioni legislative ed operative.

A questo fine si raccomanda:

a) Per Europol

- la sostituzione della descrizione dei compiti dell'Europol con un testo più conciso contenente una base giuridica che consenta al legislatore di estendere ulteriormente i compiti e le competenze di Europol. Questo testo dovrebbe fissare il ruolo centrale di Europol

- nell'ambito della cooperazione di polizia, l'oggetto della sua azione (la criminalità grave che riguarda in effetti diversi Stati membri) e l'obbligo di agire in collegamento con i servizi degli Stati coinvolti.
- la definizione di un controllo politico da parte del Parlamento europeo, eventualmente anche da parte dei parlamenti nazionali, e di un controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia.

b) Per Eurojust

- La sostituzione dell'attuale descrizione dei compiti di Europol con una descrizione più concisa e più generale contenente una base giuridica che offrirebbe al legislatore maggiori possibilità di estendere i compiti e le competenze di Eurojust.
- L'eventuale creazione di una procura europea, idea sostenuta da un numero significativo di membri del gruppo di lavoro.

c) Per la gestione del controllo delle frontiere esterne

La possibilità giuridica di una eventuale attuazione a termine di un sistema integrato così come la creazione di un corpo europeo di sorveglianza delle frontiere (idea sostenuta dalla maggioranza dei membri del gruppo di lavoro). Per l'immediato, l'attuazione di misure pratiche come una formazione comune o la condivisione dell'equipaggiamento. Il Gruppo riconosce anche il principio di solidarietà, anche finanziaria, fra gli Stati membri a proposito del controllo delle frontiere esterne.

d) Per l'intensificazione della collaborazione nel Consiglio dell'Unione europea l'attuazione di una struttura di cooperazione operativa di alto livello (riforma del «Comitato dell'articolo 36») che permetterebbero il rafforzamento della reciproca fiducia.

Il gruppo di lavoro ha anche affrontato le seguenti questioni:

- a) La competenza della Corte di Giustizia per la quale il gruppo giudica difficilmente accettabile che essa possa essere ancora limitata nei settori che riguardano direttamente i diritti fondamentali delle persone così come in materia di controllo giurisdizionale. Di conseguenza, la maggioranza del gruppo considera che il quadro generale delle competenze della Corte di giustizia dovrebbe essere esteso

- allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, compresi anche gli atti adottati dagli organi dell'Unione in questo ambito.
- b) L'eventuale partecipazione dei parlamenti nazionali che potrebbero essere associati alla determinazione dei grandi assi strategici e ricorrere «al meccanismo di allerta precoce» raccomandato dal gruppo di lavoro «Sussidiarietà».
 - c) Meccanismi di entrata, uscita, e cooperazione rafforzata per i quali il gruppo si affida alla riflessione della Convenzione.
 - d) Una attuazione più soddisfacente e il mantenimento di norme elevate, punti per i quali il Gruppo suggerisce tra l'altro una applicazione più ampia del sistema di «valutazione reciproca» già attuato dal Consiglio dell'Unione e l'attribuzione alla Commissione della competenza di avviare un ricorso presso la Corte di giustizia.
 - e) Una rappresentanza stabile dell'Unione nelle negoziazioni relative agli accordi internazionali.

Gruppo di lavoro XI: Europa sociale

Presidente: Georges Katiforis

Sintesi della relazione presentata alla sessione plenaria del 4 febbraio 2003

- 1) Riguardo ai valori da menzionare all'articolo 2 del trattato costituzionale, il Gruppo, nel plaudere al riferimento alla dignità umana nel progetto di trattato costituzionale, raccomanda l'inserimento anche dei valori della giustizia sociale, della solidarietà e dell'uguaglianza, in particolare la parità tra uomini e donne.
- 2) Quanto agli obiettivi sociali dell'Unione, il Gruppo raccomanda d'inserire all'articolo 3 del trattato costituzionale la promozione dei seguenti obiettivi: piena occupazione, giustizia sociale, pace sociale, sviluppo sostenibile, coesione economica, sociale e territoriale, economia di mercato sociale, qualità del lavoro, apprendimento permanente, inclusione sociale, livello elevato di protezione sociale, parità tra uomini e donne, diritti dei minori, sanità pubblica di alto livello, servi-

zi sociali e servizi d'interesse generale efficienti e qualitativamente validi.

3) Riguardo alle competenze dell'Unione in materia sociale, il Gruppo reputa globalmente adeguate le competenze attuali. Ne suggerisce tuttavia un'ulteriore precisazione e raccomanda che l'azione a livello europeo si concentri sulle questioni legate al funzionamento del mercato unico e/o alle tematiche che presentano considerevoli risvolti transnazionali. A parere del Gruppo si dovrebbe valutare l'eventualità di estensioni specifiche delle competenze attuali nel settore della sanità pubblica, come pure l'eventualità di riformare l'articolo 16 del Tce per rendere maggiormente fattibile una legislazione Ue nel settore dei servizi d'interesse generale.

4) In generale il Gruppo è favorevole all'inserimento nel trattato del metodo di coordinamento aperto, in termini che ne precisino le procedure e i ruoli rispettivi delle parti coinvolte. La disposizione dovrebbe indicare con chiarezza che il metodo di coordinamento aperto non può essere sfruttato per minare la competenza attuale dell'Unione o degli Stati membri.

5) Il Gruppo concorda che occorre razionalizzare i diversi processi di coordinamento economico e sociale, attribuendo al Consiglio europeo di primavera la responsabilità di assicurarne la coerenza. Si raccomanda che le procedure necessarie a tal fine siano sancite nel trattato.

6) Per quanto riguarda il voto a maggioranza qualificata (Vmq), il consenso raggiunto dal Gruppo si è limitato alla posizione che, come minimo, si dovrebbe riportare nel trattato costituzionale il compromesso raggiunto a Nizza quanto ad autorizzare il Consiglio a cercare, all'unanimità, una soluzione che consenta di passare alla codecisione e al Vmq per l'articolo 137, lettere d), f) e g). Ciò lascerebbe l'articolo 137, paragrafo 1, lettera c) soggetto all'unanimità. Oltre a ciò, una minoranza molto decisa ha ribadito l'opposizione a qualsiasi estensione automatica del Vmq alla sicurezza sociale e ai rapporti di lavoro, mentre per la maggior parte degli altri membri del Gruppo sarebbe già ora possibile progredire verso un sistema decisionale a maggioranza. Alcuni hanno citato, come possibile compromesso, un «voto a mag-

gioranza superqualificata». Il Gruppo ha convenuto che si possa studiare una migliore precisazione della sfera in cui si esplica l'azione europea, al fine di facilitare il ricorso generalizzato del voto a maggioranza qualificata. In questo contesto, si potrebbe aggiornare e ammodernare tanto la portata quanto la formulazione dell'articolo 137. La maggior parte dei membri si è pronunciata per applicare la codecisione e il voto a maggioranza qualificata agli articoli 13 e 42 del Tce.

7) Il Gruppo raccomanda di riconoscere espressamente nel Trattato costituzionale il ruolo delle parti sociali, d'inserirvi disposizioni adeguate sulla loro consultazione e di potenziare le modalità attuali per la negoziazione dei contratti collettivi. Anche le organizzazioni della società civile dovrebbero ricoprire un ruolo, specialmente nella lotta contro l'esclusione, ferma restando la particolare posizione attuale delle parti sociali nel contesto del dialogo sociale.

3. Contributi e documenti delle istituzioni europee

3.1 *Risoluzioni del Parlamento europeo (estratti)*

Il processo costituzionale e il futuro dell'Unione

(29 novembre 2001)

In questa risoluzione il Parlamento europeo ribadisce il proprio impegno «a favore di un'Unione europea che corrisponda al progetto originario di un'unione di popoli e di Stati, che dia una risposta stabile e duratura alle esigenze di democrazia, legittimità, trasparenza e efficacia che sono imprescindibili se si vuole continuare a progredire nella costruzione europea, soprattutto in vista dell'ampliamento, in cui l'efficacia non ne compromette mai il carattere democratico; l'obiettivo della Conferenza intergovernativa del 2003 deve essere una Costituzione per l'Unione europea».

Il Parlamento europeo «ritiene che, fatta eccezione per i quattro temi previsti alla dichiarazione n. 23 che costituiranno l'oggetto di risoluzioni specifiche, il progresso politico, economico e sociale, la sicurezza e il benessere dei cittadini e dei popoli europei e l'affermazione del ruolo dell'Unione nel mondo esigano:

- a) l'istituzione di una politica estera, di sicurezza e di difesa che comprenda la definizione dei principi e degli orientamenti generali della Pesc e della difesa collettiva e che includa tra i suoi obiettivi la lotta contro il terrorismo;
- b) l'inserimento della Pesc nel pilastro comunitario, riunendo nel quadro di un unico capitolo tutte le disposizioni relative ai vari aspetti della politica estera;
- c) il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione;
- d) il consolidamento nel trattato dei diritti fondamentali, dei diritti dei cittadini e di tutte le altre disposizioni direttamente o indirettamente connesse con l'azione delle istituzioni europee a favore delle persone in quanto titolari di un diritto fondamentale;
- e) l'eliminazione del deficit democratico che caratterizza attualmente

l'Uem e l'istituzione di un sistema economico e monetario equilibrato attraverso il consolidamento della politica di coesione economica e sociale e un maggiore coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;

- f) la trasformazione dell'Unione in un autentico spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, in particolare mediante:
- la fusione, nel quadro comunitario, della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale con la cooperazione giudiziaria in materia civile e le misure relative alla circolazione delle persone nonché alla protezione dei diritti fondamentali e di cittadinanza dell'Unione;
 - il riconoscimento della piena competenza della Corte di giustizia per tutte le misure connesse con la realizzazione di un siffatto spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
 - l'integrazione di Eurojust e Europol nel quadro istituzionale dell'Unione;
 - l'istituzione di un pubblico ministero europeo responsabile dinanzi alla Corte di Giustizia».

Il Parlamento ritiene inoltre «che le riforme istituzionali non costituiscano un capitolo chiuso e che l'agenda della riforma dei trattati debba comprendere punti non affrontati o non risolti dal trattato di Nizza e che risultano indispensabili per un funzionamento più democratico ed efficace delle istituzioni dell'Unione, quali:

- a) l'aggiornamento delle funzioni del Consiglio europeo, del Consiglio «Affari generali» e delle formazioni settoriali del Consiglio;
- b) il sistema di designazione delle presidenze del Consiglio europeo, del Consiglio «Affari generali» e delle formazioni settoriali del Consiglio;
- c) la semplificazione delle procedure legislative, che dovrebbero svolgersi in modo trasparente, sulla base del fatto che il principio generale in materia legislativa deve essere il voto a maggioranza qualificata in Consiglio e la codecisione con il Parlamento europeo al fine di rafforzare il carattere democratico dell'Unione; le deliberazioni e le decisioni del Consiglio in materia di normativa europea dovrebbero

- bero inoltre essere pubbliche;
- d) l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie e, di conseguenza, l'applicazione della procedura di bilancio corrispondente alle spese non obbligatorie all'intera parte del bilancio relativa alle spese e l'integrazione nel bilancio del Fondo europeo di sviluppo;
 - e) l'istituzione di un procuratore europeo indipendente il quale eserciti le funzioni di pubblico ministero presso le giurisdizioni competenti degli Stati membri nell'ambito della protezione degli interessi finanziari comunitari;
 - f) l'introduzione di una gerarchia di norme;
 - g) la piena partecipazione del Parlamento europeo alla politica commerciale comune, alle relazioni economiche esterne e all'instaurazione e allo sviluppo delle cooperazioni rafforzate;
 - h) l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo;
 - i) la nomina dei membri della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado a maggioranza qualificata e previo parere conforme del Parlamento europeo».

Il Parlamento europeo insiste, infine, «affinché venga creata una Convenzione, la cui composizione dovrà riflettere il pluralismo politico europeo e in cui di conseguenza, sull'esempio di quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, la componente parlamentare nazionale e europea dovrà essere largamente rappresentata; ritiene che tale Convenzione possa rappresentare un'innovazione indispensabile per il successo della riforma democratica dell'Unione europea».

Le relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea

(7 febbraio 2002)

Il rafforzamento dei poteri dei parlamenti nazionali nei confronti dei loro governi

In questa risoluzione il Parlamento europeo auspica «che il protocollo allegato al trattato di Amsterdam sul ruolo dei parlamenti nazionali per quanto riguarda l'informazione a monte dei parlamenti nazionali e la loro possibilità di intervenire nella fase di preparazione dei testi legislativi europei tramite i loro governi in seno al Consiglio sia modificato secondo la richiesta già espressa dalla Cosac di Versailles;

(...) afferma di essere pronto a contribuire a un dialogo approfondito con i parlamenti nazionali in occasione dell'adozione del programma della Commissione e al fine di garantire il rispetto del principio di sussidiarietà nel processo legislativo comunitario».

Il rafforzamento della cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo «osserva che la Cosac rappresenta un mezzo importante di dialogo e di incontro tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, di cui non sono ancora state sfruttate tutte le potenzialità; è tuttavia convinto della necessità di garantire, all'interno della delegazione del Pe alla Cosac, una rappresentanza più rispettosa del pluralismo politico; propone che la cooperazione tra le commissioni parlamentari dei parlamenti nazionali e quelle del Parlamento europeo nell'insieme dei settori interessati dall'integrazione europea si sviluppi e diventi sistematica tra l'altro nei settori della politica estera e di sicurezza comune, dell'Unione economica e monetaria, dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e degli affari costituzionali; (...) propone l'elaborazione di un accordo interparlamentare tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo per istituire tale cooperazione organizzata». Il Parlamento sottolinea inoltre «l'importanza di uno statuto dei partiti europei in considerazione del ruolo centrale attribuito a

questi ultimi per lo sviluppo dell'Ue verso una maggiore democrazia».

La necessità di non appesantire il processo decisionale

Il Parlamento «constata che l'istituzione di una camera composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali non rappresenterebbe una soluzione alle difficoltà incontrate da taluni parlamenti segnatamente nel controllo della politica europea del loro governo e che ciò servirebbe solo a ritardare il processo legislativo comunitario a detrimento della democrazia e della trasparenza; rileva inoltre che la doppia legittimità - Unione degli Stati e dei popoli - si esercita già a livello europeo nell'ambito legislativo mediante la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo; che non è auspicabile appesantire né complicare il processo decisionale; che è necessario evitare una sovrapposizione confusa nei ruoli rispettivi delle istituzioni europee e nazionali».

La preparazione da parte della Convenzione del futuro dell'Unione europea

Il Parlamento europeo si pronuncia infine «a favore del formarsi - già tramite la Convenzione decisa dal Consiglio di Laeken - di un potere costituente esercitato in comune dai parlamenti nazionali, dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dai governi degli Stati membri che non solo consentirebbe una più efficace preparazione della riforma dei Trattati, ma attribuirebbe altresì una maggiore legittimità al processo di integrazione europea e aprirebbe così una nuova pagina per quel che riguarda il ruolo dei parlamenti nella costruzione europea introducendo una innovazione istituzionale di primaria importanza».

La personalità giuridica dell'Unione europea

(14 marzo 2002)

In questa risoluzione il Parlamento europeo «afferma che occorre porre fine allo smembramento del sistema istituzionale e istituire una struttura semplice, trasparente e comprensibile riunendo le Comunità e i pilastri esistenti in una sola Unione dotata, essa sola, di personalità

giuridica; sottolinea che questa fusione, nell'ambito del processo di costituzionalizzazione e fatta salva la distinzione tra le disposizioni a carattere costituzionale e quelle di diversa natura, deve accompagnarsi a un'unificazione di trattati in un trattato coerente e organico sull'Unione europea; (...) segnala che una semplificazione dei trattati 'a diritto costante', senza modificarli, come suggerito nella dichiarazione n. 23 allegata all'atto finale di Nizza, non è incompatibile con modifiche di sostanza, come indicato dagli altri temi elencati nella dichiarazione n. 23, e dovrebbe in realtà andare logicamente di pari passo con un'unificazione della personalità giuridica»;

Il Parlamento europeo considera inoltre che «dotare l'Unione europea della personalità giuridica:

- costituisca il frontespizio necessario alla chiarezza giuridica della condizione di Unione politica e alla costituzione europea;
- migliori la percezione dell'Unione e la sua capacità d'azione, facilitando l'attività politica e contrattuale dell'Unione a livello bilaterale e plurilaterale sulla scena internazionale, nonché la sua presenza nelle organizzazioni internazionali, anche se all'interno vigono procedure differenziate, e rappresenti un passo essenziale verso un aumento della coerenza, della visibilità e dell'efficienza della sua azione esterna;
- contribuisca alla visibilità dell'Unione politica e faciliti l'identificazione del cittadino con l'Unione;
- costituisca un elemento indispensabile nell'istituzione di un sistema di tutela dei diritti fondamentali a livello dell'Unione;
- e contribuisca alla correzione delle disfunzioni causate dalla «struttura a pilastri».

Il Parlamento europeo «ritiene che:

- il completamento dell'Unione politica implichi il conferimento della personalità giuridica all'Unione;
- il processo di costituzionalizzazione debba pertanto risultare in una definizione di tale personalità giuridica;

propone pertanto, in conformità con le sue posizioni precedenti in materia, di dotare l'Unione europea della personalità giuridica; doman-

da pertanto di modificare il trattato sull'Unione europea per riconoscere a quest'ultima un'unica e piena personalità giuridica, prevedendo in ogni caso l'inserimento di questo principio nella nuova costituzione europea».

La delimitazione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri
(16 maggio 2002)

Le competenze dell'Unione in un quadro costituzionale

Nella risoluzione il Parlamento europeo «ribadisce il suo appello a favore di una costituzione per l'Unione rivolta a tutti i cittadini, concepita come un patto rifondatore che unirebbe i diversi trattati in un unico testo e riguarderebbe una sola entità, l'Unione, dotata di personalità giuridica unica e intera». Ritiene inoltre che l'Unione europea «sia caratterizzata da un deficit democratico persistente e che l'attuale processo di riforma, incentrato sulle competenze delle istituzioni dell'Ue, debba portare ad una democratizzazione sostanziale delle istituzioni; ricorda in tale contesto la sua richiesta di comunitarizzare il secondo e il terzo pilastro, in modo da rafforzare la legittimazione democratica e assicurare il controllo parlamentare e giurisdizionale; ritiene che questo esercizio debba porsi come obiettivo l'equilibrio tra l'integrazione economica dell'Unione già organizzata, la sua integrazione politica e la sua integrazione sociale». Infine, «ritiene necessario operare una chiara distinzione fra gli obiettivi generali dell'Unione e le sue competenze, definite per materie; auspica una ripartizione delle competenze semplice e precisa, in cui ciascuna rubrica contenga unicamente gli argomenti in questione, nonché gli obiettivi specifici perseguiti dall'azione dell'Unione nella materia in questione ed i mezzi che essa pone in atto a tal fine».

L'attuazione delle competenze

In applicazione dei principi della separazione, dell'equilibrio e della cooperazione tra i poteri, il Parlamento europeo ritiene che «sia

essenziale definire meglio nella futura costituzione europea una funzione legislativa, una funzione esecutiva e una funzione giudiziaria autonome,

- istituire come obbligo costituzionale il rispetto del principio di sussidiarietà;
- attuare una efficace gerarchia delle norme».

Il Parlamento ritiene inoltre che «la norma legislativa - la 'legge' comunitaria - debba essere adottata su iniziativa esclusiva della Commissione dai due rami del potere legislativo, Consiglio e Parlamento, ai quali incombono le scelte politiche, mentre la norma di applicazione, fissata per legge, è di competenza del potere esecutivo che incombe, a seconda dei casi, alla Commissione, a un'agenzia europea specializzata, agli Stati membri o, in funzione dell'ordinamento costituzionale degli Stati, ai loro enti territoriali; ritiene che l'esercizio del potere esecutivo a livello europeo debba essere assoggettato al controllo del Parlamento europeo. (...) Ritiene irrinunciabile stabilire un catalogo degli atti giuridici e degli altri strumenti di intervento dell'Unione grazie ad una riformulazione dell'articolo 249 del trattato e un elenco esaustivo da inserire in un articolo specifico del trattato. (...) Ribadisce le sue precedenti dichiarazioni secondo le quali in questo contesto è essenziale la revisione dell'articolo 202 del trattato ed invita la Convenzione a raccomandare l'introduzione della procedura di codecisione per il suddetto articolo, allo scopo di definire quali nuove procedure si applicheranno per l'uso delle competenze di attuazione a livello dell'esecutivo».

Quadro generale delle competenze

Il Parlamento propone «di distinguere tre tipi di competenze: la competenza di principio degli Stati, le competenze proprie attribuite all'Unione, le competenze comuni, nella consapevolezza che, d'altra parte, alcune azioni possono essere meramente e semplicemente proibite ('competenze negative'); ritiene che, nell'ambito delle sue competenze, l'Unione debba disporre di flessibilità nelle sue modalità di azione, in funzione del grado di necessità dell'intervento comunitario:

norma giuridica, raccomandazione, aiuto finanziario ecc».

La competenza di principio degli Stati

Il Parlamento «ritiene che non sia necessario redigere un elenco delle competenze esclusive degli Stati membri, ma che sia preferibile ricorrere al principio di presunzione di competenza dello Stato quando il testo costituzionale non disponga diversamente».

Competenze proprie dell'Unione

Il Parlamento ritiene «che, nei settori in cui la competenza principale spetta all'Unione, gli Stati membri possano intervenire solo alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla stessa; ritiene che le competenze proprie dell'Unione debbano rimanere poco numerose e riguardare, come avviene attualmente, la politica doganale, le relazioni economiche esterne, il mercato interno, comprese le 'quattro libertà' e i servizi finanziari, la politica della concorrenza, le politiche strutturali e di coesione, gli accordi di associazione, nonché per l'area euro, la politica monetaria; auspica tuttavia che vi si aggiunga: la definizione e la conduzione della politica estera e di difesa comuni, il fondamento giuridico dello spazio comune di libertà e sicurezza nonché il finanziamento del bilancio dell'Unione».

Competenze comuni

Il Parlamento «ritiene che le competenze comuni riguardino tre tipi di settori: quelli in cui l'Unione fissa le regole generali, quelli in cui interviene solo in modo complementare e quelli in cui coordina le politiche nazionali; ritiene che quando le competenze sono comuni l'Unione debba fissare le regole generali in due categorie di materie:

- quelle che costituiscono le politiche complementari o di accompagnamento dello spazio unico: tutela dei consumatori, agricoltura, pesca, trasporti, reti transeuropee, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, energia, politica sociale ed occupazionale, politica di immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone, promozione della parità tra uomini e donne, associazione dei paesi e terri-

tori d'oltremare, cooperazione allo sviluppo e fiscalità legata al mercato unico;

- quelle relative all'attuazione della politica estera così come della politica di difesa e sicurezza, interna ed esterna, nella loro dimensione transnazionale»;

Il Parlamento ritiene inoltre «che, in questo settore di competenze, la norma comunitaria sia giustificata qualora sia in gioco un interesse europeo; essa deve allora fissare gli orientamenti, i principi generali e gli obiettivi, compresi, ove necessario, regole comuni e standard minimi; ritiene che la norma comunitaria debba mirare all'uniformità esclusivamente laddove rischierebbero di essere seriamente compromesse la parità dei diritti o la concorrenza; ritiene d'altro canto che, in questi settori, gli Stati debbano mantenere la capacità di legiferare quando l'Unione non abbia ancora esercitato le sue prerogative; ritiene che, per altre materie, l'Unione possa agire unicamente per completare l'azione degli Stati membri, che mantengono pertanto la competenza di diritto comune; ciò riguarda già l'istruzione, la formazione, la gioventù, la protezione civile, la cultura, i mezzi d'informazione, lo sport, la sanità, l'industria e il turismo, cui devono essere aggiunti i contratti civili e commerciali; ritiene che l'Unione abbia anche dei poteri e talvolta dei doveri giuridici in materia di coordinamento di politiche che rimangono fondamentalmente di competenza nazionale; fra queste figurano il coordinamento obbligatorio delle politiche di bilancio e fiscali nel quadro dell'unione economica e monetaria, nonché quello delle politiche dell'occupazione per realizzare meglio le finalità dell'Unione».

Il Parlamento ritiene anche «necessario rafforzare i principi di sussidiarietà e proporzionalità; a questo fine, propone che un membro della Commissione sia incaricato di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà per tutti i testi da essa proposti; conferma le raccomandazioni formulate nella propria risoluzione del 7 febbraio 2002 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali».

Il futuro sviluppo del sistema

Il Parlamento ritiene «indispensabile prevedere una clausola evolutiva per evitare di fissare in modo rigido il sistema di ripartizione delle competenze; a tal proposito, ritiene utile mantenere un meccanismo, paragonabile all'attuale articolo 308 del Tce, che sarebbe applicato soltanto in via eccezionale, e che funzioni nei due sensi, permettendo di riassegnare competenze agli Stati membri qualora non vi fosse più bisogno di un intervento comunitario; auspica che il Parlamento partecipi alla decisione».

Il ruolo degli enti territoriali

Il Parlamento «ritiene che l'organizzazione territoriale interna e la ripartizione delle competenze all'interno di ogni Stato membro competano esclusivamente all'ambito di decisione nazionale; allo stesso tempo, constata il ruolo crescente che le regioni e, talvolta, altri enti territoriali, svolgono ormai nella messa in atto delle politiche dell'Unione, in particolare laddove esistono regioni dotate di competenze legislative; intende inserire nel proprio regolamento le disposizioni necessarie a consentire ad una rappresentanza dei parlamenti regionali aventi capacità legislativa di partecipare regolarmente ai lavori della commissione competente in materia di affari regionali, ispirandosi ad una prassi già sperimentata con buoni risultati».

Le garanzie giurisdizionali

Il Parlamento ritiene che «la Corte di giustizia sia, per vari aspetti, la Corte costituzionale dell'Unione; propone di istituire a tal fine presso la Corte di giustizia una sezione per le questioni relative alla Costituzione, alle competenze e ai diritti fondamentali; propone l'istituzione di una via di ricorso supplementare, preventiva all'entrata in vigore di una norma e in grado di sospenderne l'applicazione; tale ricorso avrebbe le seguenti caratteristiche:

- potrebbe essere presentato dalla Commissione, o da una minoranza significativa del Consiglio o del Parlamento;
- la procedura dovrebbe essere avviata entro un mese dall'adozione della

- norma e la Corte sarebbe tenuta anch'essa a pronunciarsi entro il termine di un mese;
- il solo motivo per il quale potrebbe essere avviata questa procedura d'urgenza sarebbe un conflitto di competenze sul mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

La tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea (17 dicembre 2002)

In questa risoluzione il Parlamento europeo «raccomanda l'adozione di una tipologia profondamente rinnovata degli atti dell'Unione fondata sui tre seguenti principi:

- un principio di semplificazione, che presuppone l'eliminazione della dualità degli strumenti giuridici previsti dai trattati Ue e Ce, grazie all'introduzione di un regime giuridico unico fondato sulla sostituzione degli strumenti specifici attualmente in vigore ai titoli V e VI del trattato Ue con strumenti comunitari, giacché le procedure comunitarie quali il diritto d'iniziativa della Commissione, l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata, la codecisione e il controllo della Corte di giustizia sono le uniche in grado di offrire tutte le garanzie necessarie di efficacia, democrazia e certezza del diritto;
- un principio di specializzazione fondato sulla regola 'una norma, una procedura, un nome', ciò che presuppone l'introduzione di una classificazione basata sulla funzione - costituzionale, legislativa e regolamentare d'applicazione - degli atti dell'Unione e l'introduzione di una correlazione rigorosa tra contenuto normativo, procedura di adozione e designazione degli atti in ciascuna di queste tre categorie funzionali;
- un principio di democratizzazione, che presuppone che la riforma della nomenclatura giuridica non avvenga a diritto costante ma si traduca in progressi democratici significativi, laddove il potere deliberante degli eletti a suffragio universale deve essere sistematicamente rafforzato, in base a procedure adeguate, tanto per l'elaborazione degli

atti costituzionali e legislativi, fra cui gli atti di bilancio, che per il controllo degli atti regolamentari adottati su abilitazione dell'autorità legislativa; tale principio porta in particolare ad escludere che un atto legislativo, di bilancio o regolamentare possa essere adottato nel quadro di una procedura che non rispetti la parità tra i due rami dell'autorità legislativa che sono il Consiglio e il Parlamento».

Il blocco costituzionale

Il Parlamento propone inoltre che «il blocco costituzionale sia costituito da un solo atto diviso in due parti: la parte A, la Costituzione, dovrebbe determinare i diritti fondamentali, gli obiettivi e i principi dell'Unione, le competenze che le sono attribuite, le istituzioni e le procedure che ne disciplinano l'azione; essa integra la Carta dei diritti fondamentali; la parte B dovrebbe comprendere l'insieme delle disposizioni attualmente figuranti nei trattati e che non sarebbero né inserite nella parte costituzionale né rese caduche; si tratta in particolare delle disposizioni relative ai principi che disciplinano le politiche settoriali dell'Unione».

Il blocco legislativo

Il Parlamento propone che «il blocco legislativo sia costituito da tutti gli atti legislativi adottati in codecisione dai due rami della 'autorità legislativa' che sono il Parlamento europeo e il Consiglio, con decisione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione; tali atti rientrano nelle seguenti categorie:

- la legge: è obbligatoria in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile;
- la legge quadro che vincola gli Stati membri per quanto riguarda i risultati da raggiungere, ma lascia agli organi nazionali la competenza per quanto riguarda gli strumenti per raggiungere tali obiettivi;
- la legge organica che adotta le disposizioni necessarie per il buon funzionamento delle istituzioni ma che richiedono una flessibilità di adozione incompatibile con la procedura costituzionale;
- le leggi finanziarie».

Il Parlamento propone che i vari tipi di atti legislativi siano adotta-

ti in codecisione.

Il blocco regolamentare

Il Parlamento ritiene che «il potere regolamentare abbia la funzione di assicurare l'applicazione degli atti legislativi; ritiene, in tale ottica, che esso debba spettare alla Commissione e, nel quadro delle rispettive competenze territoriali, agli Stati membri; ritiene tuttavia che l'autorità legislativa, costituita dal Consiglio e dal Parlamento, debba poter delegare a un'agenzia specializzata o a un organismo di autoregolamentazione il compito di determinare talune misure tecniche di applicazione delle leggi».

Gli atti normativi rientranti nel titolo VI del trattato Ue

Il Parlamento propone «che tutti gli atti giuridicamente vincolanti previsti all'articolo 34 del trattato Ue vengano rimossi e sostituiti da atti legislativi; constata che talune materie particolarmente sensibili, in particolare le questioni di carattere penale che formano attualmente oggetto di disposizioni adottate sotto forma di convenzioni, possono giustificare, nel rispetto del principio di codecisione, l'introduzione di alcune specificità procedurali per quanto riguarda, ad esempio, il diritto d'iniziativa o le maggioranze richieste per la sua adozione».

Gli accordi internazionali

Il Parlamento «ritiene che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione concernenti:

- la costituzione di un'associazione con uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali;
- la creazione di un quadro istituzionale specifico mediante l'organizzazione di procedure di cooperazione;
- la politica commerciale comune;
- materie soggette alla procedura di codecisione legislativa o di bilancio; debbano essere adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, previo parere conforme del Parlamento europeo; i negoziati sono condotti dalla Commissione sulla base di un mandato conferitole dal

Consiglio previa consultazione del Parlamento».

Gli accordi tra le parti sociali previsti all'articolo 139 del trattato CE

Il Parlamento «ritiene che gli accordi previsti all'articolo 139 del trattato debbano essere omologati dalla Commissione su richiesta delle parti sociali; ritiene, tuttavia, che l'omologazione non possa intervenire qualora i due rami dell'autorità legislativa, il Parlamento europeo e il Consiglio con decisione a maggioranza qualificata, vi si oppongano».

Il coordinamento delle politiche nazionali

Il Parlamento, infine, «reputa indispensabile razionalizzare e strutturare le procedure relative alle azioni di coordinamento delle politiche nazionali previste nei trattati. Propone, soprattutto nei casi in cui la competenza di coordinamento spetta all'Unione:

- che gli interventi a carattere vincolante assumano la forma di una legge quadro;
- che gli interventi a carattere non vincolante in ambiti di competenza degli Stati membri vengano adottati dai due rami dell'autorità legislativa sotto forma di "raccomandazione dell'autorità legislativa"».

Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea

(14 gennaio 2003)

In vista dell'avvicinamento dell'Unione europea ai suoi cittadini, il Parlamento europeo ritiene che «l'Unione debba formulare nuovi metodi partecipativi che riconoscano il ruolo chiave delle collettività regionali e locali, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, cosa che rafforzerà certamente l'adesione dei suoi cittadini allo sviluppo del progetto d'integrazione europea».

Il Parlamento europeo chiede pertanto che «le disposizioni pertinenti della Costituzione europea riconoscano il ruolo delle regioni, delle province, dei comuni e di ogni altra organizzazione territoriale

che forma gli Stati membri nell'impegno volto a conseguire gli obiettivi dell'Unione europea; chiede che la Costituzione europea definisca con precisione l'esercizio, l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà; chiede altresì che, nei casi in cui il recepimento delle direttive negli ordinamenti nazionali sia di competenza delle regioni, esse possano fruire, in materia di scelta delle metodologie, della stessa flessibilità riservata alle autorità nazionali, ove competenti; chiede inoltre con forza agli Stati membri di rafforzare meccanismi interni di partecipazione delle regioni e delle collettività territoriali, in particolare quelle dotate di poteri legislativi, all'insieme del processo in base al quale si forma la volontà dello Stato nel campo degli affari europei che rivestano per esse un interesse specifico».

Rappresentanza partecipativa

Il Parlamento europeo «sostiene l'appello del Comitato delle regioni affinché un nuovo quadro costituzionale dell'Unione europea incorpori la Carta europea dell'autogoverno locale come parte dell'acquis comunitario, allo scopo di costruire un'Unione basata su principi di democrazia e trasparenza e su metodi di dialogo e cooperazione; invita la Commissione ad associare pienamente e costantemente alla preparazione degli atti legislativi e all'elaborazione delle politiche comunitarie coloro che sono chiamati ad applicarle, restando da determinare nell'ambito nazionale le modalità di associazione delle collettività regionali e locali a questo lavoro preparatorio». Il Parlamento riafferma inoltre «il proprio sostegno al concetto del Libro bianco 'Governance europea' della Commissione, in base al quale le regioni e i comuni svolgono il ruolo di mediatori tra il cittadino e le istituzioni comunitarie; auspica che, accanto alla consultazione diretta degli interessi regionali e comunali, si proceda in primo luogo all'ascolto del Comitato delle regioni o delle associazioni europee più rappresentative per la difesa degli interessi regionali, urbani e locali; invita quindi la Commissione a dar seguito alle proposte di principio avanzate in tal senso nel Libro bianco sulla governance; accoglie con favore la presentazione di proposte da parte della Commissione in merito alla pos-

sibilità di 'contratti tripartiti' tra l'Unione, gli Stati membri e le collettività territoriali designate da questi ultimi e intende analizzarle in modo approfondito soprattutto sotto il profilo delle prerogative di questo Parlamento; propone una cooperazione rafforzata fra le assemblee regionali e il Parlamento europeo, in particolare nell'ambito della sua commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo».

Accesso alla Corte di giustizia

Il Parlamento europeo «chiede alla Convenzione di garantire che le regioni e altre entità territoriali, alla luce del principio della sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di giustizia sotto l'autorità dello Stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale; ricorda che, in ogni caso, la determinazione delle rispettive competenze degli Stati membri e delle regioni nei casi concreti spetta esclusivamente alle Corti costituzionali o ad altri organi previsti a tal fine dalle norme costituzionali degli Stati membri». Il Parlamento propone infine «di aprire al Comitato delle regioni il diritto di adire la Corte di giustizia in caso di presunta violazione del principio di sussidiarietà o per difendere le proprie prerogative».

Cooperazione transfrontaliera

La risoluzione rammenta inoltre «che la cooperazione transfrontaliera è un compito europeo e un obiettivo politico dell'Unione europea; invita la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri e i poteri regionali e locali, a incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a tutti i livelli e anzitutto fra regioni limitrofe; invita la Commissione a elaborare un progetto di statuto che agevoli la realizzazione di questa cooperazione transfrontaliera».

Le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco - parte riguardante il Progetto di Trattato costituzionale e la prossima Conferenza intergovernativa (3 luglio 2003)

Il Parlamento europeo,

- viste le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003

Convenzione europea/Cig

- 1) si compiace delle conclusioni del Consiglio europeo e della sua decisione sul progetto di trattato costituzionale, e ritiene che esso debba costituire l'unica base per i lavori della Cig; ritiene che il metodo della Convenzione si sia quindi dimostrato efficace nel rafforzare la democrazia e la trasparenza;
- 2) mette in guardia dal «disfare le maglie essenziali» del pacchetto messo a punto dalla Convenzione (i cui membri erano per la maggior parte parlamentari);
- 3) ricorda che la Convenzione non ha ancora raggiunto il consenso né sulla parte III né sulla parte IV; sottolinea l'importanza della revisione della parte III al fine di realizzare molte riforme procedurali e politiche conformemente alla parte I, soprattutto in vista di estendere la votazione a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e la codecisione del Parlamento; sottolinea la necessità di modificare la parte IV al fine di garantire l'entrata in vigore e la futura revisione della Costituzione;
- 4) invita la Presidenza italiana a convocare ad un alto livello politico e quanto più rapidamente possibile la Conferenza intergovernativa (che vedrà una partecipazione piena e paritaria dei paesi aderenti), in modo che questa possa concludere i suoi lavori entro la fine del 2003;
- 5) ricorda che è ormai prassi stabilita che la Commissione e il Parlamento partecipino alle Conferenze intergovernative; il Parlamento invia deputati quali suoi rappresentanti alla Cig e il Presidente del Parlamento partecipa a riunioni tenute a livello di ministri degli

esteri e di Capi di governo;

- 6) sottolinea l'importanza di trasferire nell'ambito della Cig lo spirito più aperto, pluralista e consensuale della Convenzione e che i membri della Convenzione siano tenuti informati dalla Presidenza; chiede che si riferisca sull'avanzamento dei lavori della Cig da una parte dinanzi alla tornata mensile plenaria del Parlamento europeo e, dall'altra, dinanzi alla Commissione per gli affari costituzionali, se possibile alla presenza dei rappresentanti dei parlamenti nazionali.

3.2 Comunicazioni della Commissione europea alla Convenzione (estratti)

Un progetto per l'Unione europea

(22 maggio 2002)

Tre sono, secondo la Commissione, le questioni fondamentali sulle quali i cittadini attendono una risposta dall'Europa:

- 1) «come affermare un modello di sviluppo solidale e sostenibile e costruire, attorno alla moneta unica, un polo economico e sociale organizzato e credibile?»
- 2) «come costruire un vero spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia?»
- 3) «come garantire l'efficacia della politica esterna europea, attraverso le sue componenti commerciale, diplomatica e militare, attraverso l'assistenza finanziaria e l'aiuto allo sviluppo?»

- 1) L'Unione deve consolidare il suo modello di sviluppo economico e sociale: prosperità e solidarietà.

In relazione a questo compito, «la Commissione propone di:

- portare avanti lo sviluppo delle politiche comuni;
- rinnovare le politiche comuni, decentrarne l'attuazione e generalizzare l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata;
- rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e garantire

l'unità della rappresentanza esterna della zona euro».

2) L'Unione deve sviluppare il suo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

In relazione a questo compito, «la Commissione propone:

- di concretare il contenuto giuridico della cittadinanza europea;
- di intensificare l'azione collettiva in particolare nei seguenti settori: controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; definizione delle condizioni generali del diritto d'asilo e dello statuto degli immigranti; lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo garantendo un coordinamento efficace tra le attività di Eurojust e di Europol; cooperazione giudiziaria civile e penale quando lo giustifichino attività transfrontaliere;
- di completare le disposizioni del trattato riguardanti la tutela degli interessi finanziari della Comunità creando una funzione di procuratore europeo indipendente;
- di definire meglio nel trattato gli obiettivi prioritari dell'Unione, avendo cura di sviluppare la nozione di cittadinanza europea e garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti nella «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione»;
- di individuare gli strumenti da mobilitare per l'attuazione di questi obiettivi comuni, precisando il grado necessario di armonizzazione delle legislazioni, e definire procedure decisionali efficaci e rapide»

3) L'Unione deve esercitare le responsabilità di una potenza mondiale. In relazione a questo compito, «la Commissione propone secondo modalità ed un calendario da definire:

- di attribuire all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune una capacità di coordinamento globale dell'iniziativa politica e un ruolo direttivo nella gestione delle crisi;
- di fondere le funzioni di Alto Rappresentante e di Commissario alle relazioni esterne e definire le condizioni dell'integrazione dell'Alto Rappresentante nella Commissione;
- di dotare la politica estera dei mezzi necessari: bilancio, procedure adeguate, rete di delegazioni esterne;

- di proscrivere il ricorso all'unanimità e rendere possibili decisioni a maggioranza, fatte salve le disposizioni particolari eventualmente applicabili in materia di sicurezza e di difesa;
- di garantire, inizialmente, la coerenza e, successivamente, l'unicità della rappresentanza degli interessi collettivi, da parte dell'Alto Rappresentante/commissario alle relazioni esterne».

Al fine di adempiere ai tre compiti menzionati, la Commissione ritiene che «occorra riconsiderare l'architettura istituzionale e chiarire il modo in cui l'Unione europea esercita le sue competenze», oltre a semplificare i trattati.

A tal fine, «la Commissione propone di:

- fondere l'Unione europea e le Comunità e di conferire all'Unione europea una personalità giuridica;
- definire il ruolo delle istituzioni e le procedure decisionali applicabili in funzione della natura dell'azione prevista;
- procedere ad un riesame critico delle deroghe accordate ad alcuni Stati membri;
- iniziare su queste basi un lavoro approfondito di semplificazione dei trattati;
- elaborare un trattato costituzionale fondato sulla Carta dei diritti fondamentali, che riprenda le disposizioni essenziali dei trattati; e di prevedere per le altre disposizioni procedure di revisione distinte;
- esaminare le modalità di adozione e le condizioni di entrata in vigore del trattato costituzionale».

Bisognerebbe inoltre «chiarire il modo in cui l'Unione esercita ed attua le sue competenze». A questo proposito, «la Commissione propone di:

- inserire nel futuro trattato costituzionale i principi fondamentali che inquadrano l'azione dell'Unione;
- razionalizzare il ricorso ai vari strumenti di azione dell'Unione, dall'armonizzazione al coordinamento, in funzione del grado di intensità auspicato;

- distinguere ciò che rientra nelle norme legislative e ciò che rientra in quelle di applicazione e di applicare la procedura di codecisione all'adozione di tutti i testi di natura legislativa;
- affidare l'adozione delle misure di esecuzione alla Commissione, alle condizioni previste dalla normativa e sotto il controllo del legislatore».

Infine, la Commissione propone di «fare rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità» e, più precisamente:

- «di esaminare i mezzi per evitare che la trasposizione e l'applicazione delle norme europee da parte delle amministrazioni nazionali diano luogo ad un eccesso di regolamentazione da parte di queste ultime;
- di organizzare un controllo esterno, di natura costituzionale, del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

Per l'Unione europea pace, libertà e solidarietà - Comunicazione della Commissione in tema di architettura istituzionale

(5 dicembre 2002)

Secondo la Commissione europea, sono tre i «compiti fondamentali per l'Unione di domani: il consolidamento del suo modello di sviluppo economico e sociale che garantisce ai cittadini prosperità e solidarietà; lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che darà pieno significato al concetto di cittadinanza europea; ed infine l'esercizio da parte dell'Unione delle responsabilità proprie di una potenza mondiale». Al fine di realizzare questi compiti, «la Commissione propone di semplificare le modalità d'azione dell'Unione e di riformare le istituzioni nel rispetto dell'attuale equilibrio istituzionale». In particolare, «le modifiche proposte non dovrebbero sconvolgere l'equilibrio istituzionale attuale».

1. Semplificare le modalità d'azione dell'Unione

Innanzitutto, «la Commissione raccomanda una programmazione interistituzionale dei lavori dell'Unione». La Commissione propone

inoltre la semplificazione dell'esercizio della funzione legislativa «sulla base dei tre principi fondamentali del metodo comunitario: diritto d'iniziativa esclusivo della Commissione, codecisione del Parlamento europeo e voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio».

La Commissione ritiene necessaria l'introduzione di «una gerarchia degli atti normativi» che consenta «di distinguere tra norme legislative e norme di esecuzione della legge». Le prime comprenderebbero le leggi organiche, fra le quali dovrebbe rientrare la decisione sulle risorse proprie dell'Unione, e le leggi adottate con procedura di codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Le seconde comprenderebbero i regolamenti di esecuzione adottati dalla Commissione per le norme di esecuzione delle leggi.

Al fine di chiarire «i rispettivi ruoli delle istituzioni», «le competenze di esecuzione della legislazione europea» dovrebbero essere «affidate esclusivamente alla Commissione», il cui diritto di iniziativa dovrebbe essere generalizzato.

In relazione alle politiche economiche, la Commissione suggerisce di «trasformare le raccomandazioni in proposte per gli indirizzi di massima di politica economica e per gli avvertimenti previsti per garantire il rispetto del Patto di stabilità o degli indirizzi di massima». Inoltre, la Commissione dovrebbe assicurare la rappresentanza esterna della zona euro.

Circa la cooperazione amministrativa in materia di polizia, la Commissione ritiene che la legislazione in questo settore «dovrebbe essere adottata secondo la procedura di codecisione, con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata».

Nel campo dell'azione esterna, la Commissione raccomanda «la fusione, secondo modalità specifiche e un calendario da concordare, delle funzioni di Alto Rappresentante e di Commissario alle relazioni esterne». Inoltre, «la Commissione propone di istituire la figura del Segretario dell'Unione, ovvero di un Vicepresidente della Commissione titolare di uno status particolare. Il Segretario dell'Unione dovrà essere nominato di comune accordo dal Consiglio europeo e dal Presidente designato della Commissione. Sarà personalmente responsabile sia di

fronte al Consiglio europeo sia di fronte al Presidente della Commissione.» Inoltre, «il Segretario dell'Unione rappresenterà l'Unione presso i terzi per la conduzione delle azioni di politica estera e sarà responsabile dell'attuazione delle decisioni comuni».

Tra i compiti della Commissione vi è anche quello di «vigilare sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione». A questo scopo, «i meccanismi previsti dal Trattato dovranno essere rafforzati con l'allargamento ed al fine di garantire il normale funzionamento del mercato interno».

Un'altra questione che la Commissione propone di riesaminare è quella relativa al finanziamento dell'Unione. Si dovranno mantenere i criteri di «equità, equilibrio tra entrate e spese, semplicità». Al contempo, si «dovrà ampliare la capacità dell'Unione di definire la modalità del suo finanziamento». Inoltre, «le prospettive finanziarie pluriennali, attualmente oggetto di un accordo interistituzionale, dovrebbero essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione». Le procedure per l'adozione della decisione sulle risorse proprie e per l'adozione del bilancio annuale dovrebbero essere razionalizzate: «la Commissione raccomanda l'adozione della decisione sulle risorse proprie mediante una legge organica, per la quale sono richieste maggioranze rafforzate al Parlamento europeo e al Consiglio». Quanto al bilancio, esso «verrebbe adottato, sulla base di un progetto della Commissione, dal Parlamento europeo e dal Consiglio con una procedura ispirata alla procedura di codecisione».

2. Riformare le istituzioni

Sul versante della riforma istituzionale, la Commissione propone innanzitutto che «la funzione legislativa del Parlamento europeo deve essere confermata attraverso l'impiego generalizzato della procedura di codecisione». La Commissione auspica, per quanto riguarda il futuro, «l'elezione di un certo numero di parlamentari europei sulla base di liste europee presentate in tutta l'Unione a tutti gli elettori europei».

Il Consiglio dovrebbe votare sempre con il sistema della doppia maggioranza semplice, ossia con la maggioranza dei Paesi membri e

della popolazione dell'Unione. In taluni casi particolari, si potrebbe prevedere il voto «a maggioranza rafforzata, ovvero il voto favorevole di tre quarti dei governi, rappresentanti i due terzi della popolazione complessiva dell'Unione».

«La Commissione raccomanda di mantenere la rotazione semestrale della presidenza del Consiglio europeo e del Consiglio affari generali, ed anche della presidenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti». La presidenza delle altre formazioni del Consiglio, incluso il Consiglio Relazioni Esterne, invece, «potrebbe essere esercitata da un membro del Consiglio eletto dai suoi omologhi per un periodo di un anno».

La Commissione riafferma di «essere responsabile della definizione dell'interesse generale dell'Unione » e di trarre la propria legittimità democratica al tempo stesso dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. Per tale motivo, «la Commissione raccomanda di conferire uguali diritti al Consiglio europeo e al Parlamento europeo sia per la nomina sia per il controllo dell'azione della Commissione». Il Presidente della Commissione dovrebbe essere nominato dal Parlamento europeo ed approvato successivamente dal Consiglio europeo. Quest'ultimo, d'accordo con il Presidente della Commissione, dovrebbe nominare il Segretario dell'Unione. La designazione degli altri membri della Commissione verrebbe effettuata dal Consiglio, che si pronuncia a maggioranza qualificata, di comune accordo con il Presidente della Commissione. In accordo con le disposizioni decise a Nizza, «la Commissione sarà composta di un commissario per Stato membro fino alla designazione del primo collegio successivo all'adozione del ventisettesimo Stato membro. La Commissione sarà allora composta di un numero di commissari inferiore al numero degli Stati membri, scelti sulla base di una rotazione paritaria tra Stati membri». Al fine di garantire una maggiore efficacia al lavoro della Commissione, «sarà tuttavia necessaria una strutturazione del collegio incentrata sulle funzioni principali dell'Unione».

Circa i rapporti tra le istituzioni dell'Unione ed i parlamenti nazionali, «la Commissione potrà trasmettere direttamente ai parlamenti na-

zionali le sue proposte legislative, i documenti di consultazione e i documenti di programmazione strategica». La Commissione, inoltre, «ritiene auspicabile che i parlamenti nazionali svolgano un ruolo nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, senza pronunciarsi sull'opportunità delle proposte» e che esprimano «il loro punto di vista in merito alle modalità del finanziamento dell'Unione europea».

3. *Ristrutturare i trattati*

Quanto al nuovo trattato costituzionale, esso dovrebbe sostituire i trattati esistenti, ma questo dovrebbe avvenire senza «rimettere in discussione il contenuto delle politiche dell'Unione».

Infine, con riferimento alla procedura di ratifica del nuovo trattato costituzionale, la Costituzione mette in guardia contro il «rischio» che «alcuni Stati membri non possano procedere alla ratifica del testo e che un solo Stato membro blocchi l'intero processo».

3.3 *Contributi del Comitato delle Regioni (estratti)*

La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Ue nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004
(14 novembre 2001)

Nella risoluzione il Comitato delle Regioni si dichiara favorevole rispetto «alla creazione di una convenzione incaricata della gestione procedurale e del coordinamento della fase preparatoria della prossima Conferenza intergovernativa».

Il Comitato «appoggia il mandato conferito dal Consiglio europeo di Nizza, in base al quale il dibattito della prossima Conferenza intergovernativa dovrà vertere sui seguenti punti:

- come realizzare una più precisa ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri in conformità del principio di sussidiarietà e come controllarne il rispetto;
- lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione proclamata

a Nizza conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia;

- una semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e comprensibili, senza modificarne il contenuto;
- il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea»;

Il Comitato riterrebbe tuttavia opportuno ampliare i quattro punti di cui sopra collocandoli nell'ambito di problematiche più vaste. Evidenzia pertanto i seguenti obiettivi della Cig del 2004:

- «sulla base dello sviluppo del progetto europeo occorre individuare e chiarire le politiche da attuare per portarlo a buon fine;
- garantire la prossimità ai cittadini in virtù della quale il principio di sussidiarietà deve fungere da parametro per la nuova definizione dei compiti dell'Unione europea»;
- «un rafforzamento della capacità di azione comunitaria nel settore della politica estera e di sicurezza;
- rafforzare il principio democratico nell'Unione europea;
- un'attribuzione chiara della responsabilità politica, ad esempio tramite una revisione delle competenze dell'Unione europea nei Trattati. A questo proposito non vanno considerate un tabù né l'attribuzione di ulteriori competenze né la restituzione di competenze;
- garantire la trasparenza del processo decisionale dell'Unione europea a livello degli organi legislativi dell'Ue con un'adeguata partecipazione dell'opinione pubblica;
- il mantenimento, nell'applicazione del coordinamento aperto e della procedura dei comitati, delle competenze nazionali, regionali e locali tutelate dal principio di sussidiarietà in virtù del Trattato».

Il Comitato delle Regioni chiede inoltre che «vengano riconosciuti la legittimità istituzionale del Comitato delle regioni, il suo particolare status di rappresentante degli attori locali e regionali e il suo ruolo politico nel dibattito sul futuro dell'Unione e che pertanto gli sia accordato esplicitamente il diritto di partecipare come membro a pieno titolo ai lavori della Convenzione incaricata di preparare la Conferenza intergovernativa del 2004 (...)». Il Comitato:

- «reputa necessario riconoscere al Comitato delle Regioni lo status di

- organo e d'istituzione conferirgli il diritto di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee per difendere i propri diritti, nonché in caso di violazione del principio di sussidiarietà;
- chiede che la Commissione europea e il Consiglio siano tenuti a spiegare in che modo hanno tenuto conto dei pareri del Comitato delle regioni o per quale motivo non li hanno presi in considerazione;
 - insiste affinché il Comitato delle Regioni come tale sia abilitato a presentare interrogazioni scritte e orali alla Commissione europea;
 - ritiene che le regioni e i comuni debbano essere integrati maggiormente nel processo decisionale a livello europeo nel quadro delle delegazioni nazionali del Consiglio».

Memorandum sulla partecipazione del Comitato delle Regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione

(3 ottobre 2001)

Il Comitato delle Regioni «ritiene irrinunciabile l'adeguata partecipazione al dibattito strutturato delle istituzioni dell'Unione, di tutti i governi e di tutti i parlamenti degli Stati membri e dei rappresentanti dei paesi candidati all'adesione, prende atto con sommo interesse della proposta avanzata da più parti di far preparare la futura agenda europea da una Convenzione e chiede di partecipare formalmente a tale processo».

La partecipazione a pieno titolo del Comitato delle Regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione è «necessaria per le seguenti ragioni:

- 1) le future riforme riguardano direttamente il livello locale e regionale;
- 2) il Comitato rappresenta il livello regionale e locale in tutta la sua molteplicità;
- 3) il Comitato delle Regioni consolida la legittimazione democratica dell'organo incaricato della preparazione;
- 4) il Comitato può accrescere la trasparenza dei lavori e
- 5) grazie alla sua esperienza, il Comitato può fornire un contributo so-

stanziale al dibattito».

Il Comitato ricorda inoltre che «in virtù del principio di sussidiarietà, in tutti settori in cui non sono state conferite competenze esclusive al livello comunitario, il potere di azione deve essere demandato in primo luogo agli altri livelli, vale a dire a quello degli Stati membri e, quindi, delle loro regioni ed enti locali. Tale principio è sancito in modo vincolante dal Trattato e impegna tutte le istituzioni europee - Consiglio, Commissione e Parlamento. Stando alle esperienze *in loco* delle regioni e delle autorità locali, negli anni scorsi il principio di sussidiarietà non è stato applicato e rispettato in misura sufficiente».

Per il Comitato, infine, «la partecipazione a pieno titolo di rappresentanti delle regioni e degli enti locali» ai lavori di preparazione della prossima Cig nonché a tutti gli altri contesti politici, «può accrescere la trasparenza dei lavori in quanto, *in loco*, essi hanno un contatto diretto e permanente con i cittadini. I rappresentanti del Comitato possono portare il dibattito nei comuni, nelle città e nelle regioni. Con la partecipazione a pieno titolo, il Comitato delle regioni si impegna a fornire un contributo incisivo all'informazione e al coinvolgimento dei cittadini *in loco*; in modo particolare le sue delegazioni nazionali si assumeranno una responsabilità in tal senso. Inoltre garantirà una partecipazione attiva delle regioni e degli enti locali dei paesi candidati».

Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea (8 luglio 2002)

Nel suo contributo alla Convenzione europea il Comitato delle Regioni (CdR) «auspica che il processo di riforma dell'Unione europea contribuisca ad un maggior avvicinamento tra istituzioni europee e cittadini nonché ad una maggiore adesione dei cittadini al progetto europeo. Il CdR spera che da questo processo risulti per i cittadini europei la totale compatibilità tra una forte appartenenza all'Unione europea e il mantenimento delle identità nazionali e delle diversità regionali e locali».

Il CdR ribadisce inoltre «la propria legittimità esclusiva in quanto interlocutore istituzionale delle amministrazioni locali e regionali nel quadro dell'Unione e respinge ogni tentativo di sostituirlo con strutture differenti che non rappresentano la totalità delle amministrazioni territoriali. Per rafforzare la propria capacità di contatto con i cittadini e di reazione, anche il Comitato ha avviato misure di cooperazione con le associazioni europee rappresentative delle amministrazioni locali e regionali, di cui il Comitato valuta molto positivamente il contributo al dibattito europeo».

Il CdR è convinto che «la democrazia europea possa funzionare adeguatamente soltanto se il nuovo quadro giuridico dell'Unione e le procedure decisionali diventeranno più trasparenti per i cittadini e più facili da applicare. Occorrerebbe quindi individuare chiaramente dove si situa la responsabilità politica e dove si esercita il controllo democratico. Il CdR condivide pertanto la distinzione operata dal Parlamento europeo tra competenze proprie o esclusive e competenze condivise e complementari dell'Unione e fa propria la constatazione che la maggior parte delle competenze sono condivise e che pertanto occorre articolare dei meccanismi di corresponsabilità».

Tra gli altri principi generali definiti dal CdR «relativamente alla delimitazione delle competenze figurano i seguenti:

- il CdR chiede di completare i principi di sussidiarietà e proporzionalità, così come sono formulati nei trattati, in maniera tale da garantire il rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali;
- il CdR sottolinea l'importanza del principio di proporzionalità, sul quale si fonda il meccanismo delle competenze condivise;
- il CdR ricorda che devono essere rispettati i principi vigenti nei vari Stati membri in materia di delimitazione delle responsabilità e delle competenze tra lo Stato e gli enti regionali e locali».

Il CdR sottolinea infine la «propria responsabilità nel processo decisionale politico, in virtù della propria identità di istituzione politica. In tal senso, il CdR deve presentare alla Convenzione europea le seguenti irrinunciabili richieste, che devono costituire il nucleo centrale di tutta la sua strategia:

- 1) riconoscimento dello status di istituzione;
- 2) legittimazione attiva dinanzi alla Corte di giustizia, per lo meno a difesa delle sue prerogative e del principio di sussidiarietà;
- 3) rafforzamento delle sue funzioni».

3.4 Risoluzioni del Comitato economico e sociale (estratti)

Risoluzione sul futuro dell'Europa

(17 settembre 2001)

Nell'opinione del Comitato economico e sociale (Ces), esiste «un problema di trasmissione», e «soprattutto un problema di partecipazione» dei cittadini al processo di costruzione europeo, che dovrebbe essere affrontato nel modo seguente:

- 1) le istituzioni e le procedure esistenti debbono divenire più trasparenti;
- 2) «i cittadini e le loro organizzazioni (la società civile organizzata) debbono poter riconoscere le proprie possibilità di partecipazione e prenderne atto in maniera efficace»;
- 3) «gli organi dell'Unione Europea debbono agire in maniera proattiva».

«Affinché il dialogo sul futuro dell'Unione Europea abbia un risultato positivo», il Ces chiede:

- «la modernizzazione dei metodi sinora utilizzati per la revisione dei trattati, istituendo un organo più o meno sull'esempio della Convenzione;
- l'integrazione del Ces in tale organo in quanto membro consulente permanente nel senso della sua funzione di rappresentanza così come aggiornata nel Trattato di Nizza».

Risoluzione destinata alla Convenzione europea

(19 settembre 2002)

«Da parte della Convenzione il Comitato economico e sociale si attende una nuova definizione dei fondamenti costituzionali dell'Unio-

ne Europea, la quale (i) sia caratterizzata da un equilibrio fra la diversità culturale e l'unità politica e (ii) consenta al modello europeo di società di svilupparsi valorizzando nel contempo le identità socioculturali».

Con riferimento alla democrazia partecipativa ed al dialogo civile e sociale, «Il Comitato economico e sociale ha un ruolo chiave da svolgere nell'organizzazione del dialogo civile, ed ha la vocazione di diventarne la sede».

Quanto alla *governance* economica e sociale, «il Comitato auspica un coordinamento delle politiche comunitarie che permetta di sfruttare meglio il potenziale di crescita e di occupazione insito nell'Unione, il ripristino del diritto propositivo della Commissione e la consultazione obbligatoria del Comitato nella procedura di elaborazione degli orientamenti di politica economica». Inoltre, «il Comitato chiede che fra gli obiettivi dell'Unione il trattato costituzionale menzioni esplicitamente il pieno impiego» ed il fatto che «la politica economica e monetaria deve contribuire alla realizzazione dell'obiettivo della crescita e della piena occupazione».

Secondo il Comitato economico e sociale, è necessario «l'inserimento nel trattato costituzionale sia di un riferimento specifico alla prestazione dei servizi d'interesse generale sia di una disposizione che consenta di far prevalere le finalità di carattere generale perseguite da tali servizi». Quanto al metodo di coordinamento aperto, esso dovrebbe disporre «di una base giuridica nel trattato costituzionale». Dovrebbe poi essere «messo a punto un nuovo sistema di finanziamento» dell'Unione.

Infine, Il Comitato economico e sociale ritiene che «il suo ruolo sarebbe rafforzato se il trattato costituzionale gli riconoscesse lo status di istituzione».

4. Contributi e documenti dei governi

Documento italo-spagnolo sui temi della Convenzione europea e della Conferenza intergovernativa

(28 novembre 2002)

Conclusioni sui temi della Convenzione europea e della Conferenza intergovernativa.

- 1) L'Italia e la Spagna ritengono che la «Convenzione» rappresenti una tappa fondamentale per l'avvenire del processo di integrazione europea. Essa è chiamata a realizzare una sintesi ambiziosa tra il compito storico dell'ampliamento e la trasformazione dei Trattati in un testo a valenza costituzionale che renda l'Unione più vicina e meglio comprensibile per i cittadini degli Stati membri.
- 2) Il Progetto preliminare di Trattato costituzionale, recentemente presentato dal Praesidium della Convenzione, rappresenta una ambiziosa e coerente base di discussione. Nel definirne i contenuti, Italia e Spagna ritengono che si debbano perseguire le seguenti priorità:
 - a) rafforzamento dell'equilibrio tra le Istituzioni europee e del ruolo della Commissione e del Parlamento europeo. Su tale base si dovranno introdurre innovazioni negli assetti istituzionali, in particolare approfondendo la riforma del Consiglio avviata a Siviglia ed adattando il sistema della Presidenza ad una Unione ampliata nonché prevedendo la elezione di un Presidente del Consiglio europeo che assicuri continuità e visibilità all'azione dell'Unione in specifiche aree quali la Pesc e la Pesd.
 - b) L'attribuzione della piena personalità giuridica internazionale all'Unione in sostituzione di quelle attualmente esistenti ed il superamento della struttura in pilastri stabilendo procedure specifiche laddove sia ritenuto necessario.
 - c) L'incorporazione della Carta dei Diritti nel Trattato con forza giuridica vincolante.
 - d) Un chiarimento del sistema di ripartizione delle competenze tra

- Unione e Stati membri preservandone il carattere funzionalista, onde conservare al processo di integrazione i necessari margini di dinamismo e flessibilità.
- e) La formalizzazione di meccanismi che garantiscano il rispetto del principio di sussidiarietà garantendo al contempo un adeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ed una intatta capacità decisionale dell'Unione.
 - f) Una ampia estensione del voto a maggioranza qualificata mantenendo il criterio del voto ponderato come riformato a Nizza. Nell'Unione ampliata, il voto a maggioranza qualificata dovrà essere gradualmente introdotto anche in ambito Pesc.
 - g) Una riforma e semplificazione degli strumenti (ad esempio «Leggi» e «Leggi-quadro») e delle procedure mantenendo un sufficiente grado di flessibilità per poter conseguire gli obiettivi dell'Unione.
 - h) Una profonda riforma delle disposizioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia volta, in particolare al rafforzamento del concetto di cittadinanza europea, ad una maggiore efficacia della cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso il potenziamento di Eurogol ed Eurojust e la accettazione del principio del mutuo riconoscimento delle sentenze.
- 3) L'Italia e la Spagna ritengono che la «Convenzione» debba presentare un testo completo di «Trattato costituzionale» al Consiglio europeo di Salonicco indicando i punti di consenso e le opzioni maggioritarie sulle questioni ancora controverse. Su tale base, la Presidenza italiana del secondo semestre 2003 potrà convocare la Cig. L'Italia e la Spagna sono determinate ad impegnarsi affinché la Cig possa concludersi nel dicembre 2003 onde evitare la coincidenza con le impegnative scadenze che attendono l'Unione nel 2004. L'Italia e la Spagna reputano che si debba assicurare la piena partecipazione dei futuri Stati membri al processo di riforma dei Trattati senza che tale esigenza comporti ritardi nella conclusione della Cig.

Memorandum del Benelux: un quadro istituzionale equilibrato per un'Unione allargata più efficace e più trasparente
(4 dicembre 2002)

L'Unione europea è qualcosa di più di un'Unione di Stati, è anche un'Unione sempre più stretta e solidale tra i popoli europei.

L'imminente allargamento ne dimostra la vitalità e la capacità di attrazione.

Nel presente memorandum sono formulate le proposte concrete del Benelux in merito all'architettura istituzionale dell'Unione.

Una tale architettura deve risultare efficace e democratica, oltre a consentire all'Unione allargata il raggiungimento degli obiettivi fissati.

L'allargamento richiede, da parte dell'Unione, un certo adattamento, per poter conservare il proprio dinamismo e la propria capacità di azione, ma anche per rispondere alle aspettative dei cittadini in termini di legittimità e trasparenza. La Convenzione europea esamina attualmente i mezzi che possono essere utilizzati per perseguire tale obiettivo.

L'Unione deve poter contare su istituzioni comuni solide, privilegiare ed estendere il metodo comunitario e rafforzare gli elementi istituzionali atti a promuovere l'interesse comune.

Il Benelux non è favorevole alla creazione di nuove istituzioni. È opportuno rendere più efficaci le istituzioni esistenti, piuttosto che rendere più complessa l'architettura istituzionale.

Rafforzare l'istituzione garante dell'interesse comune: la Commissione.

La Commissione è l'istituzione garante dell'interesse comune, nonché il motore dell'integrazione europea. Tale ruolo sarà via via più importante in una Unione di Stati sempre più numerosi ed eterogenei. Di conseguenza, la Commissione dovrà essere rafforzata nel modo seguente:

- Un Presidente della Commissione eletto dal Parlamento europeo secondo una procedura da stabilire e con una maggioranza di 3/5 dei suoi membri. In seguito il Consiglio, riunito a livello dei capi di Stato e di governo si pronuncerà deliberando a maggioranza qualificata;

- Una Commissione forte e, conformemente alle decisioni assunte a Nizza, con un numero di membri ridotto, in modo da garantire l'uguaglianza tra tutti i Paesi membri, sia nel funzionamento che nella composizione, in base al principio di una rotazione su base paritaria.
- Una Commissione responsabile di fronte alle due istituzioni che partecipano alla sua designazione, che possa essere sciolta con mozione di censura adottata da una delle due istituzioni.
- Una Commissione investita del potere esclusivo di iniziativa legislativa.
- Una Commissione collegiale.

Garantire una migliore funzione legislativa.

La funzione legislativa dell'Unione dovrà essere esercitata secondo il metodo comunitario, nelle seguenti condizioni:

- Potere di iniziativa esclusivo della Commissione. Il Consiglio ed il Parlamento europeo possono invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa. Qualora la Commissione non dia seguito alla richiesta, deve motivare la sua decisione.
- Estensione, in campo legislativo, del ricorso alla maggioranza qualificata.
- Estensione del metodo comunitario all'adozione delle norme in materia di lotta contro la criminalità.
- Applicazione integrale del metodo comunitario alle legislazioni in materia di asilo, migrazione e cooperazione giudiziaria in campo civile.
- Pubblicità delle riunioni del Consiglio che trattano della materia legislativa.

Del resto, il Parlamento europeo dovrà affermarsi, unitamente al Consiglio, nella sua funzione legislativa, come istituzione legislativa a pieno titolo:

- Estensione, in materia legislativa, del potere di codecisione del Parlamento europeo.
- Potere di decisione, unitamente al Consiglio, in materia di spesa.

Abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie in modo da garantire l'uguaglianza dei due rami del potere di

bilancio per tutte le tipologie di spesa. Introduzione, nel trattato, della nozione di prospettiva finanziaria pluriennale e rispetto di quest'ultima nel quadro della procedura di bilancio annuale.

- Il finanziamento dell'Unione dovrà essere assicurato da un sistema stabile, equo ed autonomo, stabilito dalle istituzioni comunitarie.

Garantire una migliore funzione esecutiva.

La funzione esecutiva dovrà essere esercitata con le seguenti modalità:

- Responsabilità della Commissione in ordine all'applicazione del diritto comunitario, sotto il controllo giurisdizionale della Corte.
- Responsabilità della Commissione per l'adozione di misure normative in applicazione della legislazione. Il Parlamento europeo ed il Consiglio possono fissarne le condizioni nell'atto legislativo di base.
- Gli Stati membri rimarranno competenti in ordine all'attuazione e alla scelta dei mezzi di azione delle politiche coordinate, ma dovranno agire in funzione di obiettivi, principi e di eventuali indicatori comuni enunciati in seno al Consiglio su raccomandazione o proposta della Commissione.
- Coordinamento più stretto, nel quadro degli indirizzi di massima di politica economica, delle politiche economiche, al fine di assicurare la stabilità macroeconomica, la crescita e l'occupazione, il progresso sociale e lo sviluppo sostenibile. Per essere più efficaci, gli indirizzi di massima di politica economica dovranno essere stabiliti su base pluriennale.
- Rafforzamento del ruolo della Commissione in ordine alla vigilanza sul Patto di stabilità e di crescita.
- Estensione del meccanismo di decisione comunitaria vigente in seno al Consiglio alla definizione e al *follow-up* della politica economica nella zona dell'euro, con il solo coinvolgimento degli Stati che ne fanno parte. Il meccanismo in questione deve potersi applicare anche nella rappresentanza esterna della zona dell'euro, in modo da garantire l'unità, la coerenza e la continuità.

Rafforzare il ruolo di impulso del Consiglio europeo.

Dovrà essere confermata la funzione strategica del Consiglio europeo:

- Il Consiglio europeo fornisce gli stimoli necessari allo sviluppo dell'Unione e fissa gli orientamenti politici generali.
- Il Consiglio europeo adotta il programma pluriennale dell'Unione sulla base di una proposta della Commissione.
- Il Consiglio europeo, cui prende parte l'Alto Rappresentante/Commissario responsabile delle relazioni esterne, dà impulso e fissa gli orientamenti politici necessari all'azione dell'Unione nel quadro della Pesc.
- Questa funzione di indirizzo politico viene esercitata congiuntamente dai membri del Consiglio europeo.

Riformare la Presidenza del Consiglio

Il Benelux è del parere che il sistema della Presidenza del Consiglio debba essere riformato in modo da garantire l'efficacia e la continuità del lavoro del Consiglio in una Unione allargata. Oramai lo status quo non costituisce più una opzione valida.

Stando così le cose, è opportuno continuare ad assicurare la parità di trattamento fra tutti gli Stati membri, oltre che l'equilibrio tra le istituzioni dell'Unione.

Il Benelux ritiene che la proposta concernente la scelta del Presidente del Consiglio al di fuori dei membri del Consiglio stesso e il prolungamento del suo mandato non soddisfi tali presupposti.

In occasione della determinazione della Presidenza dei Consigli, il ruolo degli Stati membri deve essere rispettato.

Il Benelux è favorevole ad una distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

A tal fine, il Consiglio «Affari generali» ed il Consiglio «Relazioni estere» dovranno assolutamente essere presieduti dalla Commissione e più precisamente dal Presidente della Commissione per quanto riguarda il Consiglio «Affari generali» e dall'Alto Rappresentante/Commissario responsabile delle relazioni esterne per quanto attiene al Consi-

glio «Relazioni esterne».

Inoltre, il Benelux è favorevole al mantenimento del sistema a rotazione a livello del Consiglio europeo e dei consigli specializzati.

Ad ogni modo, il Benelux non accetterà mai una Presidenza eletta al di fuori del Consiglio.

Associare i parlamenti nazionali senza contrapporre sovranità nazionale e sovranità europea.

È necessario innanzitutto rafforzare i mezzi che permettono ai parlamenti degli Stati membri di esercitare il controllo sui propri rappresentanti al Consiglio:

- Trasmissione, da parte della Commissione, delle sue proposte legislative ai parlamenti degli Stati membri.
- Trasmissione, da parte della Commissione, del suo programma legislativo ai parlamenti degli Stati membri.
- Migliore scambio di informazioni teso a rafforzare la Cosac.

La Convenzione, che associa ampiamente i parlamenti nazionali al processo di revisione del Trattato, dovrà essere generalizzata per qualsiasi ulteriore modifica del Trattato costituzionale.

Il Benelux si oppone alla creazione di un Congresso dei popoli europei che avrebbe come risultato solo quello di accrescere la complessità istituzionale dell'Unione europea senza apportare alcun valore aggiunto alla situazione attuale.

Per quanto concerne l'istituzione di un meccanismo di consultazione che associ i parlamenti nazionali al controllo ex ante in materia di sussidiarietà, il Benelux ritiene che tale meccanismo debba almeno rispondere alle seguenti condizioni:

- Facoltà per la Commissione, in seguito a riesame e mediante parere motivato, di mantenere, modificare o ritirare la propria proposta.
- Nessun diritto di ricorso a posteriori dinanzi alla Corte per i parlamenti nazionali. Questi ultimi devono esercitare il loro controllo sui propri rappresentanti al Consiglio ma senza poter ricorrere a procedimenti giudiziari.

Un quadro istituzionale coerente per garantire l'efficacia della politica estera dell'Unione.

L'influenza dell'Unione sulla condotta degli affari internazionali è funzione della coerenza tra le sue politiche interna ed estera, dell'esistenza di una volontà comune delle istituzioni e degli Stati membri, della disponibilità di mezzi adeguati, nonché della coesione nella formulazione della posizione dell'Unione stessa:

- Esercizio delle funzioni di Alto rappresentante per la Pesc e di Commissario responsabile delle relazioni esterne da parte di un unico soggetto (il cosiddetto « doppio cappello ») con la carica di Vice-presidente della Commissione ma in grado di svolgere le proprie funzioni nell'ambito della Pesc/Pecsd sotto l'autorità del Consiglio. L'Alto Rappresentante/Commissario per le relazioni esterne viene designato dal Consiglio, riunito a livello dei Capi di Stato e di governo, con decisione a maggioranza qualificata, di concerto con il Presidente della Commissione. Esercita le proprie competenze conformemente alle procedure comunitarie o alle procedure specifiche della Pesc, a seconda del campo di azione previsto. Viene privato delle funzioni di Segretario generale del Consiglio. Assume il compito di rappresentante esterno per tutte le questioni attinenti alla Pesc o alla Pecsd.
- Rappresentanza esterna esercitata dalla Commissione per le altre politiche dell'Unione, come avviene già in seno all'Omc.

L'Alto Rappresentante dovrà poter prendere parte alle riunioni della Commissione già prima dell'entrata in vigore del futuro trattato costituzionale. Durante questo periodo, lo strumento di analisi e di pianificazione di cui già dispone dovrà essere rafforzato, così da diventare un servizio comune per quest'ultimo come per la Commissione.

In seguito all'entrata in vigore del nuovo trattato, l'Alto rappresentante disporrà, nell'ambito della Pesc, di potere di iniziativa autonomo e si affiderà ai servizi della Commissione, i quali potranno, per quanto attiene alle questioni Pesc, essere coadiuvati da esperti di provenienza dei Paesi membri.

I paesi del Benelux invitano gli altri Stati membri attuali e futuri che ne condividano la visione sull'avvenire dell'Unione europea ad associarsi alle proposte formulate nel presente memorandum.

Contributo di Dominique de Villepin e Joschka Fischer sui vari aspetti della riforma dell'Unione

(16 gennaio 2003)

Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union

Lors du Conseil européen de Copenhague qui s'est tenu il y a quelques semaines, l'Union a réalisé le plus grand élargissement de son histoire. Si elle entend conserver son unité et sa capacité d'action à l'intérieur comme à l'extérieur avec 25 Etats membres et plus, l'Union doit plus que jamais s'approfondir.

Nous souhaitons réussir une réforme des institutions qui réponde à trois exigences: clarté, légitimité et efficacité. Afin d'atteindre ces objectifs, un renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre) ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union sont nécessaires dans la Constitution européenne.

A cet égard, nous nous félicitons de l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le président de la Convention européenne. Nous estimons que ce texte devrait définir précisément dans sa première partie les objectifs des politiques de l'Union.

L'Europe est une Union des Etats, des peuples et des citoyens. Cette vocation politique peut s'exprimer dans les institutions par l'idée de fédération d'Etats-nations.

Nous souhaitons que l'Union soit dotée d'une personnalité juridique unique ainsi que d'institutions communes fortes qui prennent appui sur une architecture rénovée mettant fin à l'organisation actuelle en piliers, tout en conservant des procédures adaptées selon les domaines.

Nous souhaitons que les citoyens d'Europe puissent se reconnaître dans une communauté de valeurs et de droit : c'est pourquoi la Charte des droits fondamentaux doit être intégralement insérée dans la future Constitution. Un autre préalable important réside dans une meilleure délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Nous faisons toute confiance à la Convention pour présenter un traité constitutionnel ambitieux appelé à remplacer les traités existants et souhaitons que la conférence intergouvernementale qui s'en suivra puisse parachever cette Constitution dans les plus brefs délais, si possible avant la fin de cette année.

1) Le Conseil européen

Il a notamment pour fonctions:

- d'arrêter les grandes orientations politiques et stratégiques de l'Union, en liaison avec la Commission;
- de définir les principes et les grands axes de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris en matière de défense.

Comme la Commission et le Parlement européen, le Conseil européen doit être doté d'une présidence stable. Dans une Europe élargie, il est indispensable de donner une continuité, une stabilité et une visibilité à la direction du Conseil européen.

Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de cinq ans ou de deux ans et demi renouvelables. Cette personnalité exerce ses fonctions à temps plein pendant la durée de son mandat.

Le président du Conseil européen a deux fonctions principales:

- il prépare, préside et anime les travaux du Conseil européen et veille à l'exécution de ses décisions;
- il représente l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des chefs d'Etat ou de gouvernement, sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président, sachant que la conduite quotidienne de la politique étrangère et de sécurité commune revient au ministre européen des affaires étrangères.

2) La Commission européenne

Au moment où l'Europe devient plus diverse en s'élargissant, le traité constitutionnel doit confirmer la Commission européenne dans son rôle de moteur de la construction européenne, de gardienne des traités ainsi que dans sa vocation à incarner l'intérêt général européen.

La Commission a le droit d'initiative selon les procédures prévues par les traités. Elle est chargée de l'exécution de la législation adoptée par le Parlement européen et le Conseil ainsi que du suivi et du contrôle de la bonne application des décisions du Conseil par les Etats membres. Elle doit avoir les moyens d'exercer pleinement ce rôle majeur. Cela suppose une simplification radicale de la procédure de comitologie.

Pour être en mesure d'assumer leur responsabilité politique, les commissaires disposent d'un pouvoir d'instruction sur les Directions générales.

Dans le domaine de la politique économique, le rôle de la Commission doit être renforcé, notamment dans la surveillance du pacte de stabilité et de croissance, par la possibilité de constater l'existence ou le risque de déficits publics excessifs.

Sa légitimité doit être mieux assurée, sans que cela porte atteinte à son indépendance et à son autonomie. Sa désignation et celle de son président doivent intervenir au lendemain des élections du Parlement européen. Après l'élection du président de la Commission par le Parlement européen à une majorité qualifiée de ses membres, il est approuvé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

Le président de la Commission constitue son collège en tenant compte des équilibres géographiques et démographiques. Le président de la Commission peut opérer une distinction au sein du collège entre commissaires ayant un portefeuille sectoriel et commissaires chargés de fonctions ou de missions spécifiques, avec un système de rotation égalitaire. Après approbation du Parlement européen, les membres de la Commission sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

Le président de la Commission donne des directives politiques aux

travaux de la Commission.

La Commission est politiquement responsable à la fois devant le Parlement européen et le Conseil européen.

3) Le Parlement européen

Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, le pouvoir législatif. Toute extension de la règle du vote majoritaire au Conseil doit s'accompagner automatiquement d'un pouvoir de codécision conféré au Parlement européen.

L'Allemagne et la France souhaitent que la procédure budgétaire soit rationalisée et simplifiée et qu'une réflexion s'engage sur les conditions selon lesquelles le Parlement Européen pourrait statuer sur tout ou partie des recettes du budget, sans accroître la charge fiscale globale.

4) Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, qui élabore avec le Parlement européen les lois européennes, exercera aussi des responsabilités opérationnelles accrues – en particulier en matière de JAI et de PESC – qui imposent une direction plus stable.

Il doit se concentrer sur l'essentiel : les décisions prises par le Conseil doivent laisser à la Commission et aux Etats membres une large capacité de mise en oeuvre et d'exécution.

Il doit être efficace : les décisions doivent être prises, en règle générale, à la majorité qualifiée.

Pour rendre l'action du Conseil plus visible et plus compréhensible, il est souhaitable de séparer dans son activité les tâches opérationnelles et législatives. Dans le premier cas, les méthodes de travail doivent privilégier efficacité et rapidité dans la prise de décisions. Dans le second cas, les débats du Conseil sont publics et ses attributions s'exercent, de manière générale, en codécision avec le Parlement européen.

Les modalités de la présidence du Conseil des ministres varient selon les matières. Ainsi, le Conseil affaires générales est présidé par le secrétaire général du Conseil; la présidence du Conseil Relex

incombe au ministre européen des affaires étrangères; le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le Conseil JAI élisent leurs présidents pour deux ans parmi les membres du Conseil. La présidence d'autres formations du Conseil doit être organisée de manière à garantir la plus grande participation possible de tous les Etats membres sur la base d'une rotation égalitaire.

5) L'action extérieure de l'Union

Pour que l'Europe soit forte et crédible sur la scène mondiale, ses moyens opérationnels, financiers et humains doivent être en adéquation avec sa volonté politique. Cette exigence de cohérence implique que les fonctions de haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures soient exercées par une seule et même personne, un ministre européen des affaires étrangères.

Le rôle de ce ministre européen des affaires étrangères est renforcé par rapport à la situation actuelle : il dispose d'un droit d'initiative formel en matière de Pesc et préside le Conseil des ministres chargé des relations extérieures et de la défense.

Le Conseil européen nomme le ministre européen des affaires étrangères à la majorité qualifiée, en accord avec le président de la Commission européenne. Le Ministre européen des Affaires étrangères participe qualifiés et en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions de la Commission. La Commission ne prend pas de décisions en matière de Pesc.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, les décisions sont prises en général à la majorité qualifiée. Toutefois, les décisions qui ont des implications en matière de sécurité et de défense sont prises à l'unanimité. Si un Etat membre invoque un intérêt national pour s'opposer à une décision, le ministre européen des affaires étrangères est invité à rechercher avec lui une solution ; s'il n'y parvient pas, le président du Conseil européen en fait de même ; si aucune solution n'est trouvée, le Conseil européen est saisi de la question en vue d'une décision à la majorité qualifiée.

Le ministre européen des affaires étrangères s'appuie sur un servi-

ce diplomatique européen associant la direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère qui doit être créée. Celle-ci comprend les services de politique étrangère du secrétariat du Conseil et est renforcée par des fonctionnaires envoyés par les Etats membres et la Commission. Le service diplomatique européen travaille en étroite relation avec les diplomaties des Etats membres. Les délégations existantes de la Commission sont transformées en délégations de l'Union européenne.

Ce schéma permettrait l'émergence d'une diplomatie européenne. Dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, il est souhaitable que tous les États membres de l'Union participent. Néanmoins, il y aura des situations où tous les États membres ne seront pas disposés à participer à des coopérations ou ne seront pas en mesure de le faire. Dans ce cas de figure, ceux qui le souhaitent doivent pouvoir utiliser l'instrument de la coopération renforcée pour la PESD.

6) Les parlements nationaux

Les parlements nationaux doivent être mieux associés à l'élaboration et au contrôle des décisions de l'Union européenne: ils sont un relais irremplaçable entre les citoyens et l'Union et contribuent au sentiment d'appartenance à l'ensemble européen.

C'est une exigence de démocratie.

Les parlements nationaux interviennent dans le contrôle du principe de subsidiarité, par un mécanisme «d'alerte précoce».

Les parlements nationaux participent aux futures réformes des traités dans une Convention européenne.

Sans créer de nouvelles institutions, un dialogue entre parlementaires européens et parlementaires nationaux est développé, par exemple par l'organisation d'un débat annuel sur l'état de l'Union au sein du Congrès. Ces réunions, qui se tiendraient à Strasbourg, seraient présidées par le président du Parlement européen.

**Contributo di Ana Palacio e Peter Hain, membri della Convenzione
«Istituzioni dell'Unione»**
(28 febbraio 2003)

The Union Institutions

The starting point for the UK and Spain, in voicing their opinions on the Union's future institutional framework, is the maintenance of the basic balance of the «institutional triangle» (namely, the Council, the Commission and the European Parliament) and the preservation of the essential characteristics of the present «Community method». It must be made clear that these conditions or requirements are incompatible with a classical division of powers similar to that existing in Member States.

The UK and Spain support a strong and independent Commission. We want to extend its power of initiative, particularly, in the area of Justice and Home Affairs and in proposing the multiannual strategic agenda to be adopted by the European Council. We want to strengthen its powers to ensure strict compliance with the *acquis* (Guardian of the Treaties) by speeding up the process for addressing the question of Member States who are in breach of the law. We should explore the scope for recognising in the Treaty a category of «delegated acts» for implementing framework laws. The open method of co-ordination should also be included in the Treaty whilst preserving its flexibility. The Commission must also be an agile and dynamic body: the UK and Spain therefore support the efforts to reform its operation. Lastly we must strengthen the role of the Commission President, preserving his/her independence and democratic accountability. The UK and Spain believe he or she should be appointed by a qualified majority in the European Council and subsequently approved by the European Parliament. We are ready to consider other methods of appointment, but they must respect the key principles of democratic accountability and independence from political interference.

The European Parliament, as the body which is directly elected by the citizens of Europe, must be developed further. Its powers have been

successively expanded coinciding with each reform of the Treaties. The future Constitutional Treaty cannot and shall not be an exception in this respect. The UK and Spain, as has been indicated, reiterate their wish of further extending the European Parliament powers concerning:

- (a) application of the co-decision procedure and qualified majority voting in the Council into some new areas;
- (b) improved oversight of implementing legislation via a «call back» mechanism for «delegated acts»;
- (c) assessing the impact of new EU legislation;
- (d) holding the Commission to account;
- (e) involvement in planning and implementing the European Council's strategic agenda.

We are also open to improving the way the EU's budget is set through more effective decision making between Council and Parliament. It is right that the European Parliament's voice should be heard in all annual decisions on EU spending.

The UK and Spain want the powers of the European Parliament and the Commission to be strengthened in these ways in the future Treaty, but, if nothing is done to improve the Council's work structures, this would upset the institutional balance currently in existence and would render the efficient working of the present Community method impossible since the Council would be slow to reach decisions and ineffective in contributing to the EU's impact globally.

The European Council must fully play the role the current Treaty of the Union confers upon it when it lays down, in Article 4, that the European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political guidelines thereof. This mandate of the European Council requires, in our opinion, the strengthening of the figure of its Chair, within the new Union.

This is why we propose that the Chair of the European Council should be a full-time post, to be appointed for a period to be significantly longer than the current six months (for four years or for the mandate of two presidential teams, see below, which comes to be the same thing). His/her system of appointment should ensure the respect

of the principle of equality amongst Member States.

The essential functions of the Chair, so appointed, would be to prepare and preside over European Council meetings, to ensure the follow-up of decisions adopted there (for which purpose he or she could also chair the General Affairs Council of Ministers), to give added profile to the external representation of the EU (without prejudice of the High Representative's work or the Commission's competencies) and to inform the European Parliament about the European Council's work.

The Council of Ministers, so frequently played down, must preserve the role assigned to it by the Treaties: namely, to be the Community institution where Member States express their opinion, defend their interests and reach common positions to be subsequently submitted to and negotiated with the Commission and the European Parliament. The system of six-month rotating Presidencies must, nevertheless, be modified.

The UK and Spain propose its substitution by one possible model in which a team of Member States will hold a collective Presidency during a two-year period. The share out of posts or «portfolios» within each presidential team could be fixed in advance (i.e., each member of a four member team chairs two Council formations for six months, so that over the two years they chair all the different Councils) or agreed by consensus of the members thereof. This system is compatible with recourse to certain «Institutional Presidencies»: that of the Chair of the European Council in the General Affairs composition of the Council, as already indicated, and that of the High representative in External Relations. The idea would be for each presidential period to coincide with the duration of one of the multiannual strategic programmes whose establishment was agreed at the Seville European Council.

Without reforming the system of Presidencies, in a Union with 25 or more Members, the Council would be unable to continue being an active element of the institutional triangle, becoming, rather, only «reactive». One of the Presidency of the Council's essential powers would be severely curtailed: namely, the Presidency's possibility of

submitting compromise formulae; in a Union with 25 Member States, with the number of dossiers to be handled continuously on the increase, the drawing up of compromise proposals would require a time and dedication incompatible with a change in the Council's Presidency every six months.

Within the Council, the UK and Spain also propose the strengthening of the figure of the High representative. He/she would become a real Minister of Foreign Affairs/External Representative of the Union who, *inter alia*, should chair the meetings of the Council of Ministers for External Relations and participate at the Commission's meetings where proposals concerning Union's external action are to be discussed. He/she should also have at his/her own disposal a formal right of initiative for common foreign and security policy matters.

As far as the role of national Parliaments is concerned, the UK and Spain concur with the basic conclusion reached by the Convention: that national legislative chambers must participate actively in the European Union's work mainly and above all via an effective control of their respective national Governments' actions. Not all national Parliaments exploit the possibilities that already exist. We also support new powers for national Parliaments to monitor Commission proposals on subsidiarity grounds.

The proposal to set up an European Congress, in which representatives of both the European Parliament and national Parliaments are to take part, is, in this context, worth considering if a useful role for it is agreed. It could meet in principle once a year and could be entrusted with debating the European Council's guidelines and the Commission's work programme. In any event, it should be an informal political body, not a new Institution, entitled to adopt resolutions or recommendations only.

Reform of the Union's institutional architecture would be incomplete if we did not consider the institution which guarantees that the Union's law is respected: the European Court of Justice. In this context, we propose a more effective division of labour between the Court of Justice of the European Communities, the Court of First Instance

and the judicial panels foreseen in the Treaty of Nice. The Court of First Instance and the judicial panels could shoulder the main burden of work and allow the Court of Justice to handle only the most important cases. The Courts names could change to reflect these roles. Besides that, the Treaty of Nice should be amended as far as the creation of the said judicial panels is concerned. The new Treaty should make provision for the possibility of creating new judicial panels by the Council acting by qualified majority on a proposal from the Commission. We also support a more effective screening process of judges with clearer criteria for nominations and some system to ensure the suitability of nominees, while fully respecting the sovereign right of Member States to present their candidates. Finally, the enforcement of EC law could be enhanced by streamlining the arrangements for fining Member States who fail to comply with a judgement of the Court.

«Riforma delle istituzioni: principi e premesse»

(28 marzo 2003)

Contributo di dieci paesi candidati e sei membri

Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria, Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Portogallo, Svezia.

Reforming the Institutions: Principles and Premises

Purpose of Paper

This paper sets out broad common orientations, shared by a significant number of Convention members, on the basic principles and premises which should underpin reform of the European Unions institutions. It is without prejudice to the more detailed views of individual members, or groups of members, on specific questions. It should be read in conjunction with a number of papers previously submitted, in particular that by the Benelux countries.

*Key General Principles***Maintaining and Reinforcing the Community Method**

The success of the European Union over fifty years has been underpinned by the Community method, which reflects its unique nature as a union of states and peoples. The Community method has been based on the distinct roles of the Unions institutions, which together promote unity of purpose and action while respecting diversity of identity and interest. The maintenance and development of the Community Method will be all the more important at a time when enlargement is increasing the size and complexity of the Union.

Preserving the Institutional Balance

Institutional balance is fundamental to the operation of the Community method. While the institutions must individually be reformed and reinforced to meet the challenges which lie ahead, each must be strengthened in a way which does not upset the careful equilibrium between them. Each institution has a purpose and a specific role to play. A clear definition of the respective roles, responsibilities and tasks of all players is the key to an efficient, transparent and successful outcome at the Convention.

The Council, together with the European Parliament, is at the centre of the Unions legislative work. The Council represents the Member States. It seeks to establish community solutions to issues of common concern. It also has key executive responsibilities. It represents Member States and is the forum where they can present and defend their national interests. The European Parliament directly represents the citizens of Europe, and therefore plays an essential role in reinforcing the legitimacy and representativeness of the Unions legislative processes. The Commission is the guardian of the Treaties, the main executive arm of the Union, the primary initiator of legislation and the monitor of its implementation. And, of course, the ECJ and CFI provide for judicial control.

No New Institutions

We believe that the creation of permanent new institutions could

upset the existing careful balances.

The Equality of Member States

The equality of the Member States is a core principle which must be respected in the reform of the UnionTMs institutions. We could not accept any arrangements which sought to establish a hierarchy of Member States, or to differentiate between them in terms of their entitlement to involvement in the operation of the institutions. While we accept that demographic factors are relevant both to representation in the European Parliament and to voting weights in the Council of Ministers, we would not support any further reliance on them.

Openness

The institutions should operate as transparently as possible, with decisions being taken as close as possible to the citizen in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality.

The Council

Within the Council, Qualified Majority Voting (Qmv) should be further extended as the normal decision-making mechanism, save in those limited areas where the particular sensitivities of Member States require the maintenance of unanimity.

The Council, when acting in legislative mode, should be open to the public.

The re-establishment of a full-time position of Secretary-General to the Council, which would be a consequence of reforming the role of the High Representative, would strengthen continuity within the Council.

The Presidency

The Presidency of the Council is an integral part of the overall institutional balance within the Union. As currently organised, it facilitates a coherent and co-ordinated approach to all aspects of the Councils activities, both vertically within sectors and horizontally across them. It allows for the regular infusion of fresh energy and new perspectives.

It ensures political control of the Council. Its automaticity avoids a diversion of energies into campaigning for election or appointment to the chairs of Council formations. It is a symbol of the equality of the Member States and is a bridge between their peoples and the Union.

Further practical enhancement of the continuity of the Presidency function, along the lines of the reforms agreed at the Seville European Council in June 2002, including annual and multi-annual programming and closer co-operation between Presidencies, will help to increase further its coherence and effectiveness.

Reform to strengthen the coherence of the Presidency system is needed in a larger Union. While among us there are a number of varying views on the detail of possible models, we are guided by the following principles:

- the retention of rotation as the predominant aspect of a new system;
- the preservation of the equality of all Member States;
- respect for the overall institutional balance.

We support retention of the rotating system in particular in the European Council, the General Affairs Council and Coreper. However, two Government representatives have expressed their willingness to examine the idea of an elected chair of the European Council in light of the need for improved coordination.

The High Representative

The appointment of a single person to the posts of High Representative and External Relations Commissioner (imdouble-hatting!), with a single service, is seen as highly significant and as strengthening the coherence and visibility of the Unions external projection and representation. This should be subject to the establishment of clear lines of accountability, the safeguarding the integrity of each institution, and the provision of appropriate resources, including the possibility of deputy Representatives.

The Commission

For the Commission to continue to fulfil its role in the institutional framework, it must remain a strong supranational, independent and collegial body. It must keep its sole right of initiative in what is presently known as the first pillar, but it must also be allocated a stronger role of initiative in the current second and third pillars.

The group sees the need of strengthening the Commissions democratic legitimacy through new arrangements for the election of its President. One option is election by the European Parliament with a reinforced majority, with confirmation by a qualified majority vote of the Council at the level of Heads of State or Government. Another option is election by a Joint Electoral College comprising the European Parliament and National Parliaments, but not sitting as a separate institution. Depending on the method of election chosen, appropriate arrangements for the nomination of candidates by the European Council would need to be put in place.

The Commission should be answerable to both the European Parliament and the European Council and subject to dismissal through censure by them.

Guaranteed equality between the Member States in the composition and operation of the Commission must be retained.

The principle of one Commissioner per Member State provided there is full equality.

The European Parliament

There should be a further extension of the co-decision procedure in the legislative field. Such a move would go hand in hand with Qmv in the Council, and with the preservation of the Commissions sole right of initiative. The EPs role in other areas, such as assent for international agreements could also be envisaged. As indicated above, there is strong support for an enhanced role for the European Parliament in the selection of the Commission President.

National Parliaments

We fully support the enhanced participation of National Parliaments in European affairs, as an essential link in the democratic legitimacy of the European legislative process. Their core function is scrutiny of governments within the national framework.

However, National Parliaments should also have an important role in monitoring the respect of the principle of subsidiarity. Further, the current co-operation between members of national parliaments in the framework of the Cosac should be strengthened. Their role would also increase if they were included in electing the President of the Commission.

Ombudsman

The status of the European Ombudsman as a European institution should be included in the Constitutional Treaty.

5. Contributi dei partiti politici europei

«Priorità per l'Europa», contributo del Pse alla Convenzione europea
(3 ottobre 2002)

I socialisti europei affermano di voler costruire una democrazia europea «basata sulla doppia legittimità degli Stati membri e dei popoli d'Europa» e fondata «sui valori proclamati nella Carta Europea dei Diritti Fondamentali» che dovrà essere incorporata nella nuova Costituzione.

Per i socialisti l'Unione deve aggiornare i propri obiettivi perseguendo anche «la promozione dello sviluppo sostenibile e della coesione economica e sociale; lo sviluppo della ricchezza culturale dell'Europa; la salvaguardia dei diritti e delle libertà e l'affermazione dell'identità europea nel mondo», inclusa «la promozione del modello sociale europeo e la lotta contro gli effetti negativi della globalizzazione».

I socialisti sottolineano l'importanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed affermano che «la Corte di Giustizia deve rafforzare il rispetto di questi principi» e che «i parlamenti nazionali dovranno essere consultati prima che la legislazione europea entri in vigore».

Essi ritengono inoltre che il voto all'unanimità dovrebbe rimanere solo per «la legislazione che ha un impatto costituzionale o che riguarda aspetti vitali della sovranità nazionale. Tutta la restante legislazione dovrebbe essere votata a maggioranza qualificata, con la doppia maggioranza, prima degli Stati e poi dei Popoli».

Per superare la divisione fra l'Alto Rappresentante ed il Commissario alle relazioni esterne, i socialisti propongono l'istituzione di un «nuovo portavoce europeo per la politica estera che risponda in ultima istanza al Consiglio europeo». Inoltre «l'autorità del Presidente della Commissione europea dovrebbe essere rafforzata, attribuendogli una maggiore legittimità democratica ed il diritto di attribuire o revocare le responsabilità politiche ai commissari».

«Il Parlamento europeo dovrebbe fornire il proprio parere e, ogni

volta che sia opportuno, la propria approvazione, per tutti gli appuntamenti che abbiano una rilevanza costituzionale. Questo dovrebbe valere anche per gli accordi internazionali».

I socialisti sottolineano anche «l'importante ruolo delle regioni e degli enti locali, i quali vanno sostenuti. La loro autorità dovrebbe essere meglio salvaguardata e l'Unione dovrebbe aprirsi maggiormente a proposte che le coinvolgano nella elaborazione e applicazione delle norme comunitarie».

Infine, «un'Europa più democratica, richiede anche che il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali ed i cittadini europei abbiano un ruolo nelle future revisioni della nuova Costituzione europea».

«Una Costituzione per un'Europa forte», documento adottato dal Congresso di Estoril del Ppe

(18 ottobre 2002)

I popolari europei affermano di voler sviluppare, attraverso l'Unione europea, «un progetto condiviso di civiltà che, nell'era della globalizzazione, concili la libera economia con una società basata sulla solidarietà ed il rispetto per l'ambiente». Per i popolari l'«Unione europea deve impegnarsi a consolidare libertà e democrazia, diritti dell'uomo, pace e prosperità in tutto il continente europeo e nel resto del mondo»; per raggiungere questi obiettivi è fondamentale «creare una Unione europea unita e federale» che si fondi su una «Costituzione europea degna di questo nome».

Per i popolari questo approccio costituzionale deve essere accompagnato da una chiara delimitazione delle competenze dell'Unione, che vanno distinte in tre differenti tipi: «le competenze esercitate per una questione di principio da parte degli Stati membri; le competenze proprie dell'Unione; le competenze condivise. Non è necessario redigere una lista delle competenze esclusive nazionali, ma piuttosto applicare il principio di presunzione che gli Stati membri sono competenti dove il testo costituzionale non stabilisce diversamente».

Per i popolari, inoltre, «l'Unione dovrà sviluppare l'area di libertà, di sicurezza e di giustizia, e di costruzione giuridica basata sulla Carta dei Diritti Fondamentali in particolare per il controllo delle frontiere esterne, dell'immigrazione e del diritto di asilo, e la lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo», ed «il Preambolo della Costituzione dovrà ricordare ciò che l'Europa deve al proprio retaggio religioso». «La Carta dei diritti fondamentali deve diventare parte integrante della Costituzione europea» ed «in futuro dovrà determinare decisioni giuridicamente vincolanti».

Dal punto di vista delle riforme istituzionali, il documento dei popolari afferma che «i Parlamenti nazionali devono essere rafforzati attraverso una ripartizione più chiara delle competenze e una maggiore apertura nei loro confronti da parte dei governi degli Stati membri quando si occupano di politiche che riguardano l'Ue», piuttosto che dalla «creazione di una nuova istituzione dei Parlamenti nazionali a livello europeo», la quale non arrecherebbe «alcun contributo ai nostri obiettivi».

Per i popolari «il Parlamento europeo, che è l'unico organo dell'Unione europea legittimato tramite elezione diretta, deve diventare un organo di co-legislazione sulle stesse basi del Consiglio. Tale co-legislazione deve includere anche i campi della politica commerciale e della concorrenza comune».

«Il ruolo del Consiglio europeo deve essere reintegrato nelle sue originali finalità definite nel Trattato dell'Ue, che sono quelle di fornire l'impulso e le linee politiche generali. Questo ruolo ha in realtà dimostrato di essere essenziale per il progresso dell'Unione. In accordo con le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, la sua agenda deve essere ridotta per evitare che il suo ruolo sia chiamato in causa qualora si tratti di intervenire su questioni di dettaglio che il Consiglio dei Ministri è stato incapace di risolvere».

Per quanto riguarda il Consiglio i popolari affermano che, come regola generale, «dovrà decidere con voto a maggioranza. L'unanimità dovrà rimanere nei campi in cui è richiesta la ratifica degli Stati membri. L'attuale Consiglio per gli Affari generali deve essere diviso in due

corpi separati: un Consiglio Affari generali rafforzato che si riunisca in modo più regolare potrebbe assicurare la coerenza delle decisioni e il coordinamento orizzontale delle politiche, mentre uno specifico Consiglio Affari esteri si concentrerà solo sui temi della politica estera e di sicurezza comune».

Infine «Il candidato a Presidente della Commissione europea dovrà essere proposto al Parlamento europeo dal Consiglio europeo alla luce dei risultati delle elezioni europee per mezzo di un voto a maggioranza qualificata. Il Parlamento europeo dovrà dare o negare la propria approvazione con un voto a maggioranza. Questo darà ai partiti politici europei l'opportunità di presentare i propri candidati nel contesto della campagna per le elezioni europee. Assicurerà una campagna elettorale più personalizzata e aumenterà il controllo democratico e l'appoggio della Commissione europea».

6. Interventi del Presidente della Repubblica italiana

Dichiarazione comune del Presidente della Repubblica Federale di Germania Johannes Rau e del Presidente della Repubblica Italiana Carlo Azeglio Ciampi (15 aprile 2002)

I nostri incontri a Berlino, Davos, Agrigento, Lipsia, Verbania e Roma rappresentano una conferma della stretta e fiduciosa collaborazione che caratterizza da decenni i rapporti tra Germania e Italia. I nostri due Paesi, membri fondatori della Comunità europea, intendono continuare a contribuire anche in futuro all'approfondimento dell'integrazione europea.

La nostra generazione ha conosciuto l'Europa dell'inimicizia, dell'odio e delle guerre. Siamo stati capaci di distaccarcene e di intraprendere la via della collaborazione europea con la fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. La creazione dell'Unione Doganale, il completamento del Mercato Unico, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, la creazione dell'Unione Economica e Monetaria, la costruzione di uno spazio unico di diritto e di libertà nonché lo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa sono state delle importanti tappe su questa strada.

Oggi, i cittadini dell'Unione europea vivono in una condizione di pace ed in uno stato di benessere storicamente senza pari. Godono dei vantaggi di un mercato unico nel quale sono state realizzate le quattro libertà - la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali - e nel quale circola una moneta in gran parte unica: l'euro.

Noi desideriamo che le nuove generazioni, cresciute nella libertà e nella prosperità, si sentano a casa nell'Unione europea e percepiscano l'Europa come un comune spazio di civiltà.

Abbiamo nuovamente constatato quanto coincidano le nostre visioni per il futuro dell'Europa. Salutiamo con fiducia l'inizio dei lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa. La Convenzione è un passo importante sulla via per una Costituzione europea. Essa deve raf-

forzare la capacità di agire dell'Unione europea e la sua capacità di accogliere nuovi Stati membri. Le alternative a questa evoluzione sarebbero il venir meno di ogni forza propulsiva ed una Unione europea non in grado di rispondere alle sfide internazionali.

Ci impegniamo insieme per una Costituzione europea. Essa dovrebbe essere caratterizzata dai seguenti elementi:

- l'inclusione della Carta dei Diritti Fondamentali;
- la realizzazione coerente del principio della sussidiarietà che garantisce una divisione delle competenze, orientata sull'efficienza e sulle capacità operative, tra l'Unione europea da un lato e gli Stati nazionali dall'altro;
- l'ulteriore rafforzamento della legittimità e della efficacia democratica delle istituzioni europee e della trasparenza nella loro azione e collaborazione;
- la semplificazione dei Trattati esistenti.

La Costituzione europea dovrà rafforzare l'identità e la solidarietà europee e rinsaldare i principi etici che ci uniscono. Questa Costituzione dovrebbe prevedere una Federazione di Stati Nazione e confermare l'irreversibilità del processo di unificazione.

Così come l'introduzione dell'euro all'inizio di quest'anno, anche la Costituzione europea dovrà essere direttamente percepibile dai cittadini dell'Unione e potrà contribuire al processo di integrazione.

Abbiamo deciso di accompagnare e promuovere ulteriormente la discussione approfondita sul futuro dell'Unione europea. Utilizzeremo in particolare le occasioni di incontro con altri Capi di Stato europei per discutere il futuro dell'Europa. Salutiamo con favore la partecipazione degli Stati, con i quali l'Unione è in trattativa per l'adesione, ai lavori della Convenzione e alla discussione sul futuro dell'integrazione europea.

Le trattative sull'allargamento dell'Unione europea con gli Stati più avanzati nel negoziato dell'Europa centrale e orientale e con Cipro e Malta dovrebbero essere concluse entro la fine dell'anno 2002. Auspichiamo che i nuovi Stati membri possano aderire all'Unione europea prima delle elezioni per il Parlamento europeo nel 2004 e che entro

questo termine sia disponibile un nuovo Trattato.

Un'Unione europea rafforzata e più ampia, consapevole e orgogliosa dei propri valori comuni, contribuirà anche al dialogo tra le culture e le religioni che è essenziale per la preservazione di valori comuni a tutti i popoli della Terra.

Porteremo avanti con crescente impegno i nostri sforzi comuni nel quadro del dialogo «Occidente - Islam», convinti come siamo che sia urgente il dialogo interculturale, basato sul rispetto reciproco e sulla reciproca comprensione.

Esso è determinante per la soluzione dei conflitti esistenti e per la prevenzione di quelli futuri, particolarmente nel Mediterraneo, divenuto nel corso dei secoli linea di faglia di culture e di religioni diverse che vogliamo sia teatro di dialogo e non di frattura. È decisivo in questo contesto rispettare la dignità e la diversità degli appartenenti ad altre culture e religioni.

La globalizzazione non deve essere accompagnata dalla perdita di legami storicamente consolidati e di convinzioni religiose. Siamo decisi a fare la nostra parte per il successo del dialogo fra le culture.

Carlo Azeglio Ciampi

Johannes Rau

Lettera del Presidente Carlo Azeglio Ciampi ai sei Paesi fondatori
(21 novembre 2002)

[lettera inviata a]

S.M Alberto II, Re dei Belgi

S.E. Jacques Chirac, Presidente della Repubblica Francese

S.A.R. il Granduca di Lussemburgo

S.E. Johannes Rau, Presidente della Repubblica Federale di Germania

S.M. Beatrice, Regina dei Paesi Bassi

Desidero condividere con Lei la mia convinzione sulla necessità di assicurare ogni impulso perché la Convenzione sul futuro dell'Europa

possa terminare i propri lavori al Consiglio europeo di Salonicco, in maniera che svolgimento e conclusione della successiva Conferenza intergovernativa avvengano ancora entro il 2003.

Le rivolgo un appello sulla necessità di rispettare queste scadenze perché siamo giunti ad un momento cruciale: ogni rallentamento nel processo di riforma costituzionale può determinare un allungamento nei tempi, con la conseguenza che l'allargamento preceda il rafforzamento delle istituzioni. Sarebbe un'eventualità estremamente pericolosa per l'Europa.

Dobbiamo quindi adoperarci perché il Trattato costituzionale venga finalizzato entro il 2003 e suggellato successivamente dalla firma solenne della Costituzione europea a Roma, città dove vennero sottoscritti i Trattati istitutivi delle Comunità Europee.

La consapevolezza di un destino condiviso e l'esperienza unica, maturata nei decenni, fra gli Stati fondatori saranno determinanti per ottenere questo risultato.

Le svolgo queste considerazioni perché ne sono profondamente convinto e perché appartengo ad una generazione che conserva vivo il ricordo dell'apporto fondamentale assicurato dai Paesi fondatori alla costruzione ed all'integrazione dell'Europa. In ogni passaggio difficile dell'Unione europea, essi hanno sempre dato prova di volontà d'avanzamento: questo è stato possibile perché condividono gli stessi ideali.

Grazie alla vitalità di quella spinta iniziale, i Paesi fondatori hanno mantenuto forte coesione e senso di responsabilità; entrambe si sono rivelate preziose ogniqualvolta è stato necessario affrontare decisioni essenziali per l'Europa quali il mercato unico, l'abolizione integrale delle frontiere, l'introduzione della moneta unica.

Inoltre, nell'atto di accettare una così radicale soluzione istituzionale e di rinunciare alla moneta nazionale, i Paesi creatori dell'Euro, fra cui gli Stati fondatori, hanno assunto una responsabilità storica. Essa richiede nuovi avanzamenti, in particolare il superamento dello squilibrio esistente fra il nuovo sistema monetario e il governo dell'economia.

Solo la creazione di un'Unione coesa ed autorevole consentirà all'Europa di tutelare i propri valori, di affermare i propri interessi, di superare gli ormai stretti orizzonti nazionali, di dare finalmente una prospettiva, concreta e non rituale, agli appelli perché l'Europa parli con una sola voce nel mondo.

Ritengo che, nell'esercizio delle nostre competenze e delle rispettive responsabilità istituzionali, dobbiamo accentuare l'impegno per far avanzare la causa dell'Europa.

Con questo spirito, mi accingo ad indirizzare un'analoga lettera anche agli altri Capi di Stato dei Paesi fondatori.

Grato per le considerazioni che Ella riterrà farmi pervenire, La prego di accogliere l'espressione della mia viva stima.

Carlo Azeglio Ciampi

7. Risoluzioni del Parlamento italiano

Risoluzioni approvate dal Parlamento italiano in vista del Vertice di Laeken
(15 dicembre 2001)

La Camera,
esaminata la relazione all'Assemblea delle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e XIV (Politiche dell'Unione europea) (doc. XVI, n. 1);

tenuto conto delle risultanze istruttorie e conoscitive acquisite nel corso del primo ciclo di audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, condotta congiuntamente dalle Commissioni riunite III e XIV della Camera e dalla 3a Commissione e dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato;

- premesso che:

la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea allegata al trattato di Nizza ha aperto un nuovo processo di riforma di grande rilievo (che dovrebbe sfociare nella elaborazione di una Costituzione europea) ed ha promosso un vasto dibattito con la società civile nell'ambito del quale la Camera dei deputati è già ampiamente impegnata e intende ulteriormente impegnarsi;

il primo passaggio di questo processo di riforma sarà costituito dalla definizione a Laeken del metodo e dei temi oggetto delle future riforme;

appare ormai acquisito l'orientamento favorevole alla scelta di istituire una Convenzione, sul modello di quella che ha redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale affidare il compito di elaborare le future riforme;

resta in particolare da definire quale debba essere il rapporto tra la Convenzione e la futura Cig, sia per quanto riguarda i poteri della Convenzione sia per quanto attiene ai tempi che separeranno la conclusione dei lavori della prima dall'inizio di quelli della seconda;

in particolare non potrà intercorrere un lasso di tempo troppo lungo tra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio della Cig e, al tempo stesso, occorrerà consentire che sulle proposte della Convenzione si sviluppino dibattiti a livello nazionale ed europeo nell'ambito dei quali assicurare in primo luogo l'espressione dei Parlamenti nazionali sul lavoro svolto dalla Convenzione;

il processo di riforma assume un particolare significato soprattutto in vista dell'allargamento dell'Unione;

il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato che i paesi candidati siano associati ai lavori della Convenzione con una rappresentanza analoga a quella degli Stati membri dell'Unione europea (1 rappresentante di ciascun governo e 2 di ciascun Parlamento nazionale) e il Consiglio europeo informale di Gand ha concordato che i rappresentanti dei paesi candidati abbiano un ruolo consultivo e non deliberativo;

la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea allegata al Trattato di Nizza menziona espressamente quattro temi che dovranno essere oggetto del futuro processo di riforma:

- 1) una più precisa delimitazione delle competenze tra Unione europea e Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà (e che, in tal senso, tenga conto delle competenze delle articolazioni territoriali e sociali presenti negli Stati membri);
- 2) lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- 3) la semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza;

4) il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea;

i quattro temi espressamente richiamati nella Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza non esauriscono le questioni da esaminare;

in particolare l'adeguamento istituzionale dell'Unione appare, soprattutto a seguito dei recenti avvenimenti internazionali, un'esigenza sempre più avvertita;

a tal fine occorre lavorare per dotare l'Unione degli strumenti idonei ad esprimere una volontà politicamente unitaria soprattutto nel contesto delle relazioni esterne;

impegna il Governo;

ad assumere nel Consiglio europeo di Laeken ogni opportuna iniziativa al fine di:

- a) ottenere che il metodo di elaborazione delle riforme sia fondato su un rafforzato ruolo dei Parlamenti nazionali ed europeo, anche relativamente alla disciplina della procedura di revisione dei trattati di cui all'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea;
- b) sollecitare, nel quadro istituzionale risultante dalle riforme, l'attivazione, da parte dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, di efficienti meccanismi di coordinamento dei lavori delle Commissioni dei Parlamenti nazionali con quelli delle corrispondenti Commissioni del Parlamento europeo sugli argomenti di competenza, anche nel quadro dell'azione della Cosac;
- c) assicurare l'istituzione di una Convenzione cui sia affidato un mandato che le consenta di elaborare, in un quadro organico e unitario, un progetto coerente da sottoporre alla Cig, con possibili soluzioni alternative limitatamente a singoli punti;
- d) assicurare che la successiva Cig assuma le proposte della Convenzione come testi base per le modifiche dei trattati istitutivi;
- e) anticipare la convocazione della Cig al secondo semestre del 2003,

al fine di evitare il rischio di ingorghi istituzionali nel 2004 che potrebbero ostacolarne l'attività e concludere i lavori della stessa Cig entro i primi mesi del 2004;

inserire nell'agenda del processo di riforma, in aggiunta ai temi richiamati nella Dichiarazione di Nizza, anche temi cruciali quali:

- la creazione di un governo dell'economia come necessario completamento dell'unione economica e monetaria, anche attraverso il coordinamento delle politiche fiscali nazionali;
- lo sviluppo della politica estera di sicurezza comune e di difesa comune (Pesc-Pesd), nella direzione di una progressiva applicazione del metodo comunitario, includendo la lotta al terrorismo nelle «missioni di Petersberg» e semplificando i compiti in materia tra Consiglio e Commissione, in modo da rendere l'Unione capace di reazioni tempestive e politicamente unitarie;
- la garanzia della sicurezza interna e esterna dei cittadini, e dei beni, da rafforzare anche attuando una politica comune in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia;
- la riforma del sistema di finanziamento dell'Unione europea;
- la semplificazione del sistema delle fonti normative europee ed il rafforzamento della Corte di giustizia delle Comunità europee;
- il ricorso alle cooperazioni rafforzate intese come strumento di governo europeo in un quadro di solidarietà e collaborazione;
- assicurare che il mandato della Convenzione sia comunque aperto, per consentire alla Convenzione medesima di occuparsi di temi ulteriori;
- adoperarsi affinché venga riconosciuto, in un'ottica federalista, un ruolo delle regioni nei processi di formazione delle decisioni comunitarie;
- assicurare che l'attività della Convenzione sia accompagnata dal controllo dei Parlamenti sull'operato dei rispettivi rappresentanti in seno ad essa, preludio di una valutazione d'insieme preliminare rispetto alle decisioni intergovernative, e trovi adeguate forme di collegamento con la società civile, anche attraverso consultazioni di tipo

referendario, garantendo un coinvolgimento dell'opinione pubblica sia con i tradizionali strumenti di comunicazione sia con la creazione di forum di discussione su internet;

- perseguire il risultato finale di una «costituzionalizzazione» dei trattati, continuando così ad esercitare, nella dimensione costituzionale europea, il ruolo di Paese «federatore» storicamente svolto dall'Italia, nell'obiettivo di pervenire alla costituzione di una federazione di Stati nazionali.

Il Senato

vista la dichiarazione n. 23, relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza firmato a Nizza il 6 febbraio 2001;

vista la relazione della 3^a Commissione Affari esteri, e della Giunta per gli affari delle Comunità europee sul dibattito sul futuro dell'Unione europea in vista del Consiglio europeo di Laeken (Doc. XVI, n. 2), approvato il 13 novembre 2001;

considerate le risultanze della prima fase dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, svolta congiuntamente dalla 3^a Commissione e dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato e dalle Commissioni III e XIV della Camera dei deputati e preso atto, in particolare, delle esposizioni del Ministro per le politiche comunitarie, Buttiglione, e del Ministro degli affari esteri, Ruggiero, nelle audizioni svoltesi in tale ambito, rispettivamente, il 18 ottobre e il 31 ottobre 2001;

vista la relazione della Giunta per gli affari delle Comunità europee sulla proposta belga presentata alla «Conferenza parlamentare sulla politica di difesa e di sicurezza europea (Pesd) e il suo controllo parlamentare», volta ad istituire un'Assemblea ad hoc per la Pesd (Doc. XVI, n. 1), approvata il 17 ottobre 2001;

visto il contributo adottato dalla Conferenza degli organismi specia-

lizzati negli affari comunitari (Cosac), che si è tenuta a Bruxelles il 4 e 5 ottobre 2001;

viste le conclusioni del Consiglio affari generali dell'Unione europea dell'8 e 9 ottobre 2001;

vista la relazione sul Consiglio europeo di Laeken sul futuro dell'Unione, approvata dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo il 23 ottobre 2001;

accogliendo con favore i progressi compiuti nei negoziati di adesione per l'allargamento dell'Unione e condividendo la linea di responsabilità con cui il Consiglio ha affermato che gli Stati candidati saranno valutati in base ai meriti di ciascuno in modo da consentire ai Paesi meglio preparati di avanzare più rapidamente;

in vista della riunione del Consiglio europeo che si terrà a Laeken il 14 e 15 dicembre,

constatando che si impone all'Unione europea, per la maturità della sua costruzione e per le dure circostanze della storia, una decisiva missione di pace e di equilibrio nel mondo, in quanto attore internazionale e potenza civile che ricava la sua forza dal pieno riconoscimento:

- dei valori democratici nelle comunità politiche;
- dei diritti fondamentali e dei principi di libertà per tutti gli individui che vivono nel suo territorio;
- di un suo peculiare modello contraddistinto da un intimo legame tra prestazioni economiche, dignità sociale e sviluppo sostenibile;

nella convinzione che tale missione di pace e di equilibrio per un nuovo ordine mondiale può essere efficacemente portata avanti soltanto se l'Unione:

- si dia un assetto istituzionale che consenta unità di indirizzo ed efficacia di attuazione al governo comunitario;

- raggiunga, con l'allargamento, confini e dimensioni continentali con un ruolo di assoluto rilievo per l'area mediterranea;
- persegua una politica di coesione sociale ed economica nel suo territorio;
- conduca una decisa politica ambientale che eviti attraverso il controllo dei consumi energetici lo spreco di risorse e il deterioramento definitivo e irrimediabile delle condizioni di vita sulla Terra;
- stabilizzi una politica commerciale che, al suo interno tuteli la salute dei consumatori e, al suo esterno, consenta ai paesi più poveri di accedere ai farmaci necessari contro le grandi epidemie;
- diventi nel prossimo decennio l'economia più competitiva ed efficiente del mondo, in grado di realizzare uno sviluppo economico ecologicamente e socialmente sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro;

nella realistica consapevolezza che presupposti e obiettivi della missione dell'Unione come attore globale sono condizionati in maniera assoluta:

- dalla certezza della sua configurazione istituzionale;
- dall'efficacia delle sue procedure decisionali;
- dall'efficienza degli strumenti amministrativi a sua disposizione;
- e, soprattutto, dal grado di consenso democratico che deve accompagnare ogni sua azione;

considerata la risoluzione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, approvata il 23 ottobre 2001;

considerati i risultati dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente da Camera e Senato «sul futuro dell'Unione europea»,

impegna il Governo

ad operare, nella fase che si apre con la Dichiarazione di Laeken, in vista del conseguimento dei seguenti obiettivi:

per quanto riguarda le responsabilità governative nell'Unione:

- a) ad operare per un collegamento visibile ed effettivo tra il Consiglio europeo, organo di impulso e di indirizzo politico generale, e la Commissione;
- b) ad una sistemazione definitiva delle responsabilità di politica esterna e di difesa dell'Unione includendo nelle missioni di difesa comune di Petersberg, anche la lotta al terrorismo secondo definizioni giuridiche dell'Ue e dell'Onu, nonché semplificando e ridefinendo i compiti tra Consiglio dei ministri e Commissione, tra Alto Rappresentanti e Commissari competenti in modo da rendere l'Unione capace di agire «affermando la sua identità come forza coerente nella scena internazionale»;
- c) alla creazione - di fronte ad una Bce indipendente ma non solitaria - di un vero «governo europeo dell'economia»: attraverso vincolanti meccanismi di intesa e coordinamento delle politiche fiscali dei paesi dell'«area euro» e mediante l'assegnazione di concreti obiettivi alla Bei, con adeguati controlli parlamentari, evitando ogni aggravio di strutture e di burocrazie;
- d) all'assegnazione al Consiglio dei Ministri degli Esteri di compiti effettivi di coordinamento nei confronti delle altre formazioni del Consiglio e alla istituzione, accanto ad esso, di un Consiglio dei Ministri per gli affari comunitari legislativi, destinato a riunirsi a frequenza istituzionalizzata, con il compito di raccordo con i Consigli dei ministri dei Governi nazionali e di punto di riferimento dell'attività di controllo dei parlamenti nazionali e dei consigli regionali;
- e) a rendere operante il ricorso alle cooperazioni rafforzate come normale strumento di governo, consentendo ai Paesi che intendono dare nuovi sviluppi al processo di integrazione di farlo senza alcuna rottura del quadro istituzionale comune;

per quanto riguarda le garanzie di democratizzazione dell'ordinamento dell'Unione, la partecipazione e la sicurezza dei cittadini:

- a) a sviluppare il Protocollo di Amsterdam sulla partecipazione dei

parlamenti nazionali all'Unione europea, istituzionalizzando agili ed efficienti meccanismi di partecipazione delle commissioni dei parlamenti nazionali alle procedure delle corrispondenti commissioni del Parlamento europeo, evitando qualsiasi moltiplicazione di sedi rappresentative e di apparati burocratici;

- b) a stabilizzare e allargare la cittadinanza europea attraverso l'integrazione nel Trattato della Carta dei Diritti fondamentali con le connesse tutele giurisdizionali;
- c) ad estendere la giurisdizione della Corte di Giustizia a tutti i settori dell'attività dell'Unione: come guardiana delle attribuzioni costituzionali, del principio di sussidiarietà e dei diritti dei singoli anche attraverso adeguati meccanismi di raccordo con i sistemi giudiziari nazionali, con la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, con la Corte penale internazionale;
- d) a garantire la sicurezza delle persone, delle famiglie e dei beni attraverso l'attuazione di un quadro operativo di politica comune in materia giudiziaria e di polizia: con la fusione nel quadro comunitario della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, anche attraverso la creazione di un ufficio europeo di pubblico ministero; delle misure riguardanti la circolazione delle persone nel territorio dell'Unione; della integrazione di Europol, con la istituzione di una polizia europea di frontiera;
- e) a introdurre un semplificato e riconoscibile sistema delle fonti normative attribuendo, come principio generale, al Parlamento europeo il potere di codecisione in tutta la materia legislativa, in corrispondenza con il voto a maggioranza qualificata del Consiglio;

per quanto riguarda le procedure di revisione e di costituzionalizzazione dei Trattati:

- a) ad assegnare alla Convenzione, sul modello della Convenzione della Carta dei diritti fondamentali, il compito di elaborare entro il giugno 2003, su un'agenda flessibile, con metodo consensuale, un preciso progetto coerente, sia pure con la possibilità di opzioni differenziate su punti particolari, da sottoporre alla Cig, per l'approvazione

- entro il dicembre 2003;
- b) ad estendere il mandato dell'istituenda Convenzione, oltre che ai quattro punti citati nella Dichiarazione di Nizza, a temi ulteriori quali il governo dell'economia, come necessario complemento dell'unione monetaria, le politiche per la sicurezza interna, di urgente attualità, e la razionalizzazione e il rafforzamento degli strumenti della politica estera, di sicurezza e di difesa, dal cui sviluppo dipende la capacità dell'Unione di affermare il suo ruolo di protagonista nel contesto internazionale, di testimone dei valori di crescita civile e democratica e di fattore di pace e stabilità regionale e mondiale;
 - c) ad accompagnare per tutta la durata della Convenzione, destinandovi adeguate risorse, un forum articolato di attenzione, organizzato dal Parlamento nazionale, che abbia i suoi punti di forza nelle organizzazioni della società civile e nelle comunità scolastiche, regionali e locali;
 - d) a confermare, in conformità con il precedente della Convenzione per la Carta dei diritti fondamentali, la figura dei componenti supplenti della Convenzione al fine di assicurare una più articolata rappresentatività delle delegazioni dei Parlamenti nazionali;
 - e) a riformulare l'articolo 48 del Trattato in maniera da istituzionalizzare la procedura della Convenzione come metodo normale per preparare la revisione dei Trattati, con il coinvolgimento dei Parlamenti degli Stati membri e del Parlamento europeo;
 - f) ad adoperarsi per favorire una riduzione del periodo intercorrente fra la conclusione dei lavori dell'istituenda Convenzione e l'avvio della Conferenza Intergovernativa, entro luglio 2003, sia per assicurare la continuità tra i due processi, sia per evitare l'ingorgo istituzionale derivante dalla scadenza, nel 2004, dei mandati del Parlamento europeo e della Commissione europea;
 - g) a perseguire il risultato finale di una «costituzionalizzazione» dei Trattati, secondo il modello proposto dall'Istituto Universitario Europeo, continuando così ad esercitare, nella dimensione costituzionale europea, il ruolo di Paese «federatore» storicamente svolto dall'Italia, nell'obiettivo di pervenire alla costituzione di una

Federazione di Stati nazione;

- h) a riferire tempestivamente al Parlamento circa gli sviluppi delle trattative inerenti alle modalità di funzionamento dell'istituenda Convenzione, ai suoi rapporti con la Conferenza intergovernativa, alle trattative sulle riforme istituzionali dell'Unione e alle iniziative volte alla definizione di una strategia globale dell'Unione, tenendo conto dell'esigenza di assicurare la massima trasparenza del processo che si va aprendo affiancando agli strumenti di comunicazione tradizionali delle azioni di coinvolgimento fattivo dell'opinione pubblica e della società civile.

Risoluzione approvata dal Senato sul Progetto di Costituzione europea
(2 luglio 2003)

Il Senato,

udite le comunicazioni rese dal rappresentante del Governo italiano nella Convenzione europea, onorevole Fini, dal Vice Presidente della Convenzione, senatore Amato e dai rappresentanti titolare e supplente del Senato nella medesima Convenzione, senatori Dini e Basile, esprime apprezzamento per il lavoro svolto dal Rappresentante del Governo, dal Vice Presidente della Convenzione e dai rappresentanti del Senato nella Convenzione europea;

considera quella elaborata dalla Convenzione una buona base costituzionale, impegna quindi il Governo, cui spetterà il compito di presiedere la prossima Conferenza Intergovernativa: a difendere e a sviluppare i risultati raggiunti dalla Convenzione;

a considerare la Conferenza intergovernativa la prosecuzione dei lavori della Convenzione, il cui spirito costituente non dovrà essere disperso; a portare avanti, riaffermando il ruolo di paese federatore storicamente svolto dall'Italia, soluzioni che garantiscano l'efficienza del processo decisionale in una Unione ampliata, con particolare riguardo

alla politica estera, così da permettere all'Europa di parlare con un'unica ed autorevole voce sulla scena internazionale.

8. Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco riguardanti la Convenzione e la Conferenza intergovernativa (19-20 giugno 2003)

Il Consiglio europeo accoglie favorevolmente il progetto di trattato costituzionale presentato dal Presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing. Esso rappresenta un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea:

- avvicina la nostra Unione ai suoi cittadini;
- rafforza il carattere democratico della nostra Unione;
- agevola la capacità decisionale della nostra Unione, specialmente dopo l'allargamento;
- potenzia la capacità della nostra Unione di agire come una forza coerente e unita sulla scena internazionale e
- risponde efficacemente alle sfide che la globalizzazione e l'interdipendenza creano.

Il Consiglio europeo esprime la propria gratitudine al Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing, ai Vicepresidenti Jean Luc Dehaene e Giuliano Amato, nonché ai membri e ai membri supplenti della Convenzione per il lavoro compiuto. La Convenzione si è rivelata utile come forum di dialogo democratico tra rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione europea e della società civile.

Il Consiglio europeo ritiene che la presentazione del progetto di trattato costituzionale, nella versione in cui esso lo ha ricevuto, rappresenti la conclusione dei compiti della Convenzione definiti a Laeken e, di conseguenza, la fine dei lavori di quest'ultima. Tuttavia, sono ancora necessari alcuni lavori di carattere meramente tecnico per quanto ri-

guarda la formulazione della parte III, che dovranno essere conclusi al più tardi entro il 15 luglio.

Il Consiglio europeo ha deciso che il testo del progetto di trattato costituzionale è una buona base su cui avviare la Conferenza Intergovernativa. Chiede alla prossima Presidenza italiana di avviare, nella sessione del Consiglio di luglio, la procedura prevista all'articolo 48 del trattato, affinché tale conferenza possa essere convocata nell'ottobre 2003. La conferenza dovrebbe terminare i suoi lavori e approvare il trattato costituzionale il più presto possibile e in tempo utile affinché sia conosciuto dai cittadini europei prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004. Gli Stati aderenti parteciperanno pienamente alla Conferenza Intergovernativa in condizioni di parità rispetto agli attuali Stati membri. Il trattato costituzionale sarà firmato dagli Stati membri dell'Unione allargata il più presto possibile successivamente al 1° maggio 2004.

La Conferenza intergovernativa sarà condotta dai Capi di Stato o di governo, assistiti dai membri del Consiglio «Affari generali e relazioni esterne». Il rappresentante della Commissione parteciperà alla Conferenza. Il Segretariato generale del Consiglio fungerà da segretariato della Conferenza. Il Parlamento europeo sarà strettamente associato e coinvolto nei lavori della Conferenza.

I tre paesi candidati - Bulgaria e Romania, con cui i negoziati di adesione sono in corso, e Turchia - parteciperanno in qualità di osservatori a tutte le riunioni della conferenza.

9. Rapporto finale della Convenzione

(18 luglio 2003)

Relazione della Presidenza della Convenzione al Presidente del Consiglio europeo

1. In risposta al mandato del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, la Convenzione europea ha ultimato il suo compito e presenta al Presidente del Consiglio europeo il risultato dei suoi lavori: un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.
2. Come previsto nella dichiarazione di Laeken, il Presidente della Convenzione ha presentato relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori nelle sessioni del Consiglio europeo di giugno 2002 (Siviglia), ottobre 2002 (Bruxelles), dicembre 2002 (Copenaghen) e aprile 2003 (Atene). Al Consiglio europeo di Salonicco del 20 giugno 2003 ha presentato le parti I e II del progetto di trattato, che da allora non hanno subito modifiche. Le parti III e IV, delle quali a Salonicco sono stati presentati testi provvisori, sono state messe a punto e vengono ora aggiunte.
3. Si concludono così diciassette mesi di lavoro della Convenzione i cui membri, insieme ai loro supplenti, sono elencati nell'allegato I. Essi si sono riuniti in sessione plenaria 26 volte (52 giorni) e hanno ascoltato oltre 1800 interventi. La Convenzione ha inoltre creato undici Gruppi e tre circoli di discussione, ciascuno con un mandato specifico, i quali si sono riuniti per trattare questioni particolari (elencate nell'allegato II) e formulare raccomandazioni alla Convenzione stessa nel suo insieme. I membri della Convenzione hanno inviato 386 contributi scritti alla Convenzione nel suo insieme e 773 contributi ai Gruppi e circoli di discussione.
4. Il Praesidium, i cui membri sono elencati nell'allegato I, si è riunito

50 volte e ha presentato alla Convenzione 52 documenti. I membri del Praesidium hanno presieduto i Gruppi e i circoli di discussione che figurano nell'allegato II e ne hanno presentato le relazioni alla Convenzione.

5. La Convenzione ha agito in piena trasparenza: le sessioni sono state pubbliche e tutti i documenti ufficiali sono stati pubblicati nel relativo sito web, che ha accolto in media 47.000 visitatori al mese, cifra che ha raggiunto i 100.000 visitatori nel giugno 2003. Essa ha inoltre assunto una serie di iniziative per assicurare una maggior partecipazione ai lavori. Il forum istituito conformemente alla dichiarazione di Laeken ha ricevuto 1264 contributi da organizzazioni non governative, dagli ambienti economici e accademici e da altre fonti. Sono state organizzate riunioni con un'ampia gamma di gruppi interessati ai lavori della Convenzione, tra cui chiese e organizzazioni religiose, gruppi di riflessione, rappresentanti di organizzazioni locali e regionali e organizzazioni non governative. Infine, nel giugno del 2002, una sessione plenaria speciale è stata dedicata alla società civile. Nel luglio 2002 è stata organizzata una Convenzione dei giovani e il suo presidente è divenuto un osservatore supplementare dei lavori della Convenzione.
6. Un aspetto fondamentale del successo della Convenzione è stato il pieno coinvolgimento dei membri dei paesi candidati. Conformemente alla dichiarazione di Laeken, essi hanno partecipato attivamente ai lavori della Convenzione; quest'ultima ha deciso di fare ancor di più e ha invitato a partecipare a tutte le discussioni del Praesidium un rappresentante da essi eletto. Si sono prese disposizioni per l'interpretazione, in modo da permettere ai membri dei paesi candidati di rivolgersi alla Convenzione nelle loro lingue. La decisione di allargamento, adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2002, e il successivo processo di ratifica nei paesi candidati mettono in rilievo l'importanza di queste modalità attuate fin dall'inizio dei lavori della Convenzione.

7. Il compito affidato alla Convenzione si basava sui quattro temi affrontati nella «dichiarazione di Nizza relativa al futuro dell'Unione» ed è stato successivamente sviluppato nel mandato messo a punto dal Consiglio europeo di Laeken. Tra le questioni affrontate nelle sessioni iniziali della Convenzione vi sono la delimitazione delle competenze e la semplificazione degli strumenti e procedure dell'Unione. Le discussioni su questi temi in sessione plenaria e il risultato dei lavori della prima serie di Gruppi hanno consentito alla Convenzione di definire, nell'ottobre 2002, la struttura più adeguata per il futuro trattato, in grado di rispondere ai requisiti di chiarezza e semplificazione. L'esito della Convenzione riflette questa impostazione: una fusione e riorganizzazione dei trattati esistenti sotto forma di un progetto di Costituzione e una personalità giuridica unica per l'Unione europea. Tale impostazione si è assicurata l'appoggio di un vasto numero di membri della Convenzione e ha permesso a quest'ultima di raggiungere un ampio consenso sul testo consolidato e completo di progetto di trattato, in quattro parti, che presenta al Consiglio europeo.
8. La Convenzione ha concordato un rafforzamento importante della natura democratica dell'Unione. La Costituzione vi provvede, prevedendo una notevole espansione del ruolo del Parlamento europeo, raddoppiando i settori della legislazione cui si applica la procedura di codecisione, che diviene così il processo legislativo normale dell'Unione, e introducendo una semplificazione sostanziale delle relative procedure. Sono stati concepiti nuovi meccanismi che garantiscono un migliore flusso delle informazioni destinate ai parlamenti nazionali e un maggiore coinvolgimento di questi ultimi nelle attività dell'Unione, soprattutto quella legislativa. Le competenze dell'Unione sono state precisate, suddivise in categorie e stabilizzate, mentre lo spettro dei suoi strumenti giuridici è stato ridotto per ottenere una migliore comprensione da parte dei cittadini, un'azione più efficace, e per stabilire una chiara distinzione tra il ruolo dell'Unione e quello degli Stati membri.

9. Per consentire alle tre istituzioni centrali dell'Unione di adattarsi alle nuove dimensioni dell'allargamento, sono stati incorporati mezzi atti a rafforzarle pur mantenendo tra esse il necessario equilibrio. La Convenzione ritiene che queste riforme migliorino sostanzialmente l'efficacia dell'Unione.
10. La Costituzione integra, come parte II, la Carta dei diritti fondamentali sancita dal Consiglio europeo di Nizza. La Convenzione rileva che le «spiegazioni» elaborate su impulso del Praesidium della Convenzione della Carta, aggiornate e consolidate sotto la direzione del Praesidium della Convenzione europea, rappresentano uno strumento interpretativo importante della Carta stessa.
11. La Convenzione ha elaborato il testo dei nuovi protocolli relativi al ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come pure il testo di protocolli specifici sul Gruppo Euro e sull'Euratom. Essa non si è dedicata alla revisione dei protocolli esistenti allegati ai trattati attuali, né, di conseguenza, alla stesura del testo dei protocolli citati agli articoli IV-1 e IV-2; questo compito dovrebbe essere svolto dalla Conferenza Intergovernativa. Allo stesso modo, è a quest'ultima che spetterà il compito di elaborare gli elenchi, previsti negli articoli III-213 e III-214, degli Stati partecipanti alla cooperazione strutturata e alla cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca e il compito di garantire che si dia seguito alla richiesta, contenuta nella corrispondente dichiarazione della Convenzione, di creare al più presto un servizio europeo per l'azione esterna.
12. Si richiama l'attenzione del Consiglio europeo su altre due questioni particolari alle quali esso potrebbe voler dar seguito. In primo luogo, un gran numero di membri della Convenzione ha sollecitato un'impostazione più ambiziosa riguardo alla questione della trasparenza, prevedendo una presunzione automatica del diritto di

accesso a tutti i documenti. Il progetto di Costituzione impone alle istituzioni l'obbligo di adottare norme sulla trasparenza. La portata di tali norme e la misura in cui le domande di accesso possono essere soddisfatte devono essere pertanto stabilite nel contesto della legislazione successiva.

13. In secondo luogo, benché alcuni membri desiderassero riesaminare, e anzi aggiornare, le disposizioni del trattato Euratom, la Convenzione non ha ritenuto che il suo mandato, il tempo a disposizione o la sua competenza le consentissero di procedere in tal senso. Il futuro dell'Euratom rappresenta un'ulteriore questione che il Consiglio europeo potrebbe prima o poi voler trattare.
14. Taluni membri della Convenzione, benché non desiderassero bloccare il consenso, non hanno potuto appoggiare il progetto di Costituzione. Un gruppo di quattro membri ha ritenuto che la Convenzione non avesse risposto adeguatamente alla disposizione del mandato di Laeken relativa al rafforzamento della legittimità democratica; la relazione di questa minoranza, dal titolo «Europa della democrazia», è riportata nell'allegato III.
15. Alcuni altri membri della Convenzione, pur unendosi al generale consenso sul testo del progetto di Costituzione, avrebbero preferito un approccio più ambizioso, soprattutto riguardo all'estensione del voto a maggioranza qualificata e alle procedure per gli emendamenti futuri della Costituzione.
16. Grazie al livello elevato di impegno e di coinvolgimento di tutti i suoi membri, la Convenzione è stata in grado di ultimare con successo i lavori e di presentare quella che il Consiglio europeo di Salonicco ha giudicato una buona base per la prossima Conferenza Intergovernativa. Essa auspica che l'impulso generato e l'equilibrio della sintesi su cui ha raggiunto il consenso dopo un lungo e minuzioso esame siano mantenuti per tutta la durata della Confe-

renza intergovernativa.

17. Avendo assolto il mandato conferitole dal Consiglio europeo di Laeken, la Convenzione è giunta al termine. Nel presentare il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e la presente relazione, la Presidenza della Convenzione ritiene di aver adempiuto il proprio compito e pone fine alla sua missione.
18. Gli archivi della Convenzione saranno depositati presso il Segretariato generale del Consiglio.

Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione
Giuliano Amato, Vicepresidente
Jean-Luc Dehaene, Vicepresidente
John Kerr, Segretario generale

10. Dichiarazione di Roma

(18 luglio 2003)

V. Giscard D'Estaing, Presidente della Convenzione europea

- I. Il 18 luglio 2003 Valery Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione sul futuro dell'Europa, accompagnato dai due Vicepresidenti, G. Amato e J.L. Dehaene, ha consegnato ufficialmente alla Presidenza italiana del Consiglio europeo, a nome della Convenzione, il progetto completo di un trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

In occasione di tali incontri con il Presidente Ciampi ed il Presidente Berlusconi, il Presidente Giscard d'Estaing ha reso omaggio al contributo decisivo dei membri italiani della Convenzione, al Vicepresidente G. Amato, al Rappresentante del Governo italiano G. Fini, al Rappresentante del senato italiano L. Dini e al Rappresentante della Camera dei Deputati italiana M. Follini, nonché ai loro supplenti.

Giscard d'Estaing ha invitato la Presidenza italiana a condurre la Conferenza Intergovernativa al più alto livello politico, in modo da concluderla sotto Presidenza italiana nel dicembre 2003.

Nascerà così, dopo il trattato di Roma, la Costituzione di Roma. Il contributo dell'Italia in quanto paese fondatore dell'Unione europea sarà stato decisivo.

La firma della Costituzione potrebbe quindi aver luogo nel maggio 2004, alla vigilia delle prossime elezioni europee, che le conferirebbero il sigillo di una ratifica popolare.

In tale data i dieci nuovi Stati membri saranno già membri dell'Unione a pieno titolo e la firma avrà luogo per tempo prima delle elezioni europee del giugno 2004.

- II. Con tale Costituzione l'Europa compie il passo definitivo verso un'unione politica: l'unione dei cittadini e l'unione degli Stati membri. La Costituzione:

- a) sancisce i diritti dei cittadini integrando la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- b) volge l'Europa verso i cittadini, offrendo loro nuove possibilità di partecipazione;
- c) stabilisce una divisione dei poteri chiara e trasparente tra Unione e Stati membri, offrendo ai Parlamenti nazionali i mezzi per intervenire. I poteri dell'Unione vengono ampliati secondo le richieste dei cittadini:
 - l'istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e una lotta più efficace alla grande criminalità e il riconoscimento tra Stati membri dei loro diversi diritti civili;
 - il progressivo sviluppo di una politica estera e di difesa comune, con un ministro europeo degli affari esteri che agirà e parlerà nel mondo a nome dell'Europa, e la creazione di un'Agenzia europea per gli armamenti;
 - il miglioramento del coordinamento economico tra i paesi che hanno adottato l'euro, per garantire la stabilità e il successo della nostra moneta unica;
- d) dà all'Europa istituzioni stabili, democratiche e efficienti:
 - il Parlamento europeo diventa il principale legislatore dell'Unione. Farà le leggi insieme al Consiglio. La legislazione europea sarà frutto dell'accordo tra i rappresentanti eletti dei cittadini e gli Stati;
 - il Consiglio avrà un volto, una durata; il suo Presidente organizzerà il lavoro degli Stati, potrà programmare il suo lavoro nel tempo, e pianificare in anticipo;
 - la Commissione, organizzata per adempiere alla sua missione europea, sarà il motore e il principale organo esecutivo. Incarnerà l'interesse comune europeo.

III. Il progetto della Convenzione è un successo perché fissa i necessari equilibri tra i popoli, tra vecchi e nuovi Stati, tra le istituzioni, tra sogno e realtà.

Questo progetto è un successo in quanto è compiuto, completo fin

nei minimi particolari, senza opzioni.

Risponde all'interesse generale. Con questo spirito il Presidente della Convenzione, unitamente ai due Vicepresidenti, ha esortato la Presidenza italiana, e a titolo personale il Presidente del Consiglio dell'Unione europea, Silvio Berlusconi, a preservarne l'integrità. Rimetterlo in discussione, anche parzialmente, ne comporterebbe il fallimento.

Il Presidente della Convenzione ha fiducia nella Presidenza italiana, che sarà all'altezza di questa responsabilità, e il 9 maggio 2004 l'Unione europea potrà firmare la Costituzione di Roma.

PROGETTO DI TRATTATO COSTITUZIONALE

Progetto di

**TRATTATO CHE ISTITUISCE
UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA**

Parte I e IV

Prefazione

Il Consiglio europeo, riunito a Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001, constatando che l'Unione europea era giunta a una svolta decisiva della sua esistenza, ha convocato la Convenzione sul futuro dell'Europa.

La Convenzione è stata incaricata di formulare proposte su tre temi: avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

La Convenzione ha individuato alcune risposte ai quesiti contenuti nella dichiarazione di Laeken:

- propone una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- raccomanda la fusione dei trattati e l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione;
- instaura una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione;
- propone misure volte ad accrescere la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea, accrescendo il contributo dei parlamenti nazionali alla legittimazione del progetto europeo, semplificando il processo decisionale, rendendo il funzionamento delle istituzioni europee più trasparente e leggibile;
- stabilisce le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione tenendo conto in particolare delle conseguenze dell'allargamento.

La dichiarazione di Laeken ha posto il quesito se la semplificazione e il riordino dei trattati non debbano spianare la strada all'adozione di un testo costituzionale. I lavori della Convenzione sono culminati nell'elaborazione di un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che ha raccolto un vasto consenso nella sessione plenaria del 13 giugno 2003.

Oggi, 20 giugno 2003, abbiamo l'onore di presentare questo testo al Consiglio europeo riunito a Salonicco, a nome della Convenzione europea, auspicando che esso costituisca il fondamento di un futuro trattato che istituisce la Costituzione europea.

Valéry Giscard d'Estaing
Presidente della Convenzione

Giuliano Amato
Vice Presidente

Jean-Luc Dehaene
Vice Presidente

Preambolo

La nostra Costituzione... si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di pochi, ma dei più.

Tucidide II, 37

Consapevoli che l'Europa è un continente portatore di civiltà; che i suoi abitanti, giunti in ondate successive fin dagli albori dell'umanità, vi hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione;

ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società la percezione del ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto;

convinti che l'Europa, ormai riunificata, intende proseguire questo percorso di civiltà, di progresso e di prosperità per il bene di tutti i suoi abitanti, compresi i più deboli e bisognosi; che vuole restare un continente aperto alla cultura, al sapere e al progresso sociale; che desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo;

persuasi che i popoli dell'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino;

certi che, «unita nella diversità», l'Europa offre loro le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana;

riconoscenti ai membri della Convenzione europea di aver elaborato la presente Costituzione a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa,

[I quali, dopo avere scambiato i loro pieni poteri, riconosciuti in buona e debita forma, hanno convenuto le disposizioni che seguono:]

Parte I

Titolo I: definizione e obiettivi dell'Unione

Articolo 1: Istituzione dell'Unione

1. Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri conferiscono competenze per conseguire obiettivi comuni. L'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento di tali obiettivi ed esercita sul modello comunitario le competenze che essi le trasferiscono.
2. L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i suoi valori e si impegnano a promuoverli congiuntamente.

Articolo 2: Valori dell'Unione

L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione.

Articolo 3: Obiettivi dell'Unione

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.
2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta.
3. L'Unione si adopera per un'Europa dello sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico.
Combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la

giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori.

Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.
5. Tali obiettivi sono perseguiti con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze attribuite all'Unione nella Costituzione.

Articolo 4: Libertà fondamentali e non discriminazione

1. La libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e la libertà di stabilimento sono garantite all'interno e da parte dell'Unione in conformità delle disposizioni della Costituzione.
2. Nel campo d'applicazione della Costituzione e fatte salve le disposizioni particolari da essa previste, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Articolo 5: Relazioni tra l'Unione e gli Stati membri

1. L'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, ivi comprese le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale e di mantenimento dell'ordine pubblico e tutela della sicurezza interna.
2. Secondo il principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati mem-

bri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione.

3. Gli Stati membri agevolano l'Unione nell'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi enunciati nella Costituzione.

Articolo 6: Personalità giuridica

L'Unione ha personalità giuridica.

Titolo II: diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione

Articolo 7: Diritti fondamentali

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che costituisce la parte II della Costituzione.
2. L'Unione persegue l'adesione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'adesione a tale Convenzione non modifica le competenze dell'Unione definite nella Costituzione.
3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

Articolo 8: Cittadinanza dell'Unione

1. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.
2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nella Costituzione:
 - a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
 - b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risie-

- dono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
 - d) il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, di rivolgersi al mediatore europeo, di scrivere alle istituzioni o agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue della Costituzione e di ricevere una risposta nella stessa lingua.
3. Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dalla Costituzione e dalle disposizioni adottate per la sua applicazione.

Titolo III: competenze dell'Unione

Articolo 9: Principi fondamentali

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.
2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nella Costituzione al fine di realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri.
3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione.

I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione.

Le istituzioni applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo di cui al paragrafo 3.

Articolo 10: Diritto dell'Unione

1. La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite hanno prevalenza sul diritto degli Stati membri.
2. Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Articolo 11: Categorie di competenze

1. Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati.
2. Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla.
3. L'Unione ha competenza per promuovere le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e assicurarne il coordinamento.
4. L'Unione ha competenza per la definizione e l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

5. Per taluni settori e alle condizioni previste dalla Costituzione, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o integrare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.
6. La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni specifiche di ciascun settore della parte III.

Articolo 12: Competenze esclusive

1. L'Unione ha competenza esclusiva per definire le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno e nei seguenti settori:
 - politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro,
 - politica commerciale comune,
 - unione doganale,
 - conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.
2. L'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione, è necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze a livello interno o incide su un atto interno dell'Unione.

Articolo 13: Settori di competenza concorrente

1. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri quando la Costituzione le attribuisce una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 12 e 16.
2. Le competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri si applicano ai seguenti settori principali:
 - mercato interno
 - spazio di libertà, sicurezza e giustizia
 - agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare
 - trasporti e reti transeuropee

- energia
 - politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella parte III
 - coesione economica, sociale e territoriale
 - ambiente
 - protezione dei consumatori
 - problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.
3. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare la loro.
 4. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per avviare azioni e condurre una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare la loro.

Articolo 14: Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione

1. L'Unione adotta misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in particolare adottando indirizzi di massima per dette politiche. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione.
2. Agli Stati membri che hanno adottato l'euro si applicano disposizioni specifiche.
3. L'Unione adotta misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche dell'occupazione degli Stati membri, in particolare adottando orientamenti per dette politiche.
4. L'Unione può adottare iniziative intese ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

Articolo 15: Politica estera e di sicurezza comune

1. La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune comprende tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a

una difesa comune.

2. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano gli atti adottati dall'Unione in questo settore. Si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia.

Articolo 16: Settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento

1. L'Unione può condurre azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento.
2. I settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento, nella loro finalità europea, sono i seguenti:
 - industria
 - tutela e miglioramento della salute umana
 - istruzione, formazione professionale, gioventù e sport
 - cultura
 - protezione civile.
3. Gli atti giuridicamente obbligatori adottati dall'Unione in base a disposizioni della parte III specificamente inerenti a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Articolo 17: Clausola di flessibilità

1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite nella parte III, per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dalla Costituzione, senza che quest'ultima abbia previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio dei ministri, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate.
2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 9, paragrafo 3, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali degli Stati membri sulle proposte basate sul presente articolo.

3. Le disposizioni adottate in base al presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui la Costituzione la esclude.

Titolo IV: istituzioni dell'Unione

Capo I - Quadro istituzionale

Articolo 18: Le istituzioni dell'Unione

1. L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che mira a:
 - a. perseguire gli obiettivi dell'Unione,
 - b. promuoverne i valori,
 - c. servire gli interessi dell'Unione, dei suoi cittadini e degli Stati membri, e a garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle politiche e delle azioni da essa condotte al fine di raggiungerne gli obiettivi.
2. Tale quadro istituzionale comprende:
 - a. Il Parlamento europeo,
 - b. Il Consiglio europeo,
 - c. Il Consiglio dei ministri,
 - d. La Commissione europea,
 - e. La Corte di giustizia.
3. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dalla Costituzione, conformemente alle procedure e alle condizioni da essa previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.

Articolo 19: Il Parlamento europeo

1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, e funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Esso elegge il presidente della Commissione europea.
2. Il Parlamento europeo è eletto a suffragio universale diretto dai cit-

tadini europei, con uno scrutinio libero e segreto, per un mandato di cinque anni. Il numero dei suoi membri non può essere superiore a settecentotrentasei. La rappresentanza dei cittadini europei è garantita in modo regressivamente proporzionale, con la fissazione di una soglia minima di quattro membri del Parlamento europeo per Stato membro.

Con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni del Parlamento europeo del 2009, e in seguito se necessario, per successive elezioni, il Consiglio europeo adotta all'unanimità, sulla base di una proposta del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi summenzionati.

3. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'Ufficio di presidenza.

Articolo 20: Il Consiglio europeo

1. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce i suoi orientamenti e le sue priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.
2. Il Consiglio europeo è composto dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. Il ministro degli affari esteri dell'Unione partecipa ai lavori.
3. Il Consiglio europeo si riunisce ogni trimestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere da un ministro, e il presidente della Commissione da un commissario europeo. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.
4. Salvo nei casi in cui la Costituzione disponga altrimenti, il Consiglio europeo si pronuncia per consenso.

Articolo 21: Il presidente del Consiglio europeo

1. Il presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Il suo mandato è rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.
2. Il presidente del Consiglio europeo:
 - a. presiede e anima i lavori del Consiglio europeo;
 - b. ne assicura una preparazione e una continuità adeguate in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali»;
 - c. si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo;
 - d. presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni.

Il presidente del Consiglio europeo assicura al suo livello e in tale veste la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del ministro degli affari esteri dell'Unione.
3. Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale.

Articolo 22: Il Consiglio dei ministri

1. Il Consiglio dei ministri esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e di bilancio, e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento, alle condizioni stabilite dalla Costituzione.
2. Il Consiglio dei ministri è composto da un rappresentante nominato da ciascuno Stato membro a livello ministeriale per ciascuna delle formazioni. Tale rappresentante è il solo abilitato a impegnare lo Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto.
3. Salvo che la Costituzione non disponga diversamente, il Consiglio dei ministri delibera a maggioranza qualificata.

Articolo 23: Le formazioni del Consiglio dei ministri

1. Il Consiglio legislativo e degli affari generali assicura la coerenza dei lavori del Consiglio dei ministri.

Quando delibera in qualità di Consiglio degli affari generali, esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con la Commissione. Nell'esercizio della funzione legislativa, il Consiglio dei ministri delibera, e si pronuncia congiuntamente al Parlamento europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee, conformemente alle disposizioni della Costituzione. In questa funzione, la rappresentanza di ciascuno Stato membro comprende uno o due altri rappresentanti a livello ministeriale, dotati delle competenze adeguate per le materie indicate nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

2. Il Consiglio «Affari esteri» elabora le politiche esterne dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza della sua azione. È presieduto dal ministro degli affari esteri dell'Unione.
3. Il Consiglio europeo adotta una decisione europea che stabilisce le altre formazioni in cui può riunirsi il Consiglio dei ministri.
4. La presidenza delle formazioni del Consiglio dei ministri, a eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del Consiglio dei ministri, secondo un sistema di rotazione in condizioni di parità, per periodi minimi di un anno. Il Consiglio europeo adotta una decisione europea che stabilisce le norme di questa rotazione tenendo conto degli equilibri politici e geografici europei e della diversità degli Stati membri.

Articolo 24: La maggioranza qualificata

1. Quando il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano a maggioranza qualificata, quest'ultima è definita come voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione.
2. Allorché la Costituzione non richiede che il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri deliberano sulla base di una proposta della Commissione o allorché il Consiglio europeo o il Consiglio dei ministri non deliberano su iniziativa del ministro degli affari esteri dell'Unione, la maggioranza qualificata richiesta è definita come voto dei due terzi degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione.
3. Le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 prendono effetto il 1° novembre 2009, dopo che si saranno svolte le elezioni del Parlamento europeo conformemente alle disposizioni dell'articolo 19.
4. Quando la Costituzione prevede nella parte III che il Consiglio dei ministri adotti leggi europee o leggi quadro europee secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare, di propria iniziativa e all'unanimità, trascorso un periodo minimo d'esame di sei mesi, una decisione europea che consenta l'adozione di tali leggi o leggi quadro secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio europeo delibera previa consultazione del Parlamento europeo e informazione dei parlamenti nazionali.
Quando la Costituzione prevede nella parte III che il Consiglio dei ministri deliberi all'unanimità in un dato settore, il Consiglio europeo può adottare, di propria iniziativa e all'unanimità, una decisione europea che consenta al Consiglio dei ministri di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al presente comma è trasmessa ai parlamenti nazionali almeno quattro mesi prima che sia adottata una decisione.
5. In seno al Consiglio europeo, il suo presidente e il presidente della Commissione non partecipano alla votazione.

Articolo 25: La Commissione europea

1. La Commissione europea promuove l'interesse generale europeo e adotta iniziative appropriate a tal fine. Assicura l'applicazione delle disposizioni della Costituzione e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù della Costituzione. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia. Cura l'esecuzione del bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dalla Costituzione, garantisce la rappresentanza esterna dell'Unione. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.
2. Salvo che la Costituzione non disponga diversamente, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se la Costituzione lo prevede.
3. La Commissione consta di un Collegio composto dal presidente, dal ministro degli affari esteri dell'Unione/Vicepresidente e da tredici commissari europei scelti in base a un sistema di rotazione in condizioni di parità tra gli Stati membri. Questo sistema è istituito con decisione europea adottata dal Consiglio europeo sulla base dei seguenti principi:
 - a. gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per la determinazione della successione e del periodo di permanenza dei loro cittadini nel Collegio; di conseguenza, la differenza tra il numero complessivo di mandati ricoperti da cittadini di una data coppia di Stati membri non può essere mai superiore a uno;
 - b. ferma restando la lettera a), ogni Collegio successivo deve essere composto in modo tale da rispecchiare in modo soddisfacente la gamma demografica e geografica di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Il presidente della Commissione nomina dei commissari senza dirit-

to di voto, scelti in base agli stessi criteri applicabili per i membri del Collegio e provenienti da tutti gli altri Stati membri.

Queste disposizioni prendono effetto il 1° novembre 2009.

4. La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Nell'adempimento dei loro doveri, i commissari europei e i commissari non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo.
5. La Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo. Il presidente della Commissione è responsabile dinanzi al Parlamento europeo delle attività dei commissari. Il Parlamento europeo può adottare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo III-238. Se tale mozione è adottata, i commissari europei e i commissari devono abbandonare collettivamente le loro funzioni. La Commissione continua a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla nomina di un nuovo Collegio.

Articolo 26: Il presidente della Commissione europea

1. Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e previe consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo propone entro un mese un nuovo candidato al Parlamento europeo, secondo la stessa procedura seguita precedentemente.
2. Ciascuno Stato membro determinato dal sistema di rotazione redige un elenco di tre persone, in rappresentanza di entrambi i sessi, che ritiene qualificate per esercitare la funzione di commissario europeo. Scegliendo una persona su ciascun elenco proposto, il presidente eletto designa i tredici commissari europei in base alla loro competenza, al loro impegno europeo e alle garanzie di indipenden-

za da essi offerte. Il presidente e le persone designate per divenire membri del Collegio, compreso il futuro ministro degli affari esteri dell'Unione, e le persone designate come commissari senza diritto di voto, sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Il mandato della Commissione è di cinque anni.

3. Il presidente della Commissione:
 - a. definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti;
 - b. ne decide l'organizzazione interna per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione;
 - c. nomina dei vicepresidenti scelti tra i membri del Collegio.

Un commissario europeo o un commissario rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede.

Articolo 27: Il ministro degli Affari esteri dell'Unione

1. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina il ministro degli affari esteri dell'Unione. Questi guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Il Consiglio europeo può porre fine alla sua permanenza in carica mediante la medesima procedura.
2. Il ministro degli affari esteri contribuisce con le sue proposte all'elaborazione della politica estera comune e la attua in qualità di mandatario del Consiglio dei ministri. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.
3. Il ministro degli affari esteri è uno dei vicepresidenti della Commissione. In seno a tale istituzione, egli è incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, il ministro degli affari esteri è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione.

Articolo 28: La Corte di giustizia

1. La Corte di giustizia comprende la Corte di giustizia europea, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione. Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione.
2. La Corte di giustizia europea è composta da un giudice per Stato membro ed è assistita da avvocati generali. Il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro: il numero dei giudici è stabilito dallo statuto della Corte di giustizia. I giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia europea e i giudici del Tribunale, scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste agli articoli III-256 e III-257, sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile.
3. La Corte di giustizia si pronuncia:
 - a. sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o una persona fisica o giuridica, conformemente alle disposizioni della parte III;
 - b. in via pregiudiziale, su richiesta dei giudici nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
 - c. sugli altri casi previsti dalla Costituzione.

Capo II - Altre istituzioni e organi

Articolo 29: La Banca centrale europea

1. La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali costituiscono il sistema europeo di banche centrali. La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri che hanno adottato la valuta dell'Unione, denominata euro, conducono la politica monetaria dell'Unione.

2. Il sistema europeo di banche centrali è diretto dagli organi decisionali della Banca centrale europea. L'obiettivo principale del sistema europeo di banche centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, essi sostengono le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Essi svolgono ogni altra funzione di banca centrale conformemente alle disposizioni della parte III e allo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.
3. La Banca centrale europea è un'istituzione dotata di personalità giuridica. Ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro. Nell'esercizio dei suoi poteri e nelle sue finanze essa è indipendente. Le istituzioni e gli organi dell'Unione e i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio.
4. La Banca centrale europea adotta le misure necessarie all'assolvimento dei suoi compiti in conformità degli articoli da III-74 a III-81 e alle condizioni stabilite nello statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea. In conformità di queste stesse disposizioni, gli Stati membri che non hanno adottato l'euro, e le rispettive banche centrali, conservano le loro competenze nel settore monetario.
5. Nei settori di sua competenza, la Banca centrale europea è consultata su ogni progetto di atto dell'Unione e su ogni progetto di atto normativo a livello nazionale, e può formulare pareri.
6. Gli organi decisionali della Banca centrale europea, la loro composizione e le modalità di funzionamento sono definiti agli articoli da III-82 a III-85, e nello statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

Articolo 30: La Corte dei conti

1. La Corte dei conti è l'istituzione che assicura il controllo dei conti.
2. Esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione ed accerta la sana gestione finanziaria.
3. Si compone di un cittadino di ciascuno Stato membro. I suoi membri

esercitano le loro funzioni in piena indipendenza.

Articolo 31: Gli organi consultivi dell'Unione

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione sono assistiti da un Comitato delle regioni e da un Comitato economico e sociale, che esercitano funzioni consultive.
2. Il Comitato delle regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta.
3. Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale.
4. I membri del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione.
5. Le regole relative alla composizione di tali Comitati, alla designazione dei loro membri, alle loro attribuzioni ed al loro funzionamento sono definite negli articoli da III-288 a III-294. Le regole relative alla composizione sono riesaminate ad intervalli regolari dal Consiglio dei ministri su proposta della Commissione, in funzione dell'evoluzione economica, sociale e demografica dell'Unione.

Titolo V: esercizio delle competenze dell'Unione

Capo I - Disposizioni comuni

Articolo 32: Atti giuridici dell'Unione

1. Per l'esercizio delle competenze attribuitele nella Costituzione, l'Unione utilizza come strumenti giuridici, conformemente alle disposizioni della parte III, la legge europea, la legge quadro europea, il

regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni e i pareri. La legge europea è un atto legislativo di portata generale. È obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La legge quadro europea è un atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi. Il regolamento europeo è un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, oppure vincolare lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi. La decisione europea è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi. Se designa dei destinatari, essa è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri adottati dalle istituzioni non hanno effetto vincolante.

2. In presenza di proposte di atti legislativi, il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri si astengono dall'adottare atti non previsti dal presente articolo nel settore in questione.

Articolo 33: Atti legislativi

1. Le leggi europee e le leggi quadro europee sono adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri su proposta della Commissione, secondo le modalità della procedura legislativa ordinaria previste all'articolo III-298. Se le due istituzioni non raggiungono un accordo, l'atto in questione non è adottato. Nei casi specificamente previsti dall'articolo III-160, le leggi europee e le leggi quadro europee possono essere adottate su iniziativa di un gruppo di Stati membri ai sensi dell'articolo III-298.
2. Nei casi specifici previsti dalla Costituzione, le leggi europee e le leggi quadro europee sono adottate dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio dei ministri o da quest'ultimo con la partecipa-

zione del Parlamento europeo, secondo procedure legislative speciali.

Articolo 34: Atti non legislativi

1. Il Consiglio dei ministri e la Commissione adottano regolamenti europei o decisioni europee nei casi contemplati agli articoli 35 e 36 e nei casi specificamente previsti dalla Costituzione. Il Consiglio europeo adotta decisioni europee nei casi specificamente previsti dalla Costituzione. La Banca centrale europea adotta regolamenti europei o decisioni europee se è autorizzata a tal fine dalla Costituzione.
2. Il Consiglio dei ministri e la Commissione, e la Banca centrale europea nei casi in cui è autorizzata a tal fine dalla Costituzione, adottano raccomandazioni.

Articolo 35: Regolamenti delegati

1. Le leggi europee e le leggi quadro europee possono delegare alla Commissione la facoltà di emanare regolamenti delegati che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro. Le leggi e le leggi quadro delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega. Gli elementi essenziali di un settore non possono essere oggetto di delega. Essi sono riservati alla legge o alla legge quadro.
2. Le leggi europee e le leggi quadro europee stabiliscono esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega. Tali condizioni possono configurare le seguenti possibilità:
 - a. il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di revocare la delega;
 - b. il regolamento delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dalla legge o dalla legge quadro, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri non muovono obiezioni.
 Ai fini del comma precedente, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio dei ministri delibera a maggioranza qualificata.

Articolo 36: Atti esecutivi

1. Gli Stati membri prendono tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente obbligatori dell'Unione.
2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti obbligatori dell'Unione, questi possono conferire competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste all'articolo 39, al Consiglio dei ministri.
3. La legge europea stabilisce preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte degli Stati membri.
4. Gli atti esecutivi dell'Unione assumono la forma di regolamenti europei d'esecuzione o di decisioni europee d'esecuzione.

Articolo 37: Principi comuni agli atti giuridici dell'Unione

1. In assenza di disposizioni specifiche nella Costituzione, le istituzioni decidono, nel rispetto delle procedure applicabili, il tipo di atto da adottare nel singolo caso, conformemente al principio di proporzionalità di cui all'articolo 9.
2. Le leggi europee, le leggi quadro europee, i regolamenti europei e le decisioni europee sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri previsti dalla Costituzione.

Articolo 38: Pubblicazione e entrata in vigore

1. Le leggi europee e le leggi quadro europee adottate secondo la procedura legislativa ordinaria sono firmate dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio dei ministri. Negli altri casi sono firmate dal presidente del Parlamento europeo o dal presidente del Consiglio dei ministri. Dette leggi e leggi quadro sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da esse stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.
2. I regolamenti europei e le decisioni europee che non indicano i de-

stinatari o che sono rivolte a tutti gli Stati membri, sono firmati dal presidente dell'istituzione che li adotta, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

3. Le altre decisioni sono notificate ai destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

Capo II - Disposizioni particolari

Articolo 39: Disposizioni particolari relative all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune

1. L'Unione europea conduce una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello di convergenza delle azioni degli Stati membri in costante crescita.
2. Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione e fissa gli obiettivi della sua politica estera e di sicurezza comune. Il Consiglio dei ministri elabora tale politica nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo e secondo le modalità descritte nella parte III.
3. Il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri adottano le decisioni europee necessarie.
4. La politica estera e di sicurezza comune è attuata dal ministro degli affari esteri dell'Unione e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione.
5. Gli Stati membri si concertano in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dei ministri su qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune. Prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possano incidere sugli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di

Consiglio europeo o di Consiglio dei ministri. Gli Stati membri assicurano, mediante la convergenza delle loro azioni, che l'Unione possa affermare i suoi interessi e valori sulla scena internazionale. Gli Stati membri sono solidali tra loro.

6. Il Parlamento europeo è consultato regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione.
7. In materia di politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri adottano decisioni europee all'unanimità, salvo nei casi previsti nella parte III. Si pronunciano su proposta di uno Stato membro, del ministro degli affari esteri dell'Unione, o di quest'ultimo con l'appoggio della Commissione. Le leggi europee e le leggi quadro europee sono escluse.
8. Il Consiglio europeo può decidere all'unanimità che il Consiglio dei ministri deliberi a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli previsti nella parte III.

Articolo 40: Disposizioni particolari relative all'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune

1. La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.
2. La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune non appena il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà deciso al riguardo. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso secondo le rispettive norme costituzionali. La politica dell'Unione a norma del presente articolo non pregiudica il

carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal trattato dell'Atlantico del Nord per alcuni Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

3. Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio dei ministri. Anche gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune. Gli Stati membri s'impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. È istituita un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, incaricata di individuare le esigenze operative, promuovere misure per rispondere a queste, contribuire a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e di assistere il Consiglio dei ministri nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.
4. Le decisioni europee relative all'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio dei ministri che delibera all'unanimità su proposta del ministro degli affari esteri dell'Unione o di uno Stato membro. Il ministro degli affari esteri può proporre, se del caso congiuntamente alla Commissione, il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione.
5. Il Consiglio dei ministri può affidare lo svolgimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri allo scopo di mantenere i valori dell'Unione e di servirne gli interessi. Lo svolgimento di detta missione è disciplinato dalle disposizioni dell'articolo III-206.
6. Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di

capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata nell'ambito dell'Unione. Detta cooperazione è disciplinata dalle disposizioni dell'articolo III-208.

7. Finché il Consiglio europeo non avrà deliberato in conformità del paragrafo 2, è instaurata nell'ambito dell'Unione una cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca. In base a detta cooperazione, qualora uno degli Stati che vi partecipano subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati partecipanti gli prestano, in conformità delle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, militari e di altro tipo. Nell'attuazione della più stretta cooperazione in materia di difesa reciproca, gli Stati membri partecipanti operano in stretta cooperazione con l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord. Le modalità di partecipazione e di funzionamento e le procedure decisionali specifiche per detta cooperazione figurano nell'articolo III-209.
8. Il Parlamento europeo è consultato regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione.

Articolo 41: Disposizioni particolari relative all'istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

1. L'Unione costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia:
 - a. attraverso l'adozione di leggi europee e leggi quadro europee intese, se necessario, a ravvicinare le legislazioni nazionali nei settori elencati nella parte III;
 - b. favorendo la fiducia reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare sulla base del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali;
 - c. attraverso una cooperazione operativa delle autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi specializzati nel settore della prevenzione e dell'accertamento delle infrazioni penali.

2. Nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i parlamenti nazionali possono partecipare ai meccanismi di valutazione previsti all'articolo III-156 e sono associati al controllo politico dell'Europol e alla valutazione delle attività dell'Eurojust, conformemente agli articoli III-169 e III-172.
3. Nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, gli Stati membri dispongono del diritto di iniziativa conformemente all'articolo III-160.

Articolo 42: Clausola di solidarietà

1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per:
 - a. prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri;
 - b. proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico;
 - c. prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, a richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico;
 - d. prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, a richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità.
2. Le modalità d'attuazione della presente disposizione figurano nell'articolo III-226.

Capo III - Cooperazioni rafforzate

Articolo 43: Cooperazioni rafforzate

1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le disposizioni pertinenti della Costituzione, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da III-

318 a III-325. Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Sono aperte a tutti gli Stati membri al momento della loro instaurazione e in qualsiasi momento ai sensi dell'articolo III-321.

2. L'autorizzazione a procedere ad una cooperazione rafforzata è accordata dal Consiglio dei ministri in ultima istanza, qualora in tale sede sia stato stabilito che gli obiettivi da essa perseguiti non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che la cooperazione rafforzata raccolga un minimo di un terzo degli Stati membri. Il Consiglio dei ministri delibera conformemente alla procedura di cui all'articolo III-322.
3. Solo i membri del Consiglio dei ministri che rappresentano gli Stati partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte all'adozione degli atti. Tuttavia tutti gli Stati membri possono partecipare alle deliberazioni del Consiglio dei ministri. L'unanimità è costituita unicamente dai voti dei rappresentanti degli Stati partecipanti. Per maggioranza qualificata si intende la maggioranza dei voti dei rappresentanti degli Stati partecipanti, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione di tali Stati. Qualora la Costituzione non richieda al Consiglio dei ministri di deliberare sulla base di una proposta della Commissione, o qualora il Consiglio dei ministri non liberi su iniziativa del ministro degli affari esteri dell'Unione, la maggioranza qualificata richiesta è costituita dalla maggioranza dei voti dei due terzi degli Stati partecipanti che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione di tali Stati.
4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati partecipanti. Non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dai candidati all'adesione all'Unione.

Titolo VI: la vita democratica dell'Unione

Articolo 44: Principio dell'uguaglianza democratica

L'Unione rispetta, in tutte le attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini. Questi ultimi beneficiano di uguale attenzione da parte delle istituzioni dell'Unione.

Articolo 45: Principio della democrazia rappresentativa

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa.
2. I cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi, che sono essi stessi responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini.
3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera più aperta e più vicina possibile al cittadino.
4. I partiti politici di livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

Articolo 46: Principio della democrazia partecipativa

1. Le istituzioni dell'Unione danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative attraverso gli opportuni canali la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni su tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.
4. Su iniziativa di almeno un milione di cittadini dell'Unione appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri, la Commissione può essere invitata a presentare una proposta appropriata su materie in

merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione. Una legge europea determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni specifiche necessarie per tale iniziativa dei cittadini.

Articolo 47: Le parti sociali e il dialogo sociale autonomo

L'Unione europea riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali; facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia.

Articolo 48: Il mediatore europeo

Un mediatore europeo, nominato dal Parlamento europeo, riceve le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione all'interno delle istituzioni, degli organi o delle agenzie dell'Unione, le esamina e riferisce al riguardo. Il mediatore europeo esercita le sue funzioni in piena indipendenza.

Articolo 49: Trasparenza dei lavori delle istituzioni dell'Unione

1. Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile.
2. Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio dei ministri allorché esamina una proposta legislativa e l'adotta.
3. Qualsiasi cittadino dell'Unione o persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti, indipendentemente dalla forma in cui essi sono prodotti, delle istituzioni, delle agenzie e degli organi dell'Unione, alle condizioni previste nella parte III.
4. La legge europea stabilisce i principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso a tali documenti.
5. Ciascuna istituzione, organo o agenzia di cui al paragrafo 3 stabilisce nel suo regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti

l'accesso ai suoi documenti, conformemente alla legge europea di cui al paragrafo 4.

Articolo 50: Protezione dei dati di carattere personale

1. Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.
2. La legge europea stabilisce le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Unione, e da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

Articolo 51: Status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali

1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri.
2. L'Unione rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali.
3. L'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni, riconoscendone l'identità e il contributo specifico.

Titolo VII: finanze dell'Unione

Articolo 52: Principi finanziari e di bilancio

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio, conformemente alle disposizioni della parte III.
2. Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio.
3. Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario annuale in conformità della legge europea di cui all'articolo III-314.

4. L'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente obbligatorio che costituisce il fondamento giuridico dell'azione dell'Unione e dell'esecuzione della spesa in conformità della legge europea di cui all'articolo III-314. Tale atto deve avere la forma di una legge europea, di una legge quadro europea, di un regolamento europeo o di una decisione europea.
5. Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che detta proposta o misura possa essere finanziata entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 54.
6. Il bilancio dell'Unione è eseguito in conformità del principio di buona gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano per garantire che gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo i principi di buona gestione finanziaria.
7. L'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in conformità delle disposizioni di cui all'articolo III-317.

Articolo 53: Risorse dell'Unione

1. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.
2. Il bilancio dell'Unione, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.
3. Una legge europea del Consiglio dei ministri fissa i limiti delle risorse dell'Unione e può stabilire nuove categorie di risorse o sopprimere una categoria esistente. Detta legge entra in vigore soltanto previa approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Il Consiglio dei ministri delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.
4. Una legge europea del Consiglio dei ministri fissa le modalità relative alle risorse dell'Unione. Il Consiglio dei ministri delibera previa approvazione del Parlamento europeo.

Articolo 54: Quadro finanziario pluriennale

1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle risorse proprie. Fissa per categoria di spesa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti d'impegno, conformemente alle disposizioni dell'articolo III-304.
2. Una legge europea del Consiglio dei ministri fissa il quadro finanziario pluriennale. Il Consiglio dei ministri delibera previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.
3. Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.
4. Quando adotta il primo quadro finanziario pluriennale dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il Consiglio dei ministri delibera all'unanimità.

Articolo 55: Bilancio dell'Unione

Il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri adottano su proposta della Commissione, secondo le modalità di cui all'articolo III-306, la legge europea che fissa il bilancio annuale dell'Unione.

Titolo VIII: l'Unione e l'ambiente circostante

Articolo 56: L'Unione e l'ambiente circostante

1. L'Unione sviluppa con gli Stati limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione.
2. A tale scopo, l'Unione può concludere e attuare accordi specifici con gli Stati interessati, secondo le disposizioni dell'articolo III-222. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica.

Titolo IX: appartenenza all'Unione

Articolo 57: Criteri di ammissibilità e procedura di adesione all'Unione

1. L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i valori di cui all'articolo 2 e si impegnano a promuoverli congiuntamente.
2. Ogni Stato europeo che desideri diventare membro dell'Unione può trasmettere la domanda al Consiglio dei ministri. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali degli Stati membri sono informati di tale domanda. Il Consiglio dei ministri si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. Le condizioni e le modalità dell'ammissione formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato candidato. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Articolo 58: Sospensione dei diritti di appartenenza all'Unione

1. Il Consiglio dei ministri, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare una decisione europea in cui constata che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione, il Consiglio dei ministri ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio dei ministri verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.
2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare una decisione europea in cui constata l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato lo Stato membro in questione a presentare osservazioni.
3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio dei ministri, deliberando a maggioranza qualificata, può

- adottare una decisione europea che sospende alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione della Costituzione, compresi i diritti di voto dello Stato membro in seno al Consiglio dei ministri. Nell'agire in tal senso, il Consiglio dei ministri tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dalla Costituzione.
4. Il Consiglio dei ministri, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare successivamente una decisione europea che modifica o revoca le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.
 5. Ai fini del presente articolo, il Consiglio dei ministri delibera senza tener conto del voto dello Stato membro in questione. Le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle decisioni di cui al paragrafo 2. Il presente paragrafo si applica anche in caso di sospensione dei diritti di voto a norma del paragrafo 3.
 6. Ai fini dei paragrafi 1 e 2, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei suoi membri.

Articolo 59: Ritiro volontario dall'Unione

1. Ogni Stato membro può, in conformità delle proprie norme costituzionali, decidere di ritirarsi dall'Unione europea.
2. Lo Stato membro che decide di ritirarsi notifica tale intenzione al Consiglio europeo, che si investe di questa notifica. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del ritiro, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo. Il rappresentante dello Stato membro che si ritira non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri che lo riguardano.

3. La Costituzione cessa di essere applicabile allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di ritiro o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida di prorogare tale termine.
4. Se lo Stato che si è ritirato dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 57.

Parte IV

Disposizioni generali e finali

Articolo IV-1: I simboli dell'Unione¹

La bandiera dell'Unione rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu.

L'inno dell'Unione è tratto dall'Inno alla gioia della Nona sinfonia di Ludwig van Beethoven.

Il motto dell'Unione è: unita nella diversità.

La moneta dell'Unione è l'euro.

Il 9 maggio è celebrato in tutta l'Unione come giornata dell'Europa.

Articolo IV-2: Abrogazione dei precedenti trattati

Alla data di entrata in vigore del trattato che istituisce la Costituzione, sono abrogati il trattato che istituisce la Comunità europea e il trattato sull'Unione europea e gli atti e trattati che li hanno completati o modificati e che figurano nel protocollo allegato al trattato che istituisce la Costituzione.

Articolo IV-3: Continuità giuridica rispetto alla Comunità europea e all'Unione europea

L'Unione europea succede alla Comunità europea e all'Unione in tutti i diritti e obblighi, interni o derivanti da accordi internazionali, sorti prima dell'entrata in vigore del trattato che istituisce la Costituzione in virtù dei trattati, protocolli e atti precedenti, compresi tutte le

¹ La Convenzione ritiene che questo articolo abbia una collocazione migliore nella parte I.

attività e passività della Comunità e dell'Unione e i rispettivi archivi.

Le disposizioni degli atti delle istituzioni dell'Unione, adottati in virtù dei trattati e atti citati al primo comma, restano in vigore alle condizioni previste nel protocollo allegato al trattato che istituisce la Costituzione. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee è mantenuta in quanto fonte d'interpretazione del diritto dell'Unione.

Articolo IV-4: Campo di applicazione territoriale

1. Il trattato che istituisce la Costituzione si applica al Regno del Belgio, al Regno di Danimarca, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica ellenica, al Regno di Spagna, alla Repubblica francese, all'Irlanda, alla Repubblica italiana, al Granducato di Lussemburgo, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica d'Austria, alla Repubblica portoghese, alla Repubblica di Finlandia, al Regno di Svezia e al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, e...
2. Il trattato che istituisce la Costituzione si applica ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie, conformemente all'articolo III-329 della parte III.
3. I paesi e i territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato II del Tce, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nel titolo IV della parte III del trattato che istituisce la Costituzione.
Il trattato che istituisce la Costituzione non si applica ai paesi e territori d'oltremare che mantengono relazioni particolari con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non menzionati nel suddetto elenco.
4. Il trattato che istituisce la Costituzione si applica ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero.
5. Il trattato che istituisce la Costituzione si applica alle isole Åland conformemente alle disposizioni contenute nel protocollo n. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Au-

stria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

6. In deroga ai paragrafi precedenti:

- a) il trattato che istituisce la Costituzione non si applica alle Faeröer;
- b) il trattato che istituisce la Costituzione non si applica alle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro;
- c) il trattato che istituisce la Costituzione è applicabile alle isole Normanne e all'isola di Man soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 22 gennaio 1972.

Articolo IV-5: Unioni regionali

Il trattato che istituisce la Costituzione non osta all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali tra il Belgio e il Lussemburgo, come pure tra il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione del trattato stesso.

Articolo IV-6: Protocolli

I protocolli allegati al presente trattato ne costituiscono parte integrante.

Articolo IV-7: Procedura di revisione del trattato che istituisce la Costituzione

1. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione può sottoporre al Consiglio dei ministri progetti intesi a modificare il trattato che istituisce la Costituzione. Tali progetti sono notificati ai parlamenti nazionali degli Stati membri.
2. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento

europeo e della Commissione, adottati a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una Convenzione composta di rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri, dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, viene consultata anche la Banca centrale europea. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare la Convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per la Conferenza dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri.

La Convenzione esamina i progetti di revisione e adotta per consenso una raccomandazione alla Conferenza dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri prevista al paragrafo 3.

3. La Conferenza dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio dei ministri allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare al trattato che istituisce la Costituzione.

Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

4. Qualora al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che modifica il trattato che istituisce la Costituzione i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Articolo IV-8: Adozione, ratifica e entrata in vigore del trattato che istituisce la Costituzione

1. Il trattato che istituisce la Costituzione sarà ratificato dalle Alte Parti Contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il governo della Re-

pubblica italiana.

2. Il trattato che istituisce la Costituzione entrerà in vigore il..., se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati; altrimenti, il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità.

Articolo IV-9: Durata

Il trattato che istituisce la Costituzione è concluso per una durata illimitata.

Articolo IV-10: Lingue²

Il trattato che istituisce la Costituzione, redatto in unico esemplare in lingua danese, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, olandese, portoghese, spagnola, svedese, tedesca ceca, estone, lettone, lituana, maltese, polacca, slovacca, slovena e ungherese, i testi in ciascuna di queste lingue facenti ugualmente fede, sarà depositato negli archivi del governo della Repubblica italiana, che provvederà a trasmetterne copia certificata conforme a ciascuno dei governi degli altri Stati firmatari.

² Il presente articolo dovrà essere adottato all'atto di adesione.

Coordinamento redazionale: Ettore Greco

Con la collaborazione di: Raffaello Matarazzo, Flavia Zanon, Sandra Passariello.

Realizzazione: Delegazione per l'Organizzazione del Semestre di Presidenza
del Consiglio dell'Unione Europea

Impaginazione e stampa: Pixel Pubblicità - Roma

Aggiornato all'8 settembre 2003

