

On. Giacomo Stucchi – Presidente della Commissione sulle Politiche dell’Unione Europea

TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COSTITUZIONE EUROPEA

Premessa

Il ripudio della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e la costruzione di un ordine interstatale fondato sul rispetto del diritto, sulla cooperazione tra gli Stati e sulla capacità di risolvere i conflitti sfuggendo dal ricorso alla guerra, per garantire pace e sicurezza ai popoli, ha ispirato nei secoli molte menti ad ideare strategie atte a realizzarla.

Il sistema concettuale di tutte le grandi organizzazioni intergovernative – pace, prosperità, rappresentanza sovranazionale/cessione parziale di sovranità, regole economiche comuni, ideali universali condivisi, molteplicità culturali che mantengono le loro caratteristiche all’interno di un tutto unificante – è alla base del pensiero dell’Unione Europea, che nei principi tende a tutto questo.

I limiti dell’organismo intergovernativo per eccellenza, l’Organizzazione delle Nazioni Unite, è che non vi è stata una cessione di sovranità, e questo rende più tortuosa la *policy* per il rispetto delle regole e dei valori condivisi, e spesso non seguiti, dai Paesi parte.

Ora la questione principale è se il dibattito sull’Unione Europea e il documento di Costituzione, evidenziano chiaramente l’indirizzo che i Paesi dell’Unione, ovvero i loro Cittadini, intendono seguire in futuro: l’Unione Europea come organizzazione in cui non vi è cessione di sovranità, ma il tutto è regolato da Convenzioni/Accordi; l’Unione Europea che supera i limiti dell’Organizzazione attraverso la scelta dei Paesi parte di adottare un testo costituzionale che sancisca formalmente l’idea di “stato Europeo” con propri poteri, e che tale Stato rappresenti la volontà popolare, e non un sistema autoreferenziale e artificiale per la componente politica, economica ed amministrativa dei Paesi parte.

Il documento di Costituzione Europea rappresenta per gli estensori un’evoluzione dell’Unione che cerca di superare i limiti di organismo intergovernativo che sino ad ora l’hanno contraddistinta. I primi articoli della Costituzione Europea rispecchiano i principi generali delle Costituzioni Occidentali e della Carta delle Nazioni Unite, i cui contenuti sono accomunanti. I successivi rappresentano gli strumenti per rendere l’Unione Europea effettivamente un Ente sopranazionale.

Il 28 febbraio 2002 è stata formalmente inaugurata la *Convenzione sul futuro dell’Europa*, i cui lavori sono terminati il 20 giugno 2003, subito dopo il Vertice Europeo a Salonicco. E a Roma, con l’apertura ufficiale della *Conferenza intergovernativa* (CIG) il 4 ottobre 2004, la riforma istituzionale dell’Unione Europea ed il *Progetto di Costituzione Europea* entrano nella fase più importante: la *Conferenza* è stata chiamata ad approvare il progetto di Trattato Costituzionale messo a punto dalla Convenzione a seguito di un dibattito ad alto livello politico durato sedici mesi.

La *Costituzione* è suddivisa in quattro parti ed è con la parte III che i Trattati di Amsterdam e di Maastricht vengono costituzionalizzati.

Hanno partecipato alla redazione della Convenzione 105 membri (ed altrettanti sostituti) così ripartiti: 16 rappresentanti del Parlamento Europeo, 1 rappresentante per ogni governo degli stati

membri dell'Unione, 2 rappresentanti per ogni Parlamento nazionale degli stati membri (30 in totale), e 2 rappresentanti della Commissione Europea; ci sono poi il Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, e i due vicepresidenti: Giuliano Amato, e Jean-Luc Dehaene, ex primo ministro belga. Oltre a questi, sono presenti nelle stesse proporzioni i membri provenienti dai paesi candidati all'adesione. All'interno di questo gruppo è stato nominato il *Presidium della Convenzione*, organo ristretto, costituito da 12 membri, in cui i rappresentanti governativi sono in maggioranza.

La Costituzione Europea per le modalità con cui è costituito il gruppo di lavoro appare più un Trattato (un accordo internazionale tra Stati sovrani) che una costituzione, la legge fondamentale di uno Stato, le "sacre tavole" di un popolo. Ed infatti inizialmente il Presidium della Convenzione usò il termine Trattato costituzionale, per abbandonarlo successivamente nel progetto di testo presentato a fine Maggio 2003. A sostegno di questa nostra valutazione basti la parte IV, che con le sue norme generali, è più un Testo Unico della legislazione europea pregressa, che un Atto "alto" da porre come base e colonne pregnanti dell'Unione.

Inoltre, in maniera sicuramente opinabile ma fondata, si potrebbe affermare che poichè la Costituzione è la legge fondamentale di uno Stato, e l'Unione Europea non è uno Stato, l'Europa non può darsi una Costituzione.

Molti sono coloro che pensano all'Unione Europea come Europa Continentale, ed altri ancora la vedono allargata sino a comprendere alcuni Paesi del Mediterraneo. Idee ambiziose e belle nella loro idealità, di cui però non è possibile prevedere l'impatto nella fase di applicazione in divenire, anche se le problematiche – non solo economiche ma soprattutto culturali – insite in questo processo sono già visibili nel presente.

L'Unione Europea quindi prosegue nel suo cammino, accidentato, di consolidamento, e poiché si tratta di un processo che è in itinere, l'assumersi la responsabilità anche solamente di sollevare la questione della sua attualità o validità, dopo oltre quarant'anni di cuciture, non è accolta da molti in alcun modo favorevolmente.

Ma gli Euroentusiasti ragionano solitamente sul piano squisitamente concettuale, l'idea di "essere Europei", non sul piano pratico, cioè gli obblighi che ne conseguono e gli enormi e complessi aggiustamenti/compromessi che tale obiettivo richiede. Nel 1957 la costruzione dell'Unione Europea era necessaria: ricostruire Paesi distrutti dalla guerra; superare strascichi di tensioni tra i Paesi parte del conflitto mondiale – tutti tra loro confinanti – facendoli lavorare assieme per un obiettivo comune; eliminare possibili tensioni economiche – accordo CECA, ad esempio. Il fatto di avere molti Stati che da centinaia di anni si scontravano, in un crescendo di cruenta e di pretese territoriali globali, richiedeva un freno, o meglio due: le Nazioni Unite a livello globale, le Comunità Europee a livello regionale.

Il paradigma del costituzionalismo Europeo è, come lo hanno definito alcuni studiosi, il paradigma *antinazionalistico*, o *metanazionale*. Questo paradigma, base per i Trattati istitutivi delle Comunità Europee, si esprime come fattore costituente di fondazione di una comunità sovranazionale nuova, anche di fronte alla dimensione nazionale nella quale sono immerse le tradizioni costituzionali dei vari Stati. La *Costituzione Europea* che intende plasmarsi sul nucleo comune identificabile nelle costituzioni nazionali, ha aperto in questo processo il delicato problema del bilanciamento tra unità e molteplicità, dell'integrazione dei due ordinamenti, quello statale e quello comunitario, che pare indolore e possibile fino a quando non incide sui valori essenziali su cui si fonda ciascuno degli Stati parte, per cui occorre che, accanto ad una comprensibile idea di assicurare la costituzione e l'unità del sistema sovranazionale, vi sia quella volta a preservare l'esistenza attiva delle Parti.

Gli stati membri rimangono i signori dei Trattati, nonostante la pretesa del sistema comunitario di assumere forza propria, ed il tentativo della Corte di Giustizia di concettualizzare l'autosufficienza del diritto comunitario. Resta il dato oggettivo del ritrarsi delle Costituzioni nazionali dinanzi ai valori fondamentali della Comunità, aspetto questo che distingue il diritto Comunitario da qualsiasi altro accordo di stampo internazionale.

Infatti, la Corte, sino dall'inizio della propria attività, ha costantemente negato che i Trattati sull'Unione Europea potessero essere considerati alla stregua di semplici trattati internazionali e, conseguentemente, che il diritto comunitario potesse essere visto come gerarchicamente subordinato agli ordinamenti nazionali degli Stati membri: la giurisprudenza della Corte di Giustizia esprime un principio di supremazia del diritto europeo sugli ordinamenti giuridici nazionali, e ha posto le basi, da un punto di vista strettamente normativo, di un nuovo ordine costituzionale europeo.

E' detto che è la stessa Costituzione interna, all'art. 11, a mettere nel conto l'idea di una relativizzazione della forza cogente delle regole costituzionali, in funzione delle limitazioni della sovranità, ma è stato autorevolmente sostenuto esserci una distinzione tra *limiti* e *trasferimenti* di sovranità.

Comunque, al di là della giurisprudenza della *Corte di Giustizia*, una *Costituzione Europea* scritta è avvertita come necessaria al fine di assicurare una solida legittimazione democratica all'Unione Europea come nuovo soggetto sia politico che giuridico, in quanto numerose sono le critiche di deficit di democrazia per l'Europa dovute a una mancanza di legittimazione delle sue istituzioni. Infatti, sebbene a tutt'oggi l'Unione Europea non sia più solamente un'unione economica, ma svolga un ruolo di alto impatto in termini di produzione legislativa, e di politiche economiche e sociali, essa risulta per molti carente sotto il profilo della legittimità democratica.

Di qui la ricerca di legittimazione con un documento dotato di valore giuridico, politico e sociale, che facendo riferimento alla tradizione costituzionale degli stati membri, possa costituire l'Unione come un organismo politico e giuridico indipendente dai singoli Stati membri, possa cioè produrre una nuova costituzione scritta, con valori sociali, politici ed economici in riferimento ai quali gli "europei" sarebbero in grado in futuro di sentirsi *popolo*.

Sin dall'inizio sono state sollevate numerose critiche a questo progetto di Costituzione: "*E' proprio indispensabile per l'Unione Europea avere ora una costituzione, ed è già chiaro quale sarà il futuro della stessa?*"; "*Vi è concretezza e prospettiva politica nel documento presentato?*"; "*la Costituzione può essere voluta per superare confronti politici nazionali, demandando all'Unione Europea poteri decisionali e di indirizzo in molti settori economici e sociali, ad esempio, in materia di patti sociali e costituzionali nazionali?*"; "*Vi è unanimità di posizione sul ruolo dei parlamenti nazionali, sul sistema decisionale, sul ruolo del Presidente e del Commissario Europeo, sul "peso" dei Paesi "piccoli" e di quelli "grandi"?*"; "*la Costituzione Europea sarà la costituzione dei popoli europei o dei Governi europei?*".

Soprattutto è da valutare se la redatta Costituzione Europea sia nei contenuti utile all'Unione, ai popoli europei, alla Comunità Internazionale, ovvero se costituzionalizzare regole rigide e vincolanti risulti dannosa perché porterà al trasferimento di ulteriori poteri nazionali all'Unione e a stabilire norme che potranno essere accolte da tutti, se non al prezzo di tremende forzature, da Paesi che hanno tradizioni politiche e organizzative molto diverse.

Anche per quanto detto, è necessario accettare l'idea che il principio di nazionalità non è equivalente di nazionalismo, forma di pensiero e azione pericolosamente tesa a sostenere ed esaltare

“il sangue della nazione”, ma che anzi ha in sé ideali di libertà, di comunità di sentimenti e di interessi, di tradizioni, di religione, di cultura.

E per l'evoluzione democratica dell'Europa è certamente valido l'apporto critico dato dalla Lega, anche quando giunge all'aperta provocazione, perché con i suoi interventi non sottovoce ha sdoganato dall'ambiente unicamente politico “la questione Europa”, risvegliandone l'interesse nei cittadini.

E in questo senso l'Italia che si va costruendo, anche se tra mille difficoltà, può rappresentare nei suoi obiettivi di rafforzamento dell'autonomia degli Enti territoriali, del decentramento, della sussidiarietà, del federalismo, un modello per l'Europa, in cui nella difesa e nella valorizzazione delle diversità è possibile avere comunità di intenti ed esaltare l'unità. Unità nella diversità.

Il contenuto del progetto di Trattato che istituisce una “Costituzione per l'Europa”

Il progetto di trattato è così articolato:

- Parte I – preceduta da un preambolo – che contiene norme propriamente costituzionali (allegati alla Parte I vi sono protocolli relativi al ruolo dei Parlamenti nazionali e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità);
- Parte II, che contiene la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- Parte III del Trattato, relativa alle politiche dell'Unione;
- Parte IV, recante le disposizioni generali e finali.

PREAMBOLO

La Parte I del progetto di Trattato è preceduta da un preambolo nel quale si fa riferimento alle “eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona umana, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto”.

Al riguardo, come evidenziato anche nel corso del dibattito in seno alla Convenzione europea, sarebbe opportuno fare esplicito riferimento anche alle radici giudaicocristiane dell'Europa e sottolineare con maggior evidenza l'importanza di preservare le identità e le specificità dei singoli popoli nell'ambito dell'Unione stessa.

PARTE I

La Parte I del progetto di Trattato contiene le disposizioni di natura costituzionale; in particolare disciplina la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione e definisce il quadro istituzionale.

ISTITUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Il progetto di Trattato prevede l'istituzione dell'Unione europea, alla quale è conferita personalità giuridica. L'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento degli obiettivi comuni ed esercita, sul modello comunitario, e le competenze che gli Stati membri le trasferiscono. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali e le funzioni essenziali dello Stato.

In merito al ruolo svolto dalle autonomie regionali e locali le previsioni del trattato non sembrano esaustive: vi è infatti la necessità di dare un “maggiore spazio” al ruolo svolto dalle autonomie

regionali e locali, prevedendo espressamente nel trattato la necessità di una loro valorizzazione nell'ambito delle politiche comunitarie, la previsione di un'informazione tempestiva e puntuale a tali soggetti sulle iniziative assunte a livello europeo e di procedure stabili di consultazione e partenariato da parte delle istituzioni comunitarie, con particolare riferimento alle proposte che hanno un impatto diretto sulla dimensione regionale e locale. Andrebbe altresì valorizzato nel trattato il ruolo svolto dal Comitato delle regioni, anche rivedendo la sua composizione ed i meccanismi di nomina al fine di renderlo più rappresentativo e dotato di una maggiore forza nell'ambito del processo decisionale comunitario. Infine, al Comitato delle regioni dovrebbe essere attribuito il diritto di ricorso alla Corte di giustizia per la tutela delle proprie prerogative.

Solo con tali previsioni, infatti, si potrà attribuire alle realtà regionali e locali un ruolo effettivo nel circuito comunitario, evitando così che le loro competenze possano essere "attratte" negli ambiti di intervento dell'Unione e preservando le specificità e gli ordinamenti costituzionali propri di ciascuno Stato membro.

La regola del trattato deve infatti consistere nel principio di sussidiarietà inteso in senso stretto e rigoroso, nel senso di prevedere l'intervento e le competenze dell'Unione unicamente in quei settori in cui un intervento unitario possa dare risultati migliori rispetto ai singoli interventi intrapresi dai diversi Stati membri e dalle autonomie regionali e locali.

RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

Principi

La delimitazione delle competenze si fonda sul principio di attribuzione, per il quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nella Costituzione; qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri. L'esercizio delle competenze è sottoposto a due principi: sussidiarietà, per cui l'Unione interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale, che regionale o locale; proporzionalità, per il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Categorie di competenze

La ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri è operato sulla base di tre grandi categorie:

- *Competenze esclusive:* 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. Si tratta dei seguenti settori: politica monetaria per l'area l'euro; politica commerciale comune; unione doganale; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune delle pesca; conclusione di accordi internazionali, allorché tale conclusione è necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze a livello interno
- *Competenze concorrenti:* sia l'Unione, sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non esercita la propria. I settori di competenza concorrente sono i seguenti: 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; coesione economica, sociale e territoriale; ambiente; protezione dei consumatori; sanità pubblica. L'Unione ha inoltre competenza per condurre azioni nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e della cooperazione allo

sviluppo e dell'aiuto umanitario senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare la loro.

- *Azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento:* l'Unione può condurre azioni che completano l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza nei seguenti settori: industria; tutela e miglioramento della salute umana; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; cultura; protezione civile.

L'Unione ha, infine, competenza per:

- Promuovere le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e assicurarne il coordinamento;
- La definizione e l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni specifiche di ciascun settore della Parte III.

In merito a tale ripartizione, non può non sottolinearsi come la definizione delle competenze concorrenti – che investono settori fondamentali quali la giustizia, la sicurezza, i trasporti, l'energia – risulta troppo labile e poco definita con il forte rischio di una “invasione di competenze” da parte dell'Unione considerato che si prevede che “gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non esercita la propria”. Al riguardo sembrerebbe molto più opportuno “capovolgere” tale impostazione stabilendo che l'Unione possa intervenire in tali settori solamente nei casi in cui i singoli Stati membri non abbiano previsto una disciplina nazionale. Il rischio è sia quello di continuare nella proliferazione degli atti normativi comunitari che intervengono anche sulle questioni più piccole e specifiche sia quello di una vera e propria confusione e sovrapposizione di interventi normativi a vari livelli territoriali in aperto contrasto con gli obiettivi di trasparenza e vicinanza ai cittadini che a Laeken gli Stati membri si erano prefissati.

Inoltre, l'ampliamento dei poteri dell'Unione non trova “controbilanciamenti” nelle prerogative e nelle forme di tutela previste in capo agli Stati membri.

ISTITUZIONI

Parlamento europeo

Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa anche rispetto al bilancio; elegge il Presidente della Commissione europea, su proposta del Consiglio europeo. Il numero complessivo dei seggi non potrà essere superiore a 736: con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni 2009, il Consiglio europeo, su proposta del PE e con l'approvazione di quest'ultimo, potrà deliberare all'unanimità di ridurre il numero dei seggi applicando un principio di proporzionalità regressiva e garantendo un minimo di 4 seggi per ogni Stato;

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, ma non esercita funzioni legislative;

Presidente del Consiglio europeo

Il Presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta; può essere membro di un'altra istituzione

europea, ma non esercitare un mandato nazionale; coopera con il Presidente della Commissione europea nella preparazione dei lavori del Consiglio europeo; assicura al suo livello la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le responsabilità del Ministro degli affari esteri;

Il rischio di prevedere un Presidente del Consiglio europeo stabile per la durata di 2 anni e mezzo, rinnovabili, è quello di concentrare nelle mani di un'unica persona – e di un unico paese – tutte le funzioni di coordinamento e di indirizzo politico che attualmente spettano ad ogni Stato membro per ogni sei mesi. La rotazione semestrale consente infatti di bilanciare gli interessi dei singoli Stati membri e di evitare sovrapposizioni di poteri.

Consiglio dei ministri

Il Consiglio legislativo e degli affari generali, nella sua funzione legislativa, si pronuncia congiuntamente al PE sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee; in qualità di Consiglio affari generali ha il compito di istruire i lavori del Consiglio europeo, in collegamento con la Commissione europea; il Consiglio affari esteri è presieduto dal Ministro degli affari esteri dell'Unione; il Consiglio europeo potrà decidere la costituzione di altri Consigli settoriali, che avranno una presidenza a rotazione minimo annuale, sulla base di una rotazione paritaria tra gli Stati membri. Spetterà al Consiglio europeo stabilire le norme di tale rotazione, tenendo conto degli equilibri politici e geografici degli Stati membri;

Commissione europea

Fino al 2009 è previsto un Commissario per ogni Stato membro; dal 1° novembre 2009 15 membri (compresi il Presidente ed il Ministro per gli affari esteri), assistiti da Commissari senza diritto di voto provenienti da tutti gli altri Stati membri, che non hanno Commissari con diritto di voto. I Commissari saranno nominati applicando un principio di rotazione paritaria tra Stati membri. La Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo: nel caso di una mozione di censura adottata dal PE, tutti i Commissari devono abbandonare collettivamente le loro funzioni. La Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, salvo che la Costituzione non disponga diversamente; promuove l'interesse generale europeo; avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione e, fatta eccezione per la PESC e per gli altri casi previsti dalla Costituzione, garantisce la rappresentanza esterna dell'Unione.

Come già sottolineato anche per la previsione di un Presidente stabile dell'Unione anche la proposta di dotare la Commissione di 15 commissari “di Serie A – con diritto di voto” e di 10 commissari “di Serie B – senza diritto di voto” produce un effetto discorsivo dovuto al fatto che ben 10 paesi non avranno di fatto poteri effettivi per l'intero mandato della Commissione. Ciò tanto più alla luce del superamento della divisione “a pilastri” della struttura dei trattati e della sostanziale “comunitarizzazione” dei settori prevista dalla bozza di Costituzione europea.

Presidente della Commissione europea

Il Presidente della Commissione europea è eletto dal PE, a maggioranza dei membri che lo compongono, sulla base di una candidatura proposta dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, tenendo conto delle elezioni del PE e previe consultazioni appropriate. Il Presidente della Commissione designa i tredici commissari europei, sulla base di un elenco di tre persone proposto da ciascuno Stato membro. Il Presidente della Commissione europea nomina dei Vicepresidenti all'interno del collegio e coopera con il Presidente del Consiglio europeo nella preparazione dei lavori del Consiglio europeo;

Maggioranza qualificata

Il sistema di voto ponderato previsto dal Trattato di Nizza si applicherà fino al 1° novembre 2009; alla scadenza, entrerà in vigore un sistema di doppia maggioranza (maggioranza degli Stati membri che rappresenti almeno il 60% della popolazione dell'Unione; nel caso in cui il Consiglio si esprime su una proposta che non sia della Commissione o del Ministro degli affari esteri, la maggioranza qualificata è definita come maggioranza di 2/3 degli Stati membri che rappresenti almeno il 60% della popolazione); è infine prevista l'introduzione di una clausola evolutiva (cosiddetta "passerella") che consente al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, di ampliare nella Parte III della Costituzione il campo di applicazione della maggioranza qualificata, informando debitamente i Parlamentari nazionali. Il voto a maggioranza qualificata è stato comunque esteso nel progetto di Trattato costituzionale a numerosi nuovi casi; un'ulteriore estensione potrebbe essere introdotta con l'eventuale revisione della Parte III.

Il combinato disposto dell'ampliamento smisurato delle materie per le quali è richiesta la maggioranza qualificata e della "clausola passerella", previsti dal trattato europeo, produce una rilevante diminuzione del livello di democraticità dell'Unione. Con il testo proposto sarà infatti sufficiente l'accordo tra alcuni Stati per regolamentare in maniera cogente per tutti gli Stati membri settori cruciali quali la proprietà intellettuale, i controlli alle frontiere, l'asilo, l'immigrazione, la cultura, la protezione civile, la creazione di tribunali specializzati, la cooperazione giudiziaria in materia civile (escluso il diritto di famiglia) e penale. Inoltre, vi è il rischio che il quorum della maggioranza qualificata sia estesa anche a settori quali la politica estera e di sicurezza comune, la fiscalità indiretta, la politica sociale e la definizione dei principi base per combattere le discriminazioni, estensione per la quale si è raggiunta un'ampia convergenza nelle ultime riunioni della Convenzione (fatta eccezione per l'opposizione di paesi come il Regno Unito e l'Irlanda).

Va inoltre sottolineato come la Convenzione sia stata tutt'altro che cauta nell'estendere i poteri dell'Unione soprattutto nei settori della giustizia e degli affari interni. In particolare, le disposizioni relative alla giustizia e affari interni sono ora raggruppate in un unico capo intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"; gli stessi strumenti giuridici si applicano a tutte le questioni politiche rientranti nell'ambito della giustizia e degli affari interni; è stato accettato il principio del mutuo riconoscimento come base della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale; il sistema generale della Corte di giustizia europea è stato esteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; la votazione a maggioranza qualificata e la codecisione divengono la norma e l'unanimità si applica ormai solo a casi specifici e determinati; una nuova base giuridica stabilisce i mandati per Europol e Eurojust ed è attribuita una competenza operativa ad Europol; una legge europea può istituire una Procura europea.

Ministro per gli affari esteri

Il Ministro per gli affari esteri è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione; guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e la attua in qualità di mandatario del Consiglio; è uno dei Vice Presidenti della Commissione, all'interno della quale è incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione: limitatamente all'esercizio di queste funzioni, è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione. Su iniziativa del ministro, il Consiglio può nominare un rappresentante speciale al quale conferire un mandato per questioni politiche specifiche.

Si prevede, inoltre, l'inserimento nella Parte III di una dichiarazione che consenta l'istituzione – attraverso una decisione congiunta del Consiglio e della Commissione – di un "Servizio comune azione esterna europea", con il compito di assistere il ministro degli esteri dell'Unione europea.

ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE

Il progetto di Trattato provvede ad una ridenominazione e semplificazione degli atti dell'Unione (che sono ridotti da quindici a sei) stabilendo la distinzione tra atti legislativi (adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio), atti non legislativi ed atti esecutivi ed introducendo il nuovo strumento dei regolamenti delegati.

L'Unione, per l'esercizio delle competenze, utilizza i seguenti strumenti giuridici:

- La legge europea: atto legislativo di portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;
- La legge quadro europea: 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: atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Esso 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;
- Le raccomandazioni e i pareri: atti che non hanno effetto vincolante.

POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

Il progetto di Trattato prevede il mantenimento delle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri all'unanimità, tranne casi limitati cui si applica la maggioranza qualificata (sostanzialmente quando il Consiglio delibera sulla base di una precedente decisione all'unanimità del Consiglio europeo).

Il Consiglio europeo può decidere all'unanimità di estendere i casi in cui il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, ad eccezione delle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore delle difese.

POLITICA DI SICUREZZE E DI DIFESA

Il progetto di Trattato prevede l'istituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari per coordinare lo sviluppo delle capacità militari degli Stati membri. Le decisioni europee relative all'attuazione delle politiche di sicurezza e di difesa comune sono adottate dal Consiglio all'unanimità. Il diritto di proposta è attribuito al ministro degli affari esteri dell'Unione o ad uno Stato membro.

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, disciplinata da disposizioni specifiche.

Il progetto di trattato introduce una clausola di solidarietà tra l'Unione o ogni Stato membro qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

COOPERAZIONI RAFFORZATE

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.

Esse sono aperte a tutti gli Stati membri al momento della loro instaurazione e in qualsiasi momento.

L'autorizzazione a procedere ad una cooperazione rafforzata è accordata dal Consiglio dei ministri in ultima istanza, qualora abbia 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.

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.

Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati partecipanti. Essi non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dai candidati all'adesione all'Unione.

VITA DEMOCRATICA DELL'UNIONE

Tra le disposizioni contenute nel Titolo dedicato alla vita democratica dell'Unione si segnala in particolare la previsione dell'iniziativa legislativa popolare. Un milione di cittadini europei, provenienti da un rilevante numero di Stati membri possono invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa. Le condizioni e le procedure per l'esercizio dell'iniziativa popolare saranno disciplinate da una legge europea.

APPARTENENZA ALL'UNIONE

Tra le disposizioni contenute nel progetto di Trattato relative all'appartenenza all'Unione, si segnala in particolare quella sul ritiro volontario che consente ad ogni Stato membro di ritirarsi dall'Unione europea, attraverso la negazione di un accordo con l'Unione.

IL RUOLO DEI PARLAMENTARI NAZIONALI

Il progetto di Trattato prevede il rafforzamento del ruolo dei Parlamentari nazionali, in particolare attraverso alcune disposizioni contenute nei protocolli sul ruolo dei Parlamentari nazionali e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità:

- La trasmissione diretta da parte della Commissione dei documenti di consultazione e di tutte le proposte legislative, nonché del programma legislativo annuale, della strategia politica annuale e degli altri strumenti di programmazione della Commissione;
- La possibilità per i Parlamentari nazionali (o per ciascuna Camera) di sollevare obiezioni, entro un termine di sei settimane, sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà (cosiddetta "allerta rapida"). Spetterà a ciascun Parlamento nazionale definire le modalità interne di consultazione delle singole Camere, in caso di Parlamento bicamerale, ed eventualmente dei Parlamenti regionali con poteri legislativi. Nel caso le obiezioni vengano da un terzo di Parlamenti, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta: può decidere di mantenerla, modificarla o ritirarla, ma deve motivare la sua decisione.

Va ricordata la proposta inizialmente presentata dal Praesidium di creare un Congresso dei popoli in cui fossero riuniti rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, proposta che è stata bocciata nella fase finale dei lavori della Convenzione ma che sarebbe apparsa invece come un utile strumento di coinvolgimento democratico e di bilanciamento dei poteri.

PARTE II – CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Il progetto di Trattato riprende per intero, nella Parte II, la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000. Limitate modifiche hanno riguardato le cosiddette clausole orizzontali

sull'applicazione della Carta; è stato inoltre modificato il Preambolo prevedendo che le disposizioni della Carta siano interpretate alla luce delle spiegazioni predisposte dal Praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta stessa.

PARTE III – POLITICHE DI SETTORE

La Parte III del progetto di Trattato contiene le disposizioni di applicazione relative alle diverse politiche di settore. Vengono codificate in un unico testo le disposizioni contenute nei trattati vigenti, rispetto ai quali si evidenziano le seguenti principali novità:

- L'esplicito riferimento al metodo aperto di coordinamento nei settori: politica dell'occupazione, sicurezza sociale; ricerca e sviluppo tecnologico; sanità pubblica; politica industriale e competitività;
- La possibilità di fissare, attraverso leggi o leggi quadro europee (con ricorso a votazione a maggioranza qualificata), principi di base per misure di incentivazione in riferimento alla non discriminazione;
- L'introduzione di una base giuridica per la definizione, attraverso una legge europea, dei principi e delle condizioni per il funzionamento dei servizi di interesse generale;
- Il rafforzamento del ruolo della Commissione europea nell'ambito della definizione degli indirizzi di massima di politica economica e della procedura per i disavanzi eccessivi;
- L'inserimento di un protocollo sul gruppo Euro, con il quale viene dato riconoscimento alle riunioni informali dei ministri degli Stati appartenenti alla zona dell'Euro, prevedendo che essi eleggano un presidente per un periodo di due anni e la possibilità per gli Stati membri appartenenti alla zona dell'Euro di approvare a maggioranza qualificata misure per il rafforzamento del coordinamento della disciplina di bilancio e la sorveglianza della medesima, nonché gli orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione;
- In materia di bilancio dell'Unione viene attribuito un formale diritto di iniziativa alla Commissione (attualmente, la Commissione presenta un progetto preliminare di bilancio, che non ha lo status giuridico di proposta: il diritto di iniziativa è quindi attribuito al Consiglio) ed è stata eliminata la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, rafforzando il potere decisionale del Parlamento europeo (che attualmente ha un potere decisionale autonomo limitato alla definizione delle spese non obbligatorie). Il bilancio è adottato con una legge europea approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio con una procedura di codecisione semplificata;
- La possibilità per le persone fisiche o giuridiche di presentare ricorso alla Corte di giustizia per il controllo della legittimità delle misure restrittive nei loro confronti adottate dal Consiglio nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune;
- La dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione estera – che dovrebbe assistere il Ministro degli esteri dell'Unione europea – è stata modificata prevedendo che esso sia istituito con una decisione congiunta del Consiglio e della Commissione europea e senza pregiudizio del Parlamento europeo;
- L'applicazione al settore della difesa delle disposizioni generali sulle cooperazioni rafforzate e l'introduzione di una clausola (cosiddetta “passerella”) che consente al Consiglio di decidere, deliberando all'unanimità, di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata e dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria, per le disposizioni applicate nel quadro di una cooperazione rafforzata.

Il compromesso raggiunto ha comportato anche l'accoglimento in limite delle richieste specifiche di alcuni Paesi: la Francia ha ottenuto il riconoscimento della cosiddetta “eccezione culturale”, ossia la previsione del mantenimento del voto all'unanimità nell'ambito della politica commerciale per gli accordi relativi ai servizi culturali ed agli audiovisivi, come previsto dai Trattati vigenti; la

Germania ha spinto perché fosse inserita la specificazione che, nell'ambito della politica comune dell'immigrazione, gli Stati membri conservano il diritto di determinare il volume di ingresso dei cittadini provenienti da Paesi terzi nel loro territorio, allo scopo di cercarvi un lavoro subordinato o autonomo; la Danimarca ha ottenuto il mantenimento di disposizioni specifiche in materia di trasporti internazionali.

PARTE IV – DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI

Tra le disposizioni della Parte IV si segnalano in particolare quelle relative alla procedura di revisione, che rimane analoga a quella attualmente prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea: le modifiche devono essere ratificate da tutti gli Stati membri, in esito ad una Conferenza intergovernativa. Viene introdotta la previsione della preparazione della CIG da parte di 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. Il Consiglio europeo può decidere, con parere conforme del Parlamento europeo, di non convocare una Convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi.

E' stato inoltre introdotto un articolo relativo ai simboli dell'Unione: la bandiera è un circolo con 12 stelle su sfondo blu; l'inno è l'Ode alla gioia della nona sinfonia di Beethoven; il motto è "Unita nella diversità"; la moneta è l'euro, e il 9 maggio – anniversario della Dichiarazione Schuman – è celebrato come giornata d'Europa.