

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A6-0070/2004**

9.12.2004

## **RELAZIONE**

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatori: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	4
MOTIVAZIONE.....	11
ALLEGATO 1: Le competenze dell'Unione .....	42
ALLEGATO 2: Elenco dei nuovi casi di votazione a maggioranza qualificata.....	43
ALLEGATO 3: Atti legislativi - procedura legislativa ordinaria.....	47
ALLEGATO 4: Atti legislativi - procedure legislative speciali .....	54
OPINIONI DELLA MINORANZA .....	57
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI .....	61
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO .....	65
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL COMMERCIO INTERNAZIONALE.....	70
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI .....	73
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL CONTROLLO DEI BILANCI.....	75
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI.....	77
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA SICUREZZA ALIMENTARE .....	80
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, LA RICERCA E L'ENERGIA.....	83
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE .....	86
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA .....	89
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA PESCA .....	93
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA .....	96
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ CIVILI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI.....	100
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	104

PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE.....	108
PARERE DEL COMITATO DELLE REGIONI .....	118
PROCEDURA .....	128

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004/2129(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (in appresso "la Costituzione"),
- visti il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea modificato dall'Atto unico europeo e dai trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup>,
- vista la dichiarazione di Laken del Consiglio europeo<sup>2</sup>,
- viste le sue risoluzioni<sup>3</sup> che aprono la strada ad una Costituzione per l'Europa,
- viste le sue risoluzioni<sup>4</sup> in preparazione delle passate conferenze intergovernative e le sue

---

<sup>1</sup> GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

<sup>2</sup> Consiglio europeo di Laeken, Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione, SN 273/01, 15.12.2001.

<sup>3</sup> Risoluzione del 14.2.1984 relativa al progetto di trattato che istituisce l'Unione europea - GU C 77 del 19.3.1984, pag. 53, relatore: Altiero Spinelli; 1-1200/1983;

Risoluzione dell'11.7.1990 sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di Costituzione per l'Unione europea – GU C 231 del 17.9.1990, pag. 91, relatore: Emilio Colombo, A3-0165/1990;

Risoluzione del 12.12.1990 sulle basi costituzionali dell'Unione europea – GU C 19 del 28.1.1991, pag. 65, relatore: Emilio Colombo, A3-0301/1990;

Risoluzione del 10.2.1994 sulla Costituzione dell'Unione europea – GU C 61 del 28.2.1994, pag. 155, relatore: Fernand Herman, A3-0064/1994;

Risoluzione del 25.10.2000 sulla costituzionalizzazione dei trattati – GU C 197 del 12.7.2001, pag. 186, relatore: Olivier Duhamel, A5-0289/2000;.

<sup>4</sup> Risoluzione del 14.3.1990 sulla CIG nel contesto della strategia del Parlamento europeo in vista dell'Unione europea – GU C 96 del 17.4.1990, pag. 114, relatore: David Martin, A3-0047/1990;

Risoluzione dell'11.7.1990 sulla CIG nel contesto della strategia del Parlamento europeo in vista dell'Unione europea – GU C 231 del 17.9.1990, pag. 97, relatore David Martin, A3-0166/1990;

Risoluzione del 22.11.1990 sulle CIG nel contesto della strategia del Parlamento europeo in vista della Unione europea – GU C 324 del 24.12.1990, pag. 219, relatore: David Martin, A3-0270/1990;

Risoluzione del 22.11.1990 recante il parere del PE sulla convocazione delle CIG sull'UEM e sull'Unione politica – GU C 324 del 24.12.1990, pag. 238, relatore David Martin, A3-0281/1990;

Risoluzione del 17.5.1995 sul funzionamento del TUE nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996 – Attuazione e sviluppo dell'Unione – GU C 151 del 19.6.1995, pag. 56, relatori: Jean-Louis Bourlanges e David Martin, A4-0102/1995;

Risoluzione del 13.3.1996 su (i) il parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, (ii) la valutazione dei lavori del Gruppo di riflessione e la precisazione delle priorità politiche del Parlamento europeo in vista della Conferenza intergovernativa – GU C 96 dell'1.4.1996, pag. 77, relatori: Raymonde Dury e Hanja Maij-Weggen, A4-0068/1996;

Risoluzione del 18.11.1999 sulla preparazione della riforma dei trattati e la prossima Conferenza intergovernativa – GU C 189 del 7.7.2000, pag. 222, relatori: Giorgos Dimitrakopoulos e Jo Leinen, A5-0058/1999;

Risoluzione del 3.2.2000 sulla convocazione della CIG – GU C 309 del 27.10.2000, pag. 85, relatori: Giorgos Dimitrakopoulos e Jo Leinen; A5-0018/2000;

Risoluzione del 16.3.2000 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – GU C 377 del 29.12.2000, pag.329, relatori: Andrew Duff e Johannes Voggenhuber, A5-0064/2000;

Risoluzione del 13.4.2000 sulle proposte del PE per la CIG – GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409, relatori: Giorgos

risoluzioni<sup>5</sup> che ne valutano i risultati,

- visti il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa adottato all'unanimità dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003 nonché le sue risoluzioni<sup>6</sup> che preparano e quindi valutano il lavoro della Convenzione,
  - visti i pareri sulla Costituzione espressi dal Comitato delle regioni<sup>7</sup> il 17 novembre 2004 e dal Comitato economico e sociale europeo il 28 ottobre 2004<sup>8</sup> su richiesta del Parlamento europeo<sup>9</sup>,
  - visti i pareri espressi dai rappresentanti delle associazioni regionali, delle parti sociali e delle piattaforme della società civile nell'audizione pubblica del 25 novembre 2004,
  - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per gli affari esteri, della commissione per lo sviluppo, della commissione per il commercio internazionale, della commissione per i bilanci, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, della commissione per lo sviluppo regionale, della commissione per l'agricoltura, della commissione per la pesca, della commissione giuridica, della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, nonché della commissione per le petizioni (A6-0070/2004),
- A. considerando che l'Unione europea, nel corso della sua storia, ha svolto un ruolo essenziale nella creazione di uno spazio di pace e prosperità, democrazia e libertà, giustizia e sicurezza in continua espansione,
- B. considerando che la Costituzione consolida tali conquiste e apporta innovazioni che risultano essenziali per mantenere e sviluppare la capacità dell'Unione di venticinque e potenzialmente più Stati membri di agire con efficacia all'interno e all'esterno,
- C. considerando che gli sforzi per giungere ad una Costituzione, intrapresi dal Parlamento europeo

---

Dimitrakopoulos e Jo Leinen; A5-0086/2000;

<sup>5</sup> Risoluzione del 16.1.1986 sulla posizione del Parlamento europeo sull'Atto unico approvato il 16 e 17 dicembre 1985 dalla CIG – GU C 36 del 17.2.1986, pag. 144, relatore: Altiero Spinelli, A2-0199/1985;

Risoluzione dell'11.12.1986 sull'Atto unico europeo - GU C 07 del 12.1.1987, pag. 105, relatore: Luis Planas Puchades, A2-0169/1986;

Risoluzione del 7.4.1992 sui risultati delle CIG (*Maastricht*) – GU C 125 del 18.5.1992, pag. 81, relatori: David Martin e Fernand Herman, A3-0123/1992;

Risoluzione del 19.11.1997 sul trattato di Amsterdam – GU C 371 dell'8.12.1997, pag. 99, relatori: Iñigo Méndez de Vigo e Dimitris Tsatsos, A4-0347/1997);

Risoluzione del 31.5.2001 sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea – GU C 47 E del 21.2.2002, pag. 108, relatori: Iñigo Méndez de Vigo e António José Seguro, A5-0168/2001.

<sup>6</sup> Risoluzione del 29.11.2001 sul Consiglio europeo di Laeken e il futuro dell'Unione – GU C 153 del 27.6.2002, pag. 310, relatori: Jo Leinen e Iñigo Méndez de Vigo, A5-0368/2001;

Risoluzione del 24.9.2003 sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa recante il parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa – GU C 77 E del 26.3.2004, pag. 255, relatori: José Maria Gil-Robles Gil-Delgado e Dimitris Tsatsos, A5-0299/2003).

<sup>7</sup> CdR 354/2003 def., non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

<sup>8</sup> CESE 1416/2004, non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

<sup>9</sup> P6\_PV(2004)09-14.

fin dalle sue prime elezioni a suffragio universale diretto, sono stati coronati dal successo della Convenzione, che ha elaborato il progetto attraverso un metodo democratico, rappresentativo e trasparente che ha pienamente dimostrato la sua efficacia ed ha tenuto conto dei contributi dei cittadini europei, portando a un consenso che la Conferenza intergovernativa ha mantenuto essenzialmente inalterato,

- D. considerando che la Costituzione, quale compromesso che doveva essere accettabile per tutti gli Stati membri, ha inevitabilmente escluso alcune proposte, segnatamente del Parlamento europeo o della Convenzione che, a parere dei loro autori, avrebbero introdotto ulteriori miglioramenti per l'Unione, molti dei quali restano comunque possibili in futuro,
- E. considerando che l'accordo alla Costituzione da parte di ogni singolo governo nazionale dell'Unione europea dimostra che i governi eletti degli Stati membri ritengono tutti che questo compromesso sia la base su cui desiderano lavorare insieme in futuro e che esso richiede a ciascuno di loro il massimo impegno politico possibile per giungere alla sua ratifica anteriormente al 1 novembre 2006,
- F. considerando che la Costituzione è stata oggetto di alcune critiche espresse nell'ambito di dibattiti pubblici che non riflettono il contenuto reale e le conseguenze giuridiche delle sue disposizioni nella misura in cui la Costituzione non porterà alla creazione di un "superstato" centralizzato, non indebolirà la dimensione sociale dell'Unione ma piuttosto la rafforzerà e non ignora le radici storiche e spirituali dell'Europa in quanto fa riferimento alla sua eredità culturale, religiosa e umanistica,
- 1. giunge alla conclusione che, globalmente, la Costituzione rappresenta un buon compromesso, migliora notevolmente i trattati esistenti e, una volta in vigore, apporterà benefici visibili ai cittadini (nonché al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali in quanto loro rappresentanza democratica), agli Stati membri (comprese le loro regioni e autorità locali) e all'efficace funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea e quindi all'Unione nel suo insieme;

### **Maggiore chiarezza quanto alla natura e agli obiettivi dell'Unione**

- 2. si compiace del fatto che la Costituzione chiarisca meglio ai cittadini il carattere e gli obiettivi dell'Unione nonché i rapporti tra Unione e Stati membri, in particolare poiché:
  - a) la complessa serie di trattati europei è sostituita da un unico documento più leggibile, che illustra gli obiettivi dell'Unione, le sue competenze e i loro limiti, i suoi strumenti politici e le sue istituzioni;
  - b) viene riaffermata la doppia legittimità dell'Unione e viene precisato che si tratta di un'Unione di Stati e di cittadini;
  - c) viene esplicitata ed estesa la serie di valori comune a tutti gli Stati membri su cui si basa l'Unione e che crea uno stretto legame tra i suoi cittadini;
  - d) vengono specificati e definiti meglio gli obiettivi dell'Unione nonché i principi che ne disciplinano l'azione e i rapporti con gli Stati membri;
  - e) la coesione economica, sociale e territoriale è riaffermata come obiettivo dell'Unione;

- f) sono previste nuove disposizioni di applicazione generale concernenti un elevato livello di occupazione, la promozione della parità tra uomini e donne, l'eliminazione di tutti i tipi di discriminazione, la lotta contro l'esclusione sociale e la promozione della giustizia sociale, della protezione sociale, di un elevato livello di istruzione, formazione e sanità, la tutela del consumatore, la promozione dello sviluppo sostenibile e il rispetto dei servizi di interesse generale;
- g) la confusione tra "Comunità europea" e "Unione europea" finirà in quanto l'Unione europea diventa un'unica struttura ed entità giuridica;
- h) vengono semplificati gli atti legislativi europei e viene chiarita la loro terminologia attraverso un linguaggio più comprensibile: "leggi europee" e "leggi quadro europee" sostituiscono le molteplici tipologie attuali di atti (direttive, regolamenti, decisioni, decisioni quadro, ecc.);
- i) garantisce che l'Unione europea non diventerà mai un "superstato" centralizzato onnipotente, grazie a:
  - il forte accento posto sulla decentralizzazione intrinseca alla "unità nella diversità",
  - l'obbligo di rispettare "l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali",
  - i principi delle competenze conferite (in base a cui l'Unione dispone solo delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri), della sussidiarietà e della proporzionalità,
  - la partecipazione degli Stati membri stessi al sistema decisionale dell'Unione e alle decisioni in merito ad eventuali modifiche,
- j) l'inserimento dei simboli dell'Unione nella Costituzione migliorerà la consapevolezza quanto alle istituzioni dell'Unione e al loro operato;
- k) una clausola di solidarietà tra Stati membri fa sì che i cittadini possano aspettarsi di ricevere aiuti da tutte le parti dell'Unione in caso di un attacco terroristico, di una calamità naturale o di un disastro causato dall'uomo;

### **Maggiore efficacia dell'Unione e rafforzamento del suo ruolo nel mondo**

- 3. si compiace del fatto che, con l'entrata in vigore della Costituzione, le istituzioni dell'Unione saranno in grado di svolgere i loro compiti in modo più efficace, in particolare perché:
  - a) vi è un aumento significativo delle materie sulle quali i governi riuniti in sede di Consiglio decideranno a maggioranza qualificata invece che all'unanimità, elemento indispensabile perché l'Unione di venticinque Stati membri sia in grado di funzionare senza essere bloccata da veti;
  - b) la presidenza del Consiglio europeo sarà in carica per due anni e mezzo invece che per sei mesi a rotazione;
  - c) vi sarà, dal 2014, una riduzione del numero dei membri della Commissione in base ad una rotazione paritaria tra Stati membri;

- d) vi sarà un notevole rafforzamento della visibilità dell'Unione e del suo ruolo di attore globale:
- l'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea e il Commissario per le relazioni esterne – due cariche che comportano duplicazione e confusione – verranno fusi in un unico "Ministro degli esteri" europeo, che sarà vicepresidente della Commissione, presiederà il Consiglio Affari esteri e potrà parlare a nome dell'Unione sui temi in merito ai quali quest'ultima ha una posizione comune,
  - vi sarà un unico servizio di azione esterna sotto la responsabilità del Ministro degli esteri,
  - il conferimento all'Unione della personalità giuridica precedentemente attribuita alla Comunità europea migliorerà la sua capacità di agire a livello di relazioni internazionali e di essere parte di accordi internazionali,
  - la capacità dell'Unione di sviluppare strutture comuni nel settore della politica di sicurezza e di difesa verrà rafforzata, pur garantendo la flessibilità necessaria a tenere conto dei diversi approcci degli Stati membri per quanto riguarda tali questioni;
- e) si ridurrà il numero degli strumenti legislativi dell'Unione e delle procedure per la loro adozione; verrà chiarita la differenza fra strumenti legislativi e strumenti esecutivi;
- f) l'azione nel settore della giustizia e degli affari interni si fonderà su procedure più efficaci, promettendo progressi tangibili per quanto attiene a questioni in materia di giustizia, sicurezza e immigrazione;
- g) per un certo numero di altre questioni sarà più facile applicare l'efficace metodo comunitario appena vi sarà la volontà politica comune di farlo;
- h) esiste più spazio per accordi flessibili quando non tutti gli Stati membri sono disposti o in grado di portare avanti alcune politiche allo stesso tempo;

### **Maggiore responsabilità democratica**

4. si compiace del fatto che i cittadini potranno controllare meglio l'operato dell'Unione europea grazie ad una maggiore responsabilità democratica, in particolare dovuta ai seguenti miglioramenti:
- a) l'adozione di tutta la legislazione dell'Unione europea sarà soggetta ad una verifica preliminare da parte dei parlamenti nazionali e, con poche eccezioni, alla duplice approvazione dei governi nazionali (nell'ambito del Consiglio) e del Parlamento europeo direttamente eletto – un livello di controllo parlamentare che non esiste in alcuna altra struttura sovranazionale o internazionale;
  - b) i parlamenti nazionali riceveranno tutte le proposte dell'Unione europea in tempo utile per discuterle con i loro ministri prima che il Consiglio adotti una posizione e avranno anche il diritto di presentare obiezioni alla legislazione proposta se ritengono che esuli dalle competenze dell'Unione europea;
  - c) il Parlamento europeo deciderà di regola su base di parità con il Consiglio in merito alla



legislazione dell'Unione;

- d) il Presidente della Commissione verrà eletto dal Parlamento europeo per cui si creerà un collegamento con i risultati delle elezioni europee;
- e) il Ministro degli esteri, nominato dal Consiglio europeo in accordo con il Presidente della Commissione, sarà responsabile sia dinanzi al Parlamento europeo che al Consiglio europeo;
- f) una nuova procedura di bilancio richiederà l'approvazione sia da parte del Consiglio che del Parlamento europeo di tutta la spesa dell'Unione europea senza eccezioni, sottoponendo così tutta la spesa ad un pieno controllo democratico;
- g) l'esercizio delle competenze legislative delegate da parte della Commissione rientrerà nell'ambito di un nuovo sistema di supervisione di Parlamento europeo e Consiglio, sistema che consentirà a ciascuno di essi di revocare le decisioni della Commissione cui muovono obiezioni;
- h) le agenzie, in particolare Europol, saranno soggette ad un maggior controllo parlamentare;
- i) il Consiglio si riunirà in seduta pubblica all'atto di discutere e adottare leggi dell'Unione;
- j) il ruolo del Comitato delle regioni è rafforzato;
- k) per quanto concerne le future revisioni della Costituzione, anche il Parlamento europeo avrà la facoltà di presentare proposte; il controllo di qualsiasi revisione proposta dev'essere effettuato da una Convenzione a meno che il Parlamento non sia d'accordo sul fatto che non è necessario;

### **Maggiori diritti per i cittadini**

- 5. si compiace del fatto che i diritti dei cittadini verranno rafforzati grazie ai seguenti miglioramenti:
  - a) l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella Parte II della Costituzione, il che significa che tutte le disposizioni del diritto dell'Unione europea e tutte le azioni avviate dalle istituzioni dell'Unione europea o basate sul diritto dell'Unione europea dovranno essere conformi a tali norme;
  - b) l'Unione europea dovrà aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sottoponendosi pertanto alla medesima revisione esterna cui sono soggetti i suoi Stati membri;
  - c) nuove disposizioni agevoleranno la partecipazione dei cittadini, delle parti sociali, delle associazioni rappresentative e della società civile alle deliberazioni dell'Unione;
  - d) l'introduzione di una iniziativa dei cittadini europei che consentirà ai cittadini di presentare proposte su argomenti in relazione ai quali ritengano che un atto giuridico dell'Unione sia necessario per attuare la Costituzione;
  - e) i singoli individui avranno maggiore accesso alla giustizia nel quadro della legislazione

dell'Unione europea;

## **Conclusioni**

6. approva il trattato costituzionale e ne sostiene vivamente la ratifica;
7. ritiene che questa Costituzione assicurerà un quadro stabile e duraturo per il futuro sviluppo dell'Unione europea che permetterà un ulteriore allargamento fornendo al contempo, ove necessario, meccanismi di revisione;
8. auspica che tutti gli Stati membri dell'Unione europea siano in grado di completare la ratifica entro il primo semestre del 2006;
9. ribadisce la sua richiesta di fare tutto il possibile per informare chiaramente e obiettivamente i cittadini europei in merito al contenuto della Costituzione; invita pertanto le istituzioni europee e gli Stati membri, al momento della diffusione presso i cittadini del testo costituzionale (in versione integrale o concisa), a operare una netta distinzione tra gli elementi già in vigore negli attuali trattati e le nuove disposizioni introdotte dalla Costituzione, nell'intento di informare il pubblico e di impostare il dibattito;
10. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione della commissione per gli affari costituzionali ai parlamenti nazionali degli Stati membri, al Consiglio, alla Commissione europea e agli ex membri della Convenzione sul futuro dell'Europa e di garantire che i servizi del Parlamento, compresi i suoi uffici esterni, forniscano esaustive informazioni in merito alla Costituzione e alla posizione del Parlamento al riguardo.

## MOTIVAZIONE

*Io non sono certo un fautore di mutamenti frequenti e improvvisati nelle leggi e nelle Costituzioni. (...) Ma sono pure convinto che leggi e Costituzioni debbano andare di pari passo con il progresso dello spirito umano. Mano a mano che questo si sviluppa, acquista nuovi lumi, a misura che si fanno nuove scoperte, che nuove verità si schiudono e che i costumi e le opinioni cambiano con il mutare delle circostanze, anche le istituzioni devono trasformarsi e tenere il passo con i tempi. Esigere che la società civilizzata resti sotto il regime caratteristico dei suoi barbari antenati sarebbe come pretendere che un adulto continuasse a indossare il vestito che gli stava bene quand'era ragazzo.*

**Thomas Jefferson**

### **I. Premessa**

1. Oltre mezzo secolo fa, la dichiarazione di Schuman ha segnato il punto di partenza di un ambizioso progetto: unire gli europei, lacerati per secoli da lotte fratricide, attorno ad un progetto comune.

Per riuscire era necessario risolvere i tre problemi che si erano posti brutalmente al termine della seconda guerra mondiale: come controllare i demoni interni causa dei principali disastri del nostro continente, come recuperare una posizione di prim'ordine in ambito mondiale e come conseguire una situazione economica che garantisse la sopravvivenza di una democrazia stabile.

La storia di queste ultime cinque decadi è la cronaca di un successo. L'Europa è riuscita ad affermare un sistema politico basato sui principi della libertà, del pluralismo e della tolleranza; ha riconciliato i nemici di ieri, dando luogo al più lungo periodo di pace dell'era contemporanea; ha permesso il raggiungimento di alti livelli di benessere materiale e progresso sociale per gli europei e ha contribuito allo smantellamento della cortina di ferro che separava gli europei liberi dagli oppressi. Tutte queste conquiste della costruzione europea non devono farci dimenticare i reali obiettivi dell'impresa: rendere impossibili gli eccessi dei nazionalismi, vero e proprio cancro dell'Europa moderna, difendere la democrazia in quanto sistema per canalizzare le opinioni divergenti in una società plurale e dotare l'Europa di una voce forte e potente per difendere le sue idee, i suoi valori e i suoi interessi.

Ma l'Europa non può accontentarsi di quanto ha già conseguito: agli albori del ventunesimo secolo deve far fronte a nuove sfide quali il ruolo dell'Unione nella politica internazionale, la mondializzazione, l'allargamento, l'euro, la sicurezza interna ed esterna del nostro continente, il terrorismo, i flussi migratori, l'istruzione, i progressi tecnologici, il razzismo, la xenofobia o l'esclusione sociale.

Dalla fondazione della prima Comunità europea (del carbone e dell'acciaio: trattato di Parigi del 18

aprile 1951<sup>1</sup>), che riuniva sei paesi dell'Europa occidentale<sup>2</sup>, la costruzione comunitaria si è estesa a venticinque Stati europei<sup>3</sup> e ha visto il proprio campo d'azione estendersi a nuovi settori attraverso la Comunità economica e quella dell'energia atomica (Euratom) (trattati di Roma del 25 marzo 1957<sup>4</sup>) e, in seguito, dell'Unione europea (trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992).

2. Il Parlamento europeo, dalla sua elezione a suffragio universale a partire dal 1979, ha costantemente cercato di democratizzare e rendere più efficace e trasparente il funzionamento di quella che sarebbe divenuta l'Unione europea. Approvando il 14 febbraio 1984 il primo progetto di trattato che istituisce l'Unione europea (il cosiddetto "progetto Spinelli", dal nome del relatore), il Parlamento ha avviato un movimento di riforme che si sarebbero succedute nel corso del ventennio seguente, e che si sono tradotte nell'atto unico europeo<sup>5</sup>, nel trattato di Maastricht<sup>6</sup>, il trattato di Amsterdam<sup>7</sup>, il trattato di Nizza<sup>8</sup> e, oggi, il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa<sup>9</sup>.

In ciascuna di queste tappe, grazie all'impulso della sua commissione per gli affari istituzionali - divenuta nel 1999 commissione per gli affari costituzionali - il Parlamento europeo ha partecipato attivamente alla riflessione preparatoria e proceduto alla valutazione dei risultati delle diverse conferenze intergovernative (CIG)<sup>10</sup>.

Sin dall'inizio di questo processo esso ha difeso il principio di chiarire e migliorare la base

---

<sup>1</sup> Entrato in vigore il 23.7.1952.

<sup>2</sup> Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

<sup>3</sup> A i primi sei si sono aggiunti Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973, Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia nel 2004.

<sup>4</sup> Entrati in vigore il 1° 1.1958.

<sup>5</sup> Trattato di Lussemburgo del 17 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>6</sup> Firmato il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993.

<sup>7</sup> Firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>8</sup> Firmato il 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

<sup>9</sup> Firmato a Roma il 29 ottobre 2004, dovrebbe in linea di principio entrare in vigore il 1° 11.2006 (cfr. art. IV-447), purché entro tale data siano stati depositati tutti gli strumenti di ratifica.

<sup>10</sup> Sono qui indicate da una parte le risoluzioni preparatorie alla CIG, dall'altra le risoluzioni che ne valutavano i risultati:

**- Atto unico europeo:**

- . risoluzione del 14 febbraio 1984: relazione e progetto di trattato Spinelli (GU C 77 del 19.3.1984, pag. 33)
- . risoluzioni del 16 gennaio 1986: relazione Planas (GU C 36 del 17.2.1986, pag. 144)  
e del 17 aprile 1986 (GU C 120 del 20.5.1986, pag. 96);

**- Trattato di Maastricht**

- . risoluzioni sulla relazione di D. Martin del  
14 marzo 1990 (GU C 96 del 17.4.1990, pag. 114)  
11 luglio 1990 (GU C 231 del 17.9.1990, pag. 97)  
e del 22 novembre 1990 (GU C 324 del 24.12.1990, pag. 219)
- . risoluzione del 7 aprile 1992: relazione D. Martin (GU C 125 del 18.5.1992, pag. 81);

**- Trattato di Amsterdam**

- . risoluzioni del 17 maggio 1995: relazione D. Martin/Bourlanges (GU C 151 del 19.6.1995, pag. 56)  
e del 13 marzo 1996: relazione Dury/Maij-Weggen (GU C 96 dell'1.4.1996, pag. 77)
- . risoluzione del 19 novembre 1997: relazione Méndez de Vigo/Tsatsos (GU C 371 dell'8.12.1997, pag. 99);

**- Trattato di Nizza**

- . risoluzioni sulla relazione Dimitrakopoulos/Leinen del 18 novembre 1999 (GU C 189 del 7.7.2000, pag. 222)  
del 3 febbraio 2000 (GU C 309 del 27.10.2000, pag. 85)  
e del 13 aprile 2000 (GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409)
- . risoluzione del 31 maggio 2001: relazione Méndez de Vigo/Seguro (GU C 47E del 21.2.2002, pag. 108).

costituzionale dell'Unione europea, un'esigenza che è andata imponendosi sempre più sotto la pressione dei successivi allargamenti, suscettibili di mettere a repentaglio la dimensione politica dell'integrazione.

A questo scopo, il Parlamento europeo ha perseguito tre obiettivi distinti, ma interconnessi:

In primo luogo ha cercato di chiarire e, ove necessario, rafforzare le competenze e le responsabilità dell'Unione europea stessa. Il Parlamento ha sempre sostenuto che i poteri debbano essere attribuiti all'Unione, e da essa esercitati, sulla base del "principio di sussidiarietà", vale a dire che l'Unione dovrebbe unicamente esercitare le che possano essere coperte più efficacemente da politiche comuni che non dall'azione separata dei singoli Stati membri.

In secondo luogo, esso ha sostenuto che le responsabilità esercitate a livello europeo devono essere attuate in modo più efficace. Il Parlamento è stato, in particolare, critico della prassi dell'unanimità in sede di Consiglio argomentando che, quando si è concordato di attuare una politica comune, non ha senso conferire un diritto di veto a ciascuno degli Stati che compongono l'Unione. Esso ha anche chiesto che la Commissione rivesta un ruolo più importante nell'attuazione delle politiche una volta che queste siano state adottate, fermo restando che essa deve essere soggetta a scrutinio e controlli adeguati.

In terzo luogo, esso ha chiesto un maggiore controllo democratico e una più marcata responsabilizzazione a livello europeo. Le responsabilità che i parlamenti nazionali, ratificando i trattati, hanno trasferito all'Unione, non devono essere esercitate dal solo Consiglio - cioè da ministri nazionali. La perdita di poteri parlamentari a livello nazionale deve essere compensata da un rafforzamento del potere parlamentare a livello europeo.

Dinanzi ai risultati limitati e palesemente insufficienti dei trattati di Amsterdam e di Nizza per quanto riguarda la sfida del raddoppio del numero di Stati membri, ma anche la continuazione dell'approfondimento dell'Unione, è apparso sempre più evidente che il metodo di revisione dei trattati utilizzato non era più in grado di fornire risposte concrete all'evoluzione dell'Europa.

Il Parlamento aveva fatto questa constatazione in modo assai chiaro sin dal 1997, nella sua risoluzione del 19 novembre (sulla relazione Iñigo Méndez de Vigo/Dimitri Tsatsos, *cfr. supra, nota a pie' di pagina n. 10*), che ha effettivamente lanciato la riflessione politica che avrebbe portato nel 1999, per iniziativa della Presidenza tedesca del Consiglio, all'elaborazione del modello della Convenzione, applicato inizialmente alla redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I firmatari del trattato di Nizza, consapevoli delle sue imperfezioni, vi hanno allegato inoltre una dichiarazione n. 23 "relativa al futuro dell'Unione"<sup>11</sup> che ha aperto la via a una nuova riforma dei trattati, originariamente programmata per il 2004. Tale riforma doveva essere preparata da "un ampio dibattito con tutte le parti interessate: i rappresentanti dei parlamenti nazionali e i portavoce dell'opinione pubblica (...) esponenti della società civile, ecc.", che avrebbe dovuto svolgersi nel 2001 in vista dell'adozione di una dichiarazione "contenente iniziative appropriate per il proseguimento di questo processo" in occasione del Consiglio europeo di Laeken.

3. Dal canto suo, il Parlamento europeo, dopo aver cercato di lavorare in partenariato con i

---

<sup>11</sup> GU C 80 del 10.3.2001, pagg. 85 e 86.

parlamenti nazionali nella fase preparatoria delle CIG<sup>12</sup>, è stato il primo a proporre<sup>13</sup>, basandosi sui precedenti creati durante l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>14</sup>, la convocazione di una Convenzione composta da rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo e dalla Commissione, cui sono stati anche associati, in qualità di membri a pieno titolo, i rappresentanti dei governi e dei parlamenti degli Stati candidati all'adesione.

La Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali aveva in effetti dimostrato che tale organismo era in grado di elaborare un progetto atto a raccogliere l'approvazione dei Capi di Stato e di governo. Il suo carattere aperto e trasparente e la qualità dei suoi dibattiti avevano inoltre facilitato il conseguimento di un consenso originante innanzitutto dalla possibilità per ciascuno di esprimere le proprie opinioni e quindi di comprendere quelle altrui.

Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, adottando la "Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea"<sup>15</sup> ha dato seguito a questa iniziativa definendo le modalità organizzative e di lavoro della Convenzione e, soprattutto, assegnandole i termini del mandato e le questioni che sarebbe stata condotta a discutere. Fu così che la Convenzione sul futuro dell'Europa fu incaricata, sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing e la vicepresidenza di Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, di redigere un progetto preliminare di Costituzione che doveva servire da base ai lavori della CIG che ne sarebbe seguita.

Il risultato cui è pervenuta la Convenzione ha confermato la fondatezza della scelta di questo metodo in quanto essa ha potuto presentare, trascorsi sedici mesi, un testo consensuale frutto di intensi dibattiti, alimentati anche da uno stretto dialogo con la società civile.

Da parte sua il Parlamento europeo, grazie ai lavori della sua commissione per gli affari costituzionali, ha ampiamente influito sul contenuto del progetto di trattato costituzionale<sup>16</sup>, che la

---

<sup>12</sup> Basti ricordare qui le "Assise" di Roma con i parlamenti nazionali (Conferenza dei parlamenti della Comunità europea, dal 27 al 30 novembre 1990), le conferenze interistituzionali organizzate parallelamente alle CIG sull'Unione economica e monetaria e l'Unione politica, che hanno portato al trattato di Maastricht, la partecipazione di rappresentanti del Parlamento europeo al gruppo di riflessione che ha preceduto la CIG di Amsterdam, seguita dalla loro associazione ai lavori veri e propri di tale CIG e, infine, la loro integrazione quali osservatori nel gruppo preparatorio alla CIG di Nizza.

<sup>13</sup> Risoluzione del 25 ottobre 2000 (relazione di Olivier Delhamel sulla costituzionalizzazione dei trattati), confermata dalla risoluzione del 31 maggio 2001 (relazione Méndez de Vigo/Seguro sul(la valutazione del) trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea).

<sup>14</sup> L'idea di adottare una tale Carta, che costituisce oggi la parte II della Costituzione, risale alla Presidenza tedesca del Consiglio, che la fece accettare dal Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999. Le sue modalità di elaborazione sono state anch'esse determinate in occasione di tale Consiglio, poi precisate durante la riunione successiva, a Tampere, il 15 e 16 ottobre 1999. Si decise allora di costituire un "organo" - chiamato poi "Convenzione" - che associasse i quattro componenti che si ritroveranno nella Convenzione sul futuro dell'Europa, ma senza la partecipazione degli Stati candidati.

<sup>15</sup> Doc. SN 300/1/01/REV. 1, allegato 1, pag. 19.

<sup>16</sup> . Risoluzione del 16 marzo 2000: relazione Duff/Voggenhuber sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 377, del 29.12.2000, pag. 329)  
 . Decisione del 14 novembre 2000: relazione Duff/Voggenhuber sull'approvazione del progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 223, dell'8.8.2001, pag. 74)  
 . Risoluzione del 23 ottobre 2002: relazione Duff sull'impatto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il suo status futuro (GU C 300E, dell'11.12.2003, pag. 432)  
 . Risoluzione del 29 novembre 2001: relazione Leinen/Méndez de Vigo sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione (GU C 153, del 27.6.2002, pag. 310(E))  
 . Risoluzione del 25 ottobre 2001: relazione Poos sulla riforma del Consiglio (GU C 112, del 9.5.2002,

CIG modificherà solo su un numero molto limitato di punti. In occasione di questa CIG inoltre, per la prima volta, il Parlamento è stato pienamente associato ai lavori, nella persona del suo Presidente Pat Cox e dei suoi due rappresentanti, Iñigo Méndez de Vigo (sostituito successivamente da Elmar Brok) e Klaus Hänsch.

## **II. Cosa introduce la Costituzione rispetto ai trattati in vigore e, quindi, all'*acquis* esistente?**

La nuova Costituzione proposta per l'Unione europea include un considerevole numero di importanti riforme e miglioramenti rispetto all'attuale Costituzione (vale a dire la serie di trattati, in parte sovrapposti l'un l'altro, che servono quale Costituzione *de facto*). Naturalmente si tratta di un compromesso, cauto in tutta una serie di aspetti. Ma è un compromesso che fa avanzare l'Europa, che è stato raggiunto dopo lunghi dibattiti, pubblici e pluralisti, nell'ambito della Convenzione europea, e che è stato finalizzato ed approvato dai governi eletti di tutti i 25 Stati membri - ciascuno dei quali auspica che questa sia la base sulla quale lavoreranno insieme in futuro.

### **1. Un trattato costituzionale per l'Unione**

- 1.1. Si pone a volte la questione di se si tratti di una Costituzione o di un trattato. Va evitato un dibattito sterile su quella che è una falsa questione: indubbiamente, formalmente si tratta di un trattato, che sarà adottato e ratificato secondo le norme in vigore per la modifica dei trattati - e non potrebbe essere altrimenti. Ma, per la sua natura e il suo contenuto, questo trattato rappresenta una vera e propria Costituzione.
- 1.2. Il trattato costituzionale definisce la natura, i valori e i principi che guidano l'azione dell'Unione europea (UE), descrive le competenze dell'Unione, definisce le sue istituzioni, presenta le procedure decisionali, precisa gli atti, definisce i diritti dei cittadini rispetto all'UE, prevede le norme relative alla sua revisione, ecc. Questo è il ruolo di una Costituzione: definire le condizioni e i limiti dell'esercizio del potere nel quadro di un'entità politica, e garantire i diritti dei cittadini.
- 1.3. In termini sostanziali, ciò avviene con gli attuali trattati: l'Unione ha già la sua Costituzione, che si può derivare dai trattati che le hanno dato vita, così come ogni altra entità politica ha la propria. Semplificando questi trattati, dando loro una struttura più comprensibile, attribuendo loro un carattere particolarmente solenne si fa un passo importante per chiarire il sistema e renderlo più trasparente e comprensibile agli occhi dei cittadini.

---

pag. 317 (E))

- . Risoluzione del 14 marzo 2002: relazione Carnero González sulla personalità giuridica dell'Unione europea (GU C 47, del 27.2.2003, pag. 594 (E))
- . Risoluzione del 7 febbraio 2002: relazione Napolitano sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea (GU C 284, del 21.11.2002, pag. 322 (E))
- . Risoluzione del 16 maggio 2002: relazione Lamassoure sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (GU C 180, del 31.7.2003, pag. 493 (E))
- . Risoluzione del 17 dicembre 2002: relazione Bourlanges sulla tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea (GU C 31, del 5.2.2004, pag. 126)
- . Risoluzione del 14 gennaio 2003: relazione Napolitano sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea (GU C 38E, del 12.2.2004, pag. 167)
- . Risoluzione del 24 settembre 2003 sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa recante parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG) (GU C 77E, del 26.3.2004, pag. 255).

- 1.4. In questa ottica, e contrariamente a quanto alcuni temono, dotare l'Unione di una Costituzione non significa affatto lanciarsi sulla via della creazione di un "super-Stato" centralizzato, che marcherebbe l'inevitabile fine degli Stati nazionali e cambierebbe irrimediabilmente la natura dell'Unione europea (non mancano esempi di organizzazioni internazionali il cui patto fondatore è chiamato, a giusto titolo, Costituzione: è il caso dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) o, caso meno frequentemente citato, dell'Unione postale universale (UPU)). Al contrario, così concepita, la Costituzione dell'Unione rappresenta persino una garanzia formale, per gli Stati membri e i cittadini, contro eventuali deviazioni dell'azione comunitaria.
- 1.5. Si può legittimamente argomentare che la parte III del trattato costituzionale avrebbe dovuto essere sostanzialmente rivista, che molte delle sue disposizioni non sono realmente di natura costituzionale, sono troppo dettagliate e complesse e non dovrebbero trovare spazio in una vera Costituzione. Ma questo non rientrava tra i compiti affidati alla Convenzione. Comunque, la semplificazione è evidente: tutte le disposizioni sono state riunite in un unico documento, coerente e strutturato, e la semplice lettura delle parti I e II, nelle quali si concentrano gli aspetti più specificamente "costituzionali", fornisce al cittadino una visione d'insieme abbastanza chiara e netta della realtà politica dell'Unione e dei suoi diritti.
- 1.6. La lunghezza della parte III ha dato origine alla critica che la Costituzione è troppo dettagliata e complessa se comparata, ad esempio, alla Costituzione degli USA. Ciò è dovuto al fatto che la parte III, come i trattati precedenti, illustra in dettaglio, per ciascun settore politico, gli obiettivi dell'azione comunitaria, limitandone in tal modo l'azione. Le istituzioni europee non hanno in nessun caso carta bianca per agire senza restrizioni in un qualsiasi settore politico.

## 2. Una sola entità: l'Unione europea

- 2.1. Un progresso estremamente importante in termini di trasparenza e comprensione della realtà europea da parte dei cittadini è la fusione dei diversi trattati in un unico documento e il passaggio da una realtà estremamente complessa, nella quale si intersecavano diverse entità (l'Unione europea, la Comunità europea) ad una sola entità, l'Unione europea, dotata di una personalità giuridica (unica) sul piano internazionale, cosa che aumenterà l'efficacia e la visibilità della sua azione in questo campo. A ciò si accompagna la soppressione della struttura in tre pilastri [politica estera e della sicurezza comune (PESC), Giustizia e affari interni (GAI) e Comunità], riuniti nel corpus unico dell'Unione con un solo quadro istituzionale e la generalizzazione del metodo comunitario, con l'eccezione del settore della politica estera e della sicurezza comune (inclusa la difesa) dove, come lo esige la natura specifica di questo settore, continuano ad essere previste speciali procedure decisionali.

Quindi, con la Costituzione si ha un solo trattato e una sola entità: l'Unione europea<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa/Euratom) non è tuttavia influenzato dalla Costituzione – e resterà quindi in vigore parallelamente a quest'ultima –, anche se alcune sue disposizioni sono modificate dal protocollo che modifica il trattato Euratom per renderle compatibili con il testo costituzionale. Tuttavia, la Germania, l'Irlanda e l'Austria hanno auspicato, nella dichiarazione n. 44 allegata all'Atto finale della CIG, la convocazione entro il più breve termine di una Conferenza intergovernativa per rivedere il trattato Euratom. Inoltre, non possiamo esimerci dal constatare che il trattato costituzionale è corredato da uno sconcertante numero di protocolli, allegati e dichiarazioni: 36 protocolli (sostanzialmente ripresi da quelli allegati ai trattati in vigore e semplicemente adeguati al testo costituzionale), fra i quali si possono citare quelli sull'acquis di Schengen, il ruolo dei



2.2. La Costituzione descrive, in posizione prominente all'articolo I-8, i simboli dell'Unione, vale a dire la bandiera (un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu), l'inno (l'Inno alla gioia derivato dalla Nona Sinfonia di Beethoven), il motto (Unita nella diversità), la moneta (l'euro) e la giornata dell'Europa (il 9 maggio), destinati a permettere ai cittadini di identificarla meglio e a rafforzare il loro senso di appartenenza ad uno stesso destino comune.

### 3. Una definizione chiara dei valori, dei principi e degli obiettivi dell'Unione

È significativo il fatto che la Costituzione si apre con gli articoli che definiscono la natura, i valori e i principi su cui l'Unione si fonda, nonché gli obiettivi che essa persegue con la sua azione.

3.1. Il primissimo articolo (I.1) della Costituzione consacra la duplice legittimità dell'Unione, basata sulla volontà dei cittadini e degli Stati. La Costituzione mette l'accento sull'individuo, vale a dire sugli uomini e le donne titolari di diritti e di obblighi, che sono cittadini dell'Unione in quanto cittadini di uno Stato membro e che, grazie a ciò, dispongono del vantaggio supplementare di diritti conferiti dalla cittadinanza europea.

Questo articolo articola le basi su cui si fonda la costruzione europea: gli Stati membri conferiscono all'Unione competenze per conseguire obiettivi comuni. A livello europeo, l'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento di tali obiettivi; sono le istituzioni dell'Unione a esercitare le competenze trasferite. Parimenti, l'Unione si impegna a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, vale a dire gli elementi fondamentali della loro struttura politica interna. In tal modo essa manifesta il suo rispetto nei confronti delle decisioni che ciascuno Stato membro può prendere per quanto riguarda la distribuzione territoriale del potere - dalla fissazione delle frontiere sino all'autonomia regionale o locale - il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale. Infine, la Costituzione consacra il principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri per l'adempimento dei loro compiti comuni.

3.2. Occorre che le fondamenta costituzionali dell'Unione europea siano solidamente ancorate ai valori che la fondano e che devono guidare ogni azione delle sue istituzioni.

Secondo l'articolo 2 della Costituzione questi valori, sui quali si articola l'intera costruzione europea, sono la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone che appartengono a minoranze. Questi valori costituiscono peraltro il criterio di riferimento per future adesioni e possono servire da base per l'applicazione di sanzioni a Stati membri che li violino in modo grave e persistente.

Questo stesso articolo definisce inoltre i principi che guidano l'azione dell'Unione: il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza tra donne e uomini.

---

parlamenti nazionali, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le disposizioni transitorie concernenti le istituzioni, la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa ecc.), 2 allegati (già esistenti, contenenti l'elenco dei prodotti agricoli e l'elenco dei paesi e territori d'oltremare) e 46 dichiarazioni. Anche questi protocolli, altrettanto giuridicamente vincolanti quanto il trattato costituzionale, dovranno essere ratificati da tutti gli Stati membri. Lo stesso non si applica per le dichiarazioni, che non sono giuridicamente vincolanti.

Infine, l'Unione persegue obiettivi politici, che giustificano la sua esistenza. In sintesi, questi obiettivi sono la promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi popoli. Essi si concretizzano nell'articolo 3 della Costituzione attraverso obiettivi politici, economici e sociali sia a livello interno dell'Unione che sul piano delle relazioni esterne.

Così, sul piano interno, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e un mercato interno basato sulla concorrenza libera e leale. Essa si adopera per uno sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, per un'economia di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, per un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnico e, infine, combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

Sul piano internazionale, l'Unione contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile del pianeta, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli. Essa contribuisce al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, nonché all'osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare della Carta delle Nazioni Unite.

Questi obiettivi costituiscono quindi un programma politico di base che è all'origine della creazione dell'Unione. A essa spetta perseguirli con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che la Costituzione le attribuisce.

I valori e i principi costituiscono quindi le fondamenta etiche dell'Unione, che si concretizzano in particolare nella Carta dei diritti fondamentali integrata nella parte II della Costituzione. I compiti che le sono conferiti giustificano l'esistenza dell'Unione e sono la ragione per la quale gli Stati membri hanno deciso di costituirlo. Gli uni e gli altri governano tutte le sue azioni. Anche se i valori, i principi e gli obiettivi definiti in questi articoli non sono completamente nuovi, alcuni di essi non erano mai stati esplicitati chiaramente e non erano mai stati oggetto di una codificazione e sistematizzazione. È proprio di una Costituzione fare ciò, e si tratta di un passo importante per dare ai cittadini una prospettiva chiara ed altamente simbolica di ciò che l'Unione significa.

3.3. Sottolineiamo, a questo proposito, che la conferenza intergovernativa (CIG) si è praticamente limitata a seguire il testo della Convenzione a questo proposito, introducendo solo modifiche minori che il Parlamento può sottoscrivere facilmente, quali l'aggiunta ai valori dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, l'iscrizione tra i principi della parità tra donne e uomini, l'inclusione della "stabilità dei prezzi" tra gli obiettivi dell'Unione al lato di quello di "un'economia di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale".

#### 4. I cittadini al cuore della costruzione europea: l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione

4.1. L'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nella parte II della Costituzione significa

il pieno riconoscimento del fatto che i cittadini sono al centro della costruzione europea. Attraverso questa integrazione, la Carta acquisisce forza giuridica vincolante, e si impone quindi, da una parte, alle istituzioni europee che agiscono nell'ambito delle rispettive competenze e, dall'altra, agli Stati membri, ma solo nella misura in cui essi agiscono in quanto esecutori del diritto comunitario. Si tratta quindi di una garanzia supplementare offerta ai cittadini rispetto all'Unione.

Ciò non significa assolutamente una messa in causa della protezione dei diritti fondamentali garantiti da ciascuna Costituzione nazionale ai suoi cittadini rispetto al loro Stato, né un'attribuzione surrettizia di nuove competenze all'Unione la quale, secondo alcuni, potrebbe imporre in tal modo orientamenti in materia di politica economica e sociale agli Stati membri. L'affermazione nella Costituzione che la Carta non estende il campo di applicazione del diritto comunitario al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti ad essa attribuiti dalla Costituzione (articolo II-51) è particolarmente chiara in proposito.

Ciò nondimeno, i timori di alcuni Stati membri rispetto alle possibili implicazioni dei diritti sociali ed economici riconosciuti nella Carta hanno indotto la conferenza intergovernativa a cercare di introdurre ulteriori elementi supplementari<sup>18</sup> a quelli che la Convenzione aveva già sancito contro eventuali derive. Si può dubitare della necessità di questo passo, che sembra ignorare differenze concettuali ben definite nella dottrina costituzionale europea, ma nella misura in cui l'efficacia giuridica della Carta non è messa in causa, ciò può essere accettato.

- 4.2. Occorre ricordare che i diritti definiti nella Carta corrispondono in generale allo zoccolo comune di diritti fondamentali che l'Unione riconosceva già e che traggono origine dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri o dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Si tratta soprattutto di enunciare tali diritti in modo preciso e accessibile per il cittadino, e di affermare chiaramente che l'Unione è tenuta a rispettarli. Ciò può solo contribuire a rafforzare la fiducia dei cittadini nella loro Unione.
- 4.3. L'integrazione della Carta nella Costituzione è annunciata subito, all'inizio della Costituzione, in un titolo autonomo (titolo II della parte I) dedicato ai diritti fondamentali e alla cittadinanza dell'Unione. Un passo supplementare sulla via della protezione dei diritti fondamentali a livello dell'Unione è la prescrizione, nella Costituzione, che l'Unione aderisca alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (della quale tutti gli Stati membri sono parti), come il Parlamento europeo proponeva già da tempo. Ciò sarà fatto attraverso un accordo con il Consiglio d'Europa. La decisione di concludere tale accordo dovrà essere adottata a maggioranza qualificata, previa approvazione da parte del Parlamento europeo.
- 4.4. Peraltro, si potrebbero citare ancora altri aspetti della Costituzione che rafforzano il diritto di partecipazione dei cittadini al processo politico europeo (ad esempio l'iniziativa legislativa popolare, o *iniziativa dei cittadini*: articolo I-46, paragrafo 4) o contribuiscono a migliorare la protezione giuridica dei loro diritti facilitando l'accesso alla Corte di giustizia.

---

<sup>18</sup> Il paragrafo 7 dell'articolo II-112, che fa riferimento alle spiegazioni elaborate sotto l'autorità del presidium della Convenzione ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali e la dichiarazione n. 12 all'Atto finale della CIG, che riprende queste spiegazioni.

Il Parlamento può solo rallegrarsi di questi passi essenziali per fare dell'Unione una vera unione di Stati e cittadini.

## 5. Una delimitazione chiara e comprensibile delle competenze dell'Unione

5.1. Una delle questioni più importanti cui il nuovo testo costituzionale doveva rispondere era quella di definire “chi fa cosa” in Europa. Questo chiarimento è indispensabile per permettere ai cittadini di ben individuare le responsabilità politiche a livello europeo, e fornisce inoltre una garanzia supplementare a chi teme un eccesso di intervento dell'Unione.

5.2. A questo fine la Costituzione procede ad una definizione delle competenze dell'Unione distribuite in tre diverse categorie, in cui lo statuto giuridico legale e il livello di intervento dell'Unione sono differenziati: le competenze esclusive dell'Unione, le competenze condivise con gli Stati membri e le azioni di sostegno o complementari all'azione degli Stati membri. Per la loro natura specifica, la politica estera e della sicurezza comune e il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione sono oggetto di disposizioni particolari, che si sottraggono a questa classificazione tripartita (cfr. allegato 1).

Questa definizione delle competenze dell'Unione obbedisce al principio di base dell'attribuzione delle competenze, vale a dire che l'Unione dispone solo delle competenze conferitele dagli Stati membri nella Costituzione al fine di conseguire gli obiettivi fissati nella stessa. Questo principio impedisce, di per sé, l'emergere di un cosiddetto super-Stato centralizzato, in quanto implica che tutte le competenze spettano agli Stati, salvo quelle che essi trasferiscono all'Unione

5.3. La Costituzione non aumenta le competenze dell'Unione: le “nuove” competenze in essa precisate corrispondono soprattutto ai settori nei quali l'Unione interveniva già attraverso l'articolo 308 del trattato CE, ma delle quali la Costituzione fornisce una migliore definizione. Infatti, le modifiche introdotte nella parte III rispondono in generale al bisogno di adeguare le sue disposizioni alle nuove procedure decisionali e ai nuovi strumenti giuridici stabiliti nella parte I.

5.4. Inoltre, la Costituzione rafforza l'obbligo dell'Unione di rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esercizio delle sue competenze, la cui garanzia, peraltro, già spetta ai governi al livello di Consiglio e al Parlamento. Se la definizione di questi principi iscritta nella Costituzione corrisponde a quella già esistente nei trattati in vigore, il protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede nuovi meccanismi per garantire il rispetto di tali principi, in particolare rafforzando sensibilmente il ruolo dei parlamenti nazionali.

5.5. Questi ultimi acquisiscono soprattutto il diritto di essere informati tempestivamente su tutte le proposte legislative della Commissione, che devono essere motivate dal punto di vista della sussidiarietà e della proporzionalità. Ciò li mette in condizioni di meglio esercitare i diritti che sono loro propri a livello nazionale, e rafforza in particolare la loro capacità di influenzare l'azione dei loro governi a livello di Consiglio dei ministri. Inoltre, per quanto riguarda in particolare la sussidiarietà, i parlamenti nazionali possono, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla trasmissione della proposta, inviare direttamente alle istituzioni dell'Unione, che devono tenerne conto, un parere motivato che esponga le ragioni per le quali essi ritengono che una proposta non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Un meccanismo detto di “allerta precoce” obbliga persino la Commissione a riesaminare la sua proposta qualora un terzo dei parlamenti nazionali ritenga che la proposta non rispetti il principio di sussidiarietà.

Infine, questo stesso protocollo prevede anche la possibilità per gli Stati membri di presentare, a nome del loro Parlamento nazionale o di una delle sue camere (se l'ordinamento giuridico nazionale lo consente), un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia contro un atto legislativo, per violazione del principio di sussidiarietà. Il Comitato delle regioni acquisisce anch'esso il diritto di presentare tali ricorsi contro atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione prevede la sua consultazione.

Questi meccanismi costituiscono garanzie supplementari contro un potenziale esercizio sconosciuto delle competenze dell'Unione e contribuiscono ampiamente ad approfondire il controllo democratico della legislazione comunitaria.

- 5.6. Se è vero che, per avere una visione completa dei modi specifici di attuazione di queste competenze, occorre coniugare questa definizione con le disposizioni specifiche della parte III della Costituzione, è anche vero che già attraverso la semplice lettura della parte I il cittadino europeo può ottenere una nozione piuttosto chiara di chi fa cosa in Europa, il che rappresenta un considerevole miglioramento in termini di trasparenza.
- 5.7. Si può ancora sottolineare fra gli elementi positivi che la Costituzione garantisce la necessaria flessibilità del sistema attraverso una clausola simile a quella dell'attuale articolo 308 TCE, che permette al Consiglio, in caso di necessità, di adottare misure nei settori nei quali l'Unione non ha competenze esplicite. Questa clausola di flessibilità dà agli Stati membri tutte le garanzie: decisione all'unanimità e solo per realizzare obiettivi stabiliti dalla Costituzione; la sua procedura di attuazione diventa più democratica, nella misura in cui è soggetta all'approvazione del Parlamento europeo e deve essere comunicata tempestivamente ai parlamenti nazionali prima che la decisione sia presa.

## 6. Un quadro istituzionale rinnovato per un'Unione più forte, democratica e trasparente

Una delle questioni essenziali che la Costituzione doveva risolvere era quella dell'adeguamento delle istituzioni dell'Unione per consentire loro di fare fronte alla nuova situazione prodotta dall'allargamento. Infatti, l'organizzazione istituzionale dell'Unione continua essenzialmente ad essere basata sulle stesse strutture da quasi cinquant'anni, mentre i suoi compiti si sono considerevolmente estesi e l'Unione è passata da 6 a 25 Stati membri. Malgrado le successive conferenze intergovernative, le principali questioni istituzionali sono rimaste irrisolte, e le soluzioni trovate a Nizza non hanno soddisfatto alcuni dei negoziatori. Il Parlamento da parte sua non ha cessato di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e dei dirigenti degli Stati membri sulla necessità di una profonda riforma istituzionale, che dotasse l'Unione di istituzioni efficaci, democratiche e trasparenti, preservando nel contempo l'equilibrio istituzionale e il metodo comunitario: la Commissione che propone, il Parlamento e il Consiglio che decidono, la Corte di giustizia che garantisce l'applicazione dei testi adottati.

### 6.1. *Il Parlamento europeo*

- (1) La Costituzione rafforza considerevolmente il ruolo del Parlamento europeo, l'unica

istituzione europea che rappresenta direttamente i cittadini:

- il suo ruolo di colegislatore è pienamente riconosciuto attraverso la generalizzazione dell'attuale codecisione, che viene elevata al rango di procedura legislativa ordinaria, ma anche attraverso il rafforzamento della sua partecipazione alle procedure legislative speciali. Ormai, i cittadini avranno la chiara percezione che la legge europea è adottata dalla camera che li rappresenta, oltre che dalla camera che rappresenta gli Stati; parallelamente, nel settore degli accordi internazionali, la sua approvazione diviene la norma generale;
- esso acquisisce un diritto concorrente d'iniziativa di revisione della Costituzione e partecipa alla procedura attraverso la Convenzione (il Consiglio non può decidere di non convocare quest'ultima senza l'approvazione del Parlamento);
- i suoi poteri in materia di bilancio, che condivide pariteticamente con il Consiglio, si estendono ora a tutte le spese dell'Unione;
- le sue funzioni di controllo politico sono approfondite, in particolare attraverso l'elezione del Presidente della Commissione;
- numerose decisioni di grande importanza nella vita dell'Unione, sino ad ora di esclusiva competenza del Consiglio, sono ora soggette all'approvazione del Parlamento: la decisione di lanciare una cooperazione rafforzata; l'utilizzazione della clausola di flessibilità, che consente all'Unione di prendere misure non previste dalla Costituzione per conseguire obiettivi da essa stabiliti; la decisione relativa all'utilizzazione di "passerelle" generali di passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata o da procedure legislative speciali alla procedura legislativa ordinaria; alcune decisioni che consentono di estendere il campo di applicazione delle basi giuridiche previste dalla Costituzione, come quelle riguardanti la Procura europea o la cooperazione giudiziaria in materia penale;
- anche nel settore della politica estera e della sicurezza comune, nel quale non dispone di poteri decisionali, il Parlamento europeo acquisisce un diritto generale ad essere informato e consultato.

- (2) In conclusione si può dire che, malgrado vi siano alcuni settori nei quali si sarebbe potuto andare oltre, il Parlamento europeo diviene un "codecisore" in quasi tutti i settori della politica dell'Unione. Si tratta infatti di concretizzare la nozione fondamentale della doppia legittimità dell'Unione, in quanto unione di Stati e unione di cittadini. La Costituzione rappresenta quindi, indubbiamente, un importante approfondimento della dimensione democratica dell'Unione.
- (3) Il numero di membri del Parlamento europeo è limitato a 750. La Costituzione non prevede la ripartizione dei seggi per Stato membro, ma incarica il Consiglio europeo di decidere, entro le elezioni del 2009, in merito a questa ripartizione. La decisione, originata da una proposta del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, deve fondarsi sulla base del principio della rappresentanza "*degressivamente proporzionale*", con una soglia minima di 6 seggi ed una soglia massima di 96 seggi per Stati membri (la Convenzione proponeva un minimo di 4 seggi e non fissava un massimo). Si tratta di una soluzione che

permette di fare fronte con maggiore flessibilità all'evoluzione futura dell'Unione nel rispetto degli interessi di ciascuno Stato membro.

## 6.2. *Il Consiglio europeo*

Il Consiglio europeo è riconosciuto come istituzione autonoma con un ruolo d'impulso politico; la Costituzione menziona esplicitamente che esso non esercita funzioni legislative<sup>19</sup>. Un'importante innovazione della Costituzione è la soppressione della Presidenza a rotazione e la sua sostituzione con un Presidente eletto dai membri del Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo rinnovabile una volta. Questo Presidente avrà funzioni di preparazione e di direzione dei lavori del Consiglio europeo, nonché di rappresentanza esterna dell'Unione, per migliorare la visibilità, la continuità e la coerenza della rappresentanza dell'Unione sul piano sia interno che esterno. Sono previste disposizioni volte ad assicurare che egli non eserciti funzioni esecutive e ad evitare eventuali conflitti con il Presidente della Commissione o con il ministro per gli affari esteri. Solo la pratica mostrerà se queste disposizioni sono sufficienti.

## 6.3. *Il Consiglio*

- (1) La questione chiave era quella della procedura di voto nell'ambito del Consiglio quando questo delibera a maggioranza qualificata. Il fallimento del vertice di Bruxelles del dicembre 2003 è stato in parte dovuto alle divergenze tra Stati membri a questo proposito. Uno dei relatori ha ritenuto che l'introduzione ad un tempo del criterio della popolazione nella distribuzione dei seggi al Parlamento europeo e nelle votazioni al Consiglio dei ministri non garantisse un sistema equilibrato e si mostra partigiano del Consiglio per quanto riguarda il sistema di ponderazione dei voti. Il Parlamento europeo, a seguito della relazione Dimitrakopoulos-Leinen, ha tuttavia optato a grande maggioranza per il sistema della doppia maggioranza. Ecco perché, dopo l'avvio della Conferenza intergovernativa, il Parlamento ha insistito sul fatto che una soluzione accettabile ai suoi occhi implicava il mantenimento del principio della doppia maggioranza degli Stati membri e della popolazione, al fine di mettere in evidenza la doppia legittimità che sottende alla costruzione dell'Unione in quanto unione di Stati e unione di cittadini, e che la nuova procedura rendesse la presa di decisioni più facile rispetto al sistema definito nel trattato di Nizza.
- (2) E' stato scelto proprio il meccanismo di doppia maggioranza proposto dalla Convenzione, anziché una ponderazione dei voti. Si può anche considerare che, malgrado l'aumento delle soglie proposte dalla Convenzione (55% degli Stati anziché 50% e 65% della popolazione anziché 60%), il nuovo sistema rende la presa di decisioni più facile. Infatti, il sistema di ponderazione implicava, in molte combinazioni, soglie di popolazione molto più elevate perché una decisione fosse adottata. Inoltre, l'esigenza che una minoranza di blocco includa almeno quattro Stati membri ha per effetto, in molti casi, di abbassare considerevolmente la soglia del 65% della popolazione<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Anche se il ruolo conferito al Consiglio europeo in materia di "freno d'emergenza" a proposito di talune decisioni concernenti la previdenza sociale e la cooperazione giudiziaria in materia penale può condurlo, anche se non a esercitare direttamente funzioni legislative (in quanto non partecipa all'adozione delle norme), almeno ad interferire in modo quasi decisivo nello svolgimento di una procedura legislativa (*cf. infra, punti 9.1.(4) e 9.2(7)*).

<sup>20</sup> In effetti, il fatto che la CIG abbia introdotto l'esigenza del voto negativo di almeno 4 Stati membri per formare una minoranza di blocco implica che, in determinate circostanze, una decisione potrà essere adottata con molto meno del 62% della popolazione, che è la soglia fissata a Nizza per il criterio della popolazione; così, una decisione cui si

- (3) I progressi in termini di trasparenza e leggibilità del sistema lasciano invece parecchio a desiderare... Certo, la logica della doppia maggioranza è molto più facile da capire che qualunque ponderazione dei voti, ma vi è il rischio che i cittadini considerino le soglie fissate come piuttosto arbitrarie e, soprattutto, l'aggiunta di criteri complementari riduce considerevolmente i benefici in termini di semplificazione e comprensibilità del sistema<sup>21</sup>.
- (4) Pur deplorando l'abbandono del compromesso redatto dalla Convenzione, va ricordato che la soluzione trovata infine è stata raggiunta dopo una lotta accanita tra gli Stati membri, il cui oggetto ha talvolta sollevato qualche perplessità: la contabilità dei punti percentuali in più o in meno nel peso relativo di ciascuno Stato membro nel sistema di voto ha occultato il fatto che si discute su realtà politiche, e che le coalizioni tra gli Stati membri sono mutevoli e assolutamente contingenti: quante volte una decisione ha mostrato una divisione tra tutti i "grandi" Stati da una parte e tutti i "piccoli" Stati dall'altra? Spesso una stessa azione perseguiva simultaneamente obiettivi contraddittori, come salvaguardare le proprie possibilità di blocco e cercare di ridurre le possibilità di blocco altrui... e soprattutto, tutta questa discussione si è svolta dimenticando che, in fin dei conti, la dinamica della negoziazione comunitaria ha sempre dimostrato che si arriva molto raramente a un voto. La realtà politica è comunque quella che è, e il Parlamento può accettare l'accordo raggiunto dai Capi di Stato o di governo, anche se non nasconde la sua delusione.
- (5) A prescindere dal metodo decisionale, è necessario che questo sia applicabile; da qui l'importanza della questione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata. La Costituzione realizza progressi considerevoli a questo proposito: si contano circa 45 nuovi casi di votazione a maggioranza qualificata in diversi settori (cfr. allegato 2). L'unanimità è invece ancora necessaria in 70 casi. Se la tendenza globale può essere

---

opponessero, ad esempio, la Germania, la Francia e l'Italia sarebbe approvata anche se rappresenta solo circa il 55% della popolazione, perché questi tre Stati, da soli, non possono costituire una minoranza di blocco anche se, tutti e tre, rappresentano circa il 45% della popolazione dell'Unione (sulla base dei 25 Stati membri attuali). Peraltro va ricordato che attualmente la gamma di diverse combinazioni possibili per raggiungere la soglia di voti ponderati necessari per conseguire la maggioranza qualificata fa sì che, in molti casi, la percentuale di popolazione richiesta sia considerevolmente superiore a questi valori. D'altra parte, ci si può attendere che l'elevamento della soglia degli Stati membri non avrà, in pratica, consistenti effetti negativi. Infatti, il 55% degli Stati membri anziché la metà significherebbe, nell'Unione a 25, il voto positivo di almeno 14 di essi (anziché 13), se non esistesse l'esigenza supplementare accolta dalla CIG in base alla quale la maggioranza deve includere almeno 15 Stati membri; il numero di Stati necessario per impedire l'adozione di una decisione passerebbe d'ora in poi a sua volta da 13 a 12 d'ora in poi. In pratica, gli eventuali accresciuti rischi di blocco dovuti a questo aumento non sono certo molto elevati. Infatti l'ipotesi di una decisione presa con gli Stati membri divisi in due blocchi antagonisti quasi identici non si verifica mai in realtà. Si aggiunga che l'esigenza supplementare già evocata di un minimo di 15 Stati membri non avrà più significato autonomo a partire da 27 Stati membri, il che sarà probabilmente il caso a partire dal 2009, quando il nuovo sistema entrerà in vigore (in un'Unione a 27, il 55% degli Stati membri equivale comunque a 15 Stati membri).

<sup>21</sup> Va ricordato anche che, a parte i due criteri correttivi menzionati nel testo (il numero minimo di 4 Stati per formare una minoranza di blocco e il numero minimo di 15 Stati per adottare una decisione), la CIG si è ancora messa d'accordo su una specie di compromesso di Ioannina rivisto per un periodo transitorio (dichiarazione n. 5 all'Atto finale della CIG): se alcuni membri del Consiglio, che rappresentano almeno i  $\frac{3}{4}$  del numero degli Stati membri o del livello di popolazione necessari per bloccare una decisione manifestano la loro opposizione all'adozione di un atto da parte del Consiglio a maggioranza qualificata, il Consiglio continuerà a discutere sul tema al fine di raggiungere, in tempi ragionevoli, un consenso più ampio. Questo accordo è formalizzato in un progetto di decisione che il Consiglio europeo ha interinato. La decisione rimarrà in vigore almeno sino al 2014, e potrà poi essere revocata dal Consiglio. Peraltro, va ricordato anche che la Costituzione prevede che, quando l'iniziativa della Commissione non è richiesta o quando una decisione non è adottata per iniziativa del ministro degli affari esteri, la maggioranza qualificata richiesta è rafforzata: 72% degli Stati membri (anziché i  $\frac{2}{3}$  come proponeva la Convenzione) che rappresentino almeno il 65% della popolazione (anziché il 60% come proponeva la Convenzione).



considerata molto positiva, non si può non deplorare che, in alcuni casi, non si sia andati più in là, o che la CIG sia persino tornata indietro rispetto a proposte che erano state oggetto di un consenso profondamente maturato nell'ambito della Convenzione (l'esempio più flagrante è quello del quadro finanziario pluriennale).

- (6) Un altro miglioramento importante introdotto dalla Costituzione in termini di trasparenza è la prescrizione che le riunioni delle diverse formazioni del Consiglio siano divise in due parti, a seconda che si tratti di esercitare la funzione legislativa o altre funzioni, con il corollario che, quando delibera o vota su atti legislativi, le riunioni del Consiglio sono pubbliche. Anche se va deplorato che gli Stati membri non abbiano seguito la proposta della Convenzione, cui il Parlamento teneva molto, di creare un vero e proprio Consiglio legislativo autonomo, si può considerare comunque che l'aspetto essenziale di tale proposta, vale a dire la garanzia della pubblicità e della trasparenza dell'attività legislativa del Consiglio, è stato preservato.
- (7) A livello di formazioni e di funzionamento del Consiglio, la principale novità è la creazione di un Consiglio degli affari esteri autonomo, che sarà presieduto dal ministro degli affari esteri. Con il Consiglio affari generali, si tratta delle sole due formazioni del Consiglio la cui esistenza è prevista dalla Costituzione, che lascia ad una decisione del Consiglio europeo, adottata a maggioranza qualificata, la creazione di altre formazioni. Gli sforzi per modificare l'attuale sistema delle presidenze a rotazione del Consiglio, in modo da assicurare una maggiore visibilità e la coerenza e continuità dei suoi lavori, hanno avuto risultati modesti. Gli Stati membri si sono in effetti allontanati dalla proposta della Convenzione, mantenendo finalmente il principio di una rotazione paritetica nell'ambito di un sistema di presidenza a gruppi fissato da una decisione del Consiglio europeo, che decide a maggioranza qualificata, del quale non si può vedere a priori quali saranno esattamente i reali benefici.

#### 6.4. Commissione

- (1) Un'altra delle questioni istituzionali che era al centro dei dibattiti tanto della Commissione quanto della Conferenza intergovernativa, era la composizione della Commissione. La soluzione finalmente prescelta, differita nel tempo, è diversa dalla proposta della Convenzione ma corrisponde meglio alla realtà politica e può essere considerata positiva visto che permette di rispettare l'aspirazione dei nuovi Stati membri a essere rappresentati nella Commissione nei primi anni di adesione e che prevede al contempo, entro un termine ragionevole (2014), l'indispensabile riduzione del numero dei commissari (a 2/3 del numero degli Stati membri e ciò, anche a 27, rappresenterebbe già una riduzione del numero attuale dei commissari). Basata su un sistema di rotazione che mantiene la parità tra Stati membri, tale soluzione permetterà pertanto di contenere, entro limiti accettabili, la composizione numerica della Commissione. La frequenza con cui uno Stato membro non designerà il proprio commissario sarà di un mandato ogni tre.

- (2) La Costituzione comporta importanti progressi per quanto riguarda la nomina del Presidente della Commissione, il quale ormai verrà eletto dal Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata. Questo rappresenta un passo supplementare per quanto riguarda la legittimazione politica della Commissione soprattutto nella misura in cui il Consiglio europeo è tenuto a tenere conto delle elezioni del Parlamento europeo. In un secondo tempo tutta la Commissione e cioè il Presidente, il ministro degli Affari esteri, designato secondo una procedura particolare (*cf. sotto*) e i commissari, scelti dal Consiglio d'accordo con il Presidente designato, viene sottoposta in quanto collegio ad una votazione di approvazione da parte del Parlamento europeo<sup>22</sup>.
- (3) Rileviamo inoltre il rafforzamento del ruolo del Presidente della Commissione, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione interna della Commissione e il diritto di chiedere le dimissioni di un commissario, cosa che aumenta l'efficacia della Commissione.

### 6.5. *Il ministro degli Affari esteri*

- (1) Una delle principali innovazioni istituzionali della Costituzione è la creazione della carica di ministro degli Affari esteri dell'Unione (mediante la fusione in un posto unico di quelli già esistenti di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e di commissario responsabile per le relazioni esterne), che corrisponde all'obiettivo di assicurare la coerenza e la visibilità dell'azione esterna dell'Unione nel suo complesso. Il ministro ha un doppio ruolo istituzionale, essendo incaricato della conduzione della Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione: a tale titolo presiede il Consiglio degli Affari esteri, presenta proposte e assicura l'esecuzione delle decisioni del Consiglio; allo stesso tempo è Vicepresidente della Commissione, assumendo le responsabilità di tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e coordinando tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Sarà assistito da un servizio europeo per l'azione esterna composto da personale della Commissione, del segretariato generale del Consiglio e dei servizi diplomatici nazionali; tale servizio sarà creato con decisione del Consiglio previo parere del Parlamento europeo e approvazione della Commissione.
- (2) Il ministro è quindi membro della Commissione ma ha uno statuto speciale che si traduce a livello delle procedure della sua nomina e delle sue eventuali dimissioni: è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione; può essere esonerato dal Consiglio europeo secondo la stessa procedura e presenta le sue dimissioni su richiesta del Presidente della Commissione. In quanto membro della Commissione deve anche essere sottoposto al voto di investitura del Collegio da parte del Parlamento europeo ed è sottoposto alle dimissioni collettive, nel caso in cui quest'ultimo adotti una mozione di censura.
- (3) Tali disposizioni corrispondono essenzialmente a quanto il Parlamento europeo chiedeva da tempo: il ministro potrà in effetti rafforzare la coerenza e l'efficacia dell'azione

---

<sup>22</sup> Rileviamo che la CIG non ha accolto la proposta della Convenzione la quale prevedeva la presentazione da parte del governo di ogni Stato membro di una lista di tre nomi fra i quali il Presidente avrebbe scelto il commissario proposto da tale Stato membro. Si può peraltro deplorare che la CIG non abbia adottato la proposta della Commissione e cioè che l'investitura della Commissione si concludesse con il voto molto simbolico dal punto di vista politico del Parlamento europeo, e che abbia aggiunto ancora una fase alla procedura, la quale si conclude mediante la nomina della Commissione da parte del Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata.

internazionale dell'Unione, favorire l'emergere di una vera politica estera comune, migliorare la visibilità dell'Unione sul piano internazionale, dandole un "volto". La triplice responsabilità politica del ministro, nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e del Presidente della Commissione è una cosa positiva. Ma sono ancora possibili potenziali conflitti tra il ministro e il Presidente della Commissione o il Presidente del Consiglio e il suo statuto ibrido può far sorgere conflitti sulla sua lealtà tra il Consiglio e la Commissione.

#### 6.6. *La Corte di giustizia dell'Unione europea*

La Costituzione rafforza anche il ruolo della giurisdizione dell'Unione, che viene chiamata "Corte di giustizia dell'Unione europea", che è composta dalla "Corte di Giustizia", dal "Tribunale di grande istanza" e da eventuali "tribunali specializzati", i quali possono essere creati mediante una legge europea<sup>23</sup>. Anche se non sono state apportate grandi modifiche per quanto riguarda la composizione e l'organizzazione della Corte di giustizia e del Tribunale di grande istanza, per quanto riguarda la procedura di nomina dei giudici e degli avvocati generali è prevista l'introduzione di una fase preliminare: prima di essere nominati dagli Stati membri i candidati indicati dai governi saranno sottoposti a un'audizione da un comitato incaricato di valutare l'idoneità dei candidati all'esercizio delle loro funzioni.

Gli atti del Consiglio europeo e delle agenzie saranno ormai sottoposti a un controllo giurisdizionale di legalità. Le condizioni di ricevibilità dei ricorsi delle persone fisiche e morali contro atti regolamentari vengono migliorate. Gli atti adottati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia potranno essere legittimamente oggetto di un ricorso giurisdizionale, salvo per quanto riguarda il controllo della validità e della proporzionalità delle operazioni di polizia, nonché l'esercizio da parte degli Stati delle loro responsabilità in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna. Infine, anche se gli atti adottati nel settore della politica estera e di sicurezza comune non possono essere oggetto di un simile ricorso, la Corte può tuttavia pronunciarsi sulla legalità delle decisioni europee che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

#### 6.7. *Altre istituzioni e organismi consultivi*

- (1) Le disposizioni relative alla Banca centrale europea (elevata a rango di istituzione dell'Unione) e della Corte dei conti rimangono praticamente immutate. Si noti tuttavia che i membri del direttivo della Banca saranno ormai nominati dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata e non più all'unanimità.
- (2) Per quanto riguarda il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale non sono state quasi apportate modifiche. Si noti tuttavia che il Comitato delle regioni acquisisce un diritto di ricorso giurisdizionale per violazione del principio di sussidiarietà contro gli atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione prevede la sua consultazione.

\* \* \*

---

<sup>23</sup> Adottata dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria su proposta della Commissione previa consultazione della Corte di giustizia, oppure su richiesta della Corte di giustizia, previa consultazione della Commissione.

Si può pertanto concludere che, nonostante alcuni aspetti su cui non si può sapere in anticipo l'efficacia delle modifiche proposte, con la Costituzione si perviene a un chiarimento e un rafforzamento della capacità delle istituzioni mantenendo al contempo il "metodo comunitario" e l'equilibrio istituzionale, cosa che dovrebbe permettere all'Unione di far fronte alla nuova situazione derivante dall'ampliamento e di affermarsi nel contesto internazionale.

## 7. Atti e procedure: un sistema più coerente, preciso e comprensibile

- 7.1. La Costituzione realizza importanti progressi in termini di semplificazione e razionalizzazione delle procedure decisionali e degli strumenti d'azione. I miglioramenti per quanto riguarda l'efficacia delle procedure, la loro legittimazione democratica e la loro trasparenza sono evidenti. Anche le modifiche terminologiche sono importanti per permettere al cittadino di comprendere meglio chi adotta le decisioni nell'Unione e secondo quali modalità.
- 7.2. La tipologia degli strumenti giuridici viene semplificata e chiarita: sono sanciti sei tipi di strumento giuridico: la legge, la legge quadro, il regolamento, la decisione, la raccomandazione e il parere. Si tratta di termini semplici e chiari per cui la qualifica europeo/europea aggiunta a ognuna di tali categorie permetterà ai cittadini di comprendere di cosa si tratta, poiché tali termini hanno una corrispondenza nella terminologia utilizzata nella maggior parte degli Stati membri (una legge è un atto normativo emanato dal Parlamento, un regolamento è un atto normativo dell'esecutivo), ponendo fine alla confusione e all'imprecisione terminologica che regnavano finora.
- 7.3. La Costituzione stabilisce inoltre una netta gerarchia delle norme. La supremazia degli atti legislativi sugli atti esecutivi è chiaramente enunciata. La Commissione è riconosciuta come esecutivo europeo, che ha il potere di adottare le misure necessarie per l'esecuzione degli atti legislativi a livello europeo; il Consiglio invece assume soltanto in via eccezionale funzioni esecutive cioè nei casi in cui la Costituzione lo prevede espressamente, oppure quando gli atti legislativi lo specificano motivandolo debitamente.
- 7.4. La creazione di una categoria di regolamenti delegati, affidati dall'autorità legislativa (Parlamento europeo e Consiglio) alla Commissione, potrà contribuire all'efficacia dell'azione dell'Unione in quanto permette di liberare il legislatore dal trattare i particolari tecnici che un esecutivo è meglio in grado di affrontare in modo rapido e adeguato; essa è accompagnata da indispensabili garanzie di controllo da parte dell'autorità legislativa (tramite un meccanismo denominato "call back"), ed è così assicurata la piena parità tra il Parlamento europeo e il Consiglio<sup>24</sup>.
- 7.5. Le nuove procedure legislative: la Costituzione mette chiaramente in evidenza la procedura legislativa ordinaria (che corrisponde all'attuale codecisione); si tratta della procedura legislativa per eccellenza in quanto gli altri tipi di procedura sono concepiti come eccezioni che debbono essere espressamente previste nella Costituzione. Tale procedura viene realizzata con l'iniziativa della Commissione (salvo per alcune materie del settore dello spazio di libertà,

---

<sup>24</sup> Ognuna delle due parti dell'autorità legislativa può in effetti revocare la delega in ogni momento; peraltro, il regolamento delegato previsto dalla Commissione può entrare in vigore soltanto se, entro i termini previsti dalla legge/legge quadro che concede la delega, nessuna delle due istituzioni si oppone.

sicurezza e giustizia dove viene condivisa con ¼ degli Stati membri) e la codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio (alcune piccole modifiche apportate alla vecchia procedura di codecisione mirano giustamente a sottolineare la parità totale tra queste due istituzioni), con il Consiglio che decide a maggioranza qualificata.

- 7.6. Il campo di applicazione della procedura legislativa ordinaria è stato sensibilmente ampliato: circa cinquanta nuove basi giuridiche (portando così il totale a 86) di cui alcune di enorme importanza come quelle che riguardano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le politiche agricole e della pesca, lo spazio di ricerca europeo e la definizione delle competenze esecutive (finora disciplinate dalla "decisione quadro sulla comitatologia") o l'attuale "regolamento finanziario" (cfr. allegato 3). In tutti questi settori il Consiglio non può più decidere da solo ma soltanto d'accordo con il Parlamento.
- 7.7. I casi delle procedure legislative speciali, con cui una delle istituzioni adotta l'atto con la partecipazione dell'altra istituzione – che può spaziare dall'approvazione al semplice parere – sono purtroppo ancora eccessivamente numerosi e in alcuni casi si può comprendere la scelta di questo tipo di procedura soltanto come risultato di concessioni fatte nel corso dei negoziati della Conferenza intergovernativa. In 3 casi le leggi del Parlamento europeo devono essere adottate con l'approvazione del Consiglio<sup>25</sup>. I casi di leggi del Consiglio ammontano da parte loro a 28<sup>26</sup>. La legge relativa al bilancio annuale è oggetto di una procedura speciale di decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio (cfr. punto 8).
- 7.8. Malgrado tali eccezioni è innegabile che la Costituzione comporti un netto miglioramento in termini di efficacia e di legittimazione democratica per la legislazione europea. Tali miglioramenti sono d'altronde accompagnati da progressi analoghi per quanto riguarda l'adozione degli accordi internazionali conclusi dall'Unione grazie alla più estesa applicazione della procedura di votazione a maggioranza qualificata presso il Consiglio e all'esigenza dell'approvazione del Parlamento europeo (ad esempio per quanto riguarda gli accordi che attuano la politica commerciale comune).

## 8. Le finanze dell'Unione

- 8.1. Una delle questioni che ha provocato più discussioni, tanto in seno alla Convenzione quanto in seno alla Conferenza intergovernativa, è stata quella della riforma del sistema finanziario dell'Unione e in particolare la procedura di bilancio. Si trattava di istituzionalizzare un sistema che permetta in futuro di finanziare l'Unione in modo adeguato, trasparente e democratico, e in particolare affinché il Parlamento europeo possa consolidare il suo potere in quanto ramo dell'autorità di bilancio, con la concessione dell'ultima parola sull'insieme del bilancio dell'Unione, quindi anche sulle spese finora qualificate come "obbligatorie", come ad esempio le spese relative alle politiche comuni dell'agricoltura e della pesca. Il risultato definitivo, anche se globalmente positivo, è stato un poco svalutato dalla Conferenza intergovernativa che non ha

---

<sup>25</sup> La legge che stabilisce lo statuto dei deputati europei, quella che stabilisce lo statuto del Mediatore europeo e quella che definisce le modalità di esercizio del diritto d'inchiesta (che deve anche ricevere l'approvazione della Commissione) – cfr. allegato 4.

<sup>26</sup> In 22 di questi casi il Consiglio decide all'unanimità (5 casi con l'approvazione del Parlamento europeo, 17 con parere semplice); in 6 casi decide a maggioranza qualificata (1 con l'approvazione del Parlamento europeo, 5 con parere semplice) – cfr. allegato 4.

seguito completamente le proposte della Convenzione.

8.2. La Convenzione aveva proposto un modello a tre fasi, semplice ed equilibrato:

- il Consiglio continuerebbe a decidere all'unanimità (con la successiva approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali), in merito agli elementi essenziali e al massimale delle risorse proprie<sup>27</sup>;
- il Parlamento europeo e il Consiglio deciderebbero congiuntamente in merito alle prospettive finanziarie, che sarebbero rese conformi alla Costituzione con la definizione del contesto finanziario pluriennale (il Consiglio deciderebbe a maggioranza qualificata a partire dal primo contesto finanziario successivo all'entrata in vigore della Costituzione);
- queste due istituzioni deciderebbero congiuntamente sul bilancio annuale: dopo una prima lettura presso ogni istituzione che potrebbe portare alla convocazione di un comitato di conciliazione; il Parlamento avrebbe l'ultima parola in caso di disaccordo a condizione di ottenere una forte maggioranza, in caso contrario prevarrebbe la posizione del Consiglio.

8.3. Ciò significava che gli Stati membri avrebbero continuato a detenere la chiave essenziale della definizione dell'importo e della natura delle entrate dell'Unione, che due rami dell'autorità di bilancio dovevano mettersi d'accordo sulla programmazione della spesa e che, in caso di disaccordo sul bilancio annuale, il Parlamento europeo potrebbe avere l'ultima parola sull'insieme delle spese (soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie), sempre entro i limiti dei massimali del contesto finanziario. In pratica, le due istituzioni erano così facendo fortemente indotte alla conciliazione.

8.4. Una buona parte degli Stati membri ha rimesso in causa questo sistema equilibrato e nel corso della Conferenza intergovernativa abbiamo assistito alla presentazione di proposte che pregiudicavano gravemente persino gli attuali poteri del Parlamento europeo in tale materia e rischiavano di distruggere l'idea di democrazia finanziaria nell'Unione. Grazie in particolare agli sforzi dei rappresentanti del Parlamento europeo e delle presidenze italiana e irlandese è stato possibile trovare un compromesso che mantiene sostanzialmente i diritti del Parlamento a tale riguardo:

- le proposte della Convenzione sono state mantenute per quanto riguarda le risorse proprie;
- il contesto finanziario deve sempre essere adottato dalle due istituzioni ma il Consiglio decide all'unanimità fino a che il Consiglio europeo, deliberando altresì all'unanimità, stabilisce che il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata;
- il bilancio annuale viene altresì adottato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, ma in caso di disaccordo la procedura dovrà ricominciare con la presentazione da parte della Commissione di un nuovo progetto di bilancio.

8.5. Questa soluzione, come già indicato, salvaguarda l'essenziale dei poteri di bilancio del

---

<sup>27</sup> La Costituzione prevede una legge del Consiglio, su cui il Parlamento non è tenuto ad esprimere il proprio parere. Per contro, la Convenzione proponeva che le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie fossero adottate mediante una legge del Consiglio che decide a maggioranza qualificata, con l'approvazione del Parlamento.

Parlamento europeo a cui viene riconosciuta una parola decisiva sul bilancio nel suo insieme con l'abbandono della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. Tuttavia il mantenimento dell'unanimità per l'adozione del contesto finanziario pluriennale complica seriamente i futuri negoziati in materia e indebolisce l'incoraggiamento alla concertazione in materia di bilancio tra le istituzioni a cui tendeva la proposta relativa alla Convenzione.

## 9. Progressi nelle politiche settoriali

La Parte III della Costituzione intitolata "Le politiche e il funzionamento dell'Unione", composta da 322 articoli, è la più estesa. Essa contiene quasi interamente disposizioni che esistono già negli attuali trattati e che riguardano la definizione e l'attuazione delle politiche settoriali e in particolare le basi giuridiche per l'azione dell'Unione in ogni settore. Possiamo affermare che molte di queste disposizioni avrebbero potuto essere semplificate o adattate ai cambiamenti verificatisi dopo l'epoca della loro elaborazione. Ma la verità è che il mandato che il Consiglio europeo aveva conferito alla Convenzione non la abilitava a procedere ad una revisione approfondita di tali disposizioni.

Così le modifiche introdotte nella Parte III sono essenzialmente la conseguenza delle scelte fatte a livello della Parte I del trattato costituzionale, per quanto riguarda la soppressione dei pilastri, le competenze dell'Unione, le istituzioni, le procedure decisionali e gli strumenti giuridici. È questo il motivo per cui, a parte i casi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (grosso modo l'ex III pilastro) e delle relazioni estere, in particolare la politica estera e di sicurezza comune, in cui le modifiche sono più marcate, per quanto riguarda le altre politiche settoriali esse riguardano soprattutto le procedure applicabili e la ripartizione delle basi giuridiche tra gli atti legislativi e non legislativi. Di per sé tutto ciò può già costituire una garanzia di maggiore efficacia, di legittimazione democratica e di trasparenza dell'azione dell'Unione, tenuto conto del carattere positivo delle modifiche che abbiamo analizzato precedentemente. Peraltro, si noti l'introduzione di un capitolo iniziale che raggruppa le "clausole orizzontali" che si applicano trasversalmente a tutte le politiche. Passeremo in rassegna gli aspetti principali di tali modifiche sempre allo scopo di comprendere se permettono all'Unione di agire con più efficacia e più democraticamente nei settori in questione.

### 9.1. *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

- (1) In termini di politiche interne, è nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che la Costituzione prevede le più importanti innovazioni, in particolare grazie alla soppressione della struttura a pilastri e all'integrazione della cooperazione giudiziaria penale e della cooperazione di polizia (che finora rientrava nel "III pilastro") nella logica "comunitaria", tramite la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria e della votazione a maggioranza qualificata<sup>28</sup>. Tuttavia, rimane un certo particolarismo istituzionale: definizione da parte del Consiglio europeo (all'unanimità) degli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa senza che il Parlamento europeo ne sia associato; condivisione dell'iniziativa legislativa tra la Commissione e un quarto degli Stati membri (e non più un solo Stato membro come avviene attualmente) nel settore della

<sup>28</sup> La Costituzione non chiama in causa la particolare situazione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale definita in vari protocolli già esistenti che sono stati adattati al nuovo testo costituzionale.

cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia; ruolo rafforzato per i parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (un quarto dei parlamenti nazionali per far scattare l'allarme precoce invece di un terzo).

- (2) Gli obiettivi delle politiche in questo settore sono chiariti, la loro definizione è approfondita. L'azione dell'Unione in tale materia è esplicitamente subordinata ai diritti fondamentali. L'accesso alla giustizia è consacrato come un obiettivo generale. Il riconoscimento reciproco dei vari sistemi e il ravvicinamento delle legislazioni sono riconosciuti come due mezzi giustapposti per la realizzazione delle politiche.

Le politiche di asilo e di immigrazione, dei controlli alle frontiere e dei visti sono riconosciute come politiche comuni dell'Unione, disciplinate dai principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

La Costituzione registra inoltre notevoli progressi in materia di cooperazione giudiziaria civile e di cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché in materia di cooperazione di polizia, grazie soprattutto all'applicazione della procedura legislativa ordinaria.

- (3) La cooperazione giudiziaria in materia civile viene così estesa a tutte le materie con incidenza transfrontaliera ed è basata sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e extragiudiziarie, con l'applicazione della procedura legislativa ordinaria alle eventuali misure di ravvicinamento delle legislazioni, salvo in materia di diritto familiare, dove l'unanimità è la regola (legge del Consiglio con semplice parere del Parlamento europeo). Tuttavia il Consiglio stesso può decidere all'unanimità di estendere la procedura legislativa ordinaria ad alcuni aspetti del diritto di famiglia con incidenze transfrontaliere.
- (4) In quanto alla cooperazione giudiziaria in materia penale, la grande innovazione è che la procedura legislativa ordinaria (maggioranza qualificata) è prevista per il ravvicinamento delle legislazioni tanto nel settore procedurale (norme minime per consentire il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, ecc.), quanto in quello del diritto penale materiale: norme minime per la definizione di alcuni reati gravi e di dimensione transfrontaliera enumerati nella Costituzione, nonché delle relative sanzioni. La Costituzione prevede inoltre che il Consiglio, deliberando all'unanimità, può identificare altri settori della procedura penale nonché altri settori della criminalità in cui la procedura legislativa ordinaria può essere applicata.

Tale evoluzione ha provocato forti resistenze da parte di alcuni Stati membri, malgrado la garanzia che la legislazione europea in questo settore deve rispettare gli aspetti fondamentali dei sistemi giuridici degli Stati membri. Per permettere il raggiungimento di un accordo, pertanto la Conferenza intergovernativa ha previsto un meccanismo di "freno di emergenza", il quale permette di dare tutte le garanzie richieste agli Stati membri che sollevano difficoltà su tale materia, senza tuttavia bloccare completamente le possibilità di evoluzione: se lo Stato membro ritiene pertanto che una proposta legislativa reca pregiudizio ad "aspetti fondamentali del suo sistema giuridico", può chiedere che il Consiglio europeo venga consultato. Il Consiglio europeo dispone di un termine di quattro mesi per rinviare la questione al Consiglio affinché la procedura possa continuare, oppure per chiedere che la Commissione o il gruppo di Stati autori dell'iniziativa presentino una



nuova proposta legislativa. Se il Consiglio europeo non prende la suddetta decisione entro quattro mesi o se la nuova procedura legislativa avviata su sua richiesta non viene conclusa entro un termine di dodici mesi, viene automaticamente avviata una cooperazione rafforzata in tale materia qualora un terzo degli Stati membri lo desideri.

- (5) Inoltre il Parlamento europeo può rallegrarsi del fatto che la Conferenza intergovernativa abbia accolto la proposta della Convenzione concernente la creazione di una Procura europea competente per la lotta contro le infrazioni che recano pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, la quale avrà il compito di perseguire i responsabili di tali infrazioni malgrado la viva opposizione di varie delegazioni. Tuttavia, la Costituzione prevede l'unanimità per l'approvazione della legge europea che la istituisce, previa approvazione del Parlamento europeo. Una clausola "passerella" prevede comunque la possibilità di estendere i poteri della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave con dimensione transfrontaliera, mediante una decisione europea adottata all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo.
- (6) Infine, in materia di cooperazione di polizia si constata anche l'introduzione della procedura legislativa ordinaria, ma l'unanimità continua ad essere la regola per la cooperazione operativa e per l'intervento delle autorità competenti di uno Stato membro sul territorio di un altro.

## 9.2. Altre politiche interne

- (1) Al di là dell'introduzione di alcune nuove basi giuridiche corrispondenti alle competenze "nuove" – o meglio definite – nella Parte I, le modifiche introdotte dalla Costituzione a livello delle altre politiche settoriali sono soprattutto la conseguenza della conferma della codecisione (e quindi del voto a maggioranza qualificata) come procedura legislativa ordinaria e della "ripartizione" tra atti legislativi e non legislativi secondo la nuova definizione.
- (2) Tra i cambiamenti più rilevanti si noterà quelli che riguardano la politica agricola e la politica della pesca: la procedura legislativa ordinaria sarà d'applicazione per l'adozione degli atti legislativi che stabiliscono le norme per le organizzazioni comuni dei mercati agricoli nonché le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca (attualmente, il Parlamento europeo ha soltanto il diritto di essere consultato). Ciò significa che i principali orientamenti delle politiche comuni dell'agricoltura e della pesca verranno anche decisi dal Parlamento europeo e non più lasciati ai soli ministri dell'agricoltura. In cambio, la definizione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché la ripartizione delle possibilità di pesca, rientrano negli atti non legislativi e sono quindi di competenza del Consiglio, tramite regolamenti o decisioni europee.
- (3) Alla politica di ricerca e di sviluppo tecnologico viene aggiunto un nuovo comparto, quello della politica dello spazio. Il programma quadro di ricerca, ormai una legge europea, sarà adottato a maggioranza qualificata. Parallelamente, uno spazio europeo di ricerca dove sia i ricercatori, sia le conoscenze scientifiche e le tecnologie possano circolare liberamente sarà realizzato tramite leggi adottate secondo la procedura legislativa ordinaria. Un programma spaziale europeo potrà essere adottato mediante una legge o una legge quadro.

Sottolineiamo che la salvaguardia dei diritti legislativi del Parlamento europeo in questo campo è stata seriamente messa in causa da alcune proposte presentate durante la CIG.

- (4) Il nuovo capitolo dell'energia mira, tra gli altri obiettivi, ad assicurare il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici nonché a promuovere l'efficacia energetica e lo sviluppo delle energie rinnovabili. Tuttavia, la CIG ha introdotto un limite all'azione dell'Unione che non potrà riguardare il diritto di un solo membro a determinare le condizioni di sfruttamento delle proprie risorse energetiche, la scelta da operare tra varie fonti di energia e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico. Peraltro, sebbene la procedura legislativa ordinaria e la votazione a maggioranza qualificata sono la regola in questo settore, la CIG ha previsto che ogni misura che abbia principalmente natura fiscale dev'essere adottata mediante legge del Consiglio approvata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo.
- (5) In materia di salute pubblica la CIG è andata un poco più lontano della Convenzione, aggiungendo, alla lotta contro i "grandi flagelli transfrontalieri", tra le azioni di sostegno realizzate dall'Unione, la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro i pericoli transfrontalieri gravi in materia di salute. L'Unione deve anche, tra l'altro, stabilire misure che fissano norme elevate di qualità e di sicurezza dei prodotti medici, nonché misure di protezione della salute per quanto riguarda il tabacco e l'alcol. Sottolineiamo che la Costituzione precisa che l'azione dell'Unione in questo settore è svolta nel rispetto delle responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda la definizione della loro politica in materia di salute, le quali comprendono la gestione dei servizi sanitari e delle cure mediche, nonché la distribuzione delle risorse assegnate a tali compiti.
- (6) È deplorabile che il testo finalmente approvato non preveda modifiche più sostanziali in termini di politica sociale, in particolare per quanto riguarda l'estensione della maggioranza qualificata (non sono previste modifiche rispetto all'attuale situazione). Tuttavia, non sarebbe esatto affermare che la Costituzione comporta un arretramento in materia sociale. Al contrario, si riscontrano alcuni progressi:
  - il riconoscimento della "piena occupazione" e del "progresso sociale" tra gli obiettivi dell'Unione a cui si fa riferimento all'inizio della Costituzione;
  - l'introduzione all'inizio della Parte III di una "clausola sociale" di carattere orizzontale, secondo la quale l'Unione deve prendere in considerazione, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche, le esigenze connesse alla "promozione di un livello elevato di occupazione" e alla "garanzia di una protezione sociale adeguata", alla lotta contro l'esclusione sociale" nonché a un "livello elevato di istruzione, di formazione e di protezione della salute umana";
  - la creazione di una base giuridica che permetta il riconoscimento e la preservazione dei servizi di interesse economico e generale;
  - il riconoscimento esplicito nell'ambito della Parte I del ruolo delle "parti sociali" e in particolare del vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione, che contribuisce al dialogo sociale.

Non bisogna dimenticare inoltre che l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione comporta il pieno riconoscimento nell'ordinamento giuridico comunitario dei diritti sociali ivi contenuti.

- (7) Infine, si rileva che la procedura legislativa ordinaria sarà applicabile alle misure di sicurezza sociale concernenti il diritto alle prestazioni per i lavoratori migranti salariati e non salariati. Tutto ciò sarà combinato con un altro "freno di emergenza"; nel caso in cui uno Stato membro ritenga che tali misure potrebbero riguardare "aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare il campo di applicazione, il costo o la struttura finanziaria di quest'ultimo, oppure che ne pregiudichi l'equilibrio finanziario". Esso potrà chiedere in questo caso che il Consiglio europeo venga consultato su tale questione (con la conseguente sospensione della procedura legislativa). Il Consiglio europeo deve, entro un termine di quattro mesi, rinviare la questione al Consiglio affinché la procedura continui oppure chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta (la Costituzione non fa tuttavia riferimento alle conseguenze dell'eventuale inazione del Consiglio...).
- (8) Parallelamente, si constata inoltre che la Costituzione non apporta cambiamenti in materia di fiscaltà, con l'unanimità che rimane la regola generale in materia: anche i passaggi (peraltro limitati) alla procedura legislativa ordinaria (e pertanto alla maggioranza qualificata) proposti dalla Convenzione in materia di misure di cooperazione amministrativa e di lotta contro la frode e l'evasione fiscale (mediante constatazione unanime da parte del Consiglio che le misure proposte rientrano in tali questioni) non sono stati adottati dalla CIG.
- (9) Un altro settore che è stato al centro delle discussioni, ma in cui le modifiche sono abbastanza modeste, è quello della governance economica. Tuttavia, giova sottolineare la conferma a livello delle competenze dell'Unione del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione (sebbene la CIG abbia modificato il testo della Convenzione per mettere l'accento sul fatto che sono gli Stati membri che coordinano le loro politiche secondo modalità definite in seno all'Unione), e il rafforzamento delle disposizioni relative agli Stati membri la cui moneta è l'euro: ad esempio, la decisione del Consiglio sull'adozione dell'euro da parte di nuovi Stati membri (proposta dalla Commissione) dev'essere preceduta da una raccomandazione adottata a maggioranza qualificata dagli Stati membri la cui moneta è già l'euro.

Peraltro, le modalità di funzionamento dell'Eurogruppo sono precisate in un protocollo allegato. La CIG ha inoltre adottato una dichiarazione sul patto di stabilità e di crescita. Il patto è stato inoltre all'origine di aspre discussioni tra alcune delegazioni che hanno portato all'adozione di alcune modifiche al testo della Convenzione, che si traducono in particolare con l'attenuazione del ruolo proposto per la Commissione in merito alla procedura in caso di deficit eccessivi (le raccomandazioni rivolte dal Consiglio allo Stato membro in questione devono essere basate su una semplice raccomandazione della Commissione, come avviene attualmente, e non su una proposta come proponeva la Convenzione).

### *9.3. La politica estera e di sicurezza comune*

- (1) Il settore delle relazioni estere ha anche subito profonde modifiche ma più sul piano

istituzionale che su quello delle procedure decisionali. Nella logica dell'istituzione di un ministro degli Affari esteri (*cf. sopra, punto 6.5.*) con un "doppio casco" istituzionale e a cui spetta la direzione della politica estera e di sicurezza comune e il coordinamento di tutte le relazioni estere dell'Unione, la Costituzione ha riunito in un unico titolo (titolo V della parte III) tutti i settori dell'azione esterna dell'Unione.

Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune, che resta fundamentalmente un settore d'azione intergovernativo nel quale il ruolo del Consiglio europeo è preponderante, l'unanimità continua ad essere la regola e la maggioranza qualificata viene applicata soltanto per l'esecuzione delle decisioni prese dal Consiglio europeo (oppure per le proposte presentate dal ministro su richiesta del Consiglio europeo), o dal Consiglio. Tuttavia, un "freno di emergenza" è previsto nel caso in cui uno Stato si opponga all'adozione di una decisione a maggioranza qualificata per "motivi politici vitali". Né le proposte della Convenzione (maggioranza qualificata per le proposte presentate dal ministro con il sostegno della Commissione) né quelle della Presidenza italiana (maggioranza qualificata per tutte le proposte del ministro) hanno potuto sconfiggere l'opposizione di alcuni Stati membri. Il Parlamento europeo ha acquisito in linea generale il diritto di essere informato, oppure consultato. La competenza della Corte di Giustizia in materia di politica estera e di sicurezza comune è limitata; la Costituzione prevede tuttavia che la Corte abbia il potere di controllare la legalità delle decisioni europee che comportano misure restrittive nei confronti dei privati.

- (2) È nel settore specifico della politica della sicurezza comune che la Costituzione permette di compiere i maggiori progressi, in quanto nella Conferenza intergovernativa aveva già avuto luogo importanti sviluppi che andavano anche al di là di ciò che era stato proposto dalla Convenzione.

In tal modo la prospettiva di una difesa comune, oppure in ogni caso la definizione di una politica di difesa comune, i cui principi erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht, diventa più realistica<sup>29</sup>. Tale politica comune di difesa concede all'Unione una capacità operativa basata su strumenti civili e militari. Le principali innovazioni a tale riguardo concernono:

- l'aggiornamento degli obiettivi dei "compiti di tipo Petersberg"<sup>30</sup>;
- la creazione di un'Agenzia europea degli armamenti, della ricerca e delle capacità militari<sup>31</sup>;
- la possibilità di creazione, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, di una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa tra gli Stati

---

<sup>29</sup> La decisione di creare, quando verrà il momento, una difesa comune è adottata dal Consiglio europeo deliberando all'unanimità ed esige inoltre l'approvazione di tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali.

<sup>30</sup> Tramite l'inclusione di missioni di disarmo, di consulenze in materia militare, di stabilizzazione alla fine dei conflitti, di lotta contro il terrorismo, anche nei territori di paesi terzi, che si aggiungono alle missioni già previste, vale a dire umanitarie e di evacuazione, di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e alle missioni delle forze di combattimento, di gestione della crisi e di ripristino della pace.

<sup>31</sup> Si tratta in particolare di compiti per promuovere la razionalizzazione delle capacità militari degli Stati membri, il coordinamento delle attività di ricerca in materia di tecnologia di difesa e il miglioramento dell'efficacia delle spese militari.

membri che hanno le capacità militari necessarie e la volontà politica di aderirvi (un protocollo allegato definisce le condizioni dell'attuazione di tale cooperazione strutturata);

- la definizione di un obbligo di aiuto e di assistenza reciproca tra gli Stati membri, con tutti i mezzi, nel caso in cui uno Stato membro sia oggetto di un'aggressione armata sul suo territorio, in conformità con la Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e nel rispetto degli impegni dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord per gli Stati membri che vi appartengono. La Costituzione sottolinea che tale obbligo non chiama in causa il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri, cosa che costituisce un'importante garanzia per gli Stati membri tradizionalmente "neutrali";
  - la possibilità che il Consiglio affidi a un gruppo di Stati la realizzazione di una missione per la preservazione dei valori dell'Unione;
  - la creazione di un fondo di avvio costituito dal contributo degli Stati membri per le spese militari che non sono a carico del bilancio dell'Unione;
  - la definizione di una procedura di accesso rapido agli stanziamenti dell'Unione.
- (3) La Costituzione prevede inoltre una clausola di solidarietà tra gli Stati membri, secondo la quale gli altri Stati recano assistenza a uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o di una catastrofe naturale, su sua richiesta. Le condizioni di attuazione di tale clausola di solidarietà saranno adottate con decisione del Consiglio su proposta congiunta della Commissione e del ministro. Il Consiglio decide all'unanimità se tale decisione ha implicazioni in termini di difesa. Il Parlamento ne viene informato.
- (4) Questi progressi sono quindi significativi e non chiamano in causa né le specificità della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri, né gli impegni degli Stati membri che appartengono alla NATO. Essi non rischiano neanche di trasformare l'Unione in un blocco militare aggressivo, come alcuni sembrano temere. Alcuni avrebbero certo auspicato di andare oltre, soprattutto in termini di maggioranza qualificata. Tuttavia, vista la natura eminentemente intergovernativa di tale settore e la realtà politica nel cui ambito si inserisce la Conferenza intergovernativa, si può ritenere che il risultato finale sia abbastanza positivo.

#### *9.4. Altri settori delle relazioni esterne*

- (1) In materia di relazioni esterne si devono sottolineare le modifiche positive introdotte in materia di politica commerciale comune. Il suo campo di applicazione viene esteso al commercio dei servizi e alla proprietà intellettuale. Il ruolo del Parlamento europeo viene rafforzato: è la procedura legislativa ordinaria che prevarrà per stabilire le misure di attuazione della politica commerciale comune; il Parlamento verrà regolarmente informato sui negoziati sugli accordi internazionali; tali accordi potranno essere conclusi soltanto con riserva della sua approvazione. Giova rilevare che la Costituzione ha confermato la c.d.

"eccezione culturale"<sup>32</sup>.

- (2) Infine, in materia di aiuti umanitari, il Parlamento europeo si compiace per la creazione di una base giuridica specifica, soggetta alla procedura legislativa ordinaria, che prevede la creazione di un corpo di volontari per l'aiuto umanitario.

#### 10. Importanti elementi di flessibilità

Un'altra questione fondamentale è quella di sapere se il nuovo contesto costituzionale è sufficientemente flessibile per permettere all'Unione di adattarsi all'evoluzione delle circostanze e di rispondere alle nuove sfide che potranno sorgere in futuro.

La risposta a tale domanda può essere ricercata a due livelli diversi: da un lato quello della revisione della Costituzione e dall'altro quello delle possibilità di evoluzione del sistema all'interno del contesto costituzionale, senza che sia necessario emendare la Costituzione.

- (1) A livello della procedura di revisione costituzionale il nuovo trattato propone miglioramenti evidenti: innanzitutto l'attribuzione al Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa della revisione, allo stesso titolo degli Stati membri o della Commissione. Ma anche l'istituzionalizzazione della Convenzione come istanza per la preparazione della revisione. Si tratta del riconoscimento del ruolo assolutamente decisivo della Convenzione per l'elaborazione della Costituzione e dei limiti inerenti al metodo intergovernativo. Il Parlamento europeo, che è stato il primo a proporre il ricorso al metodo della Convenzione, non può che rallegrarsi di tale modifica che contribuirà alla trasparenza e alla democratizzazione della procedura di revisione assicurando anche una sua maggiore efficacia.

Particolarmente positivo è anche il fatto che l'approvazione del Parlamento europeo è richiesta affinché il Consiglio possa decidere di non convocare una Convenzione, qualora l'ampiezza delle modifiche proposte non lo giustifichi.

- (2) Purtroppo la Conferenza intergovernativa non è andata tanto lontano quanto auspicava il Parlamento europeo per quanto riguarda la semplificazione della procedura di revisione. In effetti, il testo dell'articolo IV-444 prevede una procedura semplificata di revisione del contenuto delle disposizioni del titolo III della parte III relativo alle azioni e alle politiche interne dell'Unione – a condizione che tale revisione non accresca le competenze attribuite all'Unione – ma tale semplificazione consiste semplicemente nel permettere al Consiglio europeo di non convocare la Convenzione (senza aver a tal fine bisogno dell'approvazione del Parlamento europeo) e mantiene in ogni modo l'esigenza dell'unanimità e della ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

---

<sup>32</sup> La Costituzione dispone che il Consiglio deve deliberare all'unanimità per quanto riguarda gli accordi nel settore dei servizi culturali e audiovisivi, qualora possano recare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione. Tale "eccezione" è stata "estesa" dalla CIG al commercio di servizi sociali, di istruzione e di sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare gravemente l'organizzazione di tali servizi a livello nazionale e di recare pregiudizio alla competenza degli Stati membri per la fornitura di tali servizi. Peraltro, il Consiglio deve inoltre deliberare all'unanimità per quanto riguarda gli accordi nel settore dei servizi in generale e degli aspetti della proprietà intellettuale, qualora comprendano disposizioni secondo cui viene richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne.

- (3) Pertanto, la revisione della Costituzione continuerà ad esigere, in tutti i casi, l'unanimità e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Erano state formulate però alcune proposte, che avevano raccolto un ampio sostegno da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, avrebbero permesso di rendere un poco più flessibile tale esigenza per quanto riguarda la revisione delle disposizioni della Parte III (abbastanza particolareggiate e la cui natura costituzionale è spesso dubbiosa), pur rispettando il principio essenziale che un ulteriore aumento delle competenze dell'Unione esigerà l'unanimità degli Stati membri.
- (4) Per contro, il Parlamento europeo può soltanto compiacersi per il mantenimento delle "passerelle" proposte dalla Convenzione per il passaggio sia dall'unanimità alla maggioranza qualificata del Consiglio sia dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria. Il fatto che una simile decisione possa essere adottata dal Consiglio europeo soltanto all'unanimità, con l'approvazione del Parlamento europeo e soltanto se non vi è opposizione di alcun parlamento nazionale entro un termine di sei mesi, costituisce una garanzia sufficiente dal punto di vista del rispetto dei diritti di ogni Stato membro e della trasparenza e legittimazione democratica della decisione.
- (5) Un altro aspetto positivo del nuovo testo costituzionale riguarda i miglioramenti introdotti in materia di cooperazioni rafforzate, la cui importanza potrà aumentare in futuro tenendo conto dell'incremento sostanziale del numero degli Stati membri. Pur preservando le condizioni necessarie per garantire la coesione dell'insieme dell'Unione e la sua unità istituzionale, la Costituzione amplia il campo delle cooperazioni rafforzate (si possono applicare a tutti i settori non coperti dalle competenze esclusive dell'Unione, mentre attualmente il settore della difesa ne è escluso) e facilita il loro avvio: esse devono riunire almeno 1/3 degli Stati membri e il Consiglio adotta una decisione a maggioranza qualificata, salvo che in materia di politica estera e di sicurezza comune, dove l'unanimità rimane necessaria. L'esigenza dell'approvazione del Parlamento europeo (salvo nel settore della politica estera e di sicurezza comune) rafforza così la legittimazione democratica della decisione dell'avvio di una cooperazione di questo genere.
- (6) Infine, il fatto che la Conferenza intergovernativa abbia potuto mantenere una disposizione "passerella" verso la maggioranza qualificata o la procedura legislativa ordinaria all'interno delle cooperazioni rafforzate, come proposto dalla Convenzione, è anch'esso positivo.
- (7) Il ritiro volontario dall'Unione: per la prima volta nei trattati costitutivi, prima delle Comunità europee, poi dell'Unione, che – salvo il primo, che istituisce la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio – erano espressamente conclusi per una durata illimitata, senza tuttavia prevedere una procedura di denuncia né collettiva né da parte di un solo Stato membro, la Costituzione introduce al suo articolo I-60 un meccanismo di "ritiro volontario dall'Unione". Certo, in mancanza di una disposizione particolare, il diritto internazionale dei trattati autorizzava già, seppure in via ipotetica, tale possibilità. Ma il suo riferimento, ormai esplicito, nel testo stesso della Costituzione, oltre a stabilire modalità precise per gestire una simile eventualità, è anche un segnale forte e chiaro che nessuno Stato membro è obbligato a continuare a partecipare all'avventura comune se il suo popolo non lo desidera più. Ciò dimostra, insieme alle disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate e strutturate, che l'adesione all'Unione e allo sviluppo delle sue politiche è un atto di libera scelta e basato sul reale impegno politico.

## 11. Le modalità di entrata in vigore della Costituzione

- 11.1. Innanzitutto giova rilevare che la Conferenza intergovernativa è stata convocata sulla base dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea il quale prevede che, quale che sia l'ampiezza delle modifiche proposte ai trattati esistenti (compresa, se necessario, la loro abrogazione – prevista dall'articolo IV-437 del progetto di Costituzione), essi entreranno in vigore soltanto dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.
- 11.2. Pertanto, ciò che la Costituzione prevede al suo articolo IV-447 può valere soltanto per il futuro. Tale articolo prevede che, se alla conclusione di un termine di due anni di ogni procedura di ratifica di un'ulteriore modifica del trattato che la stabilisce, rimane ancora un quinto degli Stati membri che non abbiano concluso tale procedura e abbiano trovato difficoltà in occasione della sua applicazione (cosa che include l'ipotesi di una reiezione da parte di uno o più di essi), il Consiglio europeo delibererà su tale questione.
- 11.3. Poiché si tratta della ratifica del presente trattato originale, la CIG ha adottato una dichiarazione (n. 30) di natura politica che è stata iscritta nel suo Atto finale e che riprende in sostanza termini analoghi a quelli del suddetto articolo IV-447.
- 11.4. Ricordiamo che nel passato il Consiglio europeo ha naturalmente deliberato sulla questione nei casi in cui le procedure di ratifica dei trattati precedenti hanno conosciuto problemi in alcuni Stati membri. Tuttavia, inserendo in una simile disposizione – seguendo sotto questo aspetto le proposte della Convenzione – la CIG ha voluto dare un segnale politico secondo cui è difficilmente accettabile che una piccola minoranza degli Stati membri impedisca agli altri di procedere, tenuto conto peraltro delle altre modalità della Costituzione, che prevedono in particolare la possibilità di un ritiro involontario dall'Unione e adattano la possibilità di ricorrere a cooperazioni rafforzate o strutturate a cui tutti gli Stati membri non sono tenuti a partecipare. Una tale situazione dovrebbe condurre a negoziati per trovare una soluzione che permetta di tener conto non soltanto della situazione dello Stato membro che non è in grado di ratificare la Costituzione ma anche e soprattutto di quella degli Stati membri che l'hanno ratificata.

## **III. Valutazione d'insieme/raccomandazione di approvazione della Costituzione**

1. In vista dell'analisi che precede, il giudizio d'insieme del Parlamento europeo sui risultati dalla CIG conclusa nel giugno 2004 può essere soltanto decisamente positivo; infatti i risultati della Conferenza riflettono un livello ambizioso che molti dubitavano di poter raggiungere in vasta del contesto geopolitico in cui si è svolto tutto l'esercizio fin dalla Dichiarazione di Laeken sull'avvenire dell'Unione europea del dicembre 2001<sup>33</sup>.
2. Il Trattato costituzionale è stato elaborato dalla Convenzione a condizioni fino ad allora inedite di partecipazione e di trasparenza. In un secondo tempo i capi di Stato e di governo hanno approvato il testo che verrà sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati membri. Il documento risultante è il frutto di un compromesso in cui sono intervenute varie parti: i governi e i parlamenti nazionali,

---

<sup>33</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15.12.2001 (doc. Consiglio: SN 300/1/01 RIV1).



come depositari della legittimità nazionale, il Parlamento europeo e la Commissione, a nome delle istituzioni europee, i cittadini, tanto a titolo individuale quanto tramite le organizzazioni della società civile. Ma compromesso non significa accordo minimo, ma il contrario. Comunque con le carenze segnalate sopra, le sue disposizioni riflettono grandi ambizioni, una cosa che pareva utopistica in vista del contesto politico in cui si sono svolti i suoi lavori a partire dalla fase iniziale: la Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001.

Il consolidamento delle basi costituzionali dell'Unione e del suo contesto istituzionale, nonché la razionalizzazione e semplificazione dei suoi strumenti possono finalmente considerarsi conclusi, dopo due decenni di riforme permanenti.

La stabilità e la sicurezza che caratterizzano ogni testo costituzionale si completano con le disposizioni che organizzano al contempo l'evoluzione del processo decisionale e autorizzano il ricorso a cooperazioni rafforzate e/o strutturate che garantiscono la flessibilità necessaria per permettere un adattamento del funzionamento dell'Unione alle sfide a cui si troverà di fronte nei prossimi anni.

Ma soprattutto la Costituzione introduce una maggior democrazia nell'Unione europea, promuove una maggiore efficacia del processo decisionale, garantisce una maggior chiarezza per comprendere meglio chi fa cosa nell'Unione e il livello di responsabilità che spetta da un lato all'Unione e dall'altro ai suoi Stati membri. Nella conferenza stampa successiva alla chiusura della Convenzione, il Presidente Giscard d'Estaing ha affermato: Il vincitore della Convenzione è il Parlamento europeo. I relatori ritengono che i veri trionfatori sono i cittadini. Perché la Convenzione rappresenta il maggior progresso dall'epoca dell'approvazione dei trattati di Roma del 1957. Perché consolida i nostri valori e i nostri principi in un progetto suggestivo di vita in comune. Perché costituisce la miglior risposta per affrontare uniti le sfide del presente.

3. Spetta pertanto al Parlamento europeo essere all'avanguardia nella promozione della difesa della Costituzione e contribuire a formare e mantenere la volontà politica necessaria alla sua piena attuazione. Tale ruolo deve già potersi esprimere tramite una partecipazione attiva ai dibattiti che accompagneranno il processo di ratifica.

## ALLEGATO 1: Le competenze dell'Unione<sup>34</sup>

Tipo di competenze	Esclusive (Elenco esaustivo) <sup>35</sup>	Condivise (Elenco non esaustivo) <sup>36</sup>	Complementari (Elenco esaustivo)
<b>Definizione</b>	Soltanto l'Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti; gli Stati membri possono intervenire solamente se sono autorizzati a farlo dall'Unione o per applicare gli atti di quest'ultima	L'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti, e questi ultimi possono agire nella misura in cui l'Unione non l'ha fatto	L'Unione può intervenire solamente per appoggiare l'azione degli Stati membri (soprattutto attraverso interventi finanziari); essa può legiferare, ma non può armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali
<b>Materie</b>	<p>Unione doganale</p> <p>Adozione delle regole di concorrenza necessarie per il funzionamento del mercato interno</p> <p>Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro</p> <p>Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca</p> <p>Politica commerciale comune</p>	<p>Mercato interno</p> <p>Politica sociale</p> <p>Coesione economica, sociale e territoriale</p> <p>Agricoltura e pesca (ad esclusione della conservazione delle risorse biologiche del mare)</p> <p>Ambiente</p> <p>Protezione dei consumatori</p> <p>Trasporti</p> <p>Reti transeuropee</p> <p>Energia</p> <p>Spazio di libertà, sicurezza e giustizia</p> <p>Questioni comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica</p> <p><i>Ricerca e sviluppo tecnologico</i></p> <p><i>Politica dello spazio</i></p> <p><i>Cooperazione allo sviluppo</i></p>	<p>Protezione e miglioramento della salute umana</p> <p>Industria</p> <p>Cultura</p> <p>Turismo</p> <p>Istruzione</p> <p>Gioventù</p> <p>Sport</p> <p>Formazione professionale</p> <p>Protezione civile</p> <p>Cooperazione amministrativa</p>

<sup>34</sup> La Costituzione cita inoltre la politica estera e di sicurezza comune e il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, le quali non rientrano nelle tre categorie che figurano in questa tabella, visto il loro carattere specifico. Gli ambiti di competenza inseriti in ciascuna colonna corrispondono a settori per i quali nessuna disposizione particolare è attualmente prevista nei trattati, ma nei quali l'Unione ha già agito, in particolare avendo ricorso alle disposizioni relative al mercato interno o all'articolo 308 del TCE.

<sup>35</sup> Al di là di queste competenze, l'Unione dispone anche di una competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali quando questa è prevista in un atto legislativo dell'Unione, quando è necessaria per consentirle di esercitare la propria competenza interna o quando è tale da avere un effetto su norme comuni o da modificarne la portata.

<sup>36</sup> Nonostante la Costituzione tratti delle politiche che figurano in corsivo in questa colonna all'articolo (I-14), relativo alle competenze condivise, si tratta di settori in cui l'azione dell'Unione non ha l'effetto di impedire l'esercizio delle competenze nazionali.

## ALLEGATO 2: Elenco dei nuovi casi di votazione a maggioranza qualificata

### I. Basi giuridiche esistenti che passano alla maggioranza qualificata

*(La procedura attuale figura tra parentesi e in corsivo)*

1. Articolo I-24, paragrafo 7: Ordine delle Presidenze del Consiglio – decisione del Consiglio europeo, senza proposta della Commissione (*articolo 203 TCE – il Consiglio delibera all'unanimità*)
2. Articolo I-37, paragrafo 3: Modalità di controllo dell'esercizio delle competenze esecutive della Commissione (decisione attuale: *comitatologia*) – procedura legislativa ordinaria (*articolo 202 TCE – decisione del Consiglio all'unanimità, previo parere del PE*)
3. Articolo III-136: Libera circolazione dei lavoratori, prestazioni sociali – procedura legislativa ordinaria<sup>37</sup> (*articolo 42 TCE: codecisione – il Consiglio delibera all'unanimità*)
4. Articolo III-141: Libertà di stabilimento, accesso alle attività non salariate – procedura legislativa ordinaria quando l'attuazione delle direttive che esso adotta comporta una modifica dei principi legislativi in uno Stato membro (*articolo 47, paragrafo 2, TCE – codecisione – il Consiglio delibera all'unanimità*)
5. Articolo III-187, paragrafo 3: Modifica di talune disposizioni dello Statuto del SEBC – procedura legislativa ordinaria (proposta della Commissione, previa consultazione della BCE, oppure raccomandazione della BCE, previa consultazione della Commissione) (*articolo 107, paragrafo 5, TCE – nel caso di una proposta della Commissione, il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione della BCE; in tutti gli altri casi il PE deve esprimere un parere conforme; in caso di una raccomandazione della BCE, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, previa consultazione della Commissione*)
6. Articolo III-236, paragrafo 2: Politica comune dei trasporti (compresi i casi di cui al paragrafo 3) – procedura legislativa ordinaria (*articolo 71, paragrafo 2, TCE – il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del PE solamente nel caso delle deroghe previste al paragrafo 2*)
7. Articolo III-263: Cooperazione amministrativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – regolamento del Consiglio, previa consultazione del PE (*articolo 66 TCE e articolo 34, paragrafo 1, TUE: procedura definita all'articolo 67, paragrafi 1 e 2, TCE: unanimità al Consiglio, previa consultazione del PE – il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla maggioranza qualificata*)

---

<sup>37</sup> Tale procedura è accompagnata da un meccanismo di "freno di emergenza": qualora uno Stato membro ritenga che le misure in questione possano interessare "aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare il campo di applicazione, il costo o la struttura finanziaria" di quest'ultimo, o ne possano colpire "l'equilibrio finanziario", esso può chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo (il che comporta la sospensione della procedura legislativa). Il Consiglio europeo deve, entro un termine di 4 mesi, o deferire la questione al Consiglio affinché la procedura continui, o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta (la Costituzione tace in merito alle conseguenze di un'eventuale inazione del Consiglio...).

8. Articolo III-265: Controlli alle frontiere – procedura legislativa ordinaria (*articolo 62 TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio, previa consultazione del PE; il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla maggioranza qualificata*)
9. Articolo III-266: Asilo e protezione dei profughi e degli sfollati – procedura legislativa ordinaria (*articolo 63, paragrafi 1 e 2, TCE: procedura definita all'articolo 67, paragrafo 5, TCE: unanimità e consultazione del PE per taluni aspetti; il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla maggioranza qualificata*)
10. Articolo III-267: Immigrazione – procedura legislativa ordinaria (*articolo 63, paragrafi 3 e 4, TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio e consultazione del PE; il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla maggioranza qualificata*)
11. Articolo III-270, paragrafi 1 e 2: Cooperazione giudiziaria in materia penale – procedura legislativa ordinaria<sup>38</sup> (*articolo 31, paragrafo 1, lettere a), b), c), d), TUE – unanimità al Consiglio e parere del PE*)
12. Articolo III-271, paragrafi 1 e 2: Ravvicinamento delle disposizioni in materia penale, delle infrazioni e delle sanzioni<sup>39</sup> (*articolo 31, paragrafo 1, lettera e) TUE – unanimità al Consiglio e parere del PE*)
13. Articolo III-273: Eurojust – procedura legislativa ordinaria (*articolo 31, paragrafo 2, TUE – unanimità al Consiglio e parere del PE*)
14. Articolo III-275, paragrafo 2: Cooperazione di polizia non operativa – procedura legislativa ordinaria (*articolo 30, paragrafo 1, TUE – unanimità al Consiglio e parere del PE*)
15. Articolo III-276: Europol – procedura legislativa ordinaria (*articolo 30, paragrafo 2, TUE – unanimità al Consiglio e parere del PE*)
16. Articolo III-280, paragrafo 5: Misure nel campo della cultura – procedura legislativa ordinaria (raccomandazioni del Consiglio, anche a maggioranza qualificata) (*articolo 151, paragrafo 5, TCE – codecisione con unanimità al Consiglio; raccomandazioni: unanimità al Consiglio su proposta della Commissione*)
17. Articolo III-382, paragrafo 2: Nomina dei membri del direttivo della BCE – decisione del Consiglio europeo, previa raccomandazione del Consiglio, consultazione del PE e del consiglio dei governatori della BCE (*articolo 112 TCE – Capi di Stato o di governo di*

---

<sup>38</sup> Tale procedura è accompagnata da un meccanismo di "freno di emergenza": se uno Stato membro ritiene che una proposta legislativa in tale ambito possa mettere in causa aspetti fondamentali del suo sistema di giustizia penale, esso può chiedere che la questione sia rinviata al Consiglio europeo e la procedura sospesa. Il Consiglio europeo deve, entro un termine di 4 mesi, rinviare la questione al Consiglio affinché la procedura prosegua, o chiedere che la Commissione, o il gruppo di Stati autori dell'iniziativa, presentino una nuova proposta legislativa. Qualora il Consiglio europeo non adotti la decisione entro un termine di 4 mesi o qualora la nuova procedura legislativa avviata su sua richiesta non termini entro un periodo di 12 mesi, prende automaticamente avvio una procedura di cooperazione rafforzata in materia, purché un terzo degli Stati membri lo auspichi.

<sup>39</sup> Ibidem.

*comune accordo, resto senza modifiche)*

## **II. Basi giuridiche nuove a maggioranza qualificata**

1. Articolo I-9 (congiuntamente all'articolo III-325, paragrafi 6 e 8): adesione alla CEDU – decisione del Consiglio su proposta del negoziatore dell'accordo (in linea di principio, la Commissione), previa approvazione del PE
2. Articolo I-24, paragrafo 4: Elenco delle composizioni del Consiglio – decisione del Consiglio europeo (senza proposta della Commissione)
3. Articolo I-32, paragrafo 5: Revisione delle norme sulla composizione del CdR e del CES – decisione del Consiglio
4. Articolo I-47, paragrafo 4: Iniziativa cittadina nella prospettiva della proposta di una legge europea – procedura legislativa ordinaria
5. Articolo I-54, paragrafo 4: Misure di applicazione del sistema delle risorse proprie – legge del Consiglio, approvazione del PE
6. Articolo I-60, paragrafo 2: Accordo sul ritiro di un Stato membro – decisione del Consiglio su proposta del negoziatore dell'accordo (in linea di principio, la Commissione), previa approvazione del PE
7. Articolo III-122: Principi e condizioni del funzionamento dei servizi d'interesse economico generale – procedura legislativa ordinaria
8. Articolo III-127: Misure per facilitare la protezione diplomatica e consolare – legge del Consiglio, consultazione del PE
9. Articolo III-176, primo comma: Proprietà intellettuale – procedura legislativa ordinaria
10. Articolo III-196, paragrafi 1 e 2: Stati membri che hanno adottato l'euro, posizione comune e rappresentanza unica sulla scena internazionale – decisione del Consiglio, consultazione della BCE
11. Articolo III-254: Politica dello spazio – procedura legislativa ordinaria
12. Articolo III-256, paragrafo 2: Energia – procedura legislativa ordinaria<sup>40</sup>
13. Articolo III-272: Misure di sostegno nel settore della prevenzione della criminalità – procedura legislativa ordinaria
14. Articolo III-278, paragrafo 4, lettere c) e d): Misure per far fronte ai problemi comuni di

---

<sup>40</sup> Si noti che attualmente l'Unione adotta già misure nel settore dell'energia, o in base a disposizioni che prevedono già la votazione a maggioranza qualificata o in base all'articolo 308 TCE.

sicurezza nel settore della sanità<sup>41</sup>

15. Articolo III-278, paragrafo 5: Misure di sostegno per la protezione della salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli transfrontalieri, il tabagismo e il consumo eccessivo di alcol<sup>42</sup>
16. Articolo III-281: Turismo – procedura legislativa ordinaria
17. Articolo III-282: Sport – procedura legislativa ordinaria
18. Articolo III-284: Protezione civile<sup>43</sup>
19. Articolo III-285: Cooperazione amministrativa– procedura legislativa ordinaria
20. Articolo III-300, paragrafo 2, lettera b): Iniziative del Ministro degli affari esteri nell'ambito della PESC, su iniziativa del Consiglio europeo – decisione del Consiglio
21. Articolo III-311, paragrafo 2: Statuto e sede dell'Agenzia europea per gli armamenti – decisione del Consiglio senza proposta della Commissione
22. Articolo III-312, paragrafo 2: Istituzione di una cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa – decisione del Consiglio senza proposta della Commissione, consultazione del Ministro degli affari esteri
23. Articolo III-312, paragrafo 3: Ammissione di uno Stato membro alla cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa – decisione del Consiglio (solo gli Stati membri partecipanti prendono parte alla votazione) senza proposta della Commissione, consultazione del Ministro degli affari esteri
24. Articolo III-312, paragrafo 4: Sospensione della partecipazione di uno Stato membro dalla cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa – decisione del Consiglio (solo gli Stati membri partecipanti prendono parte alla votazione) senza proposta della Commissione
25. Articolo III-321, paragrafi 3 e 5: Aiuti umanitari<sup>44</sup> e creazione del Corpo volontario europeo
26. Articolo III-398: Amministrazione dell'Unione europea

---

<sup>41</sup> Le misure previste alle lettere c) e d) sono nuove. Le misure previste alle lettere a) e b) erano già previste all'articolo 152 TCE ed erano oggetto della procedura di codecisione.

<sup>42</sup> Tutte le basi giuridiche previste nel paragrafo sono nuove, tranne quella concernente le misure di sostegno per la protezione della salute umana, già prevista all'articolo 152 TCE.

<sup>43</sup> In tale ambito sono già state adottate delle misure in virtù dell'articolo 308 TCE.

<sup>44</sup> In tale ambito sono già state adottate delle misure in virtù dell'articolo 179 (a maggioranza qualificata) o in virtù dell'articolo 308 TCE (all'unanimità).

### ALLEGATO 3: Atti legislativi – procedura legislativa ordinaria

L'allegato riporta l'elenco delle basi giuridiche a cui viene applicata la procedura legislativa ordinaria prevista dalla Costituzione (corrispondente grosso modo alla procedura attuale di cui all'articolo 251 TCE, cosiddetta procedura di codecisione).

Le materie sottolineate sono quelle la cui base giuridica è completamente nuova, o quelle interessate da una modifica di procedura che passano alla procedura legislativa ordinaria di "codecisione".

I corrispondenti articoli vigenti del trattato sono indicati in corsivo e, qualora la Costituzione modifichi la procedura, è indicata quella applicata attualmente.

1. Modalità di controllo delle competenze di esecuzione (articolo I-37, paragrafo 3) (*articolo 202 TCE: unanimità al Consiglio e parere del Parlamento*)
2. Iniziativa dei cittadini (articolo I-47, paragrafo 4)
3. Modalità del diritto di accesso ai documenti (articolo I-50, paragrafo 3) (*articolo 255, paragrafo 2*)
4. Protezione dei dati (articolo I-51, paragrafo 2) (*articolo 286, paragrafo 2*)
5. Servizi d'interesse economico generale (articolo III-122) (*articolo 16 TCE*)
6. Misure per combattere la discriminazione basata sulla nazionalità (articolo III-123) (*articolo 12 TCE*)
7. Principi di base delle misure di incoraggiamento in materia di non discriminazione (articolo III-124, paragrafo 2) (*articolo 13, paragrafo 2, TCE*)
8. Disposizioni volte a facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (articolo III-125) (*articolo 18, paragrafo 2, TCE*)
9. Libera circolazione dei lavoratori (articolo III-134) (*articolo 40 TCE*)
10. Mercato interno - misure nel campo della sicurezza sociale per i lavoratori comunitari migranti<sup>45</sup> (articolo III-136, paragrafo 1) (*articolo 42 TCE: codecisione – il Consiglio delibera all'unanimità*)

---

<sup>45</sup> Con un meccanismo di "freno di emergenza": qualora uno Stato membro ritenga che le misure in questione possano interessare "aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare il campo di applicazione, il costo o la struttura finanziaria del sistema", o ne possano colpire l'equilibrio finanziario", esso può chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo (il che comporta la sospensione della procedura legislativa). Il Consiglio europeo deve, entro un termine di 4 mesi, deferire la questione al Consiglio affinché la procedura continui, o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta (la Costituzione tace in merito alle conseguenze di un'eventuale inazione del Consiglio...).

11. Diritto di stabilimento (articolo III-138, paragrafo 1) (*articolo 44 TCE*)
12. Esclusione di uno Stato membro da talune attività del campo di applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento (articolo III-139, secondo comma) (*articolo 45, secondo comma, TCE: maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del PE*)
13. Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che prevedono un regime speciale per i cittadini degli altri Stati membri nell'esercizio del diritto di stabilimento (articolo III-140, paragrafo 2) (*articolo 46, paragrafo 2, TCE*)
14. Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri sull'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di tali attività e sul reciproco riconoscimento dei diplomi (articolo III-141, paragrafo 1) (*articolo 47 TCE: codecisione – decisione del Consiglio all'unanimità quando ciò implichi una modifica delle disposizioni legislative degli Stati membri*)
15. Estensione del beneficio delle disposizioni relative alle prestazioni di servizi ai cittadini di un paese terzo residenti nella Comunità (articolo III-144, secondo comma) (*articolo 49, secondo comma, TCE: maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del PE*)
16. Liberalizzazione dei servizi in determinati settori (articolo III-147) (*articolo 52, paragrafo 1, TCE: maggioranza qualificata al Consiglio e parere semplice del Parlamento*)
17. Servizi (articolo III-150) (*articolo 55 TCE*)
18. Cooperazione doganale (articolo III-152) (*articolo 135 TCE*)
19. Adozione di misure relative ai movimenti di capitali destinati a o provenienti da paesi terzi (articolo III-157, paragrafo 2) (*articolo 57, paragrafo 2, prima frase, TCE: maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del PE*)
20. Misure amministrative relative ai movimenti di capitali in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità e il terrorismo (articolo III-160) (*articolo 60 TCE*)
21. Misure relative al ravvicinamento delle disposizioni nazionali aventi per oggetto lo stabilimento o il funzionamento del mercato interno per promuovere gli obiettivi dell'articolo III-130 (articolo III-172, paragrafo 1) (*articolo 95, paragrafo 1, TCE*)
22. Misure necessarie per eliminare le distorsioni del mercato interno (articolo III-174) (*articolo 96 TCE: maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del PE*)
23. Proprietà intellettuale, salvo regimi linguistici dei titoli europei (articolo III-176, primo comma)<sup>46</sup>
24. Sorveglianza multilaterale (articolo III-179, paragrafo 6) (*articolo 99, paragrafo 5, TCE:*

---

<sup>46</sup> In mancanza di una base giuridica specifica, in tale ambito l'Unione ha sinora agito in virtù dell'articolo 308 TCE: *unanimità al Consiglio e parere del PE.*



*procedura di cooperazione)*

25. Modifica del protocollo sugli statuti del SEBC e della BCE (articolo III-187, paragrafo 3) (*articolo 107, paragrafo 5, TCE: unanimità al Consiglio o, a seconda dei casi, maggioranza qualificata, previo parere conforme del Parlamento europeo*)
26. Misure necessarie per l'uso dell'euro (articolo III-191) (*articolo 123, paragrafo 4, TCE*)
27. Misure a favore dell'occupazione (articolo III-207) (*articolo 129 TCE*)
28. Politica sociale (articolo III-210, paragrafo 1, tranne i punti c), d), f) e g), e paragrafi 2 e 3<sup>47</sup>, secondo comma (*articolo 137, paragrafi 1 e 2 TCE*)
29. Politica sociale (parità di opportunità, di trattamento e di retribuzione) (articolo III-214, paragrafo 3) (*articolo 141, paragrafo 3, TCE*)
30. Fondo sociale europeo (articolo III-219, paragrafo 3) (*articolo 148 TCE*)
31. Misure nell'ambito della coesione economica e sociale (articolo III-221, terzo comma) (*articolo 159 TCE*)
32. Fondi strutturali - a partire dal 2007<sup>48</sup> - (articolo III-223, paragrafi 1, primo e secondo comma, e 2) (*articolo 161 TCE: attualmente: unanimità al Consiglio e parere conforme del PE; a partire dal 2007: maggioranza qualificata al Consiglio e parere conforme del PE*)
33. Fondo di coesione - a partire dal 2007<sup>48</sup> - (articolo III- 223, paragrafi 1, primo e secondo comma, e 2) (*articolo 161 TCE: attualmente: unanimità e parere conforme del PE; a partire dal 2007: maggioranza qualificata al Consiglio e parere conforme del PE*)
34. Fondo europeo di sviluppo regionale (articolo III-224) (*articolo 162 TCE*)
35. Applicazione delle norme di concorrenza alla politica agricola comune (articolo III-230, paragrafo 1) (*articolo 36 TCE: maggioranza qualificata al Consiglio e parere semplice del PE*)
36. Legislazione in materia di politica agricola comune (articolo III-231, paragrafo 2) (*articolo 37, paragrafo 2: maggioranza qualificata al Consiglio e parere del PE*)
37. Ambiente (azioni comunitarie per raggiungere gli obiettivi in materia, ad eccezione di quelli di natura fiscale) (articolo III-234, paragrafo 1) (*articolo 175, paragrafo 1, TCE*)

---

<sup>47</sup> Negli ambiti previsti in questi punti, il Consiglio adotta la legge all'unanimità, previa consultazione del PE. Tuttavia, il secondo comma del paragrafo 3 contiene una clausola "passerella", in virtù della quale il Consiglio può decidere, all'unanimità, che nel caso dei punti d), f) e g) del paragrafo 1 sia applicata la procedura legislativa ordinaria.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'articolo III-223, paragrafo 2, le prime disposizioni sui fondi strutturali e sul Fondo di coesione adottate a seguito di quelle in vigore al momento della firma del Trattato costituzionale saranno adottate mediante una legge del Consiglio, che delibera all'unanimità, previa approvazione del PE. L'anno indicato (2007) dipende ovviamente dall'entrata in vigore del Trattato costituzionale.

38. Programma d'azione nel settore dell'ambiente (articolo III-234, paragrafo 3) (*articolo 175, paragrafo 3, TCE*)
39. Tutela dei consumatori (articolo III-235, paragrafo 3) (*articolo 153, paragrafo 4, TCE*)
40. Applicazione della politica comune dei trasporti (articolo III-236, paragrafo 2) (*articolo 71 TCE*)
41. Navigazione marittima e aerea (articolo III-245) (*articolo 80, paragrafo 2, TCE*)
42. Reti transeuropee (articolo III-247, paragrafo 2) (*articolo 156 TCE*)
43. Programma quadro di ricerca (articolo III-251, paragrafo 1) (*articolo 166, paragrafo 1, TCE*)
44. Attuazione dello spazio europeo di ricerca (articolo III-251, paragrafo 4)
45. Applicazione del programma quadro di ricerca: norme sulla partecipazione delle imprese e sulla diffusione dei risultati (articolo III-252, paragrafo 1) (*articolo 167 TCE*)
46. Programmi complementari di ricerca per taluni Stati membri (articolo III-252, paragrafo 2) (*articolo 168 TCE*)
47. Partecipazione a programmi di ricerca intrapresi da vari Stati membri (articolo III-252, paragrafo 3) (*articolo 169 TCE*)
48. Politica dello spazio (articolo III-254)
49. Energia, eccetto misure di natura fiscale (articolo III-256, paragrafo 2)<sup>49</sup>
50. Visti, controlli alle frontiere esterne, condizioni di libera circolazione dei cittadini di paesi terzi, gestione delle frontiere esterne, assenza di controlli alle frontiere interne (articolo III-265, paragrafo 2) (*articolo 62 TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio e parere del PE con possibilità di passaggio alla codecisione a seguito di decisione del Consiglio adottata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo*)
51. Asilo, protezione temporanea o sussidiaria delle persone (articolo III-266, paragrafo 2) (*articolo 63, paragrafi 1 e 2, e articolo 64, paragrafo 2, TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio e parere del PE con possibilità di passaggio alla codecisione a seguito di decisione del Consiglio adottata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo*)
52. Immigrazione e lotta contro la tratta di esseri umani (articolo III-267, paragrafo 2) (*articolo 63, paragrafi 3 e 4, TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio e*

---

<sup>49</sup> In mancanza di una base giuridica specifica, in tale ambito l'Unione ha sinora agito in virtù dell'articolo 308 TCE: *unanimità al Consiglio e parere del PE.*

*parere del PE con possibilità di passaggio alla codecisione a seguito di decisione del Consiglio adottata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo)*

53. Misure per favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (articolo III-267, paragrafo 4)
54. Cooperazione giudiziaria in questioni civili (eccetto diritto familiare)<sup>50</sup> (articolo III-269, paragrafo 2) (*articolo 65 TCE: procedura definita all'articolo 67 TCE: unanimità al Consiglio e parere del PE con possibilità di passaggio alla codecisione a seguito di decisione del Consiglio adottata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo*)
55. Cooperazione giudiziaria in materia penale - procedure, cooperazione, formazione, conflitti di competenza, norme minime per il riconoscimento delle sentenze) (articolo III-270, paragrafi 1 e 2)<sup>51</sup> (*articolo 31 TUE: unanimità al Consiglio e parere del PE*)
56. Norme minime per la definizione di infrazioni e sanzioni in materia di criminalità grave di dimensione transfrontaliera (articolo III-271, paragrafo 1 e, eventualmente, paragrafo 2) (*articolo 31 TUE: procedura definita agli articoli 34, paragrafo 2, e 39, paragrafo 1, TUE: unanimità al Consiglio e parere del PE*)
57. Misure di sostegno alla prevenzione della criminalità (articolo III-272)
58. Eurojust (articolo III-273, paragrafo 1, secondo comma) (*articolo 31 TUE: procedura definita agli articoli 34, paragrafo 2, e 39, paragrafo 1, TUE: unanimità al Consiglio e parere del PE*)
59. Modalità di associazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali alla valutazione di Eurojust (articolo III-273, paragrafo 1, terzo comma)
60. Cooperazione di polizia (taluni aspetti) (articolo III-275, paragrafo 2) (*articolo 30 TUE: procedura definita agli articoli 34, paragrafo 2, e 39, paragrafo 1, TUE: unanimità al Consiglio e parere del PE*)
61. Europol (articolo III-276, paragrafo 2, primo comma) (*articolo 30 TUE: procedura definita agli articoli 34, paragrafo 2, e 39, paragrafo 1, TUE: unanimità al Consiglio e parere del PE*)

---

<sup>50</sup> Le lettere e), g) e h) del paragrafo 2 del presente articolo contengono basi giuridiche nuove; gli altri punti erano già coperti dall'articolo 65 TCE. Ai sensi di questo stesso articolo III-269, paragrafo 3, il Consiglio può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto familiare con ripercussioni transfrontaliere suscettibili di essere oggetto di atti adottati conformemente alla procedura legislativa ordinaria.

<sup>51</sup> I paragrafi 3 e 4 di questi articoli prevedono un meccanismo di "freno d'emergenza": qualora uno Stato membro ritenga che una proposta legislativa possa interessare aspetti fondamentali del suo sistema di giustizia penale, esso può chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo e che la procedura sia sospesa. Il Consiglio europeo deve, entro un termine di 4 mesi, deferire la questione al Consiglio, affinché la procedura continui, o chiedere alla Commissione, o al gruppo di Stati membri autori dell'iniziativa, di presentare una nuova proposta legislativa. Se il Consiglio europeo non adotta la decisione entro il termine di 4 mesi o se la nuova procedura legislativa avviata su sua richiesta non ha esito nel termine di 12 mesi, viene automaticamente avviata una cooperazione rafforzata in tale ambito, purché almeno un terzo degli Stati membri lo auspichi.

62. Modalità di controllo di Europol da parte del PE e dei parlamenti nazionali (articolo III-276, paragrafo 2, secondo comma)
63. Sanità pubblica - misure per far fronte ai problemi comuni di sicurezza nel settore della sanità<sup>52</sup> (articolo III-278, paragrafo 4) (*articolo 152, paragrafo 4, TCE*)
64. Sanità pubblica - misure di incoraggiamento per proteggere la salute umana e, in particolare, per lottare contro i grandi flagelli transfrontalieri, il tabagismo e l'uso eccessivo di alcol (articolo III-278), paragrafo 5)<sup>53</sup>
65. Industria (articolo III-279, paragrafo 3) (*articolo 157, paragrafo 3, TCE*)
66. Cultura (tranne le raccomandazioni) (articolo III-280, paragrafo 5 a) (*articolo 151 TCE: codecisione – il Consiglio delibera all'unanimità*)
67. Turismo – misure per completare le azioni condotte dagli Stati membri (articolo III-281, paragrafo 2)
68. Istruzione (tranne le raccomandazioni) (articolo III-282, paragrafo 1, terzo comma, lettere a)-f), e paragrafo 3) (*articolo 149, paragrafo 4, TCE*)
69. Sport (articolo III-282, paragrafo 1, terzo comma, lettera g), e paragrafo 3)
70. Formazione professionale (articolo III-283, paragrafo 3) (*articolo 150, paragrafo 4, TCE*)
71. Protezione civile contro le catastrofi naturali o di origine umana (articolo III-284, paragrafo 2)<sup>54</sup>
72. Cooperazione amministrativa per l'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri (articolo III-285, paragrafo 2)
73. Politica commerciale – misure di attuazione (articolo III-315, paragrafo 2) (*articolo 133 TCE: maggioranza qualificata al Consiglio senza consultazione del PE*)
74. Cooperazione allo sviluppo (articolo III-317, paragrafo 1) (*articolo 179 TCE*)
75. Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (articolo III-319, paragrafo 2) (*articolo 181 A TCE: maggioranza qualificata al Consiglio e parere del PE*)
76. Quadro generale per le azioni di aiuto umanitario (articolo III-321, paragrafo 3)
77. Corpo volontario europeo di aiuto umanitario (articolo III-321, paragrafo 5)

---

<sup>52</sup> Le misure previste alle lettere a) e b) del paragrafo 4 del presente articolo erano già previste all'articolo 152 TCE. Le misure previste alle lettere c) e d) sono nuove.

<sup>53</sup> Tutte le basi giuridiche previste nel paragrafo sono nuove, tranne quella riguardante le misure per incentivare la protezione della salute umana, già prevista all'articolo 152 TCE.

<sup>54</sup> In mancanza di una base giuridica specifica, in tale ambito l'Unione ha sinora agito in virtù dell'articolo 308 TCE: *unanimità al Consiglio e parere del PE*.

78. Statuto e norme di finanziamento dei partiti politici a livello europeo (articolo III-331)  
*(articolo 191 TCE)*
79. Creazione di tribunali specializzati (articolo III-359) *(articolo 225 A TCE: unanimità al Consiglio e parere del PE)*
80. Giurisdizione della Corte di giustizia in materia di proprietà intellettuale (articolo III-364)  
*(articolo 229 A TCE: unanimità al Consiglio e parere del PE, inoltre ratifica nazionale)*
81. Modifica dello statuto della Corte di giustizia, tranne titolo I e articolo 64 (articolo III-381)  
*(articolo 245 TCE: unanimità del Consiglio e parere del PE)*
82. Amministrazione europea (articolo III-398, paragrafo 2)
83. Adozione delle norme finanziarie [l'unanimità al Consiglio viene mantenuta fino al 2006]  
(articolo III-412, paragrafo 1) *(articolo 279, paragrafo 1, TCE: unanimità al Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo quindi, a partire dal 2007, maggioranza qualificata al Consiglio)*
84. Lotta contro la frode ai danni degli interessi finanziari della Comunità (articolo III-415, paragrafo 4) *(articolo 280, paragrafo 4, TCE)*
85. Statuto dei funzionari e regime applicabile agli altri agenti dell'Unione (articolo III-427)  
*(articolo 283 TCE: maggioranza qualificata al Consiglio e parere del PE)*
86. Statistiche (articolo III-429, paragrafo 1) *(articolo 285, paragrafo 1, TCE)*

## ALLEGATO 4: Atti legislativi - procedure legislative speciali

La presente nota contiene l'elenco delle basi giuridiche relative alle procedure legislative speciali: ad hoc, leggi del Parlamento europeo, leggi del Consiglio. Sono ripresi in corsivo, quando esistono, i corrispondenti articoli dei trattati attuali e, nel caso di un cambiamento della procedura, quella che si applica attualmente.

### I - Procedure ad hoc

1. Bilancio annuale - decisione congiunta PE-Consiglio (Articolo III-404) (*Articolo 272 TCE: procedura ad hoc*)

### II - Leggi del Parlamento europeo

2. Statuto dei membri del Parlamento europeo (Articolo III-330, paragrafo 2): il PE delibera di propria iniziativa, previ approvazione del Consiglio (all'unanimità per quanto concerne il regime fiscale) e parere della Commissione (*Articolo 190, paragrafo 5 TCE*)
3. Modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta (Articolo III-333, terzo comma): il PE delibera di propria iniziativa, previa approvazione del Consiglio e della Commissione (*Articolo 193 TCE: comune accordo*)
4. Statuto del Mediatore europeo (Articolo III-335, paragrafo 4): il PE delibera di propria iniziativa, previ approvazione del Consiglio e parere della Commissione (*Articolo 195, paragrafo 4 TCE*)

### III - Leggi del Consiglio

#### A. *Unanimità e approvazione del Parlamento europeo*

5. Misure per combattere le discriminazioni (Articolo III-124, paragrafo 1) (*Articolo 13, paragrafo 1 TCE: Parere semplice del PE*)
6. Estensione dei diritti legati alla cittadinanza (Articolo III-129) - **È necessaria la ratifica nazionale** (*Articolo 22 TCE*)
7. Quadro finanziario pluriennale (Articolo I-55, paragrafo 2) *Non menzionato nei trattati. Attualmente fa capo ad un Accordo interistituzionale*
8. Procura europea (Articolo III-274, paragrafo 1)
9. Procedura elettorale uniforme (Articolo III-330, paragrafo 1): su iniziativa e con l'approvazione del PE - **È necessaria la ratifica nazionale** (*Articolo 190, paragrafo 4 TCE*)

## ***B. Unanimità e consultazione del Parlamento europeo***

10. Risorse proprie dell'Unione - massimale e creazione di nuove risorse (Articolo I-54, paragrafo 3) - **È necessaria la ratifica nazionale** (Articolo 269 TCE)
11. Misure relative ai passaporti, alle carte d'identità e ai titoli di soggiorno (Articolo III-125) (Articolo 18, paragrafo 3 TCE)
12. Cittadinanza: diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza alle elezioni comunali ed europee (Articolo III-126) (Articolo 19 TCE)
13. Adozione di misure relative ai movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, che comportino un regresso nel processo di liberalizzazione previsto dalla legislazione comunitaria (Articolo III-157, paragrafo 3) (Articolo 57, paragrafo 2 in fine TCE: Unanimità al Consiglio senza parere del PE)
14. Armonizzazione della fiscalità indiretta (Articolo III-171) (Articolo 93 TCE)
15. Ravvicinamento delle legislazioni (Articolo III-173) (Articolo 94 TCE)
16. Regime linguistico dei titoli di proprietà intellettuale (Articolo III-176, secondo comma)
17. Sostituzione del protocollo sui disavanzi eccessivi (Articolo III-184, paragrafo 13) (Articolo 104, paragrafo 14 TCE)
18. Compiti specifici della Banca centrale europea in materia di vigilanza prudenziale (Articolo III-185, paragrafo 6) (Articolo 105, paragrafo 6 TCE: Unanimità al Consiglio previ consultazione della BCE e parere conforme del PE)
19. Politica sociale: sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva, e condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi<sup>55</sup> (Articolo III-210, paragrafo 1, lettere c), d), f) e g) e paragrafo 3, primo comma) (Articolo 137, paragrafo 1, lettere c), d), f) e g) e paragrafo 2, lettera b), secondo comma TCE)
20. Ambiente: disposizioni di natura fiscale, misure concernenti l'assetto territoriale, la gestione delle risorse idriche e la destinazione dei suoli, e misure aventi un'incidenza sull'approvvigionamento e la diversificazione delle risorse energetiche (Articolo III-234, paragrafo 2) (Articolo 175, paragrafo 2 TCE)
21. Energia: misure di natura fiscale (Articolo III-256, paragrafo 3)
22. Cooperazione giudiziaria in materia civile concernente le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali<sup>56</sup> (Articolo III-269, paragrafo 3) (Articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino TCE)

---

<sup>55</sup> Il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla procedura legislativa ordinaria per le lettere d), f) e g) (articolo III-210, paragrafo 3, secondo comma).

<sup>56</sup> Il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del PE, di passare alla procedura legislativa ordinaria

23. Cooperazione operativa di polizia (Articolo III-275, paragrafo 3) (*Articolo 30, paragrafo 1, lettera a): procedura definita all'articolo 34, paragrafo 2 e all'articolo 39, paragrafo 1 TUE*)
  24. Interventi delle autorità di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro (Articolo III-277) (*Articolo 32 TUE: procedura definita all'articolo 34, paragrafo 2 e all'articolo 39, paragrafo 1 TUE*)
  25. Associazione tra i paesi e i territori d'oltremare e l'Unione - procedura e modalità (Articolo III-291) (*Articolo 187 TCE - senza consultazione del PE*)
  26. Modifica del protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti (Articolo III-393, quarto comma) (*Articolo 266, terzo comma TCE*)
- C. Maggioranza qualificata e approvazione del PE**
27. Misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione (Articolo I-54, paragrafo 4)
- D. Maggioranza qualificata e consultazione del PE**
28. Misure necessarie per facilitare la tutela diplomatica (Articolo III-127, terzo comma) (*Articolo 20 TCE - accordo tra gli Stati membri: cooperazione intergovernativa*)
  29. Ricerca: programmi specifici di attuazione del programma quadro (Articolo III-251, paragrafo 3) (*Articolo 166, paragrafo 4 TCE*)
  30. Regioni ultraperiferiche (Articolo III-424, primo comma) (*Articolo 299, paragrafo 2, secondo comma TCE*)

---

(articolo III-263, paragrafo 3, secondo comma).



## **OPINIONI DELLA MINORANZA**

espresse, a norma dell'articolo 48, paragrafo 3, del regolamento da Jens-Peter Bonde, Wojciech Wierzejski, James Hugh Allister e Mogens N.J. Camre

### **L'Europa merita di meglio**

#### **PIÙ DEMOCRAZIA**

In tutti gli Stati membri dell'UE le leggi sono approvate da rappresentanti eletti, e di conseguenza tutte le leggi possono essere democraticamente modificate. Questi rappresentanti sono responsabili dinanzi agli elettori e possono essere sostituiti in occasione di nuove elezioni. Questa è l'essenza della democrazia rappresentativa.

Tutti gli Stati membri dell'UE sono democrazie. Al centro della democrazia vi è il diritto dell'elettore di scegliere i propri governanti.

La Costituzione europea che è stata proposta minaccia l'idea stessa di democrazia. Certamente potremmo ancora votare, ma in numerosi settori una votazione a maggioranza a livello dell'UE avrebbe la precedenza sulle nostre stesse leggi nazionali.

La Commissione, i cui membri sono designati anziché eletti, detiene il diritto unico ed esclusivo di iniziativa legislativa, sulla quale sono i burocrati e il Consiglio dei ministri, e non il Parlamento eletto, ad avere l'ultima parola.

Quindi, perché dovremmo dire "sì" ad un'erosione della democrazia?

L'Europa merita di meglio dell'attuale progetto di proposta per una Costituzione europea, che noi quindi respingiamo nella sua forma attuale.

Proponiamo invece più democrazia in Europa:

- Ogni paese dovrebbe designare un Commissario su cui ha poteri di controllo.
- Ogni paese dovrebbe disporre di un voto al Consiglio dei ministri che è controllato dal parlamento nazionale.
- Per approvare una proposta legislativa a livello dell'UE dovrebbe essere richiesta una maggioranza del 75%, che rappresenti almeno il 50% della popolazione.
- Tutte le leggi dell'UE devono essere approvate anche dai parlamenti nazionali.
- Ogni parlamento nazionale dovrebbe avere il diritto di veto nei settori essenziali.
- Il Parlamento europeo deve avere il diritto di veto in tutte le materie. Se una proposta legislativa è bloccata, pieni poteri decisionali dovrebbero spettare ai parlamenti nazionali.
- Tutta la legislazione dovrebbe essere pubblica e dovrebbe poter essere seguita su Internet. Tutte le riunioni e i documenti preparatori dovrebbero essere accessibili, a meno che il 75% abbia votato a favore di una deroga che li rende riservati, con possibilità di controllo da parte del Mediatore e della Corte.

## **MENO CENTRALIZZAZIONE**

La Costituzione europea introduce numerosi nuovi settori in cui l'UE può legiferare in luogo dei parlamenti nazionali. Nessun settore essenziale sarebbe immune dall'interferenza dell'UE.

La votazione a maggioranza è introdotta in numerosi nuovi settori, nei quali i parlamenti nazionali verrebbero quindi scavalcati.

Inoltre, i capi di governo potrebbero spingersi ancora oltre e modificare settori per i quali oggi è richiesta l'unanimità, così che, in futuro, decisioni di questo tipo richiederebbero solo la votazione a maggioranza, al cui esito gli altri paesi dovrebbero sottostare.

I capi di governo potrebbero altresì estendere le competenze dell'UE a nuove questioni, senza far riferimento agli elettori.

L'UE deve essere molto più vicina ai suoi cittadini. La Costituzione europea fa il contrario, centralizza ancora più poteri a Bruxelles.

È per questo motivo che raccomandiamo che la Costituzione sia respinta.

Proponiamo più libertà negli Stati membri, non più centralizzazione:

- Tutte le leggi dovrebbero incorporare una data di scadenza al di là della quale non
- Le 100 000 pagine dell'attuale legislazione UE dovrebbero essere riesaminate in modo da limitare la giurisdizione dell'Unione alle questioni transfrontaliere.
- Dovrebbe essere introdotto un autentico principio di sussidiarietà. I parlamenti nazionali dovrebbero adottare annualmente un elenco di leggi e successivamente dare alla Commissione il diritto di presentare una proposta legislativa.
- Tutte le decisioni dell'UE dovrebbero essere razionalizzate in due diverse categorie: leggi e raccomandazioni. Le prime dovrebbero applicarsi solo in settori transfrontalieri in cui gli Stati membri non possono legiferare con efficacia da soli; le seconde potrebbero applicarsi a questioni di interesse nazionale.
- La Corte di giustizia delle Comunità europee dovrebbe limitarsi a risolvere le controversie transfrontaliere; si dovrebbe impedirle di legiferare al di là del testo dei trattati.

## **NESSUNA NUOVA SUPERPOTENZA**

La Costituzione europea conferisce all'UE una "personalità giuridica" per rappresentare gli Stati membri nelle relazioni con il resto del mondo e, così essendo, l'UE assume la funzione di Stato in virtù del diritto internazionale.

Le decisioni adottate dall'UE hanno la precedenza sulle leggi degli Stati membri democraticamente approvate. Persino le nostre costituzioni nazionali vengono ignorate se sono in conflitto con una decisione emanante da Bruxelles.

Questo principio della centralizzazione statale federale trova attualmente riscontro nell'articolo 6

della nuova Costituzione, senza contare che è dovere degli Stati membri sottoporre qualsiasi questione che sia oggetto di controversia alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'UE avrà un suo proprio ministero degli Affari esteri e una forza militare comune. Un Presidente e un ministro degli Affari esteri comune, congiuntamente con un Primo ministro comune - il Presidente della Commissione, rappresenteranno l'UE nelle relazioni con gli altri paesi del mondo.

I 25 Stati membri diventeranno Stati costituenti sul modello degli Stati Uniti, ma con meno libertà di legiferare indipendentemente rispetto agli Stati americani. Raccomandiamo quindi che la Costituzione sia respinta.

Proponiamo invece una cooperazione tra nazioni libere e indipendenti. Il mondo non ha bisogno di una nuova superpotenza.

- La cooperazione a livello dell'UE non dovrebbe essere basata su una costituzione, ma su un accordo fra paesi indipendenti, un trattato che possa essere abrogato previa notifica di due anni.
- La Corte di giustizia delle Comunità europee e le autorità dell'UE devono rispettare le costituzioni degli Stati membri, in linea con l'interpretazione che ne danno le rispettive Corti supreme o Corti costituzionali nazionali.
- Una politica estera europea comune non deve impedire agli Stati membri di agire indipendentemente a livello internazionale.
- Nell'UE la cooperazione militare deve essere separata dalla cooperazione civile.
- La figura del Presidente dell'UE deve essere abolita per lasciar spazio ad una presidenza pratica, in cui le funzioni siano assunte in base ad una rotazione.

## **L'UE DEVE ESSERE RIPULITA**

Abbiamo ancora un bilancio in cui ben il 10% del denaro versato a Bruxelles va perso o viene rubato.

Abbiamo ancora un'Unione europea in cui la Corte dei conti e la commissione parlamentare per il controllo dei bilanci non sono in grado di controllare con efficacia l'utilizzazione delle risorse comunitarie. Il Mediatore non ha accesso a tutti i documenti.

Abbiamo una politica comunitaria in materia di pesca che danneggia gli interessi dei pescatori e una politica agricola che risulta costosa sia per i consumatori che per i contribuenti, che penalizza gli agricoltori, arreca danni all'ambiente e impoverisce il terzo mondo.

Il denaro viene scialacquato nei Fondi strutturali e di coesione e in progetti di aiuti esteri malgestiti.

Anche per questi motivi raccomandiamo che la Costituzione sia respinta.

Vorremmo cercare di migliorare le prestazioni dell'UE per quanto riguarda l'esercizio dei suoi poteri attuali, prima di conferirgliene altri nuovi.

## **UN REFERENDUM EQUO**

- I referendum relativi al progetto di proposta per una Costituzione europea devono svolgersi, se possibile, in tutti i paesi lo stesso giorno, in modo che i cittadini europei abbiano l'ultima parola nella decisione sulle regole che disciplinano la nostra cooperazione.
- I referendum devono essere equi e liberi, con uguali risorse per entrambe le parti in tutti i paesi.
- Se un paese respinge la Costituzione, deve essere designata una nuova Convenzione, più rappresentativa. Tale Convenzione elaborerebbe proposte per regole maggiormente democratiche, che uniscano gli europei anziché dividerli, come invece fa la proposta attuale.

## **RISPETTARE IL RISULTATO**

Se tutti e 25 gli Stati membri ratificheranno la Costituzione conformemente alle loro procedure democratiche, rispetteremo il verdetto popolare. Ma temiamo che l'altra parte non abbia intenzioni analoghe:

- Alcuni dei nuovi Commissari hanno precisato che applicheranno parti di questa Costituzione con o senza la ratifica formale.
- I deputati al Parlamento europeo hanno chiesto espressamente che essi procedessero in tal modo, come condizione per la loro designazione.
- Sono già iniziati i lavori intesi ad istituire un ministero degli Affari esteri dell'UE e un servizio diplomatico.
- La Costituzione non era ancora stata approvata, e ancor meno ratificata, che la Corte dell'UE indicava che si sarebbe pronunciata sulla base della Carta dei diritti fondamentali.

Il Gruppo del referendum invita i governi nazionali ad accettare il verdetto delle rispettive popolazioni. Se uno o più Stati membri dovessero votare "no", la Costituzione dovrebbe essere accantonata e dovrebbero essere avviati i lavori in vista di un nuovo trattato intergovernativo che disciplini un Commonwealth europeo di democrazie nazionali.

24.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Elmar Brok

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per gli affari esteri invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. approva i miglioramenti contenuti nel nuovo Trattato costituzionale nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), fra cui:

le nuove definizioni dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE (articoli 1-3 e III-292), specie quelle riguardanti il rispetto, da parte della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, del diritto internazionale, e quelle riguardanti il rispetto dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite,

(b) il raggruppamento dei pertinenti articoli dei trattati vigenti riguardanti i vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione nell'ambito del nuovo titolo V della parte III (Le politiche e il funzionamento dell'Unione);

(c) l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione (articolo I-7),

(d) soprattutto, la creazione della nuova carica di Ministro per gli affari esteri responsabile sia di fronte al Parlamento europeo che di fronte al Consiglio europeo (articolo I-28). Il Parlamento europeo verrà pertanto informato, al pari del Consiglio, su eventuali future proposte presentate dal Vicepresidente della Commissione/Ministro degli Affari esteri dell'Unione concernenti la preparazione della politica estera e di sicurezza comune,

(e) la creazione di un servizio per l'azione esterna europea (articolo III-296, paragrafo 3). É probabile tuttavia che questo servizio rimarrà una pietra angolare del settore dell'azione esterna per quanto riguarda l'assistenza al Ministro degli Affari esteri dell'Unione, ma sotto l'egida della

Commissione (come è avvenuto con le delegazioni della CE). In ogni caso, è opportuno sottolineare la preminenza degli elementi comuni integrati del nuovo servizio e la sua responsabilità democratica di fronte al Parlamento europeo;

2. approva il fatto che nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), il progetto di trattato costituzionale preveda importanti miglioramenti, compresi i seguenti:
  - (a) aggiornamento dei compiti di Petersberg (articoli I-41, paragrafo 1 e III-309),
  - (b) disponibilità di forze multinazionali degli Stati membri per la PSD (articolo I-41, paragrafo 3),
  - (c) impegno a migliorare progressivamente le capacità militari e istituzione di un'agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari (articoli I-41, paragrafo 3, secondo comma e III-311),
  - (d) decisioni europee quale nuovo strumento per l'esecuzione della PESC/PSDC (articoli I-40, paragrafo 3, I-41, III-293 e III-297),
  - (e) esecuzione di una missione PSDC, nel contesto dell'Unione, per un gruppo di Stati membri (articoli I-41, paragrafo 5 e III-310),
  - (f) cooperazione strutturata permanente tra Stati membri che rispettano i criteri di capacità militari più elevate nell'ambito dell'Unione europea per quanto riguarda i compiti più impegnativi (articoli I-41, paragrafo 6, III-312 e il Protocollo specifico),
  - (g) clausola di solidarietà reciproca che istituisce l'obbligo di aiuto e di assistenza con tutti i mezzi nei confronti di uno Stato membro vittima di aggressione armata sul suo territorio (senza pregiudizio per la politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri e il ruolo svolto dalla NATO per alcuni altri Stati membri) (articolo I-41, paragrafo 7),
  - (h) clausola di solidarietà per l'assistenza reciproca allo scopo di prevenire minacce terroristiche o attacchi terroristici o in caso di calamità (articoli I-43 e III-329);
3. chiede che venga rafforzato il ruolo della dimensione civile della PSDC attraverso la messa a disposizione di tutti gli strumenti all'uopo necessari e sottolinea la necessità di istituire un Corpo di pace civile europeo in linea con la risoluzione approvata dal Parlamento europeo in diverse precedenti occasioni;
4. ritiene necessario che il Commissario alle relazioni esterne e l'Alto Rappresentante per la PESC applichino sin d'ora nuove norme, informando pienamente e consultando il Parlamento europeo su tutte le questioni inerenti alla PESC e alla PSDC;
5. invita la commissione competente per il merito a fare chiari riferimenti nell'ambito della sua motivazione alle seguenti carenze nel settore della PESC, che continueranno ad esistere anche dopo l'entrata in vigore del Progetto di trattato costituzionale, e a cui occorre porre rimedio quanto prima:
  - (a) mancata estensione delle procedure comunitarie e mancato miglioramento del ruolo delle istituzioni in questo campo (cfr. articolo I-41),

(b) conferma della regola dell'unanimità e dell'astensione costruttiva invece della votazione a maggioranza qualificata (VMQ) quale regola generale per la PESC (articoli I-41, paragrafo 4 e III-300),

(c) i costi comuni per le operazioni militari nel quadro della PSDC dovrebbero essere imputati al bilancio comunitario (come avviene già in ambito civile per le operazioni di polizia) e non a un bilancio sussidiario o a un fondo iniziale degli Stati membri, come attualmente previsto (cfr. articolo III-313);

6. approva la principale raccomandazione positiva della commissione al Consiglio e agli Stati membri di ratificare il nuovo trattato costituzionale quanto prima e nel frattempo esprime il desiderio che tanto lo spirito quanto la sostanza delle disposizioni del nuovo trattato vengano applicate, come è già avvenuto con la creazione dell'Agenzia europea di difesa che dovrebbe essere operativa entro la fine del 2004, con il concetto di "Gruppo di Battaglia", con l'istituzione della politica di buon vicinato dell'Unione (articolo I-57) e con l'applicazione della clausola di solidarietà per prevenire minacce o azioni terroristiche, decisa in seguito agli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004,
7. sottolinea la necessità di garantire la responsabilità e la trasparenza democratiche di tutte le attività intraprese dall'Agenzia di difesa europea.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Elmar Brok 13.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	22.9.2004    11.10.2004    22.11.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	23.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:        27 contrari:            9 astensioni:        1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Elmar Brok (P), Geoffrey Van Orden (2nd VP), Baroness Nicholson of Winterbourne (3rd VP), Angelika Beer, Bastiaan Belder, Monika Beňová, Simon Coveney, Giorgos Dimitrakopoulos, Anna Elzbieta Fotyga, Maciej Marian Giertych, Klaus Hänsch, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Mirosław Mariusz Piotrowski, Paweł Bartłomiej Piskorski, Raúl Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Inese Vaidere, Luis Yañez-Barnuevo García, Josef Zieleniec
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Giovanni Claudio Fava, H�el�ene Flautre, Milan Hor�a�ek, Doris Pack, Athanasios Pafilis, Miguel Portas, Aloyzas Sakalas, Inger Segelstr�om
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	



18.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Miguel Angel Martínez Martínez

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. Accoglie favorevolmente l'adozione, da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2004, del testo definitivo del Trattato costituzionale, frutto del lavoro difficile e complesso svolto dalla Convenzione europea sul futuro dell'Europa e dalla Conferenza intergovernativa;
2. Ritiene che l'elaborazione del Trattato costituzionale rappresenti una tappa storica nel processo di integrazione europea, poiché, per la prima volta, lo sviluppo e l'aiuto umanitario sono riconosciuti come principi e responsabilità in cui si identificando la natura e le azioni dell'Unione europea; considera un importante passo in avanti il fatto che gli obiettivi della politica di sviluppo debbano ora essere presi in considerazione in tutti gli ambiti politici della UE;
3. Rileva che il ruolo della Commissione nei negoziati riguardanti gli accordi in materia di scambi commerciali è stato rafforzato e che il Parlamento europeo dispone di un diritto, sebbene limitato, ad essere informato; considera ciò un passo in direzione di una maggiore efficacia e di una trasparenza accresciuta
4. Accoglie favorevolmente il fatto che, con l'adozione del Trattato costituzionale, l'Unione europea acquisisce la personalità giuridica che attende da tempo e che le garantirà una voce più autorevole sulla scena internazionale, in particolare nelle relazioni con le Nazioni Unite e le sue varie agenzie; sottolinea che l'UE beneficerà di maggiori rappresentatività, responsabilità ed efficacia, nonché di un maggiore potenziale nelle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo; sottolinea, inoltre, che la personalità giuridica dell'Unione europea migliorerà lo status delle attuali delegazioni della Commissione nel mondo, in particolare nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e, più generalmente, in tutto il mondo in via di sviluppo;

5. Sottolinea che, grazie al Trattato costituzionale, il principio di solidarietà con il mondo in via di sviluppo è diventato uno dei valori fondamentali dell'Unione europea, definendo la sua identità e orientando le sue azioni;
6. Ricorda che, dall'inizio del processo di integrazione europea, la solidarietà intraeuropea - uno dei valori fondamentali - si è rivelata una garanzia di stabilità e di pace in Europa; sottolinea, inoltre, che, nel quadro di tale fondamento della solidarietà europea, l'UE ha adesso effettuato un importante passo avanti riconoscendo, nel suo Trattato costituzionale, che la solidarietà non può limitarsi ai suoi territori e alle popolazioni che vi risiedono, ma deve estendersi anche oltre le sue frontiere;
7. Accoglie favorevolmente il riconoscimento della solidarietà globale come principio guida delle varie politiche dell'UE e si compiace per il fatto che, con l'adozione del Trattato costituzionale, la solidarietà globale ispirerà l'azione dell'UE nel settore dello sviluppo e dell'aiuto umanitario; ritiene che porre la solidarietà a livello globale contribuirà a garantire la pace e la stabilità nel mondo;
8. Rileva che il suo piano precedente si basava sul testo di base elaborato dalla Convenzione europea sul futuro dell'Europa e si compiace per il fatto che il testo definitivo della Costituzione ne conservi la maggior parte degli elementi relativi ai settori della politica dello sviluppo, della cooperazione internazionale e dell'aiuto umanitario; ribadisce, pertanto, quanto affermato nel precedente parere dell'on. Anders Wijkman<sup>1</sup> e le sue conclusioni adottate dalla Commissione nel luglio 2003;
9. Esprime grande soddisfazione per il fatto, che considera della massima importanza, che l'eliminazione della povertà sia stata introdotta nel Trattato costituzionale come uno degli obiettivi principali della politica di sviluppo dell'Unione europea e ritiene che la considerazione accordata ai Millennium Development Goals in tutte le azioni esterne della UE sia di particolare importanza;
10. Esprime la sua soddisfazione per il fatto che molte delle sue raccomandazioni siano state inglobate nel testo definitivo della Costituzione, in particolare quelle relative al settore dell'aiuto umanitario, dove il principio di neutralità è divenuto uno degli orientamenti fondamentali della Costituzione;
11. Deplora, tuttavia, che la Conferenza intergovernativa non abbia fatto propri altri suggerimenti importanti per la politica dello sviluppo, segnatamente l'introduzione di un titolo specifico "Politica comune della cooperazione allo sviluppo" o un riferimento esplicito a taluni principi fondamentali della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, segnatamente la parità tra i partner, la proprietà delle strategie di sviluppo da parte dei paesi e delle popolazioni in questione, nonché la partecipazione di tutti gli strati della società, compresa la società civile;
12. esprime compiacimento per il riconoscimento della "buona governance" come uno degli obiettivi comuni delle azioni esterne dell'Unione europea nelle disposizioni generali relative

---

<sup>1</sup> Parere della commissione per lo sviluppo e la cooperazione destinato alla commissione per gli affari costituzionali sul "Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e il parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG)" approvato il 10 luglio 2003. ((2203/0902 (CNS)) - PE 326.747

alle azioni esterne dell'Unione; deplora, tuttavia, che la "fornitura di beni pubblici mondiali" non sia stata integrata a tali obiettivi;

13. Sottolinea l'importanza del fatto che la politica di sviluppo continui ad essere un settore di competenza condiviso tra l'UE e gli Stati membri e rileva che, per tale motivo, le politiche di sviluppo dell'Unione europea e degli Stati membri devono completarsi e potenziarsi reciprocamente e le procedure di attuazione devono essere armonizzate per quanto riguarda i paesi o le regioni specifiche; accoglie favorevolmente il fatto che il Trattato costituzionale promuova il principio di complementarità; sottolinea che i programmi e la destinazione delle risorse UE dovrebbero essere strutturati e gestiti secondo un approccio strategico a lungo termine basato su obiettivi di sviluppo;
14. appoggia fermamente l'impegno contenuto nella Costituzione ad assicurare la coerenza tra i vari ambiti dell'azione esterna della UE e tra essi e gli altri ambiti politici; ritiene che la coerenza in tutti gli ambiti politici sia vitale per raggiungere l'obiettivo dello sradicamento della povertà e ribadisce l'impegno del Parlamento a favore della verifica della coerenza;
15. Rileva che il Trattato costituzionale ha dato un segnale chiaro a favore dell'introduzione del FES nel bilancio generale dell'Unione europea, una richiesta di lunga data del Parlamento europeo; si compiace per l'intenzione della Commissione di procedere a tale cambiamento e sottolinea che, in tale contesto, è opportuno garantire che gli stanziamenti FES non vengano destinati ad altre regioni o obiettivi;
16. prende atto della disposizione, prevista nel Trattato costituzionale, di creare un Corpo volontario europeo di aiuto umanitario, il che costituisce un segnale chiaro dell'interesse che l'Unione Europea manifesta nei confronti del settore dello sviluppo; sottolinea, tuttavia, la sfida cui è confrontata l'Unione europea che deve prestare un'attenzione ed una cura particolari al modo in cui tale Corpo opererà, prevedendo esclusivamente la partecipazione di volontari esperti; è dell'avviso che questa iniziativa dovrebbe rafforzare il processo di miglioramento della qualità e della professionalità delle risorse umane dispiegate nelle crisi umanitarie, integrando i programmi di formazione già disponibili, lavorando in stretta cooperazione con le ONG, istituendo un registro delle risorse disponibili e divulgando le buone pratiche operative preventivamente individuate; invita la Commissione ad effettuare studi di fattibilità per il futuro sviluppo di questa disposizione; sottolinea la necessità di riconoscere la diversità tra ambienti civili e ambienti militari nel quadro delle azioni comuni a livello di disarmo, missioni umanitarie, prevenzione dei conflitti e mantenimento o ripristino della pace, come previsto all'articolo III-309, paragrafo 1;
17. Ricorda l'interesse particolare che riveste la situazione dei minori nei paesi in via di sviluppo, poiché i giovani sono le prime vittime della malattia, dell'analfabetismo, della fame, del traffico e dello sfruttamento sessuale e sono finanche obbligati a combattere nei vari conflitti armati;
18. Accoglie favorevolmente il fatto che il Trattato costituzionale conferisca una elevata priorità ai diritti dell'infanzia, riconoscendo che le politiche e le azioni dell'Unione europea in tale settore saranno guidate dai principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo;
19. Riafferma, inoltre, la sua grande preoccupazione riguardo alla situazione delle donne nei

paesi in via di sviluppo e al loro ruolo decisivo nel processo di sviluppo; accoglie favorevolmente, di conseguenza, tutti i punti, contenuti nel testo costituzionale, a favore dei diritti della donna e delle pari opportunità, che saranno di particolare rilevanza nel progresso generale del mondo in via di sviluppo, come previsto dalla piattaforma d'azione di Pechino<sup>2</sup> e dal piano d'azione del Cairo; constata con soddisfazione che la generalizzazione della dimensione di genere (gender mainstreaming) applicabile a tutti gli ambiti politici coperti dal precedente trattato CE si applica ormai – grazie alla fusione dei due trattati – a tutta l'azione esterna della UE;

20. Ritiene che, dal punto di vista della politica dello sviluppo e delle responsabilità umanitarie, la lettera e lo spirito del Trattato costituzionale possano essere considerati in modo molto positivo;
21. È determinata a sostenere il Trattato costituzionale e ad impegnarsi pienamente in ogni misura volta a sostenerne l'adozione e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, nonché l'entrata in vigore quanto prima possibile.

---

<sup>2</sup> Relazione delle Nazioni Unite sulla Quarta Conferenza mondiale sulle donne, Dichiarazione e piattaforma d'azione di Pechino - Pechino, 4-15 settembre 1995. (A/CONF.177/20).  
[Http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en](http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en)

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	No
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Miguel Angel Martínez Martínez 6.10.2004
<b>Esame in commissione</b>	6.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	17.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 29 contrari: 0 astensioni: 1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Jana Hybášková, Filip Andrzej Kaczmarek, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Pierre Schapira, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Felekna Uca, María Elena Valenciano Martínez-Orozco
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	John Bowis, Giovanni Claudio Fava, Ana Maria Gomes, Fiona Hall, Raymond Langendries, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Anders Wijkman, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

16.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL COMMERCIO INTERNAZIONALE**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Jorgo Chatzimarkakis

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per il commercio internazionale invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. nota positivamente l'accordo sulla Costituzione e sottolinea che il nuovo trattato è un importante passo verso un'Europa integrata, specie nell'area del commercio estero; sottolinea che il commercio estero rappresenta "la faccia esterna" del mercato interno;
2. esprime soddisfazione per un numero significativo di miglioramenti alle disposizioni relative alla politica commerciale comune (PCC), in particolare i seguenti:
  - a) il riconoscimento della PCC come competenza esclusiva dell'Unione, il che implica una partecipazione piena e comparabile di tutte le istituzioni dell'Unione al processo decisionale della PCC;
  - b) l'estensione del campo di applicazione della PCC a tutti i settori legati al commercio, compreso quello degli investimenti esteri diretti;
  - c) l'applicazione della procedura legislativa ordinaria (vale a dire il voto a maggioranza qualificata e la codecisione con il Parlamento europeo) agli atti legislativi relativi alla PCC;
  - d) il fatto che, poiché si applica la procedura legislativa ordinaria, il parere conforme del Parlamento europeo sia ora obbligatorio, come regola generale, per tutti gli accordi nell'ambito della PCC, indipendentemente dal fatto che siano richieste o meno misure di esecuzione;
3. sottolinea il fatto che la nuova Costituzione stabilisce che il Parlamento europeo deve comunicare al Consiglio il suo parere conforme prima della ratifica di accordi riguardanti principalmente il commercio estero e deplora che non sia sempre stato così;

4. deplora che la Costituzione non conceda espressamente al Parlamento europeo il diritto di approvare il mandato della Commissione europea a negoziare un accordo commerciale;
5. rileva con preoccupazione il permanere di limitazioni all'applicazione del voto a maggioranza qualificata e sottolinea in particolare:
  - a) il fatto che la CIG abbia aggiunto accordi nel settore degli investimenti esteri diretti ai casi in cui il Consiglio statuisce all'unanimità (articolo III - 315(4) - CIG 87/04);
  - b) il fatto che la CIG abbia esteso i casi in cui il Consiglio statuisce all'unanimità a tutti gli accordi nel settore dei servizi e non soltanto ai servizi che comportano la circolazione di persone (articolo III - 315(4) - CIG 87/04);
  - c) il fatto che la CIG abbia aggiunto una "deroga sociale" ai casi in cui il Consiglio statuisce all'unanimità (articolo III - 315(4), lettera b) - CIG 87/04);
6. accoglie con favore il fatto che, per quanto riguarda i negoziati e la conclusione di accordi internazionali nell'ambito della PCC, la Costituzione preveda che la Commissione abbia ora l'obbligo legale di informare il Parlamento europeo sui progressi dei negoziati alla stessa stregua del comitato speciale del Consiglio;
7. rileva tuttavia che, al fine di rispettare lo spirito della Costituzione, applicandone integralmente le disposizioni, taluni elementi richiedono un'applicazione più approfondita da parte delle istituzioni, e invita pertanto il Consiglio e la Commissione a vagliare l'opportunità di negoziare un accordo interistituzionale che, basandosi sullo spirito e sulle disposizioni della Costituzione, fornisca al Parlamento europeo una definizione chiara, tra l'altro, delle sue competenze e del suo ruolo in tutte le fasi che conducono alla conclusione di un accordo;
8. invita la Commissione, nello spirito della Costituzione, a fornire al Parlamento europeo tutte le informazioni relative alla politica commerciale comune nonché alla negoziazione di accordi commerciali o degli aspetti commerciali di qualunque accordo, comprese tutte le proposte e i progetti di proposta per i mandati e/o le direttive di negoziato, in tempo utile affinché il Parlamento sia in grado di esprimere le sue posizioni e la Commissione ne possa tenere debito conto;
9. invita la Commissione, in relazione alla trasparenza delle operazioni del Comitato di cui all'articolo 133, a mettere a disposizione tutti i documenti alla commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	–
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Jorgo Chatzimarkakis 28.7.2004
<b>Esame in commissione</b>	22.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	16.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 23 contrari: 4 astensioni: 1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Enrique Barón Crespo, Peter Šťastný, Jean Daniel Varela Suanzes-Carpegna, Daniel Caspary, Jan Christian Ehler, Georgios Papastamkos; Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Tokia Saïfi, Robert William Sturdy, Zbigniew Franciszek Zaleski, Françoise Castex, Glyn Ford; Erika Mann, David W. Martin, Javier Moreno Sánchez, Pasqualina Napoletano; Giulietto Chiesa; Sajjad Haider Karim, Johan Van Hecke, Alain Lipietz; Caroline Lucas, Jacky Henin; Helmuth Markov
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b> > <b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Margrietus van den Berg, Jorgo Chatzimarkakis, Filip Andrzej Kaczmarek, Jörg Leichtfried, Maria Martens
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	–



25.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Kyösti Tapio Virrankoski

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per i bilanci invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. plaude alla formalizzazione del quadro finanziario pluriennale nel trattato che, se allineato con il mandato parlamentare a partire dal 2013, garantirebbe meglio la stabilità di pianificazione di bilancio e il controllo democratico del bilancio UE; rileva inoltre che non solo il Consiglio necessita ancora del parere conforme del Parlamento, ma che la Costituzione prevede un meccanismo inteso a garantire lo svolgimento di negoziati tra Parlamento e Consiglio;
2. ritiene che le modifiche agli articoli relativi alle disposizioni di bilancio confermino il ruolo essenziale del Parlamento europeo nella definizione del quadro finanziario pluriennale nonché nella procedura annuale di bilancio;
3. sottolinea l'importanza di mantenere lo strumento di flessibilità quale corollario della disciplina di bilancio per l'adeguamento futuro ad esigenze non previste;
4. si compiace per la semplificazione della procedura di bilancio e ritiene che l'eliminazione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie si sia fatta attendere fin troppo e che il Parlamento debba essere infine considerato come un ramo di pari rango dell'autorità di bilancio;
5. lamenta il fatto che non siano stati registrati progressi per quanto riguarda il ruolo del Parlamento nella definizione del sistema delle risorse proprie ma ritiene che il diritto al parere conforme in merito alle misure esecutive rappresenti un primo passo verso una maggiore trasparenza e democrazia per ciò che attiene alla sezione entrate del bilancio;
6. plaude al fatto che dopo l'entrata in vigore della Costituzione qualsiasi modifica del regolamento finanziario su cui si basano tutte le spese comunitarie sarà soggetta alla procedura legislativa ordinaria, con ciò accordando al Parlamento un potere di codecisione.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	No
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Kyösti Tapio Virrankoski 21.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	12.10.2004 26.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	24.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 21 contrari: 3 astensioni: 1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Simon Busuttil, Gérard Deprez, Brigitte Douay, Den Dover, Hynek Fajmon, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Louis Grech, Nathalie Griesbeck, Anne Elisabet Jensen, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Jan Mulder, Gérard Onesta, Antonis Samaras, Esko Seppänen, László Surján, Helga Trüpel, Ralf Walter, Marilisa Xenogiannakopoulou
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Mairead McGuinness, José Albino Silva Peneda, Margarita Starkevičiūtė
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

## PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL CONTROLLO DEI BILANCI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: José Javier Pomés Ruiz

### SUGGERIMENTI

La commissione per il controllo dei bilanci invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. Considerando I - aggiungere nuovi paragrafi d) bis e d) ter

*d) bis. l'inserimento nel Titolo VII della parte 1 sulle finanze dell'Unione di un riferimento ai poteri del Parlamento in materia di discarico per l'esecuzione del bilancio, poiché l'approvazione dei conti attraverso la procedura di discarico è, in termini politici, allo stesso livello dell'autorizzazione delle spese attraverso l'approvazione del bilancio e la storia recente delle relazioni interistituzionali dimostra l'importanza fondamentale della procedura di discarico;*

*d) ter. un numero fisso di membri della Corte dei conti e l'abolizione del principio secondo il quale ogni Stato membro ha il diritto di nominare il proprio membro della Corte,*

2. Paragrafo 4 - aggiungere nuova lettera f) bis

*f) bis. il trattato (articolo III - 274) prevede l'istituzione di una Procura europea; esprime, tuttavia, la propria preoccupazione per il fatto che ciò potrà non rivelarsi possibile nella pratica poiché la creazione di una tale istituzione richiede unanimità in seno al Consiglio e sarà necessario, in ogni caso, chiarire la formulazione poco precisa che tale Procura debba essere istituito a partire da Eurojust;*

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimento</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	No
<b>Relatore per parere</b> Nomina	José Javier Pomés Ruiz 22.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	25.10.2004      23.11.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	23.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:            12 contrari:                1 astensioni:             0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Herbert Bösch, Paulo Casaca, Szabolcs Fazakas, Dan Jørgensen, Véronique Mathieu, Jan Mulder, István Pálfi, José Javier Pomés Ruiz, Alexander Stubb, Terence Wynn
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Jens-Peter Bonde, Simon Busuttil, Ashley Mote
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Jan Andersson

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. ritiene che, malgrado si fossero previsti maggiori progressi su talune questioni, la Costituzione (il trattato costituzionale) rappresenti un chiaro miglioramento rispetto agli attuali trattati, e accoglie positivamente le sue innovazioni a favore di un'Europa sociale;
2. si rammarica del fatto che non si sia riusciti, nel settore della politica sociale, a stabilire come metodo generale la votazione a maggioranza qualificata in Consiglio dei ministri e la procedura legislativa ordinaria;
3. sottolinea l'importanza di una Costituzione che faciliti un equilibrio tra diritti sociali e funzionamento del mercato interno, ponendo le fondamenta che permetteranno un progressivo sviluppo del modello sociale europeo; sottolinea in tale contesto l'importanza della nuova clausola orizzontale contenuta nella Parte III della Costituzione, in virtù della quale l'Unione è tenuta a rispettare in tutti i settori di sua competenza gli obiettivi sociali più importanti e a perseguirne la realizzazione;
4. esprime la sua soddisfazione per il fatto che i valori, i principi e gli obiettivi della Costituzione formano una solida base per un'Europa sociale, promuovendo, segnatamente, sulla base di un'economia sociale di mercato che tende alla piena occupazione, la giustizia e la protezione sociale, le pari opportunità tra le donne e gli uomini, nonché la lotta contro l'emarginazione sociale, la povertà e la discriminazione;
5. rileva tuttavia che all'obiettivo della coesione sociale enunciato nella parte I non corrisponde, nella parte III, un adeguato sviluppo degli strumenti europei necessari per la sua realizzazione; esprime delusione per il fatto che la retribuzione, il diritto d'associazione e il diritto di ricorrere allo sciopero e alla serrata continuino a non essere soggetti alla legislazione europea;

6. si compiace dell'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione e del segnale molto chiaro che ciò rappresenta per i cittadini, segnatamente per quanto riguarda il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, nonché quello di ricorrere ad azioni collettive, segnatamente lo sciopero,
7. si rammarica del fatto che, malgrado il potenziamento del ruolo fondamentale delle parti sociali attraverso il riconoscimento del dialogo sociale e del Vertice sociale tripartito, il dialogo sociale non sia stato ulteriormente sviluppato;
8. accoglie positivamente l'introduzione dello strumento della "iniziativa dei cittadini europei", grazie alla quale con un milione di firme una materia può essere posta all'ordine del giorno della Commissione;
9. sottolinea che la politica sociale è esplicitamente riconosciuta come una competenza condivisa e insiste sull'introduzione dell'obbligo per l'UE di promuovere un livello elevato di occupazione, una protezione sociale adeguata, nonché la lotta contro l'emarginazione sociale e la discriminazione, a norma dell'articolo 13 TCE, nel corso della definizione e dell'attuazione delle sue politiche;
10. esprime la sua soddisfazione per il fatto che sia prevista una base giuridica per i servizi di interesse economico generale;
11. accoglie positivamente il nuovo e giusto equilibrio individuato nel coordinamento delle politiche macroeconomiche e dell'occupazione; è altresì soddisfatto dell'adozione del metodo di coordinamento aperto per la politica sociale, per cui il coordinamento delle politiche economica e dell'occupazione dovrà tenere maggiormente conto dell'impegno a favore dell'inclusione sociale, di regimi pensionistici sostenibili e di sistemi di assistenza sanitaria di qualità;
12. esprime la sua soddisfazione per l'estensione, seppure limitata, del voto a maggioranza qualificata nel settore della politica sociale, segnatamente per quanto concerne i servizi di interesse economico generale e la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, ma deplora il diritto accordato agli Stati membri di chiedere che la questione venga trasmessa al Consiglio europeo;
13. deplora che non sia stato trovato alcun accordo sull'introduzione dei diritti transnazionali per i lavoratori e i sindacati e che l'obiettivo principale della piena occupazione non sia perseguito coerentemente nella Costituzione;
14. sottolinea il fatto che l'azione dell'Unione nel settore della politica sociale non limita gli Stati membri nei loro sforzi di mantenere e migliorare i propri, più ambiziosi, modelli sociali e di welfare;
15. esprime soddisfazione per il fatto che la Costituzione (il trattato costituzionale) preveda l'adozione di misure specifiche da parte dell'Unione europea e degli Stati membri nel settore dell'occupazione.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa		
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)		
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCD		
<b>Cooperazione rafforzata</b>	-		
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Jan Andersson 20.9.2004		
<b>Esame in commissione</b>	20.9.2004	6.10.2004	23.11.2004
<b>Approvazione degli emendamenti</b>	23.11.2004		
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:	36	
	contrari:	8	
	astensioni:	0	
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Jan Andersson, Roselyne Bachelot-Narquin, Jean-Luc Bennahmias, Emine Bozkurt, Philip Bushill-Matthews, Milan Cabrnock, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Derek Roland Clark, Luigi Cocilovo, Fausto Correia, Jean Louis Cottigny, Ottaviano Del Turco, Harald Ettl, Richard Falbr, Ilda Figueiredo, Stephen Hughes, Ona Juknevičienė, Sepp Kusstatscher, Jean Denise Lambert, Raymond Langendries, Bernard Lehideux, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Jan Tadeusz Masiel, Jiří Maštálka, Ria Oomen-Ruijten, Csaba Óry, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Jacek Protasiewicz, José Albino Silva Peneda, Jean Spautz, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer		
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Richard James Ashworth, Edit Bauer, Mihael Brejc, Marian Harkin, Magda Kósáné Kovács, Jamila Madeira, Marianne Mikko, Elisabeth Schroedter, Eva-Britt Svensson, Marc Tarabella, Patrizia Toia, Georgios Toussas, Anja Weisgerber, Tadeusz Zwiefka		
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Carlos José Iturgaiz Angulo		

24.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA SICUREZZA ALIMENTARE**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Vasco Graça Moura

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. si compiace del fatto che l'attuazione dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile figurino tra gli obiettivi dell'Unione europea e che il progetto di Costituzione riconosca come principi di applicazione generale a tutte le politiche dell'Unione la considerazione per i fattori ambientali e un elevato livello di protezione della salute umana;
2. deplora che la parte III del progetto di Costituzione sulle politiche e il funzionamento dell'Unione non sia stato aggiornato e reso conforme al principio dello sviluppo sostenibile, segnatamente nel campo delle politiche concernenti l'agricoltura, la coesione, i trasporti e il commercio; deplora altresì che talune misure ambientali, specialmente quelle di tipo fiscale e in materia di assetto territoriale, di gestione quantitativa delle acque e di destinazione dei suoli, non siano assoggettate alla procedura legislativa ordinaria, bensì siano adottate dal Consiglio all'unanimità;
3. si compiace del fatto che tra le competenze condivise dell'Unione europea sottoposte alla procedura legislativa ordinaria rientrino l'adozione di misure volte a istituire elevati standard per la qualità e la sicurezza dei farmaci e della strumentazione medica nonché misure concernenti la vigilanza, l'allerta precoce e la lotta contro gravi minacce transfrontaliere per la salute;
4. si rallegra del fatto che nel progetto di Costituzione sia stato inserito un capitolo dedicato alla vita democratica dell'Unione il quale prevede che le decisioni devono essere deliberate con la massima trasparenza e prossimità ai cittadini; sottolinea l'importanza della responsabilità delle istituzioni comunitarie nei confronti dei cittadini e la necessità dell'accesso alle corti e ai



tribunali per i cittadini e le loro organizzazioni, specialmente nel settore dell'ambiente, in conformità della convenzione CEE-ONU di Arhus.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimento</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Vasco Graça Moura 20.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	25.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	24.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 53 contrari: 5 astensioni: 2
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Adamos Adamou, Georgs Andrejevs, Irena Belohorská, Johannes (Hans) Blokland, John Bowis, Frederika Brepoels, Hiltrud Breyer, Dorette Corbey, Chris Davies, Avril Doyle, Mojca Drčar Murko, Edite Estrela, Jillian Evans, Anne Ferreira, Alessandro Foglietta, Norbert Glante, Françoise Grossetête, Satu Hassi, Gyula Hegyi, Mary Honeyball, Caroline F. Jackson, Dan Jørgensen, Christa Kläß, Holger Krahmer, Urszula Krupa, Peter Liese, Jules Maaten, Linda McAvan, Marios Matsakis, Roberto Musacchio, Riitta Myller, Péter Olajos, Dimitrios Papadimoulis, Adriana Poli Bortone, Vittorio Prodi, Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Richard Seeber, Jonas Sjöstedt, María Sornosa Martínez, Thomas Ulmer, Marcello Vernola, Anja Weisgerber, Åsa Westlund
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Margrete Auken, María del Pilar Ayuso González, Giovanni Berlinguer, David Casa, Milan Gaľa, Vasco Graça Moura, Erna Hennicot-Schoepges, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Miroslav Mikolášik, Matteo Salvini, Pál Schmitt, Bart Staes, Andres Tarand
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Nikolaos Vakalis

23.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, LA RICERCA E L'ENERGIA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Johannes (Hannes) Swoboda

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'industria, la ricerca e l'energia invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

#### TEN, Industria, Spazio e Energia

1. accoglie con favore il miglioramento ottenuto in termini di chiarimento degli obiettivi e di semplificazione della procedura in relazione ai settori delle reti transeuropee (TEN) e dell'industria;
2. esprime altresì apprezzamento per il fatto che può essere ora definita una politica spaziale europea che rientra nell'ambito della ricerca e dello sviluppo tecnologico e che si tratta di conseguenza di una competenza condivisa che ha come obiettivo la promozione del progresso scientifico e tecnico, della competitività industriale e dell'attuazione delle politiche dell'Unione; esorta la Commissione a elaborare le misure legislative necessarie per la creazione di un programma spaziale europeo;
3. rileva con soddisfazione che il trattato costituzionale prevede una politica dell'Unione in materia di energia con una base giuridica propria che stabilisce la procedura, ovvero la codecisione e la votazione a maggioranza qualificata, e che rientra nell'ambito della sfera di competenze condivise mirando nel contempo a garantire l'efficace funzionamento del mercato dell'energia nonché la sicurezza della fornitura di energia e a promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili;
4. sostiene, quale misura interlocutoria in vista della scadenza del trattato Euratom, la separazione del trattato Euratom dal trattato costituzionale e la separazione della personalità giuridica della Comunità Euratom dalla nuova personalità giuridica dell'Unione europea;
5. ribadisce il suo parere secondo cui il trattato Euratom:

- a) essendo di natura intergovernativa, potrebbe non essere conforme alla logica del trattato costituzionale,
  - b) fissando la propria tariffa doganale comune, potrebbe non essere compatibile con la competenza esclusiva dell'Unione in tale settore,
  - c) attuando le proprie relazioni esterne, è incoerente con l'azione esterna dell'Unione,
  - d) mantenendo le proprie disposizioni istituzionali nonché azioni e politiche distinte in materia di ricerca, di investimento e di cooperazione potrebbe non essere compatibile con la logica del trattato costituzionale,
  - e) negoziando e concludendo accordi internazionali propri potrebbe non essere coerente con la procedura stabilita per gli accordi internazionali (articolo III-325);
6. insiste sulla necessità di trasferire gli aspetti relativi alla ricerca del trattato Euratom alla pertinente sezione del Trattato costituzionale;

#### Ricerca e sviluppo tecnologico

7. è dell'avviso che il Trattato costituzionale non abbia colto l'occasione di modificare gli articoli pertinenti degli attuali trattati e di rendere tale sezione più efficace, riflettendo la logica della competenza condivisa nei seguenti settori:
- a) la ricerca di base non è inclusa quale priorità,
  - b) il Protocollo sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) allegato al Trattato di Nizza non ha collegato il "Fondo di ricerca per il carbone e l'acciaio", recentemente creato, al programma quadro conformemente alla procedura legislativa (ovvero codecisione e votazione a maggioranza qualificata),
  - c) sebbene il programma quadro rientri nella codecisione, ciò non è vero per gli specifici programmi;
8. si rammarica che manchi un riferimento alla consultazione generale del Comitato delle regioni in materia di innovazione e di ricerca; chiede che venga menzionato esplicitamente l'aspetto regionale dell'innovazione e della ricerca.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Johannes (Hannes) Swoboda 13.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	7.10.2004 22.11.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	23.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 33 contrari: 5 astensioni: 3
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Richard James Ashworth, Ivo Belet, Šarūnas Birutis, Jan Březina, Pilar del Castillo Vera, Jorgo Chatzimarkakis, Giles Chichester, Garrelt Duin, Lena Ek, Nicole Fontaine, Adam Gierek, Umberto Guidoni, András Gyürk, Fiona Hall, David Hammerstein Mintz, Rebecca Harms, Romana Jordan Cizelj, Werner Langen, Pia Elda Locatelli, Eluned Morgan, Angelika Niebler, Reino Paasilinna, Pier Antonio Panzeri, Umberto Pirilli, Miloslav Ransdorf, Vladimír Remek, Herbert Reul, Teresa Riera Madurell, Mechtild Rothe, Paul Rübig, Andres Tarand, Britta Thomsen, Patrizia Toia, Claude Turmes, Nikolaos Vakalis, Alejo Vidal-Quadras Roca, Dominique Vlasto.
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b> > <b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	María del Pilar Ayuso González, Etelka Barsi Pataky, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Dorette Corbey, Avril Doyle, Françoise Grossetête, Malcolm Harbour, Satu Hassi, Erika Mann, Giovanni Pittella
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

26.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Carlos José Iturgaiz Angulo

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per lo sviluppo regionale invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- vista l'organizzazione territoriale di ciascuno degli Stati membri contemplata nelle rispettive costituzioni,
- A. ricordando che il preambolo della Carta dei diritti fondamentali, inserita nel titolo II del progetto di Costituzione, riconosce l'identità nazionale degli Stati membri e l'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale,
- B. considerando che l'Unione europea si basa sulla doppia legittimità degli Stati e dei cittadini, come stabilito all'articolo I-1 del progetto di Costituzione,
- C. ricordando il ruolo delle amministrazioni regionali e locali nella costruzione europea e considerando che l'articolo I-5 del progetto di Costituzione fa espressamente riferimento all'autogoverno locale e regionale come parte integrante dell'identità nazionale degli Stati membri,
- D. considerando che il Comitato delle regioni è chiamato a svolgere, di concerto con il Parlamento europeo, un ruolo rilevante nell'associazione dei poteri locali e regionali alle attività dell'Unione,
- E. ricordando che il principio di sussidiarietà è uno dei fondamenti della costruzione europea e che esso è stato adeguatamente rafforzato nel progetto di Costituzione,
- F. ribadendo che la politica di coesione economica, sociale e territoriale è uno dei fondamenti della costruzione europea e la massima espressione del principio di solidarietà e considerando

indispensabile che sia i vecchi che i nuovi Stati membri dell'Unione continuino a beneficiare di tale politica, ai fini di un ordinato sviluppo delle loro economie e società,

1. si rallegra per il fatto che il progetto di Costituzione riconosce e garantisce l'identità nazionale degli Stati membri, in conformità del diritto internazionale;
2. si congratula per il fatto che il progetto di Costituzione prevede il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel controllo del principio di sussidiarietà;
3. si rallegra per il fatto che il progetto di Costituzione prevede, nella fase precedente l'elaborazione di un atto legislativo europeo, una procedura di consultazione preliminare che tenga conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni proposte;
4. appoggia il rafforzamento del Comitato delle regioni mediante il riconoscimento della sua capacità di presentare ricorsi contro atti legislativi la cui adozione richieda la consultazione preliminare del comitato stesso, nonché in difesa delle proprie prerogative; si rallegra altresì per il nuovo ruolo conferito al Comitato delle regioni quale uno dei custodi del principio di sussidiarietà;
5. si rallegra per il fatto che, in aggiunta alla coesione economica e sociale, anche la coesione territoriale è stata riconosciuta come uno degli obiettivi e una delle competenze condivise dell'Unione; deplora tuttavia che non si riconosca espressamente la dimensione finanziaria della coesione;
6. si congratula per il fatto che il progetto di Costituzione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale nell'Unione;
7. deplora che il progetto di Costituzione non preveda l'applicazione della procedura legislativa ordinaria (codecisione) e il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio per l'adozione delle leggi che stabiliscono le disposizioni generali sui Fondi strutturali e il Fondo di coesione a partire dal 2007, come previsto nel testo della Convenzione europea;
8. si rallegra per il fatto che il progetto di Costituzione prevede, nell'ambito degli obiettivi essenziali della politica di coesione, una menzione esplicita delle regioni strutturalmente svantaggiate (regioni insulari, transfrontaliere, di montagna e con bassa densità di popolazione);
9. si congratula per il fatto che la disposizione sulla compatibilità degli aiuti regionali è stata completata con un riferimento specifico alle regioni ultraperiferiche dell'Unione; spera che il nuovo statuto specifico delineato dal progetto di Costituzione per le regioni ultraperiferiche sarà applicato automaticamente alla totalità di tali regioni, che devono tutte affrontare problemi strutturali, economici e sociali contro cui è necessario combattere;
10. deplora che la sezione III del Capitolo III del Titolo III del progetto di trattato costituzionale, concernente la coesione economica, sociale e territoriale, non inserisca esplicitamente tra i beneficiari prioritari degli effetti della politica di coesione economica, sociale e territoriale le città o le zone urbane che conoscono grandi difficoltà economiche e sociali.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	no
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Carlos José Iturgaiz Angulo 31.8.2004
<b>Esame in commissione</b>	28.9.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	25.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 34 contrari: 4 astensioni: 8
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Alfonso Andria, Stavros Arnautakis, Jean Marie Beaupuy, Adam Jerzy Bielan, Jana Bobošíková, Graham Booth, Bairbre de Brún, Giovanni Claudio Fava, Gerardo Galeote Quecedo, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Zita Gurmai, Marian Harkin, Konstantinos Hatzidakis, Jim Higgins, Alain Hutchinson, Carlos José Iturgaiz Angulo, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Miloš Koterec, Constanze Angela Krehl, Jamila Madeira, Sérgio Marques, Ioannis Matsis, Miroslav Mikolášik, Francesco Musotto, James Nicholson, Lambert van Nistelrooij, István Pálfi, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Elisabeth Schroedter, Alyn Smith, Grażyna Staniszewska, Catherine Stihler, Margie Sudre, Salvatore Tatarella, Kyriacos Triantaphyllides
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Philip Bradbourn, Jan Březina, Ole Christensen, Mojca Drčar Murko, Richard Falbr, Richard Seeber, Thomas Ulmer, Daniel Varela Suanzes-Carpegna
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	



23.11.2004

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf

### **MOTIVAZIONE**

Per quanto riguarda il settore agricolo il Parlamento europeo ha dovuto battersi a lungo per la codecisione. Sin dall'inizio della politica agricola comune, pressoché mezzo secolo fa, il Parlamento europeo e la sua commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale hanno svolto un ruolo meramente consultivo. A tutt'oggi il Consiglio dei ministri dell'agricoltura può ignorare l'opinione del Parlamento europeo e disporre, senza alcun controllo democratico, di pressoché la metà del bilancio dell'Unione.

Questo deficit democratico, oltre a rendere impossibili per decenni le necessarie riforme, ha comportato gravi crisi nel settore della salute pubblica, della tutela ambientale e della protezione degli animali. La crisi della ESB non avrebbe assunto proporzioni così catastrofiche se il Parlamento fosse stato a suo tempo coinvolto in sede codecisionale nelle misure di prevenzione e di lotta.

Il Parlamento europeo, ed in particolar modo la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, non si sono mai rassegnati a questo deficit democratico. In sede informale il PE non di rado è riuscito ad imporre contro il Consiglio una specie di codecisione sospendendo i suoi pareri e negoziando con la Commissione. C'è da rallegrarsi che in seguito al trattato di Amsterdam i poteri di codecisione trovino applicazione quantomeno nei settori della tutela ambientale, della sicurezza alimentare e della protezione dei consumatori. Ma la politica agricola comune, con i suoi potenti strumenti quali l'organizzazione di mercato e la promozione degli investimenti e dei redditi, continua a sottrarsi al controllo dell'unica istituzione europea che, essendo eletta direttamente dai cittadini, possiede una legittimità democratica.

Solo il progetto di Costituzione della Convenzione europea ha prospettato una maggiore legittimazione democratica, e ciò ad onta della fiera resistenza di taluni Stati membri, che paventavano una riduzione degli introiti nazionali a carico del bilancio dell'UE. Ora tutte le decisioni fondamentali di politica agricola saranno soggette alla codecisione del PE. Per talune questioni tuttavia, in particolare la fissazione di quote, prezzi e limitazioni quantitative, il progetto

di Costituzione costituisce un peggioramento rispetto alla situazione attuale, giacché per esse il Consiglio deciderà senza la partecipazione del Parlamento europeo. Pertanto in ultima analisi il compromesso della Conferenza intergovernativa di Bruxelles, pur costituendo un passo nella giusta direzione, non comporta ancora la codecisione piena.

Una tutt'altro che irrilevante lacuna del compromesso di Bruxelles consiste nel fatto che nella parte III, articolo III-123, del testo costituzionale sono stati ripresi pari pari gli obiettivi della politica agricola comune decisi mezzo secolo fa, obiettivi che oggigiorno risultano in contraddizione con la politica agricola nel frattempo più volte riformata e sono lungi dall'imprimere i nuovi impulsi necessari quanto urgenti alla promozione specifica dell'economia rurale nonché all'integrazione della politica ambientale e della protezione degli animali. Inoltre non è logico dissociare la politica agricola comune dallo sviluppo rurale e dalle relazioni con i paesi in via di sviluppo e gli altri partner commerciali.

Il relatore rileva pertanto che il compromesso raggiunto col testo costituzionale costituisce un progresso, viziato però da lacune che in futuro occorrerà colmare. Lacune che tuttavia non rimettono in discussione il grande successo dell'integrazione europea nella Costituzione comune. Nell'imminenza del processo di ratifica il Parlamento dovrebbe anzi adoperarsi al massimo per convincere i cittadini dei progressi concreti di cui si avvantaggerebbero con l'adozione della Costituzione. La politica agricola comune costituiva e costituisce un pilastro basilare dell'integrazione europea e lo rimarrà se, all'esterno, caldeggerà relazioni commerciali internazionali eque nel settore dei prodotti alimentari e delle materie prime e, all'interno, raccoglierà le nuove sfide dello sviluppo rurale e di un'agricoltura sostenibile sul piano ecologico, economico e sociale. Ciò richiede, in particolare, che le nostre risorse siano utilizzate nel pieno rispetto dell'ambiente, che la redditività economica delle nostre aziende agricole sia mantenuta, che i prodotti agricoli siano messi a disposizione dei consumatori a prezzi adeguati e che la politica agricola risulti accettabile sia per gli agricoltori che per l'intera società.

## SUGGERIMENTI

La commissione per l'agricoltura invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. plaude all'estensione della codecisione del Parlamento europeo all'organizzazione comune dei mercati agricoli nonché alle altre disposizioni necessarie per la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune; chiede tuttavia che nell'ambito di una futura revisione del trattato costituzionale siano colmate le restanti lacune relative alla codecisione nel settore agricolo, con specifico riferimento a quelle risultanti dagli articoli III-230, paragrafo 2, nonché III-231, paragrafo 3;
2. deplora vivamente in tale contesto che questioni sinora soggette alla consultazione, con specifico riferimento alla fissazione di quote, prezzi e limitazioni quantitative di cui all'articolo III-231, paragrafo 3, siano ora decise dal solo Consiglio senza partecipazione del Parlamento; reputa ciò controproducente alla luce della tendenza altrimenti ravvisabile nel trattato costituzionale a colmare il deficit democratico; fa presente pertanto al Consiglio che, nell'ambito delle sue competenze legislative, intende determinare per quanto possibile, nei contenuti, le

condizioni per la regolamentazione delle materie di cui all'articolo III-231, paragrafo 3; reitera la sua richiesta di fa sì che le questioni finora soggette a consultazione e che nell'ambito del trattato costituzionale, in materia agricola e in particolare all'articolo III-231, paragrafo 3, sono considerate oggetto di regolamenti e/o decisioni del Consiglio, possano in futuro rientrare nella competenza esecutiva della Commissione soltanto se detta competenza le sia stata in precedenza demandata dal Parlamento e dal Consiglio tramite un atto giuridico approvato con la procedura di codecisione;

3. rileva che gli obiettivi della politica agricola comune di cui all'articolo III-227 sono in contraddizione con gli obiettivi dell'Unione europea di cui all'articolo I-3; reputa pertanto indispensabile, anche per questa ragione, che gli obiettivi della politica agricola comune siano aggiornati per tener conto dei più recenti sviluppi di detta politica e in particolare del suo ruolo multifunzionale rispetto agli stessi agricoltori, allo sviluppo rurale, all'ambiente e ai consumatori;
4. con riguardo agli obiettivi della politica agricola comune ritiene appropriato il seguente testo:  
"Le finalità della politica agricola comune sono:
  - a) sostenere nell'Unione europea un'agricoltura multifunzionale e consona agli imperativi ambientali e paesaggistici, che promuova la biodiversità;
  - b) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando e sfruttando responsabilmente il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola e l'impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
  - c) assicurare condizioni di vita e di reddito comparabili alla popolazione agricola e rurale, grazie in particolare alla prosecuzione della politica di sviluppo rurale ed all'aumento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
  - d) stabilizzare i mercati;
  - e) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
  - f) assicurare prezzi equi nelle consegne ai consumatori;
  - g) promuovere la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli e alimentari";
5. plaude alla soppressione della differenziazione finora operata in bilancio fra spese obbligatorie, che riguardavano essenzialmente il settore agricolo, e spese non obbligatorie, giacché ne consegue un sostanziale ampliamento dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	--
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf 26.7.2004
<b>Esame in commissione</b>	2.9.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	23.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 28 contrari: -- astensioni: 1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Joseph Daul (presidente), Jean-Claude Fruteau (vicepresidente), Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (vicepresidente), Peter Baco, Katerina Batzeli, Niels Busk, Albert Deß, Gintaras Didžiokas, Michl Ebner, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, María Esther Herranz García, Heinz Kindermann, Albert Jan Maat, Mairead McGuinness, Rosa Miguélez Ramos, Neil Parish, Agnes Schierhuber, Czesław Adam Siekierski, Csaba Sándor Tabajdi, Marc Tarabella e Kyösti Tapio Virrankoski
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Ilda Figueiredo, Gábor Harangozó, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Antonio Masip Hidalgo, James Nicholson, Markus Pieper e Karin Resetarits
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	--

24.11.2004

## PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA PESCA

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore: Ian Stewart Hudghton

### SUGGERIMENTI

La commissione per la pesca invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. accoglie con favore il riconoscimento accordato nel progetto di Costituzione al principio di sussidiarietà e rileva che, nell'ambito della pesca, l'imminente istituzione di Consigli consultivi regionali può essere considerata come conforme a questo importante principio costituzionale nonché come un importante passo verso il ritorno della gestione della pesca ad un processo decisionale a livello più locale;
2. si rammarica per il fatto che nel progetto di Costituzione la pesca venga perlopiù trattata come secondaria rispetto all'agricoltura e non vi sia alcun riconoscimento delle caratteristiche peculiari della pesca che, per la loro stessa natura, sono importanti in primo luogo per le comunità e le economie di regioni e Stati membri costieri;
3. si rammarica inoltre del fatto che tale mancato riconoscimento delle caratteristiche specifiche della pesca conferisca alle regioni e agli Stati membri che non dipendono da questa attività un'influenza sproporzionata nelle questioni relative alla gestione della pesca;
4. ritiene che nel progetto di Costituzione nulla dovrebbe impedire agli Stati membri di prendere ulteriori misure al fine di conservare le riserve ittiche, a condizione che tali misure si applichino soltanto alle navi battenti la loro bandiera e siano compatibili con le disposizioni della politica comune per la pesca e non meno rigorose di queste ultime;
5. si rammarica del fatto che, mentre la competenza esclusiva dell'Unione europea sulle risorse biologiche marine era stata in precedenza una questione di diritto comunitario derivato, come statuito nel caso *Kramer* del 1976, il progetto di Costituzione preveda che tale competenza esclusiva divenga una questione di diritto costituzionale primario;
6. ritiene che, nell'ambito delle altre competenze esclusive dell'UE enumerate nel progetto di Costituzione, l'inclusione della conservazione delle risorse biologiche marine sia anomala e

ingiustificata;

7. plaude al fatto che, una volta approvata la Costituzione per l'Europa, alla legislazione in materia di pesca si applicherà la procedura di codecisione.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	(2004/2129(INI))
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	no
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Ian Stewart Hudghton 22.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	4.10.2004    24.11.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	24.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:        23 contrari:            0 astensioni:        4
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Stavros Arnaoutakis, Elspeth Attwooll, Luis Manuel Capoulas Santos, Giorgio Carollo, David Casa, Paulo Casaca, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Antonio De Poli, Carmen Fraga Estévez, Ioannis Gklavakis, Ian Stewart Hudghton, Heinz Kindermann, Rosa Miguélez Ramos, Philippe Morillon, Seán Ó Neachtain, Neil Parish, Sérgio Ribeiro, Struan Stevenson, Catherine Stihler, Margie Sudre, Daniel Varela Suanzes-Carpegna
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Simon Coveney, Duarte Freitas, Henrik Dam Kristensen
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Ilda Figueiredo, Satu Hassi, Manuel Medina Ortega

25.11.2004

## PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004/2129(INI))

Relatrice per parere: Maria Berger

### SUGGERIMENTI

La commissione giuridica invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

Emendamento 1

Considerando I, lettera d bis) (nuova)

*(d bis) il superamento delle contraddizioni tra gli obiettivi e i principi sanciti nella parte I della Costituzione e le disposizioni della parte III, che si è dovuto adottare nella versione del progetto del Praesidium, a seguito della revoca parziale del mandato della Convenzione da parte del Consiglio europeo di Salonicco, malgrado una forte maggioranza della Convenzione avesse invocato modifiche di vasta portata;*

Emendamento 2

Paragrafo 2, lettera e)

e) *gli atti giuridici dell'Unione saranno semplificati, il loro numero sarà ridotto, e la loro denominazione sarà modificata in modo da accordarsi maggiormente con le tradizioni giuridiche degli Stati membri e da rispecchiare con più precisione la natura dell'atto e i suoi autori: così gli atti legislativi, che sono sempre adottati dal legislatore comunitario - Parlamento e Consiglio - si chiameranno leggi e leggi quadro, mentre gli atti non legislativi saranno denominati regolamenti e decisioni;*

Emendamento 3

Paragrafo 3, lettera g)

g) *esisterà una serie più ridotta di strumenti legislativi dell'Unione europea e un numero più limitato di procedure per la loro adozione; verrà introdotta una gerarchia di atti; la Commissione, per delega e sotto il diretto controllo del legislatore, potrà sviluppare o completare gli atti legislativi, il che contribuirà a migliorare la qualità della legislazione*



*europea e la renderà più semplice e adattabile; inoltre il regime generale applicabile agli atti di esecuzione ("comitatologia") sarà stabilito mediante codecisione;*

Emendamento 4

Paragrafo 3, lettera j bis) (nuova)

***j bis) le modifiche apportate al funzionamento e alle competenze della Corte di giustizia le consentiranno di operare con maggiore efficacia;***

Emendamento 5

Paragrafo 4, lettera b bis) (nuova)

***b bis) gli atti dell'Unione potranno essere sottoposti a un vero controllo preventivo della sussidiarietà, al quale potranno partecipare i parlamenti nazionali ed anche quelli regionali, e a un controllo giurisdizionale a posteriori su iniziativa dei parlamenti o del Comitato delle regioni;***

Emendamento 6

Paragrafo 4, lettera g)

***(g) sebbene le prerogative del Parlamento europeo riguardanti una migliore regolamentazione e controllo dell'esercizio dei poteri esecutivi della Commissione non siano espressamente sancite dalla Costituzione, l'esercizio delle competenze legislative delegate e delle competenze di esecuzione da parte della Commissione sarà ricondotto dalle leggi europee nell'ambito di un nuovo sistema di supervisione congiunta di Parlamento europeo e Consiglio, il quale dovrebbe consentire a ciascuno di essi di revocare le decisioni della Commissione cui muovono obiezioni;***

Emendamento 7

Paragrafo 5, lettera a)

***(a) tutte le disposizioni del diritto dell'Unione europea e tutte le azioni avviate dalle istituzioni dell'Unione europea o basate sul diritto dell'Unione europea dovranno essere conformi alle norme in materia di diritti fondamentali sancite nel progetto di Costituzione, specie nella sua parte II in cui figura la Carta dei diritti fondamentali, che è pertanto giuridicamente cogente benché la dichiarazione sulle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali nella versione aggiornata sotto la responsabilità del Praesidium della Convenzione miri a limitarne l'interpretazione da parte delle giurisdizioni dell'Unione e degli Stati membri;***

Emendamento 8

Paragrafo 5, lettera c)

***c) introducendo un diritto d'iniziativa dei cittadini europei, la Costituzione pone in essere uno strumento di democrazia diretta che consente ai cittadini di presentare proposte su argomenti in relazione ai quali ritengano che un atto giuridico dell'Unione sia necessario per applicare la Costituzione;***

Emendamento 9  
Paragrafo 8 bis (nuovo)

***8 bis. chiede alle istituzioni di sfruttare il periodo necessario per la ratifica al fine di preparare l'entrata in vigore della Costituzione, in modo che essa possa dispiegare i suoi effetti nel modo più pieno e nel termine più breve possibile;***

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	
<b>Relatrice per parere</b> Nomina	Diana Wallis 14.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	21.9.2004    7.10.2004    26.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	24.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:        17 contrari:            0 astensioni:        0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Maria Berger, Marek Aleksander Czarnecki, Monica Frassoni, Pia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Aloyzas Sakalas, Daniel Stroz, Andrzej Jan Szejna, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Evelin Lichtenberger, Manuel Medina Ortega, Ingo Schmitt, József Szájer
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ CIVILI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Stefano Zappalà

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

*Il Parlamento europeo:*

1. esprime un parere positivo sul progetto di trattato che stabilisce la prima Costituzione per l'Europa e considera che i passi avanti compiuti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia da soli giustificerebbero la ratifica del progetto di trattato da parte degli Stati membri;
2. ritiene che il trattato costituzionale risponda in pieno alle aspettative espresse dal Parlamento europeo per la creazione di un vero e proprio spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia;
3. accoglie con favore:
  - che il trattato costituzionale colmi il deficit democratico che caratterizza il processo decisionale in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale e che la fusione della Comunità nell'Unione europea, l'estensione della procedura legislativa alle materie dell'ex terzo pilastro, il ricorso alla maggioranza qualificata consentano di realizzare infine una vera "Unione di diritto";
  - che sia stata inserita nel trattato costituzionale la Carta dei diritti fondamentali, che garantirà la tutela effettiva di tali diritti nell'Unione europea, premessa indispensabile per procedere nel completamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
  - che il trattato preveda che l'Unione europea debba aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali;
  - che, grazie all'abolizione della struttura a pilastri, finalmente sarà possibile avere una base giuridica comune per la protezione dei dati, consentendo una necessaria opera di armonizzazione delle disposizioni esistenti, in particolare nel settore della cooperazione penale e

di polizia;

- che sia stato riconosciuto il diritto di iniziativa legislativa ad un quarto degli Stati membri nel settore della cooperazione giudiziaria penale e di polizia; che gli Stati membri possano pertanto partecipare attivamente alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia proponendo all'Unione soluzioni a problemi che superino i confini nazionali;
  - che la politica di immigrazione diventi una politica a tutti gli effetti dell'Unione europea, superando la prospettiva di semplice tutela della sicurezza interna e promuovendo la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità degli Stati membri in materia e che sia stata creata una base giuridica specifica per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nell'Unione;
  - che siano stati compiuti progressi considerevoli nella prospettiva della realizzazione di uno spazio giudiziario europeo e della promozione della qualità della giustizia a livello europeo;
  - che il trattato costituzionale definisca i contorni di un ordine pubblico europeo, in cui non è tutelata solo la sicurezza degli Stati membri, ma anche quella dell'Unione europea, sia all'interno che all'esterno e che a tal fine venga rafforzato il ruolo della Commissione, nonché delle agenzie come Eurojust o Europol;
  - che Europol non si basi più su una convenzione intergovernativa, ma su una legge europea ordinaria e agisca sotto il controllo del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali e della Corte di Giustizia;
  - che il trattato conferisca al Consiglio un'adeguata base giuridica per consentirgli di approfondire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare allargando l'ambito di armonizzazione del diritto penale materiale o le competenze della Procura europea;
  - che sia in particolare rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali, con specifico riferimento al controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed alla partecipazione ai meccanismi di valutazione di Eurojust o all'esecuzione delle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia da parte degli Stati membri;
  - che la lotta dell'Unione contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale di donne e bambini venga agevolata grazie al trattato costituzionale (con specifico riferimento all'articolo II-65, paragrafo 3 che vieta la tratta di esseri umani ed all'articolo III-172 che consente di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave quali lo sfruttamento sessuale di donne e bambini e la tratta di esseri umani);
4. rileva che in alcuni punti si sarebbe potuto procedere verso una maggiore integrazione e in particolare si interroga:
- sui limiti posti dall'inserimento della clausola (articolo III-267 paragrafo 5) che conferisce ai soli Stati membri la facoltà di determinare il volume di ingresso nel loro territorio di cittadini dei paesi terzi, escludendo, di fatto, la possibilità di dar vita ad una vera e propria politica europea di gestione delle entrate legali nell'Unione europea;
  - sull'opportunità dell'inserimento della clausola cosiddetta "*emergency brake*" (articolo III-270 paragrafo 3) per la cooperazione giudiziaria in materia penale;
  - sull'opportunità di accordare regimi specifici di deroga alla Costituzione ad alcuni Stati membri;
  - sul ruolo limitato del Parlamento europeo nel settore della cooperazione giudiziaria civile per quanto riguarda il diritto di famiglia;
  - sul fatto che le disposizioni riguardanti il congelamento dei capitali, dei beni finanziari e dei proventi economici, necessari per conseguire gli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e

giustizia, si limitino, contrariamente a ciò che proponeva il testo della Convenzione, alla prevenzione e alla lotta contro il terrorismo, escludendo la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata e il traffico di esseri umani;

- sui limiti previsti per quanto riguarda la competenza del Procuratore europeo e auspica che questa vada al di là della semplice protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, come previsto all'articolo III-274;
5. raccomanda alla commissione per gli affari costituzionali di invitare gli Stati membri a ratificare quanto prima il trattato costituzionale.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	(2004/2129(INI))
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	No
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Stefano Zappalà 13.9.2004
<b>Esame in commissione</b>	22.9.2004    5.10.2004    25.10.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	25.10.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:        36 contrari:            3 astensioni:        0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Alexander Nuno Alvaro, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Kathalijne Maria Buitenweg, Giusto Catania, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz De Mera García Consuegra, Antoine Duquesne, Kinga Gál, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Sarah Ludford, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Claude Moraes, Hartmut Nassauer, Athanasios Pafilis, Martine Roure, Michele Santoro, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Gérard Deprez, Luis Francisco Herrero-Tejedor, Sophia Helena In 't Veld, Jean Denise Lambert, Marco Pannella, Vincent Peillon, Agnes Schierhuber, Antonio Tajani
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

29.11.2004

## PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa  
(2004/2129(INI))

Relatore per parere: Marcin Libicki

### SUGGERIMENTI

La commissione per le petizioni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

#### Introduzione

Secondo la prefazione al nuovo progetto di costituzione, la Convenzione sull'avvenire dell'Europa era stata invitata al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ad avanzare proposte su tre questioni, la prima delle quali era "come avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee".

In seno al Parlamento europeo la commissione per le petizioni è in grado di rispondere al meglio in virtù della sua collocazione unica nella struttura delle commissioni parlamentari e grazie ai contatti regolari e quotidiani che ha con i cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione. Più di qualsiasi altra commissione od organismo dell'Unione, essa viene continuamente resa partecipe delle preoccupazioni individuali dei cittadini europei e delle loro reazioni alle problematiche europee. Essa è pertanto in grado di giudicare cosa funziona e cosa non funziona nella vita quotidiana dell'Unione.

Tuttavia la commissione per le petizioni non è che la punta di un iceberg europeo ben più grande. Per quanto essa possa vantare una vicinanza con i cittadini, è evidente che i metodi e le prassi di lavoro delle istituzioni non parlamentari dell'Unione permangono distanti e sconosciuti, o nel migliore dei casi, sono fraintesi e raramente destano fiducia. Occorrerà probabilmente più di una costituzione per risolvere questo problema.

Ma se il progetto di costituzione conterrà proposte atte a consentire ai cittadini europei di comprendere meglio il quadro nel quale operano l'UE e gli Stati membri, ciò costituirà un passo importante nella giusta direzione.



## **Diritti**

La questione dei diritti fondamentali e della cittadinanza è affrontata direttamente nel progetto di Costituzione, mentre la Carta dei diritti fondamentali è pienamente incorporata nel testo alla Parte II.

Inoltre l'Unione si impegna ad aderire alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla quale possono attualmente aderire soltanto gli Stati membri nel quadro del Consiglio d'Europa.

Al momento, per il firmatario medio vi è una notevole incomprendione quando si tratta di stabilire quali sono esattamente i diritti di cui gode in virtù di quale accordo. E' particolarmente difficile capire perché l'Unione si dota ora di una carta fondamentale, pur non disponendo dei mezzi concreti per garantirne l'applicazione o una reale attuazione. Sentirsi dire che le loro preoccupazioni sono di pertinenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e che dovranno procedere per via legale nei loro Stati membri non offre esattamente una risposta al problema che hanno segnalato alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo.

Ogni cittadino di uno Stato membro è cittadino dell'Unione. Non esiste alcuna cittadinanza dell'UE. Tra i diritti sanciti figura anche il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di cui i cittadini godono a partire dal trattato di Maastricht.

Gli sforzi esplicati dalla commissione per le petizioni e dal Parlamento europeo in vista di un risarcimento dei cittadini hanno spesso successo, in particolare quando viene trovata una soluzione in cooperazione con le autorità degli Stati membri (nazionali, regionali o locali) o quando si è in presenza di una chiara violazione del diritto dell'UE e la Commissione può esercitare pressioni minacciando una procedura d'infrazione. Tuttavia quest'ultima, quando ha successo, si limita a garantire il rispetto di una determinata direttiva da parte dello Stato membro in questione e di rado ha un'incidenza diretta sul singolo caso di un firmatario.

***Pertanto, ciò che la Costituzione deve prevedere, nelle sue disposizioni di attuazione o nel contesto di un accordo interistituzionale, sono procedure chiaramente definite che prevedano modalità di risarcimento extragiudiziali tali da dare un effetto concreto alle disposizioni contenute nel Titolo II.***

## **Democrazia partecipativa**

Il Titolo VI prevede e conferma la partecipazione del cittadino alla vita democratica dell'Unione, oltre a specificare le responsabilità del Mediatore europeo il quale si occupa dei "casi di cattiva amministrazione all'interno delle istituzioni, degli organismi o delle agenzie dell'Unione", l'importanza della protezione dei dati personali nonché lo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali. Sono definite migliori norme in materia di trasparenza.

Tali disposizioni sono importanti per il cittadino e, di conseguenza, per la commissione per le petizioni, la quale, si ricorda, vigila sull'operato del Mediatore e ne organizza l'elezione.

L'articolo 46 va oltre e offre "ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione", come fanno da un certo tempo nell'ambito del processo delle petizioni.

Il paragrafo 4 dell'articolo 46 crea però una nuova possibilità per i cittadini, o per essere più precisi, per un milione di cittadini. E' cioè previsto che essi possano promuovere un atto normativo dell'Unione. Ciò offre un'incredibile opportunità affinché la stessa Unione sia vista come in grado di rispondere in forma legislativa agli aspetti che stanno direttamente a cuore dei cittadini. Tale possibilità non dovrebbe però diventare un modo per aggirare il Parlamento, il quale è l'emanazione democratica di tutti i cittadini dell'UE. In altri termini essa dovrebbe essere vista in modo complementare all'azione del Parlamento e non come uno strumento per sostituirsi ad essa. Essa dovrebbe pertanto transitare per canali parlamentari prima che la Commissione sia ufficialmente invitata a presentare una proposta.

Il paragrafo specifica che la legge europea determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni specifiche necessarie per tale iniziativa dei cittadini. E' imperativo che tali procedure siano semplici, chiare e trasparenti e offrano ai cittadini un effettivo diritto di iniziativa nonché una continua partecipazione al processo che porta alla formulazione di una proposta legislativa.

*Tale misura dovrebbe essere considerata un'estensione, alquanto pratica, del diritto dei cittadini di presentare petizioni in un'ottica positiva. Anzi, essa costituisce l'essenza stessa del diritto di presentare petizioni, portata alla sua logica conseguenza.*

*Chiaramente, al momento opportuno, la commissione per le petizioni vorrebbe partecipare in prima persona, quale commissione competente per il merito, eventualmente assieme alle altre commissioni competenti del Parlamento a seconda dell'argomento in questione, alla preparazione della legge europea in questione. Essa rivendica il diritto e la responsabilità di essere parte integrante del processo che lega i cittadini direttamente alla creazione di una legge europea, sia per motivi di coerenza e di principio, che per ragioni pratiche.*

#### **Osservazioni finali:**

Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa contiene molte disposizioni specifiche su diritti individuali e settori della politica che vengono periodicamente discussi in seno alla commissione in virtù delle petizioni ad essi relative. Molto semplicemente, va ricordato a questo proposito che il processo delle petizioni ha un carattere cooperativo, che rafforza la capacità del Parlamento di esercitare, a nome dei cittadini, la vigilanza e il controllo delle attività dell'Unione. Se fossero previste forme più adeguate di riparazione extragiudiziale, esso diventerebbe un processo ancora più efficiente per l'esecuzione del diritto dell'UE, concordato dal Parlamento e da ogni Stato membro attraverso il Consiglio.

Analogamente la commissione per le petizioni costituisce l'adeguato contesto parlamentare per la promozione, e se del caso il perfezionamento con la diretta e pubblica partecipazione dei promotori, dell'iniziativa legislativa dei cittadini prima di procedere all'incarico della Commissione. Prossimamente dovranno svolgersi ulteriori discussioni su quest'ultimo punto al fine di elaborare procedure più dettagliate.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
<b>Riferimenti</b>	2004/2129(INI)
<b>Commissione competente per il merito</b>	AFCO
<b>Cooperazione rafforzata</b>	
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Marcin Libicki 29.09.2004
<b>Esame in commissione</b>	29.09.2004    7.10.2004    22.11.2004
<b>Approvazione dei suggerimenti</b>	23.11.2004
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:        11 contrari:            0 astensioni:        0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Marcin Libicki, Michael Cashman, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Maria Matsouka, Manolis Mavrommatis, Robert Atkins, Proinsias De Rossa, Rainer Wieland, Mario Borghezio, Carlos José Iturgaiz Angulo, David Hammerstein Mintz, Alexandra Dobolyi
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale&gt;Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	

# PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Bruxelles, 28 ottobre 2004

## PARERE

del Comitato economico e sociale europeo

sul tema

### **Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**

---

Il Parlamento europeo, in data 29 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema

*Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.*

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 411a sessione plenaria del 15 e 16 settembre 2004, ha nominato relatore generale **Henri MALOSSE** e in data 28 ottobre 2004, nel corso della 412a sessione plenaria ha adottato il seguente parere con 166 voti favorevoli, 4 voti contrari e 6 astensioni.

#### **1. Introduzione**

1.1 Nel suo parere del 24 settembre 2003<sup>1</sup>, il Comitato economico e sociale europeo esprimeva il suo sostegno al progetto di Trattato costituzionale, sottolineando che, dopo l'auspicato accordo tra gli Stati membri, la sfida essenziale sarebbe stata quella di far accettare il Trattato dai cittadini e dalla società civile degli Stati membri dell'Unione europea.

1.2 È questa la fase in cui ci troviamo, con i dibattiti sulla ratifica del Trattato lanciati in ogni paese dell'Unione, quale che sia la modalità di ratifica scelta, parlamentare o per via referendaria.

---

<sup>1</sup> Cfr. GU C 10 del 14.1.2004, pag. 43.

1.3 Di fronte a questa scadenza determinante per il futuro della costruzione europea, è necessario spronare tutti a mettere da parte i loro interessi personali, settoriali, professionali, locali e nazionali: il Trattato deve essere esaminato sotto il profilo del suo significato politico globale nel processo messo in moto più di 50 anni fa dai fondatori delle Comunità europee.

1.4 In questo contesto, il Comitato si compiace dell'iniziativa di consultarlo sul Trattato costituzionale presa dalla commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, e intende cogliere appieno l'opportunità che gli viene così offerta di rivolgere:

- ***messaggi chiari** alla società civile organizzata dell'Unione sul contenuto e la portata del Trattato costituzionale,*
- ***raccomandazioni** sulla strategia di comunicazione da adottare per mobilitare la società civile a favore del Trattato costituzionale.*

## 2. **Messaggi chiari**

### 2.1. **Il metodo della Convenzione, un passo avanti nella democratizzazione della costruzione europea**

2.1.1 Sono le modalità stesse di elaborazione del Trattato costituzionale, vale a dire una Convenzione composta in maggioranza di parlamentari nazionali e europei, a rappresentare un progresso ed esse meritano che su di loro venga richiamata l'attenzione dei cittadini. Gli sforzi volti a coinvolgere la società civile organizzata, attraverso audizioni, consultazioni e tramite la partecipazione di osservatori scelti dalle parti sociali e dal CESE, hanno costituito un progresso considerevole, anche rispetto alle pratiche costituzionali nella maggioranza degli Stati membri. Nel suo parere del 24 settembre 2003<sup>2</sup>, il Comitato ha peraltro avanzato suggerimenti per potenziare in futuro il processo di partecipazione della società civile.

---

<sup>2</sup> Cfr. nota 1.

2.1.2 Malgrado alcuni passi indietro, la CIG non ha snaturato il testo proposto dalla Convenzione. Il Trattato costituzionale poggia sul consenso di tutte le formazioni politiche ed è il frutto di un autentico dibattito democratico.

2.1.3 Anche se la Convenzione non disponeva di poteri costituenti, tenuto conto della natura mista dell'UE, unione di Stati e di popoli, essa ha fatto segnare una vera e propria svolta rispetto alle pratiche precedenti che lasciavano completamente da parte i rappresentanti parlamentari e la società civile.

2.1.4 L'abbandono del Trattato costituzionale significherebbe la sconfitta del metodo adottato. Di conseguenza, è fondamentale perorare l'accettazione definitiva di tale metodo (come del resto il Trattato costituzionale stesso prevede).

2.1.5 Per questo motivo il Comitato, che ha preso parte ai lavori della Convenzione, sostiene la legittimità di questo Trattato e chiede a tutti i membri della Convenzione e agli osservatori, la cui firma figura in calce al testo, di fare altrettanto.

## 2.2 **Una Costituzione, una "rivoluzione" nella storia della costruzione europea**

2.2.1 La Costituzione fornisce una nuova cornice di funzionamento per l'Unione. Essa comporta tre parti principali, di cui le prime due sono assolutamente innovatrici: la prima parte definisce i principi e i valori che fondano l'Unione, la seconda parte definisce i diritti fondamentali dei cittadini. La terza ingloba e aggiorna le politiche comunitarie contenute nei precedenti Trattati.

2.2.2 La Costituzione permette di sostituire ai Trattati esistenti un testo unico e completo che rende più comprensibile e accessibile a ciascun cittadino il funzionamento dell'UE.

2.2.3 La Costituzione europea non sostituisce quelle nazionali, ma coesiste con esse e si applicherà a tutto il territorio dell'Unione europea.

2.2.4 *Se il contenuto non è "rivoluzionario" in senso stretto, la natura costituzionale del nuovo Trattato deve segnare una soluzione di continuità nella coscienza collettiva dei popoli europei in riferimento a un'aspirazione e a un destino comune. Il Comitato deve assumersi il compito di far capire a tutti questo progresso della costruzione europea.*

## 2.3 **Un'Unione più democratica che riconosce ai cittadini la sovranità sulla costruzione europea**

2.3.1 La finalità del Trattato costituzionale è chiara: stabilire un'Unione politica a nome

*dei cittadini e degli Stati d'Europa.*

2.3.2 Al centro delle aspirazioni dell'Unione vengono poste le aspettative fondamentali dei cittadini europei. Vengono infatti esplicitamente menzionati come obiettivi dell'Unione: la piena occupazione, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione mira inoltre a promuovere "la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri" e a offrire "ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

2.3.3 La legittimità democratica del processo decisionale è stata nettamente migliorata:

2.3.3.1. sono state estese le competenze del Parlamento europeo in quanto colegislatore. È un'evoluzione che potrà contribuire a rafforzare la percezione presso i cittadini dell'importanza di tale istituzione.

2.3.3.2 Il nuovo ruolo attribuito ai parlamenti nazionali offre una garanzia contro eventuali eccessi di regolamentazione a livello europeo. La Commissione è obbligata a informarli di ogni nuova iniziativa e il "meccanismo di allarme rapido" dà loro un potere di controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

2.3.4 I cittadini avranno d'ora in poi la possibilità di essere informati delle posizioni assunte dai loro governi in seno al Consiglio, il quale sarà appunto soggetto a un obbligo di trasparenza nell'esercizio delle sue funzioni legislative.

2.3.5 Per la prima volta, la democrazia partecipativa è riconosciuta come principio di funzionamento dell'Unione, complemento indispensabile della democrazia rappresentativa.

2.3.5.1 Attraverso il mantenimento di un dialogo più aperto e regolare con le associazioni rappresentative della società civile, le istituzioni europee dovrebbero agire in modo più coerente e trasparente. In particolare è lecito sperare che, grazie alla consultazione delle parti interessate, si possano evitare normative troppo dettagliate o inapplicabili nella realtà. La Commissione avrà l'obbligo di valutare meglio l'impatto economico e sociale delle sue proposte, anche a livello regionale e locale.

2.3.5.2 Una delle grandi innovazioni introdotte dalla Costituzione consiste nell'istituzione di un diritto d'iniziativa popolare. I cittadini europei, se sono almeno un milione e rappresentano un numero significativo di Stati membri, potranno d'ora in poi invitare la Commissione europea a presentare una proposta legislativa corrispondente alle loro aspettative.

2.3.6 Viene confermato il ruolo delle parti sociali come elemento centrale della vita democratica dell'Unione, nel rispetto dell'autonomia del dialogo sociale.

2.3.7 L'inserimento di questa nuova parte (I) dovrebbe permettere di ridurre il deficit democratico in un'Unione che si amplia.

## **2.4. Un'Unione che protegge meglio i diritti fondamentali dei cittadini europei (parte II del Trattato)**

2.4.1 La Carta dei diritti fondamentali è stata elaborata da una Convenzione la cui legittimità democratica è stata ampiamente riconosciuta. I contributi delle organizzazioni della società civile hanno svolto un ruolo importante nella redazione del testo della Carta.

2.4.2 La Carta viene considerata un progresso perché essa integra, senza dissociarli, tutti i tipi di diritti individuali o collettivi (i diritti civili e politici, i diritti sociali e economici), apportando poi un elemento innovativo con il riconoscimento ai cittadini di diritti "più contemporanei" (in relazione con lo sviluppo sostenibile, la protezione dei consumatori, la parità dei sessi, la bioetica, la tutela dei dati personali, ecc.).

2.4.3 I diritti fondamentali dei cittadini formano parte integrante del Trattato costituzionale e non sono inseriti in un preambolo.

2.4.4 L'inserimento della Carta europea dei diritti fondamentali nel Trattato, chiesta a gran voce da numerose organizzazioni europee della società civile, ha un'importanza significativa in quanto conferisce a tale Carta forza giuridica vincolante.

2.4.5 In concreto, questo progresso significa che i cittadini beneficeranno di una migliore tutela giuridica: essi potranno infatti invocare d'ora in poi la Carta dinanzi a ciascuna giurisdizione nazionale contro le decisioni delle istituzioni europee e degli Stati membri quando applicano il diritto comunitario.

2.4.6 *Il Comitato che è stato coinvolto nell'elaborazione della Carta europea dei diritti fondamentali, considera il suo inserimento nel Trattato come un progresso significativo nella tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche.*

## **2.5 Un'Unione che grazie al suo metodo e alle sue politiche comunitarie può rispondere alle aspirazioni dei cittadini (Parte III del Trattato)**

2.5.1 I Trattati esistenti e in particolare il metodo comunitario hanno dato ottima prova di sé. La terza parte del Trattato costituzionale ingloba le principali disposizioni dei Trattati esistenti relative alle politiche comuni dell'Unione, estendendo la maggioranza qualificata a una ventina di ambiti finora soggetti alla regola dell'unanimità. Inoltre essa fa della codecisione la "procedura legislativa ordinaria", rafforzando di fatto i poteri del Parlamento europeo. La maggior parte delle decisioni dell'Unione riguardo alle politiche comuni potranno quindi essere prese in maniera più efficace e più democratica.

2.5.2 In questa terza parte sono posti i principi generali dei settori nei quali gli Stati membri hanno deciso di mettere in comune le loro risorse ovvero di cooperare. Il contenuto delle politiche però non è cristallizzato: dipende dalle decisioni e, pertanto, dalla volontà dei governi e delle maggioranze in seno al Parlamento europeo.

2.5.3 È il caso, per esempio, della politica sociale, con l'inserimento di una disposizione generale (detta "clausola sociale") secondo la quale "Nella definizione e nell'attuazione delle



politiche l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta contro l'esclusione sociale e un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana." Altrettanto vale per la lotta contro tutte le forme di discriminazione e di esclusione e per il riconoscimento del ruolo dei servizi di interesse generale nella promozione della coesione sociale e territoriale nell'Unione, o ancora, come stabilisce il Trattato, per la considerazione della dimensione ambientale e delle esigenze di protezione dei consumatori.

2.5.4 La difficoltà di coinvolgere i cittadini in relazione al Trattato costituzionale risiede proprio nel fatto che essi sono abituati a essere consultati su azioni da portare avanti oppure su un progetto politico e non su un quadro di funzionamento. Al fine di mobilitarli, è necessario aprire il dibattito su ciò che i cittadini e gli Stati membri vogliono fare, adesso che la Costituzione ha chiaramente definito i principi, i valori, gli obiettivi e le regole di funzionamento.

2.5.5 Per questo motivo e in questa fase, il Comitato vuole stabilire un collegamento tra il Trattato costituzionale e la strategia di Lisbona che sarà sottoposta fra breve a una revisione intermedia. La strategia di Lisbona andrebbe illustrata nei dibattiti, perché essa delinea una prospettiva per il futuro per tutti i cittadini europei: la competitività, la piena occupazione, la diffusione delle conoscenze, l'investimento in capitale umano, la crescita, ma anche la salvaguardia del contesto e della qualità di vita per mezzo dello sviluppo sostenibile. Oggi questa strategia è in una fase di stallo perché gli strumenti per la sua attuazione sono carenti e il coinvolgimento dei cittadini e della società civile risulta cronicamente insufficiente. È quindi indispensabile a questo punto dare un nuovo slancio attraverso nuove iniziative comunitarie per dare credibilità al progetto economico e sociale dell'Unione.

2.5.6 Nel suo parere destinato al Consiglio europeo<sup>3</sup>, il Comitato chiede che la revisione intermedia dia di nuovo ai cittadini e agli attori della società civile voce in capitolo sulla Strategia di Lisbona. Questa scadenza rappresenta un'occasione da non mancare per inviare loro un messaggio politico chiaro sul contenuto del progetto dell'Unione.

2.5.7 *È necessario rendere i cittadini consapevoli del fatto che essi hanno, grazie ai progressi democratici rappresentati dalla Costituzione, gli strumenti per decidere essi stessi il contenuto delle politiche e delle azioni che l'Unione deve concretamente portare avanti per rispondere alle loro aspettative. Dire "NO" al Trattato costituzionale equivarrebbe quindi a cristallizzare i Trattati nella loro forma attuale.*

## 2.6 **Mobilitare la società civile europea sui progressi del Trattato costituzionale per correggerne le insufficienze**

2.6.1 Non si intende qui tacere sulle insufficienze del Trattato costituzionale nella redazione adottata. Durante i lavori della Convenzione, e ancor meno durante quelli della CIG, non è stato possibile prendere in considerazione molte richieste della società civile. Nel suo parere del 24 settembre 2003<sup>4</sup>, il Comitato aveva rilevato una serie di punti deboli nel progetto di Trattato costituzionale e in particolare:

<sup>3</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo destinato al Consiglio sulla revisione intermedia della Strategia di Lisbona (numero del documento da inserire in seguito).

<sup>4</sup> Cfr. nota 1.

2.6.1.1 le insufficienti disposizioni operative per l'attuazione del principio di democrazia partecipativa. Questo vuol dire che il ruolo del Comitato non è stato rafforzato in misura soddisfacente, tale cioè da assicurare un effettivo dialogo civile.

2.6.1.2 L'assenza di disposizioni che riconoscano il ruolo della società civile organizzata nell'attuazione del principio di sussidiarietà (in special modo della sussidiarietà funzionale) nel protocollo sull'applicazione di tale principio.

2.6.1.3 La scarsa incisività della governance comunitaria in materia di politica economica e dell'occupazione, oltre all'assenza di regole che prevedano la consultazione del Parlamento europeo e del Comitato stesso in questi settori, che interessano direttamente gli attori della società civile.

2.6.1.4 L'assenza di consultazione obbligatoria del Comitato per quanto riguarda l'applicazione del principio di non discriminazione, la politica comune in materia d'asilo e d'immigrazione o, ancora, per quanto concerne la cultura, malgrado la competenza specifica della nostra istituzione in questi ambiti.

2.6.2 Bisogna allora respingere il Trattato? Il Comitato ritiene che la politica del "tanto peggio tanto meglio" costituirebbe un segnale negativo per la costruzione europea, sia all'interno che all'esterno dell'Unione, dove forze ostili o concorrenti troverebbero certo motivo di rallegrarsi di questo fallimento. Reputa invece possibile valorizzare la cornice istituzionale proposta e migliorarla con provvedimenti operativi:

2.6.2.1 in primo luogo le disposizioni sulla democrazia partecipativa dovrebbero formare oggetto di una serie di comunicazioni aventi lo scopo di definire i metodi di consultazione e il ruolo del Comitato.

2.6.2.2 Il contenuto della legge europea che stabilisce le procedure di attuazione del diritto d'iniziativa popolare dovrebbe poi formare oggetto di consultazioni della società civile. Il Comitato potrebbe così essere consultato con una richiesta di parere esplorativo e potrebbe, inoltre, offrire il suo sostegno alle iniziative provenienti dalla società civile.

2.6.2.3 Il principio di democrazia partecipativa andrebbe applicato alle grandi strategie dell'Unione in favore della crescita, dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile.

2.6.3 È inoltre importante, sempre in riferimento al Trattato costituzionale che è stato adottato, informare i cittadini sui meccanismi in esso presenti che possono introdurre elementi di flessibilità e aprire la strada a progressi, senza necessità di revisione di tale Trattato:

2.6.3.1 per gli Stati membri che auspicano approfondire il processo d'integrazione europea sarà più semplice instaurare una cooperazione rafforzata.

2.6.3.2 Se emerge una volontà politica di tutti gli Stati membri, sarà possibile approfondire l'integrazione in settori "sensibili" in cui è stata mantenuta la regola dell'unanimità, come per esempio nei settori della politica fiscale o di quella sociale. Grazie a una "clausola passerella" infatti è possibile estendere il voto a maggioranza qualificata a questi settori.

2.6.4 Scegliendo un atteggiamento impegnato, critico e costruttivo, la società civile organizzata aiuterà a far sì che il cittadino sia correttamente informato e manterrà la pressione nei confronti dei governi. La cosa peggiore sarebbe che il mondo politico vedesse confermata l'idea, purtroppo molto diffusa, che la costruzione europea non interessi i cittadini. È un'idea del tutto sbagliata, perché i cittadini si aspettano molto dall'Europa e, in particolare, si aspettano che essa contribuisca a migliorare la loro vita quotidiana offrendo loro una prospettiva per il futuro.

2.6.5 *È convinzione del Comitato che l'adozione del Trattato costituzionale non costituisca un obiettivo in sé, ma che essa apra la strada a un rafforzamento della democrazia partecipativa. Respingere il Trattato equivarrebbe a rinunciare ai progressi ottenuti dalla società civile grazie al metodo della Convenzione.*

### **3. Una comunicazione efficace**

Il Comitato ritiene che la qualità della strategia di comunicazione sarà determinante per l'adozione del Trattato costituzionale da parte dei cittadini europei. Il Comitato raccomanda quindi di scegliere un approccio pragmatico e professionale per garantire l'efficacia di questa strategia che dovrebbe essere articolata intorno alle quattro azioni seguenti:

#### **3.1 La messa a disposizione delle risorse: strumenti di informazione e finanziamenti**

3.1.1 La complessità del Trattato costituzionale richiede la predisposizione di strumenti d'informazione che, a monte del processo di comunicazione, potranno essere usati per avviare campagne o organizzare dibattiti.

3.1.2 Il compito di concepire tali strumenti d'informazione e di renderli accessibili dovrebbe spettare agli Stati membri, coadiuvati dagli uffici d'informazione del Parlamento europeo e dalle rappresentanze della Commissione nei singoli Stati membri.

3.1.3 Questi strumenti potrebbero presentarsi sotto forma di griglie di lettura del Trattato costituzionale adattate alle preoccupazioni delle diverse categorie della popolazione di ciascuno Stato membro. Quanto più questi strumenti saranno costruiti "su misura", tanto più potranno essere impiegati in modo efficace dai mezzi di comunicazione, dalle organizzazioni della società civile, dai gruppi politici e dagli enti regionali e locali per diffondere l'informazione e mobilitare i cittadini.

3.1.4 La messa a disposizione di risorse finanziarie sufficienti è necessaria per attuare una strategia di comunicazione all'altezza delle aspettative dei cittadini.

#### **3.2 Il lancio di campagne di comunicazione imperniate sui mezzi di comunicazione e sui canali di comunicazioni vicini ai cittadini**

3.2.1 Una volta che tali risorse siano state rese disponibili, i mezzi di comunicazione, gli enti regionali e locali, i gruppi politici e le organizzazioni della società civile avranno gli strumenti per svolgere il loro ruolo di canali d'informazione, potendo trasmettere messaggi chiari, e adattati alle preoccupazioni del loro pubblico locale, sulla portata del Trattato costituzionale.

3.2.2 In un primo tempo, sarebbe utile stabilire, a livello di ciascuno Stato membro, come il Trattato costituzionale venga percepito dalle diverse categorie della popolazione in modo da poter condurre una riflessione sul contenuto dei messaggi da trasmettere. In funzione delle conclusioni cui si giungerà, i messaggi avranno l'obiettivo di dissipare i timori dei cittadini e di dare risposte alle loro aspettative.

3.2.3 Inoltre, i latori del messaggio e i supporti della comunicazione dovranno essere scelti con cura. È necessario che gli attori coinvolti siano diversi tra loro in modo da garantire il carattere pluralistico della campagna; in aggiunta, il fatto che essi siano vicini ai cittadini favorirà la credibilità e l'accettazione dei messaggi trasmessi: ecco quindi l'importanza delle azioni condotte a livello locale e regionale.

3.2.4 Il Comitato raccomanda al Parlamento europeo la creazione di gruppi di lavoro con professionisti che lavorano nel campo della comunicazione istituzionale in ciascuno Stato membro, con l'obiettivo di sottoporre ai governi proposte concrete riguardanti le azioni e i mezzi necessari per avviare una campagna di comunicazione efficace negli Stati membri. Il Comitato è pronto a contribuire con la propria esperienza specifica in materia e fornendo il sostegno dei suoi referenti negli Stati membri, consigli economici e sociali nazionali e istituzioni analoghe.

### **3.3 Organizzare dibattiti aperti a tutti i cittadini per favorire lo scambio di idee e permettere che si formino delle convinzioni**

3.3.1 Le campagne di comunicazione dovrebbero portare all'apertura di un vero e proprio dialogo con i cittadini, i quali per potersi formare un proprio giudizio e esprimerlo devono avere l'opportunità di porre domande e di essere messi a confronto con argomenti diversi.

3.3.2 Questo dialogo sarà possibile solo nel quadro di dibattiti decentrati. L'informazione che verrà così fornita ai cittadini permetterà di rispondere meglio alle loro attese e alle loro domande e garantirà il carattere democratico dei dibattiti.

3.3.3 Le istituzioni nazionali e europee dovranno dare a queste iniziative un sostegno logistico. I consigli economici e sociali nazionali o le istituzioni analoghe potrebbero coordinare i dibattiti a livello nazionale, definendo un calendario delle manifestazioni e fungendo da referenti del Comitato economico e sociale europeo, che potrebbe fornire loro la documentazione e metterli in contatto con eventuali personalità disposte a intervenire nelle manifestazioni da essi organizzate.

3.3.4 Allo scopo di assicurare una certa coerenza di queste iniziative, il Comitato chiede al Parlamento europeo e alla Commissione europea che le iniziative dei rappresentanti della società civile organizzata beneficino dello stesso sostegno di quelle degli eletti e dei rappresentanti delle istituzioni europee e nazionali e degli enti regionali e locali nel quadro dell'operazione "1000 dibattiti per l'Europa". Non si può sottovalutare l'importanza della partecipazione della società civile organizzata.

3.3.5 Il Comitato chiede al Parlamento europeo che una quota significativa delle dotazioni di bilancio per le attività di comunicazione dell'Unione sia destinata ai dibattiti sul Trattato costituzionale, a integrazione delle risorse delle istituzioni pubbliche nazionali e locali e dei mezzi propri messi a disposizione dalla società civile.

### 3.4 Dare una dimensione europea ai dibattiti e alla ratifica

3.4.1 È indispensabile evitare che l'adozione del Trattato costituzionale da parte dei cittadini europei sia condizionata da questioni di politica interna.

3.4.2 In tale contesto il Comitato raccomanda di dare un'autentica dimensione transnazionale ai dibattiti e alla ratifica del Trattato costituzionale:

3.4.2.1 per un verso quindi, le istituzioni europee dovrebbero contribuire al coordinamento delle azioni di comunicazione dei movimenti politici, degli enti regionali e locali e delle organizzazioni della società civile. Si dovrebbe, in effetti, favorire lo scambio di buone pratiche in questo settore e far beneficiare ciascuno degli sforzi degli altri. Per esempio il Comitato potrebbe facilitare lo scambio di buone pratiche (e di know-how) a livello europeo tra le organizzazioni della società civile che avviino azioni di comunicazione. Potrebbe inoltre istituire un sistema per far "risalire" le informazioni, vale a dire un sistema che consenta di valutare a livello europeo i suggerimenti, le critiche e le raccomandazioni formulate dai cittadini nel quadro dei dibattiti organizzati dalla società civile. Potrebbe infine dare il suo sostegno a iniziative transfrontaliere o multinazionali.

3.4.2.2 Il Comitato sostiene poi, d'altro canto, la proposta della commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo di concentrare, per quanto possibile, le ratifiche intorno a una data simbolica (come per esempio l'8 o il 9 maggio).

3.4.3 Il Comitato invoca quindi una partecipazione attiva delle istituzioni europee all'elaborazione e all'attuazione della strategia di comunicazione sul Trattato costituzionale. È necessario portare avanti un'azione complementare a quella degli Stati membri e inviare ai cittadini un segnale forte e positivo dall'Europa.

3.4.4 Per parte sua, il Comitato s'impegna a trasmettere alla società civile europea messaggi chiari sui progressi democratici del Trattato costituzionale, specie in termini di cittadinanza e partecipazione.

Bruxelles, 28 ottobre 2004

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Il Segretario generale  
del Comitato economico e sociale europeo

Patrick VENTURINI

## PARERE DEL COMITATO DELLE REGIONI

CONST-019

Bruxelles, 22 novembre 2004

### PARERE

del Comitato delle regioni

del 17 novembre 2004

sul tema

### **Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**

---

IL COMITATO DELLE REGIONI,

**visto** il progetto di relazione della commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (PE 347.119),

**vista** la decisione del Parlamento europeo, del 14 settembre 2004, di consultarlo a norma dell'articolo 265, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea,

**visto** il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato dai capi di Stato e di governo il 29 ottobre 2004 (CIG 87/2/04 REV 2, CIG 87/04 ADD 1 REV 1 e ADD 2 REV 2),

**viste** le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, ed in particolare la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea,

**viste** le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004,

**visti** il proprio parere sulle proposte del CdR per la Conferenza intergovernativa (CdR 169/2003 fin<sup>1</sup>), la propria risoluzione sul tema "Le raccomandazioni della Convenzione europea" (CdR 198/2003 fin<sup>2</sup>), la propria risoluzione sui risultati della CIG (CdR 22/2004 fin<sup>3</sup>) e la propria dichiarazione in merito al processo costituzionale dell'Unione (CdR 77/2004),

**visto** il proprio parere sul tema "La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione europea e del CdR ai Consigli informali" (CdR 431/2000 fin<sup>4</sup>),

---

<sup>1</sup> GU C 23 del 27.1.2004, pag. 1.

<sup>2</sup> GU C 256 del 24.10.2003, pag. 62.

<sup>3</sup> GU C 109 del 30.4.2004, pag. 52.

<sup>4</sup> GU C 107 del 3.5.2002, pag. 5.

**visto** il proprio progetto di parere (CdR 354/2003 riv. 1) adottato il 21 settembre 2004 dalla commissione Affari costituzionali e *governance* europea (relatori: Franz SCHAUSBERGER, rappresentante del Land di Salisburgo presso il Comitato delle regioni (AT/PPE) e Lord TOPE, Greater London Authority (città metropolitana di Londra) (UK/ELDR)),

**considerando quanto segue:**

- 1) Lo spirito della dichiarazione di Laeken e l'impegno assunto dai capi di Stato e di governo erano tesi a dotare l'Unione europea di un fondamento costituzionale che, garantendo una maggiore democrazia, legittimità, trasparenza ed efficienza, permettesse all'Unione di raccogliere la sfida democratica posta dall'Europa allargata.
- 2) Il Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea dà atto che l'Unione è passata a un sistema di *governance* articolato in molti livelli, e che, di conseguenza, occorre rafforzare il ruolo delle sfere di governo locale e regionale e salvaguardarne in modo più adeguato le competenze.
- 3) Il Trattato costituzionale rappresenta una base costituzionale per applicare e garantire il principio di sussidiarietà, salvaguardando al tempo stesso le prerogative degli Stati membri e degli enti locali e regionali e tenendo conto dell'impatto che la legislazione comunitaria ha sugli enti regionali e locali sotto il profilo amministrativo e finanziario.
- 4) La maggiore innovazione del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità risiede nella creazione di un nuovo meccanismo di controllo politico *ex ante*, che per la prima volta nella storia dell'integrazione europea associa al processo legislativo europeo i parlamenti nazionali, e se del caso i parlamenti regionali con poteri legislativi, e nel coinvolgimento del Comitato delle regioni nel processo di monitoraggio *ex post*.
- 5) È importante garantire un giusto equilibrio tra il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e l'esigenza di un'azione efficace da parte dell'Unione.
- 6) Con la consultazione da parte del Parlamento europeo si riconosce il contributo fornito dal Comitato al processo costituzionale, in particolare nella sua veste di rappresentante degli enti locali e regionali presso la Convenzione europea,

**ha adottato il seguente parere in data 17 novembre 2004, nel corso della 57a sessione plenaria.**

\*  
\* \*

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

#### (a) Processo costituzionale

1.1. **si congratula** con la presidenza irlandese per i risultati conseguiti grazie alla brillante

presidenza e conclusione dei lavori della Conferenza intergovernativa (CIG) entro i termini del proprio mandato;

- 1.2. **ricorda** i propri contributi al processo costituzionale presentati dalla delegazione degli osservatori del CdR alla Convenzione europea, nonché le azioni e le iniziative intraprese congiuntamente con associazioni europee delle regioni e degli enti locali e incentrate principalmente sul meccanismo di sussidiarietà e sulla dimensione regionale e locale presente nella Costituzione; **accoglie con favore** l'adozione, da parte della Conferenza intergovernativa, delle proposte presentate dalla Convenzione europea al riguardo;
- 1.3. **ribadisce** il proprio sostegno al processo costituzionale, in particolare per quanto riguarda la fase della Convenzione, che si è svolta all'insegna dell'apertura, della partecipazione e dell'inclusione; **rileva** che la Convenzione ha riconosciuto, ma sottovalutato, il ruolo e la collocazione degli enti locali e regionali nel processo di integrazione europea, come dimostra, in particolare, il fatto che a questo tema sia stata dedicata solo una sessione di mezza giornata; **si rammarica** che alla Convenzione non sia stato dato più tempo per discutere approfonditamente le disposizioni relative alle politiche contenute nella parte III della Costituzione, con la conseguenza che la parte III non segue sempre lo stesso sistema di competenze previsto nella parte I;
- 1.4. **si compiace** del sostegno fornito dal Parlamento europeo, nel quadro dell'elaborazione del Trattato costituzionale, per un maggior riconoscimento del ruolo politico e istituzionale degli enti locali e regionali nel processo decisionale comunitario (cfr., al riguardo, la relazione di NAPOLITANO sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea e quella di LAMASSOURE sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri).

(b) **Il Trattato**

- 1.5. **Rileva** che il Trattato rappresenta un significativo passo in avanti per l'Unione europea e prevede una serie di disposizioni necessarie a garantire una *governance* efficiente dell'Unione;
- 1.6. **ritiene** che la creazione di un legame esplicito tra il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione [artt. I-14 e I-15] e l'introduzione di una disposizione sociale orizzontale in base alla quale l'Unione, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche, deve tener conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta contro l'esclusione sociale e un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana [art. III-117] contribuiranno alla creazione di una adeguata base giuridica per promuovere il modello sociale europeo e la sostenibilità, come sancito nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e negli obiettivi dell'Unione europea [art. I-3, par. 3];
- 1.7. **si compiace** che il testo della Carta dei diritti fondamentali sia stato inserito nel Trattato; ciò offrirà ai cittadini una maggiore chiarezza e sicurezza circa i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e garantirà un'Europa più giusta e più sociale;



- 1.8. **si rammarica** che in diversi ambiti sia stato mantenuto il veto nazionale: ritiene infatti che esso rappresenti un ostacolo ingiustificato ad un processo decisionale efficiente;
- 1.9. **accoglie comunque con favore** la disposizione che prevede l'unanimità del Consiglio per la conclusione di accordi internazionali nel settore degli scambi dei servizi culturali e audiovisivi, e di quelli nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità [art. III-315];
- 1.10. **accoglie favorevolmente** le disposizioni relative all'applicazione di procedure legislative ordinarie per la parte III della Costituzione [art. IV-445];
- 1.11. **ritiene** che il Trattato fornisca una definizione ed una distribuzione dei poteri all'interno dell'Unione più chiare, una semplificazione del suo strumentario ed un rafforzamento della legittimità democratica, della trasparenza dei processi decisionali e dell'efficienza delle sue istituzioni, oltre a dotare l'Unione della flessibilità necessaria per muoversi in nuove direzioni.
- (c) **La sussidiarietà ed il ruolo dei livelli di governo infranazionale**
- 1.12. **Plaude** alla nuova definizione del principio di sussidiarietà e al coinvolgimento del Comitato delle regioni nel processo di monitoraggio *ex-post* della sua applicazione [Prot. *suss.*, art. 8]; **si compiace** altresì di ricevere la relazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo I-11 della Costituzione (sussidiarietà e proporzionalità) insieme alle altre istituzioni e ai parlamenti nazionali degli Stati membri [Prot. *suss.*, art. 9]; **lamenta** tuttavia che le disposizioni che disciplinano il principio di proporzionalità siano meno esaurienti rispetto a quelle riguardanti la sussidiarietà;
- 1.13. **accoglie con favore** il riferimento al sistema delle autonomie locali e regionali [art. I-5 e parte II-preambolo], il riconoscimento dell'importanza della democrazia di prossimità nell'Unione [art. I-46, par. 3] ed il ruolo delle associazioni rappresentative nella vita democratica dell'Unione [art. I-47, par. 2]; **si rammarica** tuttavia per il mancato riferimento al CdR nel Titolo VI ("La vita democratica dell'Unione") in relazione al principio della democrazia rappresentativa [art. I-46], considerando che i propri membri rappresentano il principio democratico di prossimità in seno all'Unione;
- 1.14. **ritiene** che il pieno riconoscimento della dimensione locale e regionale nella nuova architettura dell'UE servirà a rafforzare al tempo stesso l'efficacia dell'Unione e i suoi legami con i cittadini: l'integrazione europea dovrebbe comportare un processo decisionale di tipo politico che tenga conto del punto di vista degli enti locali e regionali. Sono infatti questi ultimi i livelli di governo incaricati di recepire ed attuare una vasta parte della legislazione e delle politiche europee e, come tali, sono maggiormente vicini al cittadino. Di conseguenza essi possono contribuire in modo sostanziale alla qualità della legislazione europea [art. I-5]. **Constata** però che la consultazione non può sostituire la responsabilità e la responsabilizzazione degli enti regionali e locali nel quadro delle rispettive competenze, che devono comunque essere rispettate. Occorre dar loro la possibilità di dimostrare la propria capacità di conseguire in modo adeguato gli obiettivi dell'azione prevista, conformemente alle disposizioni dei rispettivi Stati membri;

- 1.15. **si compiace** delle disposizioni in base alle quali l'Unione è tenuta a rispettare le identità nazionali degli Stati membri e le loro strutture fondamentali, ivi compreso il diritto all'autonomia regionale e locale, e le funzioni essenziali dello Stato [art. I-5], in particolare quelle di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale; questa può essere infatti la soluzione per garantire le competenze e la responsabilità degli enti locali e regionali democraticamente legittimati;
- 1.16. **accoglie favorevolmente** le disposizioni in base alle quali il Trattato garantisce il diritto dei ministri regionali di partecipare alle riunioni del Consiglio a nome dello Stato membro di appartenenza, come confermato dall'articolo 203 del Trattato CE e dall'articolo I-23, paragrafo 2, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; **sollecita** gli Stati membri a creare al loro interno strutture e meccanismi atti a coinvolgere, nella formulazione delle loro politiche europee, le regioni e gli enti locali e a tutelare la partecipazione del livello regionale anche nel nuovo regime delle formazioni del Consiglio per quanto concerne i settori di sua competenza;
- 1.17. **accoglie con favore** il requisito della piena consultazione nella fase prelegislativa; gli enti locali e regionali potranno partecipare pienamente al processo decisionale europeo, di cui avranno il compito di tradurre nella pratica i risultati, solo se informati a dovere dei processi in corso e se adeguatamente consultati a monte. Si tratta di un processo bidirezionale in cui la consultazione può consentire alla Commissione di essere meglio informata sulla dimensione locale e regionale e, quindi, di legiferare meglio [Prot. suss., art. 2];
- 1.18. **esorta** ad avviare un vero dialogo e ad estenderlo anche a settori chiave sin dall'inizio del mandato della nuova Commissione;
- 1.19. **sollecita** un miglioramento della consultazione diretta negli Stati membri, tra i parlamenti nazionali e i governi locali e regionali incaricati di recepire e/o attuare la legislazione dell'Unione;
- 1.20. **accoglie con favore** le disposizioni del Trattato in virtù delle quali la Commissione è tenuta a considerare preventivamente le ripercussioni finanziarie ed amministrative delle sue proposte legislative e **ritiene** che ciò debba comprendere anche una valutazione delle ricadute per gli enti locali e regionali, poiché sono spesso questi ultimi i destinatari e i responsabili dell'attuazione delle nuove iniziative dell'UE; **invita** inoltre il Parlamento europeo a prestare pari attenzione alle ricadute dei suoi emendamenti legislativi [Prot. suss., art. 4];
- 1.21. **riconosce** il valore e la portata del dibattito intervenuto in occasione del convegno sul tema della sussidiarietà che il CdR ha tenuto a Berlino il 27 maggio 2004; **osserva** che un prossimo parere del CdR esaminerà più a fondo i temi dell'applicazione e della valutazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

(d) **Politiche**

- 1.22. **Plaude** all'introduzione della coesione territoriale tra gli obiettivi dell'Unione, così come all'inclusione delle diverse tipologie di regioni caratterizzate da particolari difficoltà tra

quelle a cui si presterà una particolare attenzione; **si rammarica** tuttavia che il Trattato non accenni alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e non preveda né disposizioni giuridiche chiare né un quadro di sostegno finanziario per i gemellaggi fra città o altre forme analoghe di cooperazione [artt. III-220-224]. L'Europa vanta una lunga tradizione di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, che costituisce uno dei fondamenti socio-culturali dell'integrazione europea ed il cui significato è ancora più rilevante nel contesto della nuova politica di vicinato. È dunque indispensabile una base giuridica per dotare l'Unione dei mezzi necessari a realizzare tali forme di cooperazione;

- 1.23. **accoglie con favore** le disposizioni del Trattato che consentono agli Stati membri - e alle diverse sfere di competenza previste al loro interno - di fornire, affidare a terzi e finanziare i servizi di interesse economico generale;
- 1.24. **plaudefice** al riconoscimento della diversità culturale e linguistica, poiché contribuisce a preservare e promuovere il retaggio culturale locale e regionale contro il rischio di un'omologazione della cultura europea [artt. I-3 e III-280];
- 1.25. **prende atto** dell'introduzione di azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento a livello europeo nei settori dello sport [art. III-282], del turismo [art. III-281] e della protezione civile [art. III-284], settori in cui gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante, ed **invita** la Commissione a fare diffusamente uso delle leggi quadro europee;
- 1.26. **ritiene** che il conferimento di competenze all'Unione europea nel settore degli scambi dei servizi nel campo della cultura, dell'istruzione, della sanità e nell'ambito sociale richieda uno stretto monitoraggio per verificarne la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; **raccomanda** inoltre che la Commissione ricorra diffusamente all'uso di leggi quadro europee che consentano agli enti nazionali, regionali e locali di scegliere le forme e i metodi per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

(e) **Comitato delle regioni**

- 1.27. **Lamenta** il fatto che la CIG non abbia rafforzato lo status istituzionale del Comitato delle regioni. Non ha infatti definito con precisione i settori in cui la sua consultazione è obbligatoria nel quadro dell'architettura costituzionale europea, né rafforzato il suo ruolo consultivo, per esempio in settori di competenza condivisa, per le misure di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e nell'ambito di azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento;
- 1.28. **accoglie con favore** le disposizioni che conferiscono al Comitato delle regioni il diritto di adire la Corte di giustizia per salvaguardare le proprie prerogative e per violazione del principio di sussidiarietà [art. III-365]; **deplora** tuttavia che la Conferenza intergovernativa non abbia riconosciuto tale diritto anche alle regioni con poteri legislativi, per tutelare questa loro prerogativa;
- 1.29. **si compiace** per la conferma dell'estensione del proprio mandato a 5 anni, che potrebbero presto coincidere con il mandato del Parlamento e della Commissione [art. III-386].

## 2. **Raccomandazioni del Comitato delle regioni**

### **Il Comitato delle regioni**

#### **(a) Ratifica del Trattato**

- 2.1. **invita** il Parlamento europeo ad approvare il Trattato costituzionale e accoglie con favore l'iniziativa della sua commissione per gli affari costituzionali di consultare il Comitato in merito al suo parere sul progetto di Trattato costituzionale;
- 2.2. **condivide** la valutazione del Parlamento europeo circa gli innegabili progressi compiuti sul piano democratico con il Trattato costituzionale;
- 2.3. **invita** i parlamenti nazionali, e se del caso regionali, degli Stati membri a ratificare il Trattato costituzionale;
- 2.4. **appoggia** gli sforzi politici compiuti dal Parlamento europeo per consolidare il processo costituzionale sottolineando i meriti della Costituzione, e condivide in particolare le proposte della commissione per lo sviluppo regionale;
- 2.5. **esorta** a concludere un accordo interistituzionale al fine di elaborare una strategia comune di comunicazione per divulgare e illustrare il Trattato costituzionale ai cittadini, specie in vista della sua imminente ratifica;
- 2.6. **si impegna** a partecipare alla suddetta strategia e a promuovere la comprensione e l'accettazione del Trattato da parte dei cittadini, esortando i propri membri, le autorità e gli enti che essi rappresentano a fare lo stesso;
- 2.7. **accoglie** con favore l'iniziativa "Mille dibattiti per l'Europa" e conferma la sua volontà di partecipare attivamente alla campagna di sensibilizzazione dei cittadini europei mediante la sua rete di enti locali e regionali; **esorta** inoltre i membri del Parlamento europeo e i rappresentanti eletti a livello locale e regionale a compiere uno sforzo comune per promuovere la futura Costituzione europea e a contribuire congiuntamente al dibattito politico e democratico che accompagnerà il processo di ratifica.

#### **(b) Attuazione del Trattato**

- 2.8. **Si aspetta** che l'entrata in vigore del Trattato costituzionale apporti un vero e proprio valore aggiunto alla vita democratica e all'attività dell'Unione;
- 2.9. **si impegna** a valutare i nuovi diritti e gli obblighi conferiti al Comitato, ad intraprendere i necessari preparativi e ad avviare la riorganizzazione interna per far fronte alle maggiori responsabilità in modo effettivo ed efficace;
- 2.10. **richiama l'attenzione** del Parlamento europeo su varie conseguenze che avrà il Trattato costituzionale e lo esorta ad appoggiare il Comitato delle regioni, soprattutto per quanto

riguarda:

- la partecipazione qualitativa del Comitato alla vita politica dell'Unione e al processo decisionale comunitario,
- un'applicazione effettiva e adeguata delle disposizioni del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sia nel quadro del processo di consultazione politica *ex ante* sia a livello di controllo giurisdizionale *ex post*,
- il rispetto delle competenze degli enti locali e regionali, in conformità con la nuova definizione del principio di sussidiarietà e con la nuova ripartizione delle competenze nell'Unione europea,
- il riconoscimento della coesione territoriale quale nuovo obiettivo dell'Unione e il rispetto degli impegni formulati nel nuovo Protocollo sulla coesione economica, sociale e territoriale,
- la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in quanto fattore di integrazione nell'Unione europea, nonostante la mancanza di una base giuridica, soprattutto per quanto riguarda gli ambiziosi obiettivi dell'Unione in materia di politica di vicinato,
- il rispetto della diversità culturale e linguistica sancita come nuovo obiettivo comunitario;

- 2.11. **sollecita** il Parlamento europeo ad avvalersi maggiormente della possibilità di consultare il CdR prevista dal Trattato costituzionale [art. III-388], al fine di migliorare la comprensione della dimensione locale e regionale;
- 2.12. **chiede** che, nei casi in cui il Trattato costituzionale prevede la consultazione obbligatoria del Comitato, l'istituzione che ha proceduto a tale consultazione sia tenuta a fornire una giustificazione qualora decida di non dar seguito alle raccomandazioni formulate dal Comitato;
- 2.13. **chiede** di essere associato nella difesa del principio di sussidiarietà insieme ai parlamenti nazionali nel periodo delle sei settimane di preavviso e di avere il diritto, qualora una proposta non soddisfi il principio di sussidiarietà, di elaborare un parere motivato di cui si deve tener conto [*Prot. suss., art. 6*];
- 2.14. **invita** i parlamenti nazionali ad instaurare un dialogo costante e costruttivo con i rappresentanti dei livelli locale e regionale, che conoscono bene le diverse realtà e devono pertanto avere delle responsabilità in materia di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- 2.15. **invita** i governi e i parlamenti nazionali ad introdurre lo spirito e la filosofia del "dialogo sistematico" dell'UE nelle pratiche di governo nazionale, laddove esse non esistano ancora, coinvolgendo i rappresentanti dei governi regionali e locali nell'esame delle proposte

legislative;

- 2.16. **invita** la Commissione europea a riferire al Comitato delle regioni in merito all'applicazione dell'articolo I-10 ("Cittadinanza dell'Unione"), in particolare poiché quest'ultimo disciplina il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni comunali [*art. III-129*];
- 2.17. considerato che non è stata accolta la proposta di rafforzare l'attuale ruolo consultivo del Comitato delle regioni mediante una disposizione trasversale che preveda l'obbligo di consultare il Comitato nei settori di competenza condivisa, in merito alle misure di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e nei settori in cui vi è un'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento, **invita** la Commissione europea a consultarlo su tutte le iniziative nei settori in cui vi è una chiara dimensione o competenza locale o regionale e per i quali il Trattato non prevede l'obbligo di consultazione. Fra questi settori figurano tra l'altro le disposizioni sulla definizione dei principi e delle condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano ai servizi di interesse economico generale di assolvere i propri compiti [*art. III-122*], la liberalizzazione dei servizi [*art. III-147*], l'armonizzazione della legislazione relativa alle imposte indirette [*art. III-171*], il ravvicinamento delle disposizioni legislative nel settore del mercato interno [*artt. III-172 e III-173*], gli aiuti di Stato [*artt. III-167, III-168 e III-169*], l'agricoltura, le politiche di sviluppo rurale e della pesca [*art. III-231*], la ricerca e lo sviluppo tecnologico [*artt. III-251, III-252 e III-253*], il turismo [*art. III-281*] e la protezione civile [*art. III-284*];
- 2.18. **invita** la Commissione europea a consultare il Comitato delle regioni in merito ad eventuali modifiche della sua composizione ogniqualvolta essa prepari una proposta di decisione del Consiglio al riguardo [*artt. I-32 e III-386*].

(c) **Revisione del Trattato e delle sue disposizioni**

- 2.19. **Ritiene** necessario, ai fini di un ulteriore sviluppo dell'UE, conservare un processo di revisione per decidere quali compiti possono essere svolti congiuntamente da un'Unione considerevolmente allargata;
- 2.20. **conferma** la propria volontà di partecipare attivamente e compiutamente alle future revisioni della Costituzione e propone che gli Stati membri includano dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali nelle proprie delegazioni presso le conferenze intergovernative [*CdR 198/2003, punto 3.7*] incaricate di revisioni dei Trattati aventi ripercussioni a livello infranazionale, nonché nelle delegazioni che invieranno ad eventuali convenzioni future.

(d) **Osservazioni conclusive**

2.21. **Incarica** il proprio Presidente di trasmettere il presente parere al Consiglio dell'Unione europea, al Parlamento europeo e alla Commissione europea.

Bruxelles, 17 novembre 2004

Il Presidente  
del Comitato delle regioni

Peter STRAUB

Il Segretario generale  
del Comitato delle regioni

Gerhard STAHL

---

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa				
<b>Numero di procedura</b>	2004/2129(INI)				
<b>Base regolamentare</b>	art. 45				
<b>Commissione competente per il merito</b> Annuncio in Aula dell'autorizzazione	AFCO 16.9.2004				
<b>Commissione(i) competente(i) per parere</b> Annuncio in Aula	Tutte 16.9.2004				
<b>Pareri non espressi</b> Decisione	ECON 21.9.2004	IMCO 28.9.2004	TRAN 7.10.2004	CULT 13.9.2004	FEMM 22.9.2004
<b>Cooperazione rafforzata</b> Annuncio in Aula					
<b>Proposta(e) di risoluzione inclusa(e) nella relazione</b>					
<b>Relatore(i)</b> Nomina	Richard Corbett 27.7.2004		Íñigo Méndez de Vigo		
<b>Relatore(i) sostituito(i)</b>					
<b>Esame in commissione</b>	26.7.2004 25.10.2004	1.9.2004 16.11.2004	29.9.2004 25.11.2004	5.10.2004 29.11.2004	
<b>Approvazione</b>	30.11.2004				
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 20 contrari: 3 astensioni: 3				
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	James Hugh Allister, Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Panayiotis Demetriou, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Bronislaw Geremek, Genowefa Grabowska, Ignasi Guardans Cambó, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Borut Pahor, Rihards Pīks, Sérgio Sousa Pinto, Alexander Stubb, Johannes Voggenhuber				
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Mercedes Bresso, Ashley Mote, Gérard Onesta, Georgios Papastamkos, Reinhard Rack, Joachim Wuermeling				
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>					
<b>Deposito – A6</b>	9.12.2004		A6-0070/2004		
<b>Osservazioni</b>	...				