

## Scheda tredici

---

### La Convenzione Europea e la Costituzione.

*(Le note che seguono sono tratte dal sito dell'Unione Europea; sono note esplicative e non hanno valore giuridico)*

#### 1. LA CONVENZIONE EUROPEA

##### 1.1 CRONISTORIA

Gli ultimi quindici anni della storia della costruzione europea sono stati caratterizzati da una serie di revisioni dei trattati europei, ognuna delle quali è stata approntata da una conferenza intergovernativa (CIG), composta dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Le due CIG, che hanno portato alla firma del trattato di Amsterdam nel 1997 e di Nizza nel 2001, non hanno permesso di fornire risposte soddisfacenti a quesiti istituzionali, ma di fondamentale importanza alla vigilia dell'allargamento. In particolare, alla conclusione del trattato di Nizza, si è imposta la necessità di attuare una riforma istituzionale che andasse al di là del semplice adattamento delle istituzioni in vista dell'allargamento.

Per questo motivo il trattato di Nizza, concluso politicamente in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000 dai capi di Stato o di governo, contemplava già nella dichiarazione sul futuro dell'Unione ad esso allegata, le rimanenti tappe da compiere per attuare la riforma istituzionale.

Tale dichiarazione prevedeva quindi l'instaurazione di un dibattito più ampio e approfondito sul futuro dell'Unione europea (UE), l'adozione di una dichiarazione in occasione del Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 che doveva precisare i temi del dibattito e il metodo adottato per la riforma, e infine, la convocazione di una nuova CIG nel 2004. D'altra parte, la dichiarazione di Nizza allegata all'atto finale della CIG 2000 suggeriva già quattro temi su cui doveva incentrarsi la riflessione istituzionale.

Durante la riunione di Laeken, tenutasi nel dicembre 2001, il Consiglio europeo ha presentato la convocazione di una Convenzione come metodo scelto per condurre a buon fine la riforma. La scelta del modello della Convenzione segna una svolta in materia di revisione dei trattati e traduce la volontà di abbandonare le riunioni a porte chiuse tra i soli responsabili dei governi. L'istituzione di tale Convenzione costituisce dunque

un'innovazione istituzionale, anche se la Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali rappresenta in un certo senso un precedente. Questa istanza di tipo del tutto nuovo aveva il compito di assicurare una preparazione della CIG successiva che fosse il più ampia e trasparente possibile grazie alla partecipazione dei principali beneficiari del dibattito: rappresentanti dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati, rappresentanti dei parlamenti nazionali, rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione europea nonché osservatori provenienti dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale europeo e parti sociali europee.

La dichiarazione di Laeken ha altresì definito il contenuto del dibattito mediante 60 domande mirate sul futuro dell'Unione articolate intorno a quattro temi:

- migliore ripartizione e definizione delle competenze;
- semplificazione degli strumenti;
- maggiore democrazia, trasparenza ed efficacia all'interno dell'Unione europea (legittimità democratica e trasparenza delle istituzioni, ruolo dei parlamenti nazionali, processo decisionale e funzionamento delle istituzioni in un'Unione allargata);
- percorso verso una Costituzione per i cittadini europei (semplificazione e riassetto dei trattati, inserimento della Carta dei diritti fondamentali ed eventuale adozione di un testo costituzionale).

La dichiarazione di Laeken prevedeva che il documento finale elaborato dalla Convenzione comprendesse «sia opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, sia raccomandazioni in caso di consenso». Inoltre, era stabilito che il presidente della Convenzione avrebbe presentato una relazione orale sullo stato di avanzamento dei lavori a ogni Consiglio europeo. Per concludere, era previsto fin d'allora che il documento finale sarebbe servito come punto di partenza per le discussioni della CIG che avrebbe preso, in fine, le decisioni definitive.

## **1.2 NASCITA DELLA CONVENZIONE**

La sessione inaugurale della Convenzione si è tenuta il 28 febbraio 2002 e i suoi lavori si sono conclusi il 18 luglio 2003 con la consegna del progetto finale di trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione da parte del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing alla Presidenza italiana.

Conformemente al mandato attribuitole dalla dichiarazione di Laeken, la Convenzione aveva il compito di avanzare delle proposte in vista della riforma istituzionale. In realtà, essa si è spinta ben oltre questo semplice prerequisito, giungendo a redigere un progetto di Costituzione, ossia una versione unica e semplificata dei vari trattati esistenti, un vero e proprio testo rifondatore.

Per condurre in porto tale progetto, la Convenzione ha riunito per l'intera durata dei suoi lavori 105 convenzionali e i loro supplenti.

Il Consiglio europeo ha designato Valéry Giscard d'Estaing come presidente della Convenzione, e Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene come vicepresidenti. Oltre a queste tre personalità, la Convenzione era composta da:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri (1 per ogni Stato membro);
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi candidati all'adesione (1 per ogni paese candidato);
- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri (2 per ogni Stato membro);
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione (2 per ogni paese candidato);
- 16 rappresentanti membri del Parlamento europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

Il Comitato economico e sociale (tre rappresentanti), il Comitato delle regioni (sei rappresentanti), le parti sociali (tre rappresentanti) e il mediatore europeo sono stati invitati a presenziare in qualità di osservatori.

I paesi candidati all'adesione hanno partecipato pienamente alle delibere senza tuttavia disporre della facoltà di opporsi ad eventuali consensi raggiunti tra Stati membri. A decorrere dalla firma del trattato di adesione, i loro osservatori sono diventati membri a tutti gli effetti.

I lavori della Convenzione si sono svolti sotto l'egida di un Præsidium composto dal presidente della Convenzione, dai vicepresidenti, da due rappresentanti del Parlamento europeo (Mendez de Vigo e Klaus Hänsch), da due rappresentanti della Commissione (Barnier e Vittorino), da due rappresentanti di parlamenti nazionali e dai rappresentanti

del governo spagnolo, danese e greco (i paesi che esercitavano la presidenza durante i lavori della Convenzione).

Il Præsidium si è riunito con cadenza regolare, generalmente due volte al mese prima di ogni sessione plenaria della Convention e una volta tra una sessione e la successiva, e ha svolto un ruolo particolare nell'elaborazione dei progetti di ordine del giorno per le sessioni plenarie nonché nella supervisione delle attività.

Infine, la Convenzione è stata coadiuvata da un segretariato incaricato in particolare della preparazione dei documenti di lavoro della Convenzione, della redazione dei documenti di riflessione e della stesura della sintesi dei dibattiti.

### **1.3 SVOLGIMENTO DEI LAVORI**

I lavori della Convenzione si sono articolati in tre fasi: una fase di ascolto, una fase di studio e una fase dedicata all'elaborazione del testo. La Convenzione si è riunita in sessioni plenarie di due o tre giorni, in ragione di una o due riunioni al mese, nei locali del Parlamento europeo a Bruxelles. Il Præsidium si è riunito negli intervalli tra le sessioni plenarie per prepararle o per redigere, durante la fase finale, gli articoli suscettibili di trovare consenso nell'ambito della Convenzione.

I lavori della Convenzione hanno preso avvio con una fase di ascolto caratterizzata da numerosi contatti con la società civile. La Convenzione ha lanciato un ampio dibattito transeuropeo a più livelli:

- un sito Internet ha organizzato la partecipazione diretta dei cittadini;
- numerose conferenze indette a livello degli Stati membri e dei paesi candidati hanno permesso di aprire un dibattito su scala nazionale;
- la presenza di osservatori del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative ha garantito la varietà dei contributi.

La Convenzione ha prestato un'attenzione del tutto particolare alla partecipazione dei giovani. È stata organizzata una convenzione dei giovani che ha permesso loro di esprimere la propria visione dell'Europa. Essa si è tenuta dal 10 al 12 luglio 2002 e ha presentato le sue proposte al Præsidium. Sono stati anche istituiti dei gruppi di contatto al fine di creare un luogo d'incontro e di dialogo con la società civile su temi quali l'ambiente, la cultura, le regioni...

La prima sessione plenaria della Convenzione è stata dedicata in particolare all'organizzazione concreta della fase di ascolto e alla determinazione del metodo di lavoro della Convenzione. In base al metodo di lavoro scelto, la Convenzione doveva raggiungere il consenso sulle proposte elaborate senza far ricorso ai voti, anche per la versione finale del testo, e questo al fine di evitare, al termine dei lavori, di consegnare al Consiglio europeo un testo contenente delle opzioni.

Una volta conclusa la fase di ascolto, i convenzionali hanno avviato una fase di lavoro che prevedeva la formulazione concreta delle loro visioni, il dibattito dei testi e degli emendamenti proposti e il graduale avvicinamento al testo finale.

Per preparare i dibattiti su determinati argomenti, la Convenzione ha deciso di istituire undici gruppi di lavoro incaricati di affrontare i seguenti argomenti:

- ruolo del principio di sussidiarietà;
- futuro della Carta europea dei diritti fondamentali;
- personalità giuridica dell'Unione;
- ruolo dei parlamenti nazionali;
- competenze complementari;
- governance economica;
- azione esterna;
- difesa;
- semplificazione delle procedure e degli strumenti;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- Europa sociale.

Questi gruppi di lavoro, le cui discussioni erano aperte a tutti i convenzionali interessati, erano incaricati di trovare consenso sulle diverse proposte e di presentare i risultati dei loro dibattiti alla Convenzione che decideva in via definitiva sui dettagli non risolti. A partire dalla seconda metà del 2002, la Convenzione è dunque entrata in una fase di studio concreto delle diverse proposte. I dibattiti condotti al suo interno dovevano permettere di determinare quali fossero i punti su cui il consenso era probabile e le proposte su cui invece i convenzionali non avrebbero raggiunto un accordo.

Nell'ottobre 2002, il presidente della Convenzione ha presentato al Consiglio europeo di Bruxelles la struttura del testo costituzionale sotto forma di bozza di progetto.

Sono proseguiti i dibattiti in merito ai vari argomenti, e soprattutto sulla riforma istituzionale e sui risultati dei gruppi di lavoro, mentre il Præsidium preparava la prima versione degli articoli della parte I del futuro trattato costituzionale.

Nel febbraio 2003, la Convenzione ha intrapreso la fase finale dei suoi lavori: redazione degli articoli, dibattito sugli emendamenti e ricerca di un compromesso. In occasione di ogni sessione plenaria, il Præsidium proponeva nuovi articoli e la Convenzione li dibatteva. Le proposte che ottenevano il consenso venivano integrate nel testo dal Præsidium. Gradualmente il progetto di trattato costituzionale prendeva forma.

In ragione del numero di emendamenti e del tempo limitato, appariva sempre più chiaro che non sarebbe stato possibile concludere i lavori della Convenzione in tempo per il Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003. La Convenzione ha così concentrato i suoi sforzi sul completamento delle parti I e II del testo e sull'elaborazione di un compromesso sulla riforma istituzionale dell'Unione. Queste due prime parti sono state presentate in versione definitiva al Consiglio europeo il 20 giugno 2003.

Restavano ancora da dibattere, durante l'ultima sessione plenaria nel luglio 2003, le parti III e IV del progetto di Costituzione. Alcune proposte di emendamenti riguardanti le politiche dell'Unione, e in particolare il voto a maggioranza qualificata, sono state ulteriormente dibattute e integrate nel testo finale, consegnato alla presidenza italiana il 18 luglio 2003 a Roma.

Dopo diciassette mesi di lavori e dibattiti, la Convenzione aveva ultimato il suo compito e proponeva ai cittadini europei un progetto di trattato che istituiva una **Costituzione per l'Europa**.

#### **1.4 STRUTTURA DEL PROGETTO**

La Convenzione ha raggiunto il consenso in merito a un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Si tratta di un documento unico e senza opzioni. Questo progetto finale sostituisce, con un solo nuovo trattato costituzionale, i trattati accumulati nell'arco di 50 anni.

Il progetto di trattato costituzionale è suddiviso in quattro grandi parti. Dopo un preambolo a carattere costituzionale, che ricorda la storia e le eredità dell'Europa nonché la

sua volontà di superare le divisioni interne, la parte I è dedicata ai principi, obiettivi e disposizioni istituzionali che disciplinano la nuova Unione europea. Divisa in nove titoli, la parte I comprende:

- le definizioni e gli obiettivi dell'Unione;
- i diritti fondamentale e la cittadinanza dell'Unione;
- le competenze dell'Unione;
- le istituzioni dell'Unione;
- l'esercizio delle competenze dell'Unione;
- la vita democratica dell'Unione;
- le finanze dell'Unione;
- l'Unione e l'ambiente circostante;
- l'appartenenza all'Unione.

La parte II del progetto costituzionale riprende la Carta europea dei diritti fondamentali. Questa parte si compone di sette titoli preceduti da un preambolo:

- dignità;
- libertà;
- uguaglianza;
- solidarietà;
- cittadinanza;
- giustizia;
- disposizioni generali.

La parte III include le disposizioni relative alle politiche e al funzionamento dell'Unione. Qui sono definite le politiche interne ed esterne dell'Unione, ad esempio le disposizioni relative al mercato interno, all'Unione economica e monetaria, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nonché alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e le disposizioni relative al funzionamento delle istituzioni. Anche questa terza parte comprende sette titoli:

- clausole di applicazione generale;
- non discriminazione e cittadinanza;
- politiche e azioni interne;

- associazione dei paesi e territori d'oltremare;
- azione esterna dell'Unione;
- funzionamento dell'Unione;
- disposizioni comuni.

La parte IV riunisce le disposizioni generali e finali del progetto costituzionale, e precisamente l'entrata in vigore, la procedura di revisione della Costituzione e l'abrogazione dei precedenti trattati.

La Convenzione propone di allegare cinque protocolli e tre dichiarazioni al trattato che istituisce la Costituzione, ossia:

- il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
- il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- il protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri (inclusa la dichiarazione riguardante la Romania e la Bulgaria);
- il protocollo sul Gruppo euro;
- il protocollo che modifica il trattato Euratom;
- la dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna;
- la dichiarazione da iscrivere nell'atto finale di firma del trattato che istituisce la Costituzione.

## **1.5 REALIZZAZIONI**

Per fini di chiarezza, le principali novità introdotte dal progetto di trattato costituzionale sono state riunite in quattro capitoli, come sintetizzato a seguire.

### **1.5.1 Principi fondatori dell'Unione**

- Consacrazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione nonché dei diritti dei cittadini europei grazie all'inclusione della Carta europea dei diritti fondamentali nella Costituzione.
- Attribuzione di una personalità giuridica unica all'Unione (fusione della Comunità europea con l'Unione europea).

- Definizione chiara e stabile delle competenze (competenze esclusive, concorrenti e azione di sostegno) e della loro ripartizione tra gli Stati membri e l'Unione.
- Introduzione di una clausola di ritiro volontario che, per la prima volta, attribuisce a uno Stato membro la facoltà di ritirarsi dall'Unione.
- Semplificazione degli strumenti di azione dell'Unione, il cui numero viene portato da 15 a 6 e semplificazione della terminologia: i regolamenti e le direttive diventano leggi europee e leggi quadro europee.
- Definizione per la prima volta dei fondamenti democratici dell'Unione e, tra questi, della democrazia partecipativa, nonché instaurazione di un vero e proprio diritto di iniziativa popolare.

### **1.5.2. Istituzioni**

- Nuova ripartizione dei seggi al Parlamento europeo secondo un sistema regressivamente proporzionale.
- Istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo che sarà presieduto da un presidente eletto per un periodo di due anni e mezzo, con conseguente abolizione delle presidenze a rotazione dell'Unione.
- Riforma del Consiglio dei ministri che siederà in veste di Consiglio legislativo quando dovrà deliberare in merito ad atti giuridici.
- Istituzione di una Commissione di dimensione ridotta, comprendente un collegio di quindici membri e commissari senza diritto di voto, con un sistema di rotazione paritaria tra questi due gruppi.
- Elezione del presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.
- Nomina di un ministro degli affari esteri che riunisce le funzioni di commissario alle relazioni esterne e di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune affiancato al Consiglio.

### **1.5.3. Procedure decisionali**

- Definizione di un nuovo sistema di maggioranza qualificata, raggiunta con la maggioranza degli Stati membri che rappresentano i tre quinti della popolazione.
- Estensione della maggioranza qualificata al Consiglio dei ministri per una ventina di basi giuridiche relative alle politiche e alle azioni interne dell'Unione.
- Creazione di clausole passerella che permettono di estendere ulteriormente il voto a maggioranza qualificata sulla base di una procedura facilitata
- L'adozione delle leggi e delle leggi quadro europee tramite voto congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio diventa la regola generale (procedura legislativa ordinaria).

### **1.5.4 Politiche dell'Unione**

- Miglioramento del coordinamento economico tra i paesi che hanno adottato l'euro e riconoscimento del ruolo informale del Gruppo euro.
- Soppressione della struttura a pilastri: il secondo (politica estera e di sicurezza comune) e il terzo (giustizia e affari interni) pilastro precedentemente regolati dal metodo intergovernativo, sono ora 'comunitarizzati'.
- Rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune mediante l'istituzione di un ministro europeo degli affari esteri e progressiva definizione di una politica di difesa comune grazie alla creazione di un'Agenzia europea per gli armamenti e alla possibilità di cooperazioni rafforzate.
- Creazione di un vero e proprio spazio di libertà, sicurezza e giustizia tramite la prevista attuazione di politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere, il potenziamento delle azioni di Europol e Eurojust e l'apertura verso una Procura europea.

## **1.6. LE TAPPE SUCCESSIVE**

Il testo presentato dalla Convenzione è un progetto che deve fungere da base per il lavoro della CIG, la sola che possa adottare decisioni definitive relativamente al contenuto del futuro trattato che istituirà una Costituzione per l'Unione.

La CIG ha aperto i lavori il 4 ottobre 2003 durante una sessione dei capi di Stato o di governo tenutasi a Roma. Essa si svolge al massimo livello in quanto solo i ministri de-

gli affari esteri e i capi di Stato o di governo discutono in merito alle proposte della Convenzione. Il presidente della Convenzione non partecipa alla CIG, mentre vi presentano gli osservatori del Parlamento europeo.

Per oltre due mesi, i ministri degli affari esteri e i capi di Stato o di governo si sono riuniti regolarmente per cercare di giungere a un compromesso. In occasione delle prime riunioni e prese di posizione regnava una certa preoccupazione, poiché alcuni paesi rivendicavano il diritto di riaprire il dibattito sugli aspetti che erano stati oggetto di consenso nell'ambito della Convenzione. Se il dibattito fosse stato riaperto, si sarebbe rischiato di vedere ogni governo cercare di far valere le proprie rivendicazioni nazionali e di favorire la pratica del sistema di concessioni reciproche che aveva arrecato grave danno alla precedente CIG.

Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003, non è stato possibile giungere a un accordo globale sulla Costituzione. Di fatto, gli Stati non sono riusciti ad accordarsi su due questioni fondamentali, ossia le future modalità del voto maggioritario nell'ambito del Consiglio e la composizione della Commissione.

La conferenza intergovernativa ha dunque demandato alla presidenza irlandese la prosecuzione delle consultazioni, in merito alle quali essa dovrà fare rapporto in occasione del Consiglio europeo del marzo 2004. Il Consiglio europeo ha dichiarato che si dovrebbe raggiungere un accordo sul trattato costituzionale in occasione del Consiglio europeo di giugno al massimo.

## **2. SINTESI DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.**

Una delle maggiori evoluzioni europee degli ultimi anni è stata la decisione di affidare la preparazione di una Costituzione per l'Europa ad una convenzione, che ha riunito i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei governi nazionali e della Commissione europea che hanno discusso in totale trasparenza del futuro dell'Unione.

I lavori della convenzione sono giunti ad un risultato insperato. La conferenza intergovernativa (CIG) chiamata ad adottare la decisione definitiva ha seguito in grandissima parte la convenzione europea.

In definitiva, sebbene la conferenza intergovernativa abbia apportato un numero relativamente importante di modifiche testuali, la differenza reale si limita in gran parte ad una minore ambizione per quanto riguarda l'ambito di applicazione della maggioranza qualificata.

### **Quali sono gli elementi essenziali della Costituzione europea?**

#### ***L'Unione avrà un fondamento unico, la Costituzione.***

L'Europa si è fatta a tappe successive.

La costruzione europea, segnata dai diversi trattati conclusi nel corso degli anni, è diventata oggi un insieme poco leggibile.

D'ora in poi, l'Unione europea sostituirà "la Comunità europea" e "l'Unione europea" attuali;

i tre "pilastri" saranno fusi, anche se verranno mantenute procedure particolari nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa;

il trattato CE e il trattato UE, nonché tutti i trattati che li hanno modificati e completati, saranno sostituiti dal "trattato che adotta una Costituzione per l'Europa".

L'inclusione nel testo della Carta dei diritti fondamentali e la chiara affermazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione e dei principi di base che disciplinano le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri ci permettono di chiamare questo testo di base la nostra "Costituzione".

La Costituzione enuncia inoltre più chiaramente la ripartizione delle competenze e procede ad una semplificazione degli strumenti e delle procedure.

D'ora in poi, una legge europea sarà chiamata tale.

Giuridicamente, tuttavia, la Costituzione resta un trattato. Di conseguenza essa entrerà in vigore soltanto dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, il che richiederà in molti dei nostri paesi una consultazione popolare. Va fatto osservare che ogni ulteriore modifica della Costituzione richiederà nuovamente l'accordo unanime e, come regola generale, la ratifica di tutti gli Stati membri. Tuttavia, per alcune modifiche, ad esempio per estendere l'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata, sarà sufficiente l'accordo unanime in seno al Consiglio europeo. La Costituzione permette anche di instaurare cooperazioni rafforzate o una cooperazione strutturata in materia di difesa.

### ***Un quadro istituzionale rinnovato***

L'attenzione riservata alle divergenze di opinioni tra gli Stati membri, in particolare sulla definizione della maggioranza qualificata e sulla composizione della Commissione, ha in qualche modo occultato il fatto che la CIG ha in grandissima parte confermato l'opera di rinnovamento e di chiarimento del quadro istituzionale realizzata dalla convenzione.

Infatti, la Costituzione chiarisce il ruolo rispettivo del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In particolare, essa riconosce i vari compiti della Commissione, ivi compreso il suo quasi monopolio dell'iniziativa legislativa e la funzione esecutiva e di rappresentanza esterna, tranne che nel settore della politica estera e di sicurezza comune. La Costituzione consacra il principio della programmazione interistituzionale, su iniziativa della Commissione. Estende in misura sostanziale l'ambito di applicazione della procedura di codecisione che, significativamente, d'ora in poi sarà chiamata procedura legislativa (95% delle leggi europee saranno adottate congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio).

La più grande innovazione istituzionale è la creazione della funzione di ministro degli affari esteri dell'Unione, responsabile dell'iniziativa e della rappresentanza dell'Unione sulla scena internazionale, funzione in cui confluiranno le funzioni attualmente svolte dall'alto rappresentante della politica estera e di sicurezza comune e dal commissario incaricato delle relazioni esterne. Il ministro degli affari esteri sarà così allo stesso

tempo rappresentante del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune e membro a pieno titolo della Commissione, incaricato dei compiti che spettano a quest'ultima nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione; egli presiederà inoltre il Consiglio Affari esteri. L'attribuzione all'Unione della personalità giuridica unica le consente inoltre di svolgere un ruolo più visibile sulla scena internazionale.

La Costituzione eleva il Consiglio europeo al rango di istituzione, distinta del Consiglio. Il Consiglio europeo sarà presieduto da un Presidente dotato di poteri limitati, nominato per un periodo di due anni e mezzo. Sarà invece mantenuto, contrariamente quanto proposto dalla convenzione, il sistema della rotazione semestrale fra Stati membri alla presidenza delle varie formazioni del Consiglio (fatta eccezione per il Consiglio Affari esteri), ma all'interno di un "team di presidenza" composto da tre paesi. Questo sistema, basato sulla rotazione paritaria, potrà evolvere in futuro, dato che potrà essere modificato dal Consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda la composizione delle istituzioni, la CIG ha infine deciso di portare a 750 il numero massimo di seggi del Parlamento europeo. I seggi saranno attribuiti agli Stati membri in modo "regressivamente proporzionale", da un minimo di sei ad un massimo di 96 seggi.

Il numero preciso di seggi spettanti ad ogni Stato membro sarà deciso prima delle elezioni europee del 2009.

Per la Commissione, la CIG ha deciso che l'attuale composizione, un membro per ogni Stato membro, sarà mantenuta fino al 2014. A partire da quella data, la Commissione sarà composta da un numero di membri corrispondente a due terzi del numero degli Stati membri.

I membri della Commissione saranno scelti secondo un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri, già deciso dal trattato di Nizza.

Come noto, la definizione della maggioranza qualificata per l'adozione delle decisioni in sede di Consiglio è stata la questione più difficile da risolvere in seno alla CIG.

Come proposto dalla convenzione, d'ora in poi il Consiglio deciderà in base alla doppia maggioranza, degli Stati membri e dei popoli, espressione della doppia legittimità dell'Unione.

La CIG ha deciso, tuttavia, di aumentare le soglie: invece della maggioranza degli Stati membri rappresentanti il 60% della popolazione, la CIG ha deciso che la maggioranza qualificata è raggiunta quando una decisione riunisce il 55% degli Stati membri rappresentanti il 65% della popolazione.

Due elementi si aggiungono a questa definizione. In primo luogo, per evitare che, in casi estremi, a causa dell'aumento della soglia della popolazione, tre (grandi) Stati membri possano da soli bloccare una decisione del Consiglio, è previsto che un'eventuale minoranza di blocco debba essere costituita da almeno quattro Stati membri.

Inoltre, è previsto che un numero di membri del Consiglio rappresentante almeno  $\frac{3}{4}$  di una minoranza di blocco, o al livello di Stati membri o a livello della popolazione, possa chiedere che non si proceda al voto, ma che, per un periodo di tempo ragionevole, le discussioni continuino al fine di arrivare ad una base di accordo più ampia in seno al Consiglio.

***Progressi nella realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e nel settore della politica estera e di sicurezza comune***

La convenzione non ha proceduto ad un riesame di tutte le politiche dell'Unione.

Pertanto, la maggior parte delle disposizioni che disciplinano le politiche sono rimaste sostanzialmente invariate. Diversamente da quanto era avvenuto, ad esempio, con l'Atto unico o con il trattato di Maastricht, non c'è stata alcuna importante estensione delle competenze dell'Unione.

Tuttavia, la Costituzione comporta un rinnovamento significativo delle disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni, disposizioni che dovranno consentire di realizzare più facilmente, e meglio, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Infatti, d'ora in poi questi settori rientreranno nell'ambito del metodo comunitario e per grandissima parte nel campo della maggioranza qualificata, benché siano state introdotte o mantenute alcune specificità, in particolare nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia.

Le disposizioni relative alle relazioni esterne sono state riscritte; è stata però sostanzialmente mantenuta la distinzione tra la politica estera e di sicurezza comune e gli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione per quanto riguarda il ruolo rispettivo delle istituzioni e le procedure. Tuttavia, con la creazione della funzione di ministro degli affa-

ri esteri dell'Unione, che dovrebbe contribuire ad accrescere la fiducia reciproca e a sviluppare il riflesso europeo degli Stati membri, sarà certamente rafforzata l'affermazione del ruolo dell'Unione sulla scena internazionale, indipendentemente dal settore. Inoltre, la possibilità offerta in materia di difesa di rafforzare, attraverso una cooperazione strutturata, gli strumenti di cooperazione tra gli Stati membri che lo desiderano e che dispongono delle capacità necessarie rafforzerà la credibilità della politica estera dell'Unione.

Per le altre politiche – nonostante per alcune di esse, come nel settore della *governance* economica, la Commissione avesse auspicato un rafforzamento dei poteri di azione dell'Unione – le modifiche essenziali consistono in un'ulteriore estensione della maggioranza qualificata e nella quasi generalizzazione della procedura di codecisione.

Va fatto notare che, oltre ad alcune disposizioni specifiche, l'unanimità è stata mantenuta nel settore fiscale e, in parte, nei settori della politica sociale e della politica estera e di sicurezza comune. Resta da verificare se l'esistenza di "passerelle", che consentiranno di decidere, deliberando all'unanimità, che da un dato momento in poi un settore venga disciplinato con voto a maggioranza qualificata, sarà sufficiente per preservare la capacità di azione dell'Unione. Peraltro, per lo sviluppo futuro dell'Unione occorrerà tenere conto del fatto che le leggi che stabiliscono le risorse proprie e le prospettive finanziarie, al pari delle modifiche della Costituzione, saranno adottate all'unanimità.

### ***La democratizzazione e la trasparenza del sistema***

La Costituzione introduce, o conferma a livello di testo fondamentale, un numero importante di disposizioni volte a rendere le istituzioni dell'Unione più democratiche, più trasparenti, più controllabili e più vicine ai cittadini. Ad esempio, la Costituzione introduce la possibilità per i cittadini, una volta raccolto un milione di firme in un numero significativo di Stati membri, di invitare la Commissione a presentare una proposta adeguata al legislatore. I lavori del Consiglio, quando agisca come legislatore, saranno pubblici. Il ruolo del Parlamento europeo diventa più importante. I Parlamenti nazionali saranno informati di qualsiasi nuova iniziativa della Commissione e se un terzo di essi riterrà che una proposta violi il principio di sussidiarietà, la Commissione sarà tenuta a riesaminarla. Nuove disposizioni sulla democrazia partecipativa e la buona *governance*

hanno acquisito un valore costituzionale. La Carta garantirà una migliore tutela dei diritti fondamentali.

### **3. LA RATIFICA DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.**

Il 29 ottobre 2004, i capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e dei 3 paesi candidati hanno firmato il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che era stato adottato all'unanimità il 18 giugno 2004.

Il trattato potrà entrare in vigore soltanto quando sarà stato adottato da ciascuno dei paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali: si tratta della ratifica da parte degli Stati membri. Secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei vari paesi, le procedure previste dalle Costituzioni in questo senso non sono identiche e comportano l'uno o l'altro dei due tipi di meccanismi seguenti, o addirittura entrambi:

- la via «parlamentare»: il testo è approvato in seguito al voto di un testo riguardante la ratifica di un trattato internazionale dalla o dalle camere parlamentari dello Stato;
- la via «referendaria»: un referendum viene organizzato e sottoposto direttamente ai cittadini che si pronunciano a favore o contro il testo del trattato.

Queste due formule possono conoscere varianti o combinazioni a seconda dei paesi o di altre esigenze, ad esempio quando la ratifica del trattato esige, a motivo del contenuto di questo testo, un adeguamento preventivo della Costituzione nazionale.

Una volta avvenuta la ratifica, ufficialmente notificata da tutti gli Stati firmatari (deposito degli strumenti di ratifica), il trattato potrà entrare in vigore e prendere effetto in linea di massima, secondo quanto in esso stabilito, **il 1° novembre 2006**.

**SITUAZIONE DELLA RATIFICA AGGIORNATA AL MATTINO DEL 23 MAGGIO 2005**

| <i>Stato</i>           | <i>Procedura per la ratifica</i> | <i>Situazione al 23 maggio</i> |
|------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>Austria</b>         | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Belgio</b>          | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Cipro</b>           | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Danimarca</b>       | <b>Referendum</b>                |                                |
| <b>Estonia</b>         | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Finlandia</b>       | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Francia</b>         | <b>Referendum</b>                |                                |
| <b>Germania</b>        | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Grecia</b>          | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Irlanda</b>         | <b>Parlamento + referendum</b>   |                                |
| <b>Italia</b>          | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Lettonia</b>        | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Lituania</b>        | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Lussemburgo</b>     | <b>Parlamento + referendum</b>   |                                |
| <b>Malta</b>           | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Paesi Bassi</b>     | <b>Parlamento + referendum</b>   |                                |
| <b>Polonia</b>         | <b>Referendum</b>                |                                |
| <b>Portogallo</b>      | <b>Referendum</b>                |                                |
| <b>Regno Unito</b>     | <b>Parlamento + referendum</b>   |                                |
| <b>Repubblica Ceca</b> | <b>Probabile referendum</b>      |                                |
| <b>Slovacchia</b>      | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Slovenia</b>        | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |
| <b>Spagna</b>          | <b>Parlamento + referendum</b>   | <b>ratificato</b>              |
| <b>Svezia</b>          | <b>Parlamento</b>                |                                |
| <b>Ungheria</b>        | <b>Parlamento</b>                | <b>ratificato</b>              |