

CONV 229/02

CONTRIB 78

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del: Segretariato

alla: Convenzione

---

Oggetto: **Comunicazione della Commissione, trasmessa dai sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione:**  
**"Comunicazione della Commissione alla Convenzione del 22 maggio 2002: un progetto per l'Unione europea"**

---

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dai sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione, la comunicazione della Commissione ripresa in allegato, su cui i sigg. Barnier e Vitorino desiderano richiamare l'attenzione dei membri della Convenzione.

\_\_\_\_\_



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22 maggio 2002  
COM(2002) 247 def.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**UN PROGETTO PER L'UNIONE EUROPEA**

## INDICE

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | un progetto, tre compiti fondamentali .....  | 5  |
| 1.1. | L'Unione deve consolidare il suo modello di sviluppo economico e sociale .....       | 5  |
| 1.2. | L'Unione deve sviluppare il suo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ..... | 8  |
| 1.3. | L'Unione deve esercitare le responsabilità di una potenza mondiale .....             | 11 |
| 2.   | un trattato costituzionale.....  | 18 |
| 2.1. | Redigere un trattato costituzionale .....  | 18 |
| 2.2. | Chiarire il modo in cui l'Unione esercita ed attua le sue competenze .....           | 20 |
| 2.3. | Fare rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità .....               | 24 |

## UN PROGETTO PER L'UNIONE EUROPEA

La costruzione europea ha portato cinquant'anni di pace e di prosperità. La democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà essenziali sono le basi stesse di quest'unione di Stati e di popoli. L'Unione, fondata su quest'insieme di valori democratici, costituisce un polo d'attrazione innegabile, come mostra il processo d'allargamento in corso.

A Nizza, nel dicembre 2000, gli Stati membri hanno preso le decisioni necessarie per garantire l'adesione di nuovi Stati. Ma non si è discusso né del senso dell'integrazione europea, né dell'ampiezza di ciò che vogliamo fare insieme. Nel futuro prossimo, il numero degli Stati membri potrebbe quasi raddoppiare. La sfida di questo processo consiste nell'estendere ai paesi europei limitrofi le condizioni di pace, di solidarietà e di sviluppo economico di cui beneficiamo oggi, accogliendoli in un quadro istituzionale adeguato, chiave del successo del progetto europeo.

Così, la questione che dobbiamo affrontare è sapere **come** l'Unione allargata potrà adempiere ai suoi compiti fondamentali e mantenere la sua capacità decisionale e la sua coesione, affinché resti possibile l'approfondimento della costruzione europea.

I cittadini, pur mostrandosi generalmente “desiderosi di Europa”, vogliono comprendere meglio l'integrazione europea. Nei confronti dell'Unione i cittadini europei formulano domande precise. Preservare la pace e la sicurezza, lottare contro la disoccupazione, combattere tutti i crimini e traffici organizzati, contrastare la povertà, garantire alle donne pari opportunità, proteggere l'ambiente nonché la qualità e la sicurezza dei prodotti. Si aspettano dall'Unione maggiore sicurezza e stabilità all'interno e maggiore impegno sul piano internazionale. Vogliono più chiarezza, più controllo democratico, chiedono un'Unione che rispetti le identità nazionali, un'Unione che incoraggi e che protegga, una forma superiore d'organizzazione ben distante dal mito del “Superstato”.

**Con l'euro, un'ampia maggioranza di cittadini europei ha segnato con maturità e convinzione una tappa irreversibile dell'integrazione europea.** L'Unione deve prestare attenzione alle loro aspettative, mostrare di avere le capacità e la volontà necessaria per rispondere a nuove sfide.

Poiché le economie degli Stati membri non potranno consolidarsi, creare posti di lavoro e

preservare il loro equilibrio sociale senza politiche comuni forti ed un coordinamento europeo approfondito, **occorre lavorare insieme alla preparazione del futuro economico e sociale delle giovani generazioni.**

Poiché l'azione isolata di questo o quello Stato membro non permette di garantire pienamente il controllo delle frontiere né di lottare contro la criminalità internazionale, occorre **dare una risposta comune ai fenomeni migratori.** Poiché l'appartenenza all'Unione significa libertà, democrazia e rispetto dei valori fondamentali, occorre consolidare e sviluppare lo **spazio europeo di libertà e di giustizia.** E **dare finalmente tutto il suo significato alla cittadinanza europea,** che rafforza la cittadinanza nazionale senza sostituirla.

Poiché la voce isolata di questo o quello Stato membro non viene più ascoltata, **l'Unione deve esercitare le sue responsabilità di potenza mondiale;** essa deve affermarsi, con i suoi valori propri, come un **attore della mondializzazione,** portatore di un modello di sviluppo solidale e sostenibile; condurre una **politica esterna aperta al dialogo** tra le civiltà, le culture e le religioni, imperniata sulla cooperazione con i paesi situati alle sue frontiere e sulla volontà di fare convergere il Nord e il Sud.

Questi compiti sono le nostre nuove frontiere. Per adempiervi al meglio, occorre tenere conto dell'esperienza acquisita. E **rinnovare il metodo comunitario,** che ci ha permesso di costruire democraticamente e gradualmente l'integrazione, per adattarlo a queste nuove esigenze.

Ora che l'Europa esiste nella vita quotidiana dei cittadini, questi ultimi vogliono anche sapere meglio chi fa che cosa in Europa, di chi sono le responsabilità e a chi chiedere conto. Normalmente si sentono europei, ma vogliono che le loro identità siano rispettate e che i loro margini di scelta siano preservati qualora ciò sia necessario.

Occorrerà mantenere questa peculiarità in forza della quale l'Unione attua le politiche comuni più concrete e, nel contempo, adempie a taluni dei compiti essenziali degli Stati senza divenire uno Stato. La costruzione europea non obbedisce infatti ad alcun modello preesistente. Queste particolarità spiegano e condizionano il suo successo.

Ispirato dall'esperienza positiva che ha condotto all'elaborazione della *Carta dei diritti fondamentali*, il Consiglio europeo ha affidato ad una *Convenzione* la responsabilità di definire i grandi orientamenti del futuro dell'Unione. Dopo un anno di lavoro tra rappresentanti dei governi, parlamentari nazionali ed europei e membri della Commissione, provenienti da ventotto Stati europei, dopo un anno di scambi con tutti coloro che, in Europa, vogliono prendere parte ai dibattiti, **la Commissione auspica che la Convenzione presenti un testo veramente costituzionale, nel quale i cittadini europei si riconoscano e riconoscano il loro progetto comune.**

È a partire da questo progetto che occorrerà, successivamente, rinnovare il sistema istituzionale. La

Commissione desidera quindi contribuire ai lavori della Convenzione, in un primo tempo, con una riflessione sui compiti fondamentali dell'Unione e sul quadro costituzionale che deve permettere di svilupparlo.

## 1. 1. UN PROGETTO, TRE COMPITI FONDAMENTALI

**Quale progetto per l'Europa?** Le aspettative dei cittadini invitano a concentrarsi su tre questioni fondamentali: come affermare un modello di sviluppo solidale e sostenibile e costruire, attorno alla moneta unica, un polo economico e sociale organizzato e credibile? Come costruire un vero spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia? Come garantire l'efficacia della politica esterna europea, attraverso le sue componenti commerciale, diplomatica e militare, attraverso l'assistenza finanziaria e l'aiuto allo sviluppo?

### 1.1. 1.1. L'Unione deve consolidare il suo modello di sviluppo economico e sociale: prosperità e solidarietà

L'introduzione dell'euro, l'approfondimento del mercato interno, il coordinamento delle politiche economiche, il ravvicinamento delle politiche fiscali e sociali, la solidarietà tra paesi e regioni dell'Europa, l'attuazione di politiche dell'ambiente ambiziose e l'affermazione di un modello europeo di società sono sviluppi in gran parte auspicati dai cittadini, necessari all'equilibrio del progetto europeo. L'Unione deve approfondire un progetto nel quale i suoi cittadini si riconoscano e che porti loro prosperità e solidarietà e rispetto di una certa qualità della vita basata sulla tutela dell'ambiente, sull'esistenza di servizi d'interesse generale di qualità ed accessibili a tutti e su un alto livello di protezione sociale.

Per preservare questo equilibrio e l'adesione dei cittadini al progetto europeo, **l'Unione deve dunque consolidare e sviluppare la sua integrazione.**

#### *Sviluppare e rinnovare le politiche comuni*

**Le politiche comuni costituiscono le basi dell'integrazione europea.** Esse preparano l'Europa di domani per le nuove generazioni. Essenziali per realizzare il programma d'ammodernamento economico e sociale che l'Unione europea ha stabilito nella primavera del 2000 in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, esse rafforzano la coerenza dello spazio economico ed umano di cui necessita l'euro.

Primo grande successo europeo, il **mercato unico** deve essere preservato. Esso reca ai cittadini europei la prosperità, l'espansione economica, la creazione di posti di lavoro e libertà accresciute. Esso aiuta le imprese europee a diventare più competitive. Con l'allargamento, la gestione del mercato unico deve restare al centro dei compiti dell'Unione, sotto l'impulso della Commissione alla quale spetta sia elaborare le norme necessarie per preservare l'interesse comune, sia assicurare il rispetto della concorrenza. La Corte di giustizia garantisce il controllo ultimo dell'ordinamento giuridico integrato.

Le politiche comuni dovranno essere approfondite attorno a due assi: lo **sviluppo di un'economia prospera basata su una crescita notevole e sostenibile** e **l'affermazione della solidarietà necessaria per una società ed uno spazio europeo senza esclusione**.

Si citerà a esempio la **politica dell'ambiente**, che aiuta gli Stati membri a gestire collettivamente il bene comune delle generazioni a venire, tenendo presente, tanto nell'Est quanto nell'Ovest dell'Europa, la necessità di uno sviluppo sostenibile. Le politiche che incoraggiano la competitività delle economie e delle imprese europee, l'**istruzione**, la **ricerca** e l'**innovazione** per rafforzare l'Europa della conoscenza. La **politica agricola**, che deve restare una forza economica, ma anche contribuire allo sviluppo equilibrato del territorio europeo. La **coesione economica e sociale**, che fornisce agli Stati membri ed alle regioni i mezzi necessari per adattarsi alla pressione concorrenziale del mercato unico e garantire la loro crescita e la loro convergenza reale. La politica dell'**energia** e dei **trasporti**, vettore dell'integrazione economica. Le **politiche fiscali e sociali**, perché, in un mercato integrato, i soggetti economici devono confrontarsi ad armi pari. La dimensione fiscale non può più essere ignorata. Né la necessità di costituire, a livello europeo, un *acquis* sociale conforme al modo in cui generalmente funzionano le nostre democrazie in Europa, vale a dire un *acquis* fondato sulla solidarietà, sul dialogo e sul progresso economico e sociale. In caso contrario, gli adeguamenti avranno luogo a detrimento proprio del modello di società europeo e dei valori riconosciuti dalle democrazie europee.

#### *Rinnovare i metodi d'azione*

La Comunità europea ha costruito le sue solidarietà attorno alle politiche comuni. **L'Unione allargata**, con i suoi nuovi membri, **avrà bisogno di politiche comuni forti**, per i legami politici ed economici che esse creano tra gli Stati e per i notevoli vantaggi che tutta l'Unione ne trae in termini di coesione economica e sociale.

**Queste politiche devono essere rinnovate** in modo da adattare al nuovo contesto dell'Unione allargata. La loro concezione deve essere ridefinita attorno alla nozione di valore aggiunto dell'azione comunitaria. Per quanto riguarda la presa di decisioni in seno al Consiglio, **la maggioranza qualificata deve diventare l'unica norma procedurale**. Non è più concepibile, ad esempio, che l'unanimità si applichi alla dimensione fiscale e sociale del mercato interno, a maggior ragione nella prospettiva dell'allargamento, con i rischi di stallo connessi con l'aumento del numero degli Stati.

L'**esecuzione** delle politiche comuni deve essere quanto più **decentrata** possibile. La Commissione ha già preso l'iniziativa di proporre alcuni passi assai importanti in tal senso, come la creazione di una rete composta dalle autorità nazionali della concorrenza e dalla Commissione in materia di



controllo delle intese ed abuso di posizione dominante. Attualmente essa studia i mezzi per semplificare notevolmente la gestione dei fondi strutturali. È in questo contesto che la Convenzione dovrebbe esaminare le condizioni di una ripartizione di responsabilità in materia di esecuzione del bilancio quando gli Stati membri assumono l'essenziale della gestione degli stanziamenti.

Inoltre, il libro bianco sulla *governance* europea accenna a taluni orientamenti per **tenere meglio conto della diversità delle situazioni locali**, come l'attenzione prestata dalla Commissione alle esperienze regionali e locali nella fase della concezione delle politiche o, anche, i contratti tripartiti che sarebbe possibile concludere tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni o le collettività locali per l'applicazione di alcune normative comunitarie, nel rispetto dei sistemi costituzionali degli Stati membri.

#### *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*

Riconosciuto come **uno dei successi più importanti**, l'euro ha permesso di controllare l'inflazione, di ridurre i tassi d'interesse a lungo termine, di migliorare le situazioni di bilancio nazionali e di attuare politiche economiche favorevoli alla crescita e all'occupazione. **L'Unione deve avere la capacità di costruire su questo *acquis*, considerando pienamente la dimensione sociale e la sostenibilità dello sviluppo economico.**

La gestione della politica monetaria è di competenza esclusiva della Banca centrale europea. Le politiche economiche e di bilancio sono di competenza nazionale. Ora, in una zona monetaria ed economica integrata, gli eccessivi deficit di bilancio individuali e l'assenza di controllo dei tassi nazionali d'inflazione hanno un costo collettivo, sopportato da tutti gli Stati che condividono la stessa valuta. **Un coordinamento più vincolante si impone quindi perché l'economia europea sia governata correttamente** al fine di raggiungere il doppio obiettivo della stabilità macroeconomica e di un tasso elevato di crescita e d'occupazione.

Il coordinamento delle politiche economiche deve permettere di valutare insieme la situazione economica, definire gli orientamenti da seguire e sorvegliare la loro attuazione. Questo coordinamento deve essere permanente e non deve essere limitato alle circostanze eccezionali. Esso dovrebbe in tal modo garantire che le politiche strutturali promuovano gli obiettivi di crescita e di creazione di posti di lavoro.

Le politiche economiche e di bilancio nazionali devono rispettare una cornice comunitaria, definita dal trattato e da una legislazione specifica. Due strumenti garantiscono oggi il coordinamento delle politiche economiche, gli *indirizzi di massima di politica economica* e il *patto di stabilità e di crescita*, che hanno svolto la loro funzione in modo soddisfacente nel corso dei primi anni dell'unione economica e monetaria. L'esperienza mostra tuttavia che **il coordinamento**

**condurrebbe a risultati migliori se venisse rafforzato.**

Inoltre, il **prossimo allargamento** cambierà radicalmente i parametri del funzionamento degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche. Tenuto conto del numero dei suoi membri e della diversità delle loro economie, **l'Unione allargata dovrà affrontare questa nuova situazione con capacità rafforzate.** Alcuni adattamenti dipendono da un cambiamento delle prassi e dei metodi di lavoro, altri presuppongono una modifica del trattato.

Ai sensi del trattato, il coordinamento delle politiche economiche fa parte delle politiche comuni. Come per altre politiche perseguite in comune, è essenziale che al centro del sistema vi sia un organismo, incaricato di individuare l'interesse generale e di garantire la coerenza delle disposizioni adottate dagli Stati, che disponga dei mezzi per fare prevalere una visione globale ed accrescere la credibilità e l'unità del sistema di fronte alle minacce che possono pesare su tutta la zona euro. Questa funzione spetta naturalmente alla Commissione, **il cui ruolo deve essere rafforzato.**

Così, **gli strumenti di coordinamento delle politiche economiche**, in particolare gli indirizzi di massima di politica economica ed i pareri sui programmi di stabilità e di convergenza, **dovrebbero essere elaborati a partire da proposte della Commissione**, invece che da semplici raccomandazioni da cui il Consiglio può discostarsi a maggioranza qualificata. Se le politiche economiche seguite da uno Stato membro si allontanano dagli indirizzi di massima accettati o minacciano il funzionamento regolare dell'unione economica e monetaria, il ruolo della Commissione non può limitarsi ad indirizzare una raccomandazione al Consiglio. Quando si presentano situazioni simili, **la Commissione deve poter agire in modo efficace nel quadro previsto dal trattato:** con avvertimenti, che essa indirizzerebbe direttamente allo Stato membro interessato, e con proposte, da cui il Consiglio potrebbe discostarsi soltanto all'unanimità.

Anche **il funzionamento dell'eurogruppo deve essere rivisto.** L'importanza di tale organo, riservato ai soli Stati membri della zona euro, non ha bisogno di essere sottolineata. Ma sarebbe utile che esistesse anche un formale organo decisionale della zona euro, riservato agli Stati membri dell'euro, che funzioni come Consiglio "Ecofin-eurozona". Ciò permetterebbe alle istituzioni di svolgere interamente il loro ruolo, dall'esame delle proposte all'adozione delle decisioni.

L'equilibrio democratico del sistema dovrebbe essere esaminato. Spetta naturalmente ad ogni governo stabilire le relazioni adeguate con il suo **parlamento nazionale.** A livello europeo, il Parlamento non ha per il momento alcun ruolo formale nel coordinamento delle politiche economiche. Il rafforzamento degli strumenti di coordinamento economico deve procedere parallelamente ad un **migliore coinvolgimento del Parlamento europeo**, da definire in funzione degli strumenti considerati e tenendo conto del fatto che la gestione della politica economica non rientra nel settore legislativo. Nello stesso spirito, **la cooperazione tra il Parlamento europeo e i**

**parlamenti nazionali deve essere intensificata.**

Infine, la **rappresentanza esterna della zona euro** deve essere garantita in modo unitario presso le istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Se si vuole che l'Unione europea affronti le discussioni monetarie e finanziarie internazionali con coerenza e si esprima in modo forte e soprattutto stabile, converrebbe che a termine la zona euro venisse rappresentata dalla Commissione, in stretta concertazione con tutti gli enti interessati.

Di conseguenza, la Commissione propone:

- di portare avanti lo sviluppo delle politiche comuni;
- di rinnovare le politiche comuni, decentrarne l'attuazione e generalizzare l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata;
- di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e garantire l'unità della rappresentanza esterna della zona euro.

## **1.2 1.2. L'Unione deve sviluppare il suo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia**

A partire dal trattato di Amsterdam, la creazione di uno spazio coerente ed equilibrato di libertà, di sicurezza e di giustizia fa parte degli obiettivi dell'Unione e appare come uno dei compiti essenziali dell'Unione europea, fin da ora e nella prospettiva dell'allargamento. Quest'obiettivo, complementare rispetto ad uno spazio economico integrato e senza frontiere, contribuisce a dare pieno significato alla nozione di **cittadinanza europea**. Questa nozione, che oggi è percepita come essenzialmente politica, dovrà essere concretata giuridicamente dotandola direttamente di un *corpus* di diritti e doveri ben identificati e azionabili.

### *I compiti dell'Unione europea*

La libertà, la sicurezza e la giustizia rappresentano per la costruzione europea acquisizioni essenziali e complementari.

La libertà è il principio unificatore, la base del progetto europeo. Ma senza sicurezza, senza sistema di diritto e di giustizia riconosciuto dai cittadini, l'esercizio delle libertà e il rispetto dei valori democratici non sarebbero garantiti. Lo spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia offre dunque **la garanzia di far vivere i principi di democrazia e il rispetto dei diritti dell'uomo**. Essenziale per la cittadinanza europea, il riconoscimento comune di questi principi, ormai ripresi dalla Carta dei diritti fondamentali, costituisce la base dell'integrazione per tutti coloro che risiedono nell'Unione.

L'azione collettiva risponde in questo caso ad una **domanda forte dell'opinione pubblica** e ad una **necessità chiaramente dimostrata**, in quanto le attività criminali si estendono al di là delle frontiere nazionali e il trattamento di tali questioni, all'interno di uno spazio di libera circolazione, rientra nell'interesse comune. L'abolizione delle frontiere economiche e la libera circolazione vanno di pari passo con diritti e garanzie e non sono compatibili con il mantenimento di frontiere di polizia o giudiziarie che proteggano gli autori di attività illecite.

La dimensione esterna di queste azioni presenta un'importanza particolare, complementare rispetto alle relazioni strette e privilegiate che l'Unione intende sviluppare con i paesi limitrofi.

Il contributo dell'Unione può essere significativo in quattro settori:

- . l'azione collettiva deve permettere l'attuazione di **misure comuni di controllo e di sorveglianza delle frontiere esterne** fondate su regole di gestione comune, su meccanismi di solidarietà finanziaria, su norme comuni di controllo e su dispositivi di cooperazione, di scambio delle informazioni, di formazione e di valutazione. La prospettiva a lungo termine dovrebbe essere quella di un corpo comune europeo responsabile del controllo delle frontiere esterne, il quale, in stretta cooperazione con i diversi servizi nazionali, garantirebbe che la frontiera esterna comune sia ovunque oggetto di controlli equivalenti;
- . l'attuazione di vere **politiche comuni in materia d'immigrazione e d'asilo** fa anch'essa parte degli obiettivi fondamentali dell'Unione. La gestione comune dei flussi migratori appare chiaramente indispensabile. La sfida è dunque quella di garantire un coordinamento efficace delle politiche d'integrazione e mantenere l'alto livello di protezione dei profughi che fa dell'Unione europea un punto di riferimento per il sistema internazionale di protezione dei profughi. Si impone una forma di armonizzazione delle legislazioni per raggiungere gli obiettivi comuni, in particolare quando si tratta di definire il regime europeo dell'asilo e lo statuto comune da accordare agli immigranti all'interno dello spazio europeo;
- . per lottare contro **il crimine organizzato e il terrorismo**, un'azione efficace può essere condotta soltanto a livello europeo, in particolare sviluppando un quadro comune per la cooperazione giudiziaria e di polizia tra Stati in materia di indagini e di procedimenti.

Per questi tre settori – controllo delle frontiere, asilo ed immigrazione, lotta contro il crimine organizzato ed il terrorismo – occorre quindi **fare emergere un ordine pubblico europeo che renda più efficaci i sistemi nazionali d'ordine pubblico e rispetti pienamente i valori fondamentali dell'Unione**. Si tratta di una delle esigenze che discendono, tra l'altro, dalla nozione di cittadinanza europea.

- . L'azione dell'Unione sembra parimenti necessaria per costruire un vero spazio giudiziario europeo, fondato su una **cooperazione giudiziaria civile e penale** che occorrerebbe in futuro

sottoporre ad **uno stesso quadro istituzionale e giuridico**. Si sottolineerà, in tale contesto, la necessità di completare le attuali disposizioni del trattato riguardanti la **tutela degli interessi finanziari della Comunità** mediante una base giuridica che istituisca un procuratore europeo e consenta l'adozione di norme relative alle azioni giudiziarie penali in caso di frode transnazionale.

*Gli strumenti di un'azione collettiva più efficace e meglio coordinata*

Nei casi in cui gli Stati membri non possono più adempiere alle loro responsabilità in modo isolato, l'azione collettiva deve sostituirsi a quella dei singoli Stati. Affinché questa sia credibile, **gli strumenti a disposizione dell'Unione e gli attuali meccanismi di presa delle decisioni devono essere migliorati**, prolungando l'evoluzione prevista dal trattato di Amsterdam nel senso di una progressiva comunitarizzazione.

Per conseguire gli obiettivi comuni, occorrerà **basarsi allo stesso tempo sulle azioni degli Stati membri e su quelle dell'Unione europea**, in quanto ogni livello deve assumersi la sua parte di responsabilità. Dovranno essere mobilitati vari strumenti: armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni, riconoscimento reciproco, coordinamento delle politiche nazionali, meccanismi di scambio delle informazioni o organi di cooperazione, aiuto finanziario, in particolare per azioni di formazione o di scambio e per lo sviluppo di progetti pilota.

Quando si tratta di adottare **norme legislative**, il **metodo comunitario** deve essere pienamente applicato, con **unicità del diritto d'iniziativa**, procedura di **codecisione**, **maggioranza qualificata** e **controllo della Corte di giustizia**. L'esperienza mostra infatti che la dispersione delle iniziative e l'unanimità nuocciono alla coerenza, all'efficacia ed alla qualità della decisione.

Ma **non sarà sempre necessario legiferare**. La concertazione non vincolante consentita dal *metodo aperto di coordinamento* può rivelarsi utile.

La fiducia che ciascun sistema nazionale può avere nei confronti degli organi giurisdizionali di un altro Stato membro è condizione indispensabile per l'instaurazione di uno spazio giudiziario senza frontiere. Senza escludere l'armonizzazione che può essere necessaria per ovvie ragioni d'efficacia, il *riconoscimento reciproco* dovrebbe tuttavia prevalere in materia di cooperazione giudiziaria civile e penale.

L'intensità auspicabile per l'**armonizzazione del diritto civile** è legata alla dimensione transfrontaliera di alcune operazioni e alla necessità di garantire il funzionamento regolare del mercato interno. L'**armonizzazione del diritto penale sostanziale** dovrà invece essere **riservata ad alcune infrazioni particolarmente gravi** o a carattere transnazionale. Essa dovrà accompagnarsi ad una definizione comune delle garanzie procedurali, in particolare degli elementi

essenziali di un giusto processo.

In materia di **cooperazione di polizia**, la cooperazione amministrativa tra le autorità di polizia degli Stati membri permette di raggiungere la maggior parte degli obiettivi perseguiti. L'azione potenziale dell'Unione dovrà restare limitata, al livello del trattato, alla definizione delle condizioni di attuazione di meccanismi che permettano alle autorità nazionali di scambiarsi informazioni e cooperare efficacemente. EUROPOL deve diventare operativo come EUROJUST, per garantire la condotta efficace e coordinata delle indagini di polizia e giudiziarie su scala europea. Dovrà essere affrontata anche la questione del controllo democratico e giudiziario di EUROPOL.

In conclusione, a partire dalla complessa enumerazione di azioni e di procedure attualmente previste, **il trattato dovrà definire ed esplicitare gli obiettivi prioritari dell'Unione**; esso dovrà **individuare quelli per i quali si può fare ricorso al riconoscimento reciproco e quelli per i quali è necessaria una forma di armonizzazione delle legislazioni nazionali, e definire le procedure da applicare per garantire l'efficacia e la rapidità del processo decisionale**. Questo approccio permetterà *a contrario* di porre i limiti dell'azione normativa dell'Unione.

Di conseguenza, la Commissione propone:

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

### 1.3. 1.3. L'Unione deve esercitare le responsabilità di una potenza mondiale

L'Unione europea ha creato un mercato sempre più integrato che le conferisce un concreto potere economico. Con l'unione economica e monetaria e con la moneta unica europea, l'Unione ha acquisito una reale capacità di influire sulle relazioni monetarie e finanziarie internazionali.

La potenza dell'Europa non è discutibile. Resta da vedere come darle una direzione e, a partire da questo potenziale, come costruire una forza. Ciò non potrà essere ottenuto senza una volontà politica consolidata, né senza una riflessione aperta sulle strutture, sugli strumenti e sulle procedure decisionali.

#### *I compiti dell'Unione europea*

Fondata sulla riconciliazione storica delle nazioni e dei popoli europei, la costruzione europea ha consolidato **la pace e la stabilità** in Europa occidentale. Fin da ora, essa esporta questa stabilità. L'allargamento costituisce certamente l'azione politica più tangibile che l'Unione compirà nel corso dei prossimi anni, la più decisiva per la sicurezza del continente. I vicini immediati dell'Unione, a Sud e a Est, costituiscono di fatto lo spazio privilegiato di una politica esterna comune, al di là di ciò che ormai da tempo rappresentano per l'Unione la relazione transatlantica e il partenariato con i paesi d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Per affermarsi maggiormente, la politica estera dell'Unione deve disporre di una **capacità decisionale in materia di sicurezza e di difesa**, in un momento in cui, dopo la guerra fredda, l'invio di forze in scacchieri esterni, al servizio della pace, diventa importante quanto la stessa nozione di difesa comune. Questa evoluzione, naturalmente, non influisce sulla posizione specifica di alcuni Stati membri rispetto alle azioni che avessero implicazioni in materia di difesa.

L'Unione europea ha un ruolo particolare da giocare per quanto riguarda la **mondializzazione**. Mentre molti operatori europei traggono profitto dai vantaggi della mondializzazione, sorgono preoccupazioni di fronte a quello che è percepito come un fenomeno mal controllato, in forza del quale le scelte di alcuni paesi o di alcune entità economiche hanno effetti che nessuno sembra governare. Questa percezione non è priva di conseguenze sul funzionamento delle democrazie e sulla legittimità delle autorità pubbliche. Per i cittadini, si tratta di preservare o ricostituire la loro influenza e il loro potere di controllo democratico. Molto spesso, si tratta anche di definire norme che tutelino ciò che il mercato mondializzato non disciplina in modo ottimale, vale a dire gli obiettivi sociali, l'ambiente, la diversità delle culture e dei modi di vita.

Dopo l'allargamento, l'Unione sarà la prima economia del mondo. La sua capacità di pesare sulla *governance* economica globale ne sarà rafforzata, cosa che le impone di tenere conto, ancor più di oggi, degli interessi del resto del mondo nelle sue scelte di politica economica.

L'Unione sarà in grado di agire in modo più risoluto e più efficace a favore dello sviluppo sostenibile e di evitare alcuni rischi nuovi, di solito connessi ai gravi squilibri economici e sociali che persistono o si aggravano nel mondo: deficit commerciali strutturali ed indebitamenti eccessivi di grandi paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo, instabilità finanziaria, disordini civili e conflitti regionali che causano flussi di profughi e che non rimangono senza conseguenze sullo sviluppo del terrorismo, dei traffici criminali e dell'immigrazione clandestina, nonché sulla distruzione dell'ambiente a livello globale e locale. L'Unione deve agire sulle cause remote e su quelle vicine di queste nuove minacce che incombono sulla sua sicurezza e sulla sua prosperità. L'Unione deve pertanto sostenere una strategia di sviluppo sostenibile, fondata su un'organizzazione multilaterale e multipolare dell'economia mondiale e contraria ad ogni approccio egemonico o unilaterale.

Sotto diversi aspetti, **è mediante l'Europa**, con la concertazione e l'unione delle volontà politiche, **che gli Europei potranno difendere il loro modello di società ed esercitare meglio e in modo più completo i loro diritti democratici**. È l'Europa, soggetto internazionale di primo piano, che può contribuire meglio di altri alla *governance* e alla stabilizzazione del sistema internazionale.

In politica estera occorre trovare l'efficacia acquisita nella condotta della politica commerciale comune. Da alcuni anni a questa parte sono stati compiuti progressi assai significativi, attorno all'azione a volte decisiva dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Lo stesso si può dire dell'azione collettiva nei Balcani e dello sviluppo della politica europea di sicurezza e di difesa. Ma si continua a non sfruttare un importante potenziale, che permetterebbe all'Unione di affermarsi sul piano internazionale. A partire da orientamenti di politica estera più decisi, la politica esterna deve diventare più coerente, mediante la mobilitazione dell'insieme degli strumenti a disposizione dell'Unione e degli Stati membri.

#### *Verso una politica estera più efficace, verso una politica esterna più coerente*

La politica esterna dell'Unione non si lascia suddividere facilmente. Essa trascende gli aspetti diplomatici e militari tradizionali per estendersi a settori come le questioni di giustizia e di polizia, l'ambiente, il commercio e gli affari doganali, lo sviluppo e la rappresentanza esterna della zona euro. L'obiettivo deve essere quello di integrare questi diversi settori e garantire una sintesi efficace di tutti i mezzi disponibili. Non può dunque trattarsi né di "comunitarizzare" la politica estera, applicando le procedure comunitarie classiche, cosa che non sarebbe compatibile con l'emergere di una dimensione militare europea; né di rendere la politica esterna più "intergovernativa", estendendo i poteri degli Stati membri all'alto rappresentante, a scapito della Commissione.

Infatti, una comunitarizzazione integrale non permetterebbe, oggi, di cogliere tutta la dimensione



politica dell'azione esterna, che non si riduce ad un insieme di competenze, di strumenti e di settori d'azione e che non può neppure abbracciare tutto il settore militare.

Mantenere o consolidare l'equilibrio attuale equivarrebbe invece a perpetuare la dispersione dei centri d'impulso, di decisione e d'azione.

Orbene, è essenziale rispondere in modo realistico ad una doppia esigenza di coerenza e di efficienza:

- coerenza: disponendo di un centro di gravità che controlli l'iniziativa politica e identifichi ed esprima l'interesse comune;
- efficienza: adattando le procedure alla natura stessa della politica estera, ed in particolare alla specificità dello strumento militare.

. unicità dell'iniziativa e coerenza dell'azione

Una delle caratteristiche del metodo comunitario consiste nella capacità esclusiva di iniziativa legislativa conferita alla Commissione europea. Ciò garantisce che le proposte, presentate in piena indipendenza dalla Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio, rappresentino l'interesse generale europeo, e non interessi nazionali o di parte.

In materia di politica estera, l'**unicità dell'iniziativa** e la coerenza dell'azione sono altrettanto importanti. Oggi coesistono due centri di gravità. Uno, d'ispirazione e di logica intergovernativa, organizza attorno all'alto rappresentante una prima espressione della volontà comune degli Stati membri, cosa che ha permesso di sviluppare una cultura comune e di promuovere la fiducia reciproca. L'altro, fondato sul metodo comunitario, possiede le caratteristiche necessarie per definire durevolmente l'interesse generale dell'Unione, dalla fase dell'analisi e dell'iniziativa alla mobilitazione delle risorse e degli strumenti comuni.

Questa divisione, fonte d'inefficienza, deve a termine essere superata affinché un unico centro di gravità possa garantire in modo strutturale e duraturo la presa in considerazione dell'interesse generale. Occorre che un organo imparziale, permanente e tecnicamente competente valuti le sfide, esamini l'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto agli obiettivi e presenti proposte d'azione. Attualmente, tutti gli Stati membri e la Commissione europea detengono il potere di proposta, con la confusione che ne consegue e il rischio che gli interessi comuni non siano pienamente presi in considerazione nella fase della concezione delle iniziative.

Occorrerebbe quindi che il centro di gravità dell'iniziativa politica e del coordinamento delle varie azioni si trovi all'interno della Commissione.

. rappresentanza e mezzi d'azione

Garantire l'unicità dell'iniziativa e la coerenza senza trascurare le specificità della politica estera e di sicurezza comune comporta la necessità di aprire una via intermedia tra lo *statu quo* e la

comunitarizzazione. Questa sintesi riposa su due elementi.

In primo luogo, la capacità di iniziativa politica deve essere resa coerente con quella di cui la Commissione europea dispone per concepire e mobilitare gli strumenti dell'azione esterna. Non è concepibile, per la credibilità e la coerenza della politica esterna, che l'alto rappresentante presenti proposte senza individuare i mezzi per attuarle. Né è concepibile che un organo esterno alla Commissione disponga a suo piacimento dei mezzi e degli strumenti di cui la Commissione garantisce la gestione e di cui essa è responsabile politicamente e finanziariamente.

Ma, per essere efficace ed operativa, questa sintesi presuppone in secondo luogo la **fusione graduale delle funzioni di alto rappresentante e di commissario alle relazioni esterne**. Membro della Commissione, l'alto rappresentante disporrebbe di una doppia legittimità, derivante dall'accordo degli Stati e dall'approvazione del Collegio da parte del Parlamento europeo. Responsabile della negoziazione di accordi con i paesi terzi, capace di mobilitare vari strumenti, di proporre gli orientamenti dell'aiuto ai paesi esteri, di concepire sanzioni commerciali o finanziarie, l'alto rappresentante sarebbe in grado, per la concezione e l'attuazione delle iniziative politiche dell'Unione, di contribuire ad una maggiore coerenza politica con altre politiche comuni a forte dimensione esterna.

L'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne dovrebbe anche vedersi riconoscere un **ruolo direttivo nella gestione delle crisi giorno per giorno**. Da questo punto di vista, occorre ammettere il carattere ancora insoddisfacente della formula del trattato di Nizza secondo la quale spetta al comitato politico e di sicurezza, che conterà presto una trentina di membri, garantire sotto la responsabilità del Consiglio il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

**Le condizioni di questa fusione dovranno essere precisate:**

- **statuto particolare:** l'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne dovrà essere scelto di comune accordo dal Presidente designato della Commissione e dal Consiglio al livello dei capi di Stato o di governo, specificamente per esercitare questa funzione sotto l'autorità del Presidente della Commissione;
- **revisione delle procedure:** la fusione delle funzioni di alto rappresentante e di commissario alle relazioni esterne non implica che tutti gli aspetti della politica esterna, di sicurezza e di difesa siano trattati con procedure identiche. In materia di sicurezza, occorrerà distinguere la funzione strategica o diplomatica, la funzione economica, segnatamente attorno alla politica di armamento, e la funzione strettamente militare di preparazione e di condotta delle operazioni;
- **revisione dei modi di decisione della Commissione:** dovranno essere istituite procedure interne diverse a seconda che si tratti di iniziative di politica estera, di iniziative in altri settori, ad esempio in materia di aiuto a paesi esteri e di politica commerciale, o anche di

iniziative in materia di sicurezza e di difesa, che richiedono un metodo di lavoro particolare, confidenziale e rapido;

- calendario di attuazione: questi adattamenti dovranno seguire un calendario per tappe, com'è accaduto nel caso dell'unione economica e monetaria.

La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione deve disporre di **mezzi sufficienti all'interno del bilancio comunitario**, cosa che non avviene attualmente. Inoltre, tutti i **mezzi necessari all'attuazione di tale politica devono poter essere mobilitati rapidamente**, molto più di quanto accada oggi, il che presuppone un dialogo particolare con l'autorità di bilancio e l'adozione delle disposizioni necessarie per adattare le norme comunitarie alla specificità di questo settore. L'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne dovrà essere sostenuto da una **rete di delegazioni esterne** rafforzata.

La **rappresentanza unica degli interessi collettivi** deve imporsi. La molteplicità delle voci che si fanno sentire in occasione di crisi internazionali indebolisce la credibilità dell'Unione. L'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne deve esercitare il controllo di questa funzione di portavoce, senza che ciò significhi che egli non possa chiedere a questo o a quello Stato membro di difendere le posizioni collettive o di assumere un ruolo di mediatore se ragioni oggettive lo giustificano.

#### . procedure decisionali

Poiché la fusione delle funzioni deve tenere conto allo stesso tempo dell'esigenza di coerenza e di alcune caratteristiche della politica estera, connesse in particolare con la dimensione militare, le procedure decisionali e di attuazione dovranno essere adattate a seconda del grado d'integrazione auspicabile e avendo cura di permettere al Consiglio europeo di disporre di un interlocutore unico per l'attuazione coerente e rapida dei suoi orientamenti.

Affinché un'iniziativa politica dell'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne sia convalidata come iniziativa dell'Unione, sarà necessario il sostegno di un certo numero di Stati.

Occorrerà infatti tenere conto del fatto che, in questo settore particolare, la geografia, la storia e le capacità d'intervento militare pongono i vari Stati membri in una posizione talora peculiare nei confronti dei paesi terzi e dei conflitti che sorgono alle frontiere dell'Europa. Incomberà dunque all'alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne, nella fase della concezione dell'iniziativa politica, tenere conto in modo assai preciso di queste particolarità e di queste differenze oggettive tra gli Stati membri.

**Se questa dimensione è correttamente considerata all'atto della concezione delle iniziative**, nel momento in cui si definisce l'interesse generale dell'Unione, **la decisione a maggioranza qualificata soddisferebbe le necessarie condizioni di efficacia e di legittimità**. **L'unanimità deve infatti essere proscritta**, salve le procedure eventualmente applicabili in materia di sicurezza

e di difesa. I metodi che oggi funzionano alla meno peggio non sopravvivranno al raddoppio del numero degli Stati.

Infatti, in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, l'interesse comune deve essere definito in modo dinamico. Non allineandosi alle riserve di alcuni, ma ricercando la credibilità e l'efficacia di una politica che intende difendere, fuori delle frontiere dell'Unione, alcuni valori essenziali per le nostre democrazie. Per l'Unione allargata, l'unanimità non è, in materia di politica estera, più appropriata di quanto lo sia in materia commerciale.

Organizzando in tal modo il potere d'iniziativa in materia di politica estera e di sicurezza comune, la rappresentanza, i mezzi d'azione e le procedure decisionali, la Convenzione terrebbe conto dell'esperienza acquisita a partire dai trattati di Maastricht e di Amsterdam e dell'importanza di rafforzare il triangolo istituzionale. I cambiamenti proposti permettono di garantire la coerenza del sistema, mediante l'integrazione dell'alto rappresentante all'interno della Commissione; di mantenere, attorno all'azione del Consiglio, un elemento forte di consenso e di legittimità; di rafforzare, attorno al Parlamento, la trasparenza e il controllo democratico. Un altro approccio, mentre l'Unione è in procinto di raddoppiare il numero dei suoi membri, indebolirebbe l'azione collettiva e farebbe correre all'Unione il rischio di una frammentazione della sua organizzazione costituzionale.

#### *Preparare il futuro*

Dopo anni di cooperazione politica declaratoria, il passaggio agli attuali metodi della politica estera e di sicurezza comune è stato difficile. Più comunitari ma ancora ben lontani dalla necessaria efficacia, **i sistemi di lavoro cambieranno soltanto se vi sarà un'evoluzione coerente delle strutture, degli strumenti e delle procedure decisionali.**

Senza attendere la revisione del trattato, la Commissione considera indispensabile migliorare i metodi di lavoro:

- cooperazione più stretta tra l'alto rappresentante e la Commissione mediante l'istituzione di alcuni servizi comuni;
- sviluppo del ruolo politico delle delegazioni esterne;
- coordinamento più stretto tra l'alto rappresentante e la Commissione sull'uso dei mezzi finanziari per l'azione esterna dell'Unione;
- partecipazione congiunta ad alcuni lavori della Commissione e del Consiglio;
- partecipazione coordinata ai dibattiti del Parlamento europeo;
- presentazione di iniziative e di documenti congiunti.

Di conseguenza, la Commissione propone secondo modalità ed un calendario da definire:

- di attribuire all’alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune una capacità di coordinamento globale dell’iniziativa politica e un ruolo direttivo nella gestione delle crisi;
- di fondere le funzioni di alto rappresentante e di commissario alle relazioni esterne e definire le condizioni dell’integrazione dell’alto rappresentante nella Commissione;
- di dotare la politica estera dei mezzi necessari: bilancio, procedure adeguate, rete di delegazioni esterne;
- di proscrivere il ricorso all’unanimità e rendere possibili decisioni a maggioranza, fatte salve le disposizioni particolari eventualmente applicabili in materia di sicurezza e di difesa;
- di garantire, inizialmente, la coerenza e, successivamente, l’unicità della rappresentanza degli interessi collettivi, da parte dell’alto rappresentante/commissario alle relazioni esterne.

\*      \*

\*

## 2. 2. UN TRATTATO COSTITUZIONALE

Per approfondire il progetto europeo, gli attuali trattati propongono un dispositivo istituzionale, strumenti e metodi decisionali a volte insufficienti e non adeguati alla prospettiva di un'Unione di circa trenta Stati membri. La Convenzione deve aiutare a costruire un'Unione più democratica e più efficiente.

**Occorrerà riconsiderare l'architettura istituzionale e chiarire il modo in cui l'Unione europea esercita le sue competenze.**

### 2.1. 2.1. Redigere un trattato costituzionale

Oggi, l'Unione europea è fondata su quattro trattati di base e conduce le sue politiche applicando procedure diverse a seconda dei settori d'attività. Essa non dispone di una personalità giuridica unica. Alcuni Stati membri restano in situazione di deroga e non partecipano a tutte le politiche comuni.

Questa situazione è il prodotto di cinquant'anni di costruzione europea. Oggi fonte di confusione e d'incoerenza, detta situazione non permette più all'Unione di agire con la necessaria efficacia. Alla vigilia di un allargamento la cui portata non ha precedenti, è indispensabile apportare elementi di razionalizzazione all'insieme di questo processo.

#### *Fondere i trattati*

Per semplificare e razionalizzare l'architettura istituzionale, sarà necessario **fondere il trattato sull'Unione europea con i trattati comunitari** e abbandonare la distinzione, giuridicamente importante ma politicamente obsoleta, tra il settore comunitario e le disposizioni dei trattati relative alla politica estera e di sicurezza comune (secondo pilastro) o alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (terzo pilastro). L'Unione europea deve disporre di una **personalità giuridica unica**.

Ciò non vuol dire che le procedure comunitarie si applicherebbero necessariamente in modo identico ai settori attualmente rientranti nel secondo e nel terzo pilastro. All'interno di un dispositivo istituzionale unico, sarà necessario definire il ruolo delle istituzioni e le procedure decisionali applicabili in funzione della natura dell'azione prevista.

#### *Riesaminare la pertinenza degli statuti di deroga*

Le eccezioni accordate ad alcuni Stati membri da protocolli specifici derivano da scelte nazionali e restano largamente compatibili con l'attuale quadro giuridico dell'Unione, che è quello di trattati conclusi tra Stati membri sovrani. Se la Convenzione dovesse pronunciarsi a favore di un trattato

costituzionale, suscettibile di condurre a termine all'approvazione di una vera costituzione da parte di tutti i cittadini europei, la maggior parte di queste deroghe sarebbe difficilmente ammissibile. Esse introducono infatti un elemento di rottura nell'uguaglianza tra i cittadini europei. La capacità delle istituzioni di concepire, decidere ed effettuare alcune politiche potrebbe rapidamente essere messa in questione, a meno di far dipendere la composizione delle istituzioni dagli argomenti trattati, soluzione plausibile per quanto riguarda il Consiglio ma chiaramente problematica per quanto riguarda la Commissione e il Parlamento europeo.

**Gestire la diversità delle volontà e delle capacità senza indebolire le istituzioni sarà, da questo punto di vista, una delle sfide principali dell'Unione allargata.** Le disposizioni dei trattati relative alla cooperazione rafforzata offrono risposte in gran parte teoriche, valide forse per azioni specifiche e non connesse con le grandi scelte politiche dell'Unione, che potrebbero giustificare un adeguamento del quadro istituzionale comune. Esse sono però inadatte a fronteggiare il fenomeno di una crescente differenziazione tra gli Stati membri.

In termini operativi, tenuto conto dell'effettiva interdipendenza tra gli Stati dell'Unione, **alcune deroghe sono causa di reale complessità per l'azione condotta dalla maggioranza degli Stati membri.** È questo il caso, a esempio, delle eccezioni che incidono sulle politiche connesse con la libera circolazione delle persone e che rendono la cooperazione con alcuni Stati terzi più facile di quella con alcuni Stati membri.

Queste considerazioni costituiscono argomenti assai validi a favore di un **riesame critico di tali deroghe. La Convenzione dovrebbe confermare che l'Europa a più velocità non è la soluzione prescelta per lo sviluppo futuro dell'Unione.** Nel momento in cui si elabora un trattato costituzionale, si deve condurre una riflessione politica su ciò che significa l'appartenenza all'Unione europea rispetto ad altre formule, ad esempio rispetto a quelle sviluppate nell'ambito dello Spazio economico europeo.

### *Semplificare i trattati*

Una volta precisate le scelte politiche fondamentali che saranno attuate su questi due punti –unicità del dispositivo istituzionale, riesame di alcune deroghe – sarà possibile iniziare un vero lavoro di semplificazione dei trattati, all'altezza delle attese dei cittadini, e preparare un testo di riferimento che integri la Carta dei diritti fondamentali.

I trattati contengono infatti centinaia di disposizioni, di importanza e di portata molto diverse. In base ai risultati di uno studio effettuato dall'Istituto universitario europeo di Firenze a richiesta della Commissione e senza pronunciarsi sul dettaglio delle proposte presentate, quest'ultima aveva

proposto nel 2000 <sup>1</sup> di procedere ad una riorganizzazione dei trattati in due parti. Una gerarchia delle varie disposizioni dei trattati permetterebbe infatti di distinguere le disposizioni fondamentali (diritti fondamentali, organizzazione dei poteri, principi delle politiche comuni) e le disposizioni di applicazione, modificabili mediante procedure meno impegnative degli attuali trattati.

L'Unione europea disporrà in tal modo di **un testo di natura costituzionale**, un testo che coesista con le costituzioni nazionali, che chiarisca l'organizzazione originale dei poteri pubblici europei e di cui i cittadini europei potranno capire che ha per l'Unione lo stesso valore che una costituzione ha per uno Stato membro.

**È in tale contesto che occorrerà porsi la questione della ratifica** di questo futuro strumento giuridico **e delle conseguenze di un'eventuale mancata ratifica** da parte di uno o più membri dell'Unione.

Di conseguenza, la Commissione propone:

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

## **2.2. 2.2. Chiarire il modo in cui l'Unione esercita ed attua le sue competenze**

Le norme europee, spesso accusate di essere troppo dettagliate, in alcuni casi sembrano ignorare le prassi nazionali ed il modo specifico in cui ogni Stato conduce alcune politiche. Esse vengono allora in contrasto con le tradizioni e le identità, vale a dire con il modo in cui i popoli hanno costruito nei secoli la loro nazione. D'altra parte, esse non tengono conto, per natura, della

---

<sup>1</sup> *Un trattato fondamentale per l'Unione europea*, comunicazione della Commissione del 12



ripartizione delle competenze che alcuni Stati membri hanno instaurato tra il livello nazionale e le regioni, in particolare le regioni che esercitano poteri legislativi.

La questione delle competenze evidenzia certe lacune nel funzionamento dell'Unione:

- deficit di chiarezza, connesso con la complessità delle procedure e con il numero degli strumenti;
- deficit di responsabilità: quando il processo decisionale diventa oscuro a causa della sua complessità, quando coloro che i cittadini possono sanzionare non sono sempre coloro che decidono o che difficilmente assumono la loro parte di responsabilità di fronte agli elettori, la democrazia non ci guadagna;
- deficit di prossimità, legato al fatto che il principio di sussidiarietà non è sempre rispettato;
- deficit di efficienza: lentezza delle decisioni, divario tra l'azione europea e le aspettative importanti dei cittadini.

Chiarezza, responsabilità, prossimità, efficienza: gli obiettivi non sono contestati, ma il modo di raggiungerli merita di essere esaminato.

#### *Riaffermare le basi del sistema attuale*

I principi dell'azione collettiva restano più che mai pertinenti. L'Unione esercita competenze soltanto perché i trattati, ratificati da ogni Stato membro conformemente alle sue procedure nazionali, le hanno attribuito compiti e mezzi per agire. Pertanto, le competenze che non siano state attribuite all'Unione restano competenze degli Stati membri. Quando non dispone di una competenza esclusiva, l'Unione deve rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, cioè deve agire con discernimento e nella misura dello stretto necessario per raggiungere gli obiettivi che si è fissata.

**Sarebbe utile che il futuro trattato fondamentale dell'Unione europea enunciasse chiaramente i principi che inquadrano l'azione dell'Unione:**

- l'Unione può agire soltanto se le è stata conferita una competenza (principio di attribuzione delle competenze);
- l'Unione può agire soltanto nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità come definiti dai trattati;
- il diritto dell'Unione prevale sul diritto nazionale.

#### *Classificare le competenze?*

Poiché l'Unione europea non è uno Stato, bensì riunisce Stati e popoli mediante una forma

---

luglio 2000 (COM(2000) 434).

d'integrazione politica *sui generis*, quasi tutte le politiche presentano al contempo una dimensione europea e una dimensione nazionale. L'analisi dei trattati mostra infatti che i settori di esclusiva competenza europea sono molto pochi. Per la maggior parte delle politiche, si ritiene generalmente che le competenze attribuite all'Unione siano condivise o complementari.

Un esame di ciascuno dei settori alla luce delle disposizioni del trattato e della legislazione adottata dagli inizi della costruzione europea potrebbe forse permettere di redigere un **elenco delle competenze oggi esercitate dall'Unione**. Tuttavia, codificare nel trattato tale catalogo avrebbe l'inconveniente di **inquadrare in modo rigido ed artificiale le capacità d'azione dell'Unione**, cosa che sarebbe particolarmente inopportuna in un contesto mondiale in rapida evoluzione. Ma il principale inconveniente di tale approccio è che esso offrirebbe soltanto un **chiarimento limitato** quanto alla ripartizione concreta delle competenze condivise o complementari:

- è impossibile attribuire i settori d'azione ad un unico livello decisionale, nazionale o europeo che sia. Così, la politica dei trasporti, la politica dell'asilo e dell'immigrazione o la politica sociale sono allo stesso tempo europee e nazionali: tutto dipende dalle misure considerate. Il livello europeo non può legiferare in materia di azione culturale, ma la politica della concorrenza può avere un impatto sulle decisioni prese a livello nazionale: tutto dipende dalle misure considerate;
- se ci si pone sul piano delle misure, è impossibile stabilire principi, se non principi assai generali (interesse ad agire in comune), per decidere se un'azione particolare spetti al livello nazionale o al livello europeo.

Per un buon numero di casi, **l'atteso chiarimento non verrà dunque da una classificazione delle competenze**.

#### *Razionalizzare le modalità d'azione*

Per dare ai concetti di sussidiarietà e di proporzionalità un punto d'appoggio operativo, occorrerebbe **precisare nel trattato come agisce l'Unione europea, con quale intensità e per ottenere quale risultato**.

Alcune disposizioni del trattato si impongono direttamente agli Stati membri, altre richiedono un intervento legislativo o l'adozione di misure d'esecuzione. Talvolta, l'effetto voluto richiede un'azione assai intensa del livello europeo, cosa che lascia poco spazio all'iniziativa nazionale. È il caso delle normative o delle decisioni che devono applicarsi in modo uniforme in tutti gli Stati membri. In altri casi, l'intensità dell'azione europea lascia alle autorità nazionali un campo d'azione molto ampio, ad esempio quando il trattato prevede un coordinamento non vincolante delle politiche nazionali. Negli ultimi anni, sono anche apparse forme nuove di concertazione, con il *metodo aperto di coordinamento* che consente di dare orientamenti comuni ad alcune azioni talvolta escluse dal campo delle competenze legislative dell'Unione.

Regolamenti d'applicazione uniforme, armonizzazione completa o minima, riconoscimento reciproco, coordinamento più o meno vincolante... **s'impone una razionalizzazione del ricorso a queste diverse modalità d'azione.** Occorre notare come alcune disposizioni del trattato escludano qualsiasi forma di armonizzazione, ad esempio per la salute, la cultura o l'istruzione, mentre l'azione collettiva ha prodotto in questi settori risultati importanti, come ad esempio il programma *Erasmus*. È forse possibile prolungare questo approccio e, a partire da un elenco delle modalità d'azione stabilito dal trattato, **precisare per alcuni settori il grado d'intensità auspicabile dell'azione europea per preservare l'esercizio delle competenze nazionali.**

#### *Mantenere un margine di flessibilità*

L'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea permette al Consiglio, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, di adottare le disposizioni necessarie per realizzare un obiettivo comune. Questo articolo è a volte oggetto di critiche.

Si osserverà in proposito che **l'articolo 308 non permette di creare nuove competenze.** Occorre allargare le possibilità di ricorso all'articolo 308, per ampliare o per ridurre il campo delle competenze esercitate dall'Unione? Probabilmente no, perché **la via normale e democratica per adattare le competenze dell'Unione resta la modifica del trattato.**

Occorre allora rendere più vincolante il ricorso all'articolo 308? I dibattiti della Convenzione mostrano che **molti riconoscono l'opportunità di conservare al sistema una certa flessibilità.** Per inquadrare meglio l'uso di questa disposizione, che del resto dovrà restare molto limitato, sarebbe dunque preferibile cominciare con un **riesame degli obiettivi comuni**, così come appaiono in particolare nell'articolo 3 del trattato che istituisce la Comunità europea, e, se necessario, esplicitare i poteri d'azione necessari per conseguirli.

#### *Semplificare l'adozione e l'attuazione delle decisioni dell'Unione*

La Commissione ha spesso detto di ritenere importante che il ruolo legislativo e di bilancio del Parlamento europeo venga sviluppato. Infatti, **la codecisione deve diventare la procedura seguita normalmente per adottare le leggi europee**, leggi di cui sarà del resto necessario, nel futuro trattato costituzionale, chiarire la portata, affinché il legislatore europeo si preoccupi di definire norme generali senza codificare in dettaglio le modalità della loro attuazione.

Le prerogative del legislatore nazionale saranno meglio rispettate se **le leggi europee si concentreranno sugli obiettivi generali**, lasciandogli la scelta più ampia possibile quanto ai mezzi di attuazione. La via legislativa può anche essere combinata con altri approcci non vincolanti, come raccomandazioni, linee guida o anche l'autoregolazione all'interno di un quadro stabilito di comune

accordo.

Per la corretta attuazione delle politiche comuni, **l'opportunità di mantenere alcune legislazioni potrebbe essere riesaminata**, in previsione della loro eventuale abrogazione se apparisse che le azioni possono essere condotte meglio dagli Stati membri.

Questi orientamenti non sono nuovi. Essi trovano a volte un limite nel grado di fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al rispetto di alcune norme particolarmente importanti per la libera circolazione dei prodotti, ad esempio in materia di salute o di sicurezza. In ogni caso, le istituzioni europee riflettono da tempo sulle tecniche e sui sistemi di lavoro che permettono di **legiferare meglio**, vale a dire che consentono, tra l'altro, di rispettare il principio di sussidiarietà e di proporzionalità e di lasciare spazio ai parlamenti nazionali. Questi sforzi dovranno fondarsi, al livello del trattato, su una **distinzione tra la legge e ciò che rientra nelle norme di esecuzione**.

Ai sensi del trattato (articolo 202), il Consiglio, salvo casi particolari, conferisce alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il *libro bianco sulla governance* propone alcuni orientamenti per **restaurare all'interno del sistema istituzionale una vera funzione di esecuzione delle politiche e della legislazione** che tenga conto della necessaria competenza, in particolare di quella delle amministrazioni nazionali che attuano le politiche dell'Unione.

Distinguere, nel futuro trattato costituzionale, ciò che rientra nelle norme legislative e ciò che rientra in quelle di applicazione; applicare la procedura di codecisione all'adozione di tutti i testi di natura legislativa e preoccuparsi di legiferare meglio; affidare l'adozione delle misure d'esecuzione alla Commissione alle condizioni ed entro i limiti definiti dalla normativa; stabilire un meccanismo giuridico semplice mediante il quale il Parlamento europeo ed il Consiglio, come potere legislativo, possano garantire il controllo permanente dell'azione della Commissione alla luce dei principi e degli orientamenti politici adottati nella legislazione: questi orientamenti devono essere portati avanti attivamente, affinché il sistema diventi più leggibile e più trasparente.

Di conseguenza, la Commissione propone:

- di inserire nel futuro trattato costituzionale i principi fondamentali che inquadrano l'azione dell'Unione;
- di razionalizzare il ricorso ai vari strumenti di azione dell'Unione, dall'armonizzazione al coordinamento, in funzione del grado d'intensità auspicato;
- di distinguere ciò che rientra nelle norme legislative e ciò che rientra in quelle di applicazione e di applicare la procedura di codecisione all'adozione di tutti i testi di natura legislativa;
- di affidare l'adozione delle misure di esecuzione alla Commissione, alle condizioni previste dalla normativa e sotto il controllo del legislatore.

### 2.3. 2.3. Fare rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità

#### *a livello nazionale*

L'applicazione delle norme europee dà talvolta luogo a **normative nazionali eccessive**, fonte di incomprensione e di rifiuto da parte dei destinatari della norma.

Vi sono numerosi esempi di queste disfunzioni, in materia di politica regionale o di applicazione delle norme del mercato interno. Queste prassi possono compromettere l'efficacia pratica della norma europea. Benché sia difficile individuare tali prassi in modo sistematico, **si dovrebbe condurre una riflessione sui mezzi per combatterle**, affinché si smetta di attribuire all'Europa eccessi di cui essa non è responsabile.

#### *a livello europeo*

Un'azione che potrebbe essere condotta meglio a livello nazionale, o che eccede ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi comuni, deve essere abbandonata o modificata. Poiché una ripartizione delle competenze tra il livello europeo ed il livello nazionale risulta inefficace, **si devono istituire procedure di controllo specifiche per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.**

Per elaborare queste procedure di controllo, occorrerà tenere conto dell'esistenza del controllo della Corte di giustizia: ogni misura comunitaria vincolante può essere annullata o invalidata dalla Corte, in particolare in caso di violazione dei principi di sussidiarietà o di proporzionalità. Per questo controllo *a posteriori*, si potrebbero rivedere ed allargare le modalità del ricorso alla Corte.

D'altra parte, spetta soprattutto alle istituzioni europee – la Commissione quando propone un atto, il Parlamento europeo ed il Consiglio quando lo adottano – rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Tuttavia, per chiarire il processo decisionale senza indebolirlo, si potrebbe effettuare un controllo **esterno** di sussidiarietà e di proporzionalità sul risultato del processo legislativo, ma prima che l'atto entri in vigore, in modo che il legislatore possa abbandonare o modificare un'azione prevista qualora essa risultasse contraria al principio di sussidiarietà o al principio di proporzionalità.

Alcuni propongono un controllo politico, altri un controllo giurisdizionale. Questi due approcci vanno esaminati. Ma la Commissione ritiene comunque che l'esame del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità dovrebbe essere di natura costituzionale e comprendere allo stesso tempo una **valutazione dell'interesse generale** ed una valutazione del **rispetto del diritto**.

**Questo controllo non dovrebbe essere sistematico**, bensì limitato ai soli casi in cui vengano espressi seri dubbi quanto al rispetto dei principi di sussidiarietà o di proporzionalità. **La procedura dovrebbe essere rapida** e concludersi entro un termine compreso tra le due e le quattro settimane per **non rallentare il processo decisionale**.

Se la Convenzione accetta l'idea di questo controllo esterno preliminare all'entrata in vigore di un atto, **occorrerà adattare di conseguenza il controllo *a posteriori***.

Di conseguenza, la Commissione propone:

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

\* \*

\*

Nel corso dei prossimi mesi, l'Unione europea si troverà di fronte ad una scelta fondamentale. I nuovi compiti che essa deve assumere saranno adempiuti all'interno del sistema istituzionale? Si

deve ridurre il metodo comunitario al suo successo storico - il mercato comune - o mantenere per altre politiche ciò che ne fa la forza?

Si è spesso sottolineato il carattere innovatore e l'equilibrio particolare della costruzione comunitaria, che organizza non la separazione, bensì la condivisione dei poteri. Così, il potere legislativo spetta al Parlamento europeo, ma anche al Consiglio; a sua volta, quest'ultimo condivide il potere esecutivo con la Commissione europea, la quale dispone del monopolio dell'iniziativa legislativa, mentre l'attuazione delle politiche tocca in grandissima parte alle amministrazioni nazionali o regionali.

Occorre **preservare quest'unione di tutte le forze e di tutti i poteri attorno all'interesse generale europeo**. E mantenere la Commissione europea come l'hanno voluta i fondatori dell'Europa, come istituzione indipendente che garantisce la parità di trattamento tra gli Stati membri e rappresenta concretamente il luogo di coerenza, di sintesi e di presa in considerazione dell'interesse generale.

Questa visione rimane giusta. Occorrerà, per settori relativamente nuovi come le questioni di politica estera e di difesa, di sicurezza, di giustizia o di polizia, o anche di cooperazione economica, organizzare sistemi di arbitrato e di azione in cui si ritrovino l'efficacia e la legittimità del metodo comunitario.

Questo metodo, che si basa sull'equilibrio tra le istituzioni nel corso delle varie fasi del processo decisionale, dalla concezione alla attuazione, con un ruolo particolare per la Commissione come garante dell'interesse generale, permette di garantire la trasparenza, la coerenza e l'efficacia delle azioni intraprese. La Commissione avrà l'occasione di approfondire gli aspetti istituzionali delle future riforme, in tempo utile per contribuire ai lavori della Convenzione a questo proposito.

**Saranno necessari taluni adattamenti. Tutte le istituzioni dovranno concentrarsi nuovamente** sui loro compiti fondamentali e accettare di riformarsi a fondo. La Commissione è pronta a questo sviluppo e lo ha già avviato presentando i primi orientamenti per una migliore *governance* europea.

**Il legame tra i cittadini europei ed il bilancio comunitario** dovrà essere istituito in modo **più diretto e più trasparente, affinché il Parlamento europeo**, eletto a suffragio universale, **eserciti in materia di bilancio prerogative conformi alla sua legittimità democratica** nella ripartizione delle spese e nell'individuazione delle risorse. L'Unione deve essere dotata di vere risorse proprie di livello sufficiente per sviluppare il progetto che le è affidato e del quale è responsabile.

**La Commissione europea dovrà consolidare la sua legittimità democratica**, senza perdere quell'indipendenza rispetto agli interessi nazionali e di parte che costituisce proprio una delle basi della sua legittimità.

Mentre iniziano i lavori della Convenzione, si impone una riflessione sui limiti di altre modalità

organizzative. Quelli della cooperazione intergovernativa, fonte di impotenza. Quelli di una direzione politica dell'Unione da parte di alcuni Stati membri, fonte di tensioni e di stalli.

La Convenzione porta la responsabilità di immaginare l'Unione di domani. Un'Unione i cui Stati membri, uniti da politiche comuni e da istituzioni forti, restino capaci di superare le loro divergenze per rispondere, semplicemente, alle aspettative dei loro popoli.

---