

**CONV 234/02**

**NEW VERSION**

**CONTRIB      82**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del:            Segretariato

alla:           Convenzione

---

**Oggetto:      Contributo del Sig. Andrew DUFF, membro della Convenzione**  
**"Modello di costituzione per un'Unione federale europea"**

---

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dal Sig. Andrew DUFF, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

**Contributo dell'on. Andrew Duff, deputato al Parlamento europeo e membro della  
Convenzione**

*Il presente contributo intende sottoporre all'esame della Convenzione l'esempio di un nuovo trattato costituzionale per l'Unione europea.<sup>1</sup> Esso propone una forma più snella di processo decisionale e un'effettiva reale fusione dei pilastri, pur mantenendo la politica di difesa e sicurezza sotto il controllo del Consiglio.*

*La Costituzione ha due Protocolli, uno che comprende la Carta dei diritti fondamentali e l'altro – per il quale non è necessaria l'approvazione di tutti gli Stati membri – che integra la garanzia di difesa reciproca dell'Unione europea occidentale.*

*Esso propone inoltre l'introduzione di una legge organica, una nuova forma di atto legislativo al vertice della gerarchia, designata per quei settori quasi costituzionali ove sia influenzato l'equilibrio del potere tra le istituzioni e gli Stati membri. Leggi organiche vengono stipulate per il sistema finanziario dell'Unione, per la procedura di codecisione e per gli statuti di determinate istituzioni, compresa la forza di difesa.*

*Nella formula qui di seguito proposta, la Costituzione sarebbe integrata da un trattato sussidiario che integri capitoli dettagliati in materia di politica. Questa versione profilata del Trattato di Roma dovrebbe essere subordinata a una procedura di emendamento meno rigida rispetto a quella adottata dalla Costituzione. Tutti gli altri trattati UE preesistenti sarebbero annullati.*

**UN MODELLO DI COSTITUZIONE PER UN'UNIONE FEDERALE DELL'EUROPA**

***Preambolo***

Gli Stati membri e i cittadini dell'Unione europea,  
determinati d'ora innanzi

- a vivere insieme nella giustizia, libertà e pace,
- a sostenere la democrazia, i diritti fondamentali e l'applicazione della legge,
- a rispettare le diverse culture dell'Europa,
- a organizzare le proprie relazioni insieme,

hanno deciso di riconoscere nella presente la propria Costituzione.

***Articolo 1 — PORTATA***

1. L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi:

- promuovere il progresso sociale ed economico,
- istituire un'area di libertà, sicurezza e giustizia,
- migliorare la qualità dell'ambiente in Europa e nel mondo,
- garantire e difendere l'Unione.

---

<sup>1</sup> Il presente contributo si basa specificatamente su CONV 22/02 e CONV 57/02.

2. L'Unione ha il potere di governare in conformità ai suoi principi e per il perseguimento dei propri obiettivi, come contemplato nella presente Costituzione. Essa si conformerà alla presente Costituzione e alle applicabili disposizioni, condizioni e tempistiche supplementari contemplate nel Trattato di Roma.<sup>1</sup>

3. Tutti i precedenti trattati dell'Unione europea e delle Comunità europee e tutte le leggi entrate in vigore conformemente agli stessi costituiranno leggi dell'Unione salvo nei casi in cui siano incoerenti con la presente Costituzione.

4. Le costituzioni e le leggi degli Stati membri avranno effetto salvo nei casi in cui siano incoerenti con la presente Costituzione.

## *Articolo 2 — COMPOSIZIONE*

1. L'Unione europea comprende i suoi Stati membri e i suoi cittadini. Essa ha personalità giuridica in conformità alla legislazione internazionale.

2. L'Unione accetta l'ingresso di nuovi Stati membri su proposta della Commissione in conformità alle disposizioni dell'articolo 18.2.

3. Può estendere a qualsivoglia stato democratico che non sia uno Stato membro dell'Unione qualsiasi disposizione della presente Costituzione. Tali stati saranno membri associati dell'Unione.

4. Gli Stati membri possono ritirarsi dall'Unione a condizioni da concordare con l'Unione in conformità alle disposizioni dell'articolo 18.2.

5. I diritti di uno Stato membro o di un membro associato possono essere revocati o ripristinati su proposta della Commissione o su iniziativa della Corte con l'approvazione, a maggioranza dei tre quarti, degli Stati membri del Consiglio e, a maggioranza assoluta, dei membri del Parlamento europeo.

## *Articolo 3 — CITTADINANZA*

1. I cittadini degli Stati membri sono anche cittadini dell'Unione europea.

2. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è riconosciuta come Protocollo della presente Costituzione. E' vincolante per le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione nella sua interezza. E' vincolante per gli Stati membri e le autorità politiche in seno agli stessi e nella misura in cui applicano le leggi e la politica dell'Unione.

3. Il Parlamento europeo designerà un Difensore civico. I diritti e i doveri del difensore civico saranno contemplati in uno statuto che assumerà la forma di Legge organica.

## *Articolo 4 — GOVERNO*

1. L'Unione adempie ai propri obiettivi ispirandosi a criteri di coerenza, apertura e solidarietà. Le sue decisioni dovranno essere adottate al livello più vicino al cittadino senza compromettere l'efficace funzionamento dell'Unione.

2. L'Unione europea rispetta le identità nazionali degli Stati membri. Le sue azioni si limitano agli interventi necessari per raggiungere i suoi obiettivi.

3. L'Unione garantisce che le sue azioni non diano luogo a scombussolamenti o squilibri tra gli Stati membri. Essa si impegna a cercare di aggiungere valore in termini di efficienza e di economie di scala, a favorire la coesione tra i suoi Stati membri, le sue regioni e i suoi cittadini e ad avere cura dell'ambiente naturale dell'Europa.

---

<sup>1</sup> Rivisto. Si veda nota introduttiva.

4. Gli Stati membri si asterranno da qualsivoglia misura che comprometta il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. Essi si asterranno altresì da azioni contrarie agli interessi dell'Unione o tali da nuocere alla sua efficienza.

#### *Articolo 5 — COMPETENZA*

1. Le principali competenze dell'Unione, al suo interno e all'esterno, riguardano il commercio e l'unione doganale, la concorrenza e la politica monetaria. L'Unione ha la piena competenza per gestire l'euro e sostenere la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Di conseguenza, l'Unione coordina le politiche macroeconomiche degli Stati membri e può istituire politiche comuni in materia di occupazione, pari opportunità, mercati finanziari, trasporti e comunicazioni, energia, scienza, ricerca e tecnologia, generi alimentari, protezione dei consumatori, ambiente, sviluppo d'oltremare, immigrazione e asilo.

2. L'Unione persegue una politica estera comune e una capacità congiunta in materia di sicurezza esterna e difesa.

3. L'Unione ha competenza nella lotta contro la criminalità internazionale e promuove il coordinamento tra le forze di polizia e di dogana e le autorità giudiziarie degli stati membri. Ha la facoltà di agire per proteggere i propri interessi finanziari e relativi alla sicurezza.

4. L'Unione può contribuire alle politiche degli stati membri in materia di sport, gioventù, turismo, pianificazione, difesa civile, sanità pubblica, servizi sociali, cultura ed educazione.

#### *Articolo 6 — LEGGI*

L'Unione può agire a mezzo di:

Leggi organiche, per determinate misure di rilevanza istituzionale;

Regolamenti, vincolanti nella loro interezza e direttamente applicabili in tutta l'Unione;

Direttive, vincolanti nella misura dei risultati da raggiungere ma lasceranno agli stati membri la scelta del metodo;

Azioni congiunte, che stabiliscono il mandato di una specifica operazione;

Decisioni, di natura esecutiva e vincolanti per coloro ai quali si riferiscono;

Pareri, di raccomandazione;

Codici di condotta, obbligatori o di raccomandazione;

Accordi interistituzionali, vincolanti per le parti contraenti.

#### *Articolo 7 — POTERE LEGISLATIVO*

1. La legislatura dell'Unione comprende il Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo. Nessuna legge può essere applicata né alcun bilancio può essere concordato salvo previa approvazione del Parlamento e del Consiglio. Il Parlamento europeo ha il diritto di assenso per tutti i trattati internazionali stipulati dall'Unione.

2. La Commissione ha il diritto esclusivo di avanzare proposte legislative e budgetarie.

3. Tutte le leggi saranno varate in sessioni pubbliche; di volta in volta sarà pubblicata una registrazione verbatim delle procedure.

4. Una legge organica, per essere varata, richiede l'approvazione, a maggioranza dei tre quarti, degli stati membri del Consiglio e, a maggioranza assoluta, dei membri del Parlamento europeo.

#### *Articolo 8 — FINANZA*

1. L'Unione dispone delle proprie risorse finanziarie e di bilancio. Mantiene la propria spesa entro limiti indicati in percentuale definita del prodotto interno lordo dell'Unione.
2. L'Unione istituisce, sotto forma di legge organica, un sistema di risorse di reddito che può comprendere l'imposizione di imposte e dazi.
3. Essa stabilisce disposizioni per un sistema di controllo finanziario.

#### *Articolo 9 — ISTITUZIONI*

1. Le istituzioni dell'Unione comprenderanno il Congresso, la Convenzione, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea, la Corte di giustizia europea, la Corte dei conti e la Banca centrale europea.
2. Tutte le istituzioni saranno responsabili dei propri accordi operativi.
3. Il Congresso si riunisce per eleggere o per destituire il Presidente della Commissione. Esso comprende il Parlamento europeo e un equivalente numero di rappresentanti dei parlamenti degli stati membri.
4. La Convenzione è l'assemblea costituente dell'Unione ed è formata da un Presidente, da delegazioni del Consiglio europeo e dalla Commissione, nonché da un numero equivalente di delegati del Parlamento europeo e dei parlamenti degli stati membri.

#### *Articolo 10 — PARLAMENTO EUROPEO*

1. Il Parlamento è composto da 700 membri, eletti con un mandato di cinque anni dai cittadini dell'Unione a suffragio universale diretto secondo la rappresentanza proporzionale. 630 membri saranno eletti in collegi regionali e 70 membri nell'intero territorio dell'Unione.
2. Esso delibera a maggioranza semplice dei voti espressi salvo nei casi in cui la presente Costituzione o i suoi regolamenti di procedura stabiliscano diversamente.
3. Esso elegge il proprio Presidente tra i suoi membri.
4. Esso sarà sciolto se la Commissione sarà licenziata in conformità alle disposizioni previste dall'Articolo 13.6.
5. I membri del Parlamento europeo godono di immunità da condanne per motivi di opinione e per voti espressi durante l'esercizio dei propri doveri parlamentari.

#### *Articolo 11 — CONSIGLIO EUROPEO*

1. Il Consiglio europeo è composto dai capi di stato o di governo di ciascuno stato membro e dal Presidente della Commissione europea. Le sue riunioni saranno presiedute a turno da un capo di stato o di governo per un periodo di sei mesi.
2. Esso stabilisce il programma di lavoro dell'Unione, su proposta della Commissione e previa consultazione con il Parlamento europeo e i parlamenti degli stati membri. Funge da guida politica per l'Unione. Può deliberare a nome del Consiglio dei ministri.

## *Articolo 12 — CONSIGLIO DEI MINISTRI*

1. Il Consiglio è composto dai ministri dei governi degli stati membri. Le sue riunioni saranno presiedute dal Presidente della Commissione o dal suo rappresentante. Il presidente è esonerato dall'obbligo di voto.
2. Il Consiglio ha la facoltà, su proposta della Commissione e previa consultazione con il Parlamento, di adottare un'azione congiunta o una decisione. In materia di sicurezza esterna e di difesa, il Consiglio ha il diritto di iniziativa.
3. Il Consiglio può emettere un parere di propria iniziativa.
4. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata salvo nei casi in cui la presente Costituzione o i suoi regolamenti di procedura stabiliscano diversamente. La maggioranza qualificata è costituita da una maggioranza di stati membri che rappresentano una maggioranza della popolazione dell'Unione.

## *Articolo 13 — COMMISSIONE EUROPEA*

1. La Commissione europea è composta da un Presidente, un Vicepresidente responsabile della politica estera, di difesa e di sicurezza, e tredici membri.
2. Il Presidente della Commissione è nominato da uno o più stati membri immediatamente dopo l'elezione del Parlamento europeo ed è eletto dal Congresso a maggioranza assoluta dei suoi membri.
3. Il Vicepresidente, nominato dal Consiglio, è eletto dal Parlamento.
4. Il Presidente nomina successivamente gli altri membri del collegio, che sono eletti dal Parlamento.
5. La Commissione ha il potere di adottare decisioni ed emettere pareri. Essa propone il programma di lavoro del Consiglio europeo. Propone un bilancio annuale al Consiglio e al Parlamento. E' responsabile dell'applicazione delle leggi dell'Unione, della gestione della politica, della spesa e della negoziazione di trattati internazionali a nome dell'Unione. Garantisce l'effettiva consultazione con i parlamenti degli stati membri e con i rappresentanti dei governi regionali e locali, i partner sociali e la società civile.
6. La Commissione ha un mandato di cinque anni a condizione che non sia licenziata dal Parlamento con l'approvazione, a maggioranza dei tre quarti, dei suoi membri.
7. Il Presidente della Commissione può essere destituito dal Congresso con l'approvazione, a maggioranza dei tre quarti, dei suoi delegati su iniziativa del Consiglio o del Parlamento.

## *Articolo 14 — CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA*

1. La Corte di giustizia europea rappresenta la corte suprema dell'Unione europea. E' previsto un Tribunale di prima istanza. Gli Statuti dei tribunali hanno la forma di leggi organiche.
2. I giudici e gli avvocati generali sono designati tra i giuristi che offrono tutte le garanzie di indipendenza. Essi sono eletti dal Consiglio e dal Parlamento con l'approvazione, a maggioranza, dei suoi membri, con un mandato rinnovabile di sette anni. I giudici eleggono un Presidente con un mandato di quattro anni.
3. La Corte di giustizia garantisce il rispetto della legge nell'interpretazione e nell'applicazione della presente Costituzione e delle leggi adottate in conformità alla stessa.

4. La Corte ha giurisdizione sulle azioni e sulle dispute determinate da un'istituzione dell'Unione o da un governo o parlamento di uno stato membro per mancanza di competenza, violazione o incapacità d'agire e sulle azioni adottate da governi regionali e locali allo scopo di proteggere le proprie prerogative in conformità alla presente Costituzione.

5. Qualsiasi cittadino direttamente influenzato da una legge dell'Unione può avviare una procedura presso il Tribunale di prima istanza. Il difensore civico ha la facoltà di riferire alla Corte di giustizia casi relativi ai diritti fondamentali.

6. La Corte può emanare ordinanze preliminari, annullare una legge dell'Unione, emettere ingiunzioni, arbitrare rivendicazioni e imporre sanzioni.

#### *Articolo 15 — BANCA CENTRALE EUROPEA*

1. La Banca centrale europea comprende il suo Presidente, il Consiglio di amministrazione e il Consiglio direttivo. I suoi statuti hanno la forma di leggi organiche.

2. Il Presidente e gli Amministratori, designati tra persone di comprovata esperienza finanziaria che offrono tutte le garanzie di indipendenza, sono nominati dal Consiglio e approvati a maggioranza dai membri del Parlamento, con un mandato non rinnovabile di sette anni.

3. La Banca centrale europea emette l'euro e gestisce la politica monetaria dell'Unione.

#### *Articolo 16 — CORTE DEI CONTI*

1. La Corte dei conti comprende il suo Presidente e i suoi membri. I suoi statuti hanno la forma di leggi organiche.

2. Il Presidente e i membri della Corte, designati tra persone di comprovata esperienza contabile che offrono tutte le garanzie di indipendenza, sono nominati dal Consiglio e approvati a maggioranza dai membri del Parlamento, con un mandato non rinnovabile di sette anni.

3. La Corte dei conti è responsabile della revisione delle finanze dell'Unione.

#### *Articolo 17 — FORZE DI DIFESA*

1. L'Unione ha la facoltà di istituire forze armate in grado di intraprendere operazioni di sicurezza e di difesa e di impegnarsi in missione di pace, di mantenimento della pace e di carattere umanitario. Il Consiglio istituisce il comando militare.

2. Gli statuti delle Forze armate hanno la forma di legge organica.

3. La presente Costituzione prevede un protocollo che impegna i firmatari alla mutua difesa collettiva. Il protocollo entra in vigore dopo la ratifica, a maggioranza dei tre quarti, degli stati membri.

#### *Articolo 18 — EMENDAMENTI*

1. La Commissione o uno stato membro sottoporrà alla Convenzione qualsiasi proposta tesa a modificare la Costituzione o i suoi protocolli. L'operato della Convenzione si basa su ampio consenso.

2. Le modifiche alla Costituzione, o l'accesso o la secessione di uno stato membro o di un membro associato, possono avere luogo se sostenuti:

(i) dal Consiglio con l'approvazione, a maggioranza dei tre quarti, degli stati membri, e dal Parlamento, a maggioranza dei tre quarti, dei voti espressi, e successivamente con la ratifica degli stati membri a seconda dei propri requisiti costituzionali; oppure

(ii) da un referendum dei cittadini dell'Unione, dal Parlamento e dal Consiglio.

#### *Articolo 19 — ENTRATA IN VIGORE*

1. La presente Costituzione entra in vigore previa la ratifica del Consiglio europeo e il successivo consenso:

(i) dei membri del Parlamento, a maggioranza dei due terzi, e di un referendum dei cittadini dell'Unione; oppure

(ii) di tutti gli stati membri dell'Unione a seconda dei loro requisiti costituzionali, previo assenso, a maggioranza assoluta, dei membri del Parlamento europeo.

2. Qualsiasi stato membro dell'Unione che decida di non approvare la presente Costituzione può aderirvi in qualità di membro associato, in conformità alle disposizioni previste dall'Articolo 2.3.

3. La presente Costituzione entra in vigore all'inizio del secondo mese successivo alla sua ratifica.

\*\*\*\*\*