

**CONV 359/02**

**CONTRIB 124**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del: Segretariato

alla: Convenzione

---

**Oggetto: Contributo del Sig. Chabert, Osservatore del Comitato delle regioni presso la  
Convenzione**

**- "La via verso una costituzione per i cittadini europei"**

---

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto dal Sig. Chabert, Osservatore del Comitato delle regioni presso la Convenzione, il parere del Comitato delle regioni che presenta quale contributo alla Convenzione.

Bruxelles, 18 ottobre 2002

**P A R E R E**  
**del Comitato delle regioni**  
**del 10 ottobre 2002**

**"La via verso una costituzione per i cittadini europei"**

---

## **Il Comitato delle regioni,**

- VISTE** le conclusioni della Presidenza dell'Unione espresse al termine del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2001 e, in particolare, la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione,
- VISTA** la comunicazione della Commissione dal titolo "Un progetto per l'Unione europea" (COM(2002) 247 def.),
- VISTO** il Libro bianco "La *governance* europea" della Commissione europea del 25 luglio 2002 (COM(2001) 428 def.),
- VISTO** il proprio contributo alla Convenzione europea del 4 luglio 2002 (CdR 127/2002 def.),
- VISTA** la propria risoluzione del 14 novembre 2001 sulla "Preparazione del Consiglio europeo di Laeken e sul futuro dello sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004" (CdR 104/2001 fin)<sup>1</sup>,
- VISTA** la propria relazione sulla prossimità del 20 settembre 2001 (CdR 436/2000 fin) e la dichiarazione di Salamanca del 22 giugno 2001 (CdR 107/2001 fin),
- VISTA** la propria risoluzione del 4 aprile 2001 riguardante "L'esito della Conferenza intergovernativa 2000 e il dibattito sul futuro dell'Unione europea" (CdR 430/2000 fin)<sup>2</sup>,
- VISTI** i propri pareri del 15 settembre 1999 e del 13 aprile 2000 sulle relazioni della Commissione europea al Consiglio "Legiferare meglio 1998" e "Legiferare meglio 1999" (CdR 50/99 fin e CdR 18/2000 fin)<sup>3</sup>,
- VISTA** la propria risoluzione del 15 settembre 2000 "Per un ordinamento costituzionale europeo" (CdR 144/2000 fin)<sup>4</sup>,
- VISTI** il proprio parere del 14 dicembre 2000 sul tema "Nuove forme di governo: Europa, un quadro per l'iniziativa dei cittadini" (CdR 182/2000 fin)<sup>5</sup> e il parere riguardante il "Libro bianco sulla *governance*" del 13 marzo 2002 (CdR 103/2001 fin)<sup>6</sup>,
- VISTO** il parere in merito al "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra L'Unione europea e gli Stati membri" del 13 marzo 2002 (CdR 466/2001 fin)<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> GU C 107 del 3.5.2002, pag. 36.

<sup>2</sup> GU C 253 del 12.9.2001, pag. 25.

<sup>3</sup> GU C 374 del 23.12.1999, pag. 11, e GU C 226 dell'8.8.2000, pag. 60.

<sup>4</sup> GU C 22 del 24.1.2001, pag. 4

<sup>5</sup> GU C 144 del 16.5.2001, pag. 1.

<sup>6</sup> GU C 192 del 12.8.2002, pag. 24

<sup>7</sup> GU C 192 del 12.8.2002, pag. 31

- VISTA** la decisione, adottata dal proprio Ufficio di presidenza il 12 giugno 2001, di elaborare un parere che approfondisca l'analisi delle ripercussioni del processo di semplificazione, unificazione e costituzionalizzazione dei trattati, e d'incaricare la commissione Affari costituzionali e governance europea dei relativi lavori preparatori,
- VISTO** il progetto di parere adottato il 9 luglio 2002 dalla commissione Affari costituzionali e governance europea (relatrice: BRESSO (I-PSE), presidente della provincia di Torino) (CdR 114/2002 riv. 2),
- CONSIDERATO** che il Consiglio europeo di Laeken lo ha invitato a presenziare in qualità di osservatore attivo alla Convenzione convocata in quell'occasione, e che la questione d'individuare una via verso una Costituzione per i cittadini europei dell'Unione europea è stata considerata come un tema da affrontare in vista di un'Unione rinnovata;
- CONSIDERATO** che, nella dichiarazione di Laeken, nel definire le linee di riflessione per procedere all'individuazione di una via verso la Costituzione europea, i capi di Stato e di governo hanno, a più riprese, fatto riferimento alla necessità di attuare una semplificazione dell'organizzazione dei trattati per assicurare più trasparenza all'Unione europea e ai suoi processi decisionali e avvicinarla così ai cittadini;
- CONSIDERATO** che le regioni e gli enti locali sono, per loro natura, più vicini ai cittadini di qualunque altro livello decisionale e attuano ogni giorno il maggior numero di decisioni comunitarie portando l'Europa nella vita degli abitanti delle loro comunità locali;
- CONSIDERATO** che da tempo il Comitato si è pronunciato in merito al processo di costituzionalizzazione ritenendo indispensabile pensare ad un'iniziativa che miri a rendere più trasparenti i trattati garantendone la leggibilità da parte dei cittadini;
- CONSIDERATO** che il Consiglio europeo ha condiviso questa esigenza considerandola tra le sfide e le riforme necessarie a un'Unione rinnovata che sono elencate nelle conclusioni di Laeken;
- RITENUTO** che il dibattito apertosi dopo Nizza sul futuro dell'Unione europea, preparatorio alla futura riforma dell'Unione europea, non può vedere gli enti regionali e locali europei nel ruolo di semplici spettatori,

**ha adottato, il 10 ottobre 2002, nel corso della 46a sessione plenaria, il seguente parere:**

\*

\*

\*

## PUNTI DI VISTA E RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO DELLE REGIONI

### I. La semplificazione dei trattati

#### Il Comitato delle regioni

1.1 **intende** esaminare le modalità e finalità del processo di semplificazione, unificazione e costituzionalizzazione dei trattati, i quali oggi non rispondono compiutamente all'esigenza di democrazia, trasparenza e semplificazione avanzata oltre che dai cittadini, anche dagli enti regionali e locali che sono direttamente coinvolti nell'applicazione di quelle norme;

1.2 **ricorda** che attualmente l'Unione europea si fonda su quattro diversi trattati e svolge le sue diverse politiche attraverso procedure diverse a seconda della materia. Gli obiettivi, le competenze e gli strumenti politici sono, dunque, disciplinati singolarmente in tali trattati. Questa situazione, risultato del processo di costruzione dell'integrazione europea degli ultimi cinquant'anni, è oggi motivo di confusione e, talvolta, d'incoerenza, per cui non consente più all'Unione di agire con l'efficacia di cui avrebbe bisogno. Nella prospettiva del più grande ampliamento della sua storia l'Unione deve affrontare questo problema e addivenire ad una razionalizzazione;

1.3 **reputa che** il problema di questa ormai pressoché assoluta illeggibilità delle norme contenute nei trattati non può essere trascurato in un processo che si pone come primo obiettivo la prossimità al cittadino. Una norma trasparente è, prima di tutto, una norma che può essere letta e compresa da tutti i cittadini;

1.4 **considera che**, a lato di questa questione, che si pone ormai con urgenza se si vuole trasmettere ai cittadini la valenza positiva dell'Europa, si colloca la necessità di rendere più essenziale la normativa comunitaria. Essa andrebbe ricondotta a quei caratteri di generalità e di astrattezza che le norme fondamentali debbono avere, per lasciare, quindi, alla regolamentazione, compiuta nella piena applicazione della sussidiarietà e secondo i meccanismi e gli schemi della *governance*, il compito di disciplinare le questioni di dettaglio nel pieno rispetto dei principi comunitari;

1.5 **rileva che** in questa prospettiva andrebbe anche rivista la distinzione tra Unione e Comunità per pervenire ad un sistema di funzionamento che consenta una maggiore possibilità di incidere efficacemente sulle questioni che veramente interessano al cittadino;

1.6 **ritiene che** questo processo corrisponderebbe al passaggio dagli attuali trattati ad un "trattato costituzione" attraverso un meccanismo non di mera sistemazione ma di estrazione di quei principi generali che dovrebbero fungere poi da guida nella legislazione comunitaria. Un simile cambiamento consentirebbe di operare una semplificazione che riassumendo gli obiettivi dell'Unione europea nei suoi essenziali principi consentirebbe ai cittadini di comprendere qual è il significato del loro essere uniti;

1.7 **rammenta che** l'esperienza di Nizza ha mostrato come occorra ormai procedere ad una riforma globale dei trattati che consenta di rispondere prima e soprattutto a due esigenze: democratizzare le istituzioni e migliorarne l'efficacia in vista dell'allargamento. La risposta è stata inadeguata alle sfide che l'Europa si trova ad affrontare ma ha avuto il vantaggio di mettere a nudo tutti i limiti del metodo esclusivamente intergovernativo di revisione dei trattati, un limite che ha trovato riconoscimento da parte degli stessi governi nell'adozione della dichiarazione 23 e che ha motivato le previsioni in essa contenute di un processo che preveda il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti tenuti sinora ai margini delle istanze decisionali e che altro non sono se non forme di espressione della volontà dei cittadini dell'Unione;

1.8 **richiama** l'attenzione sulla necessità di progredire verso un rafforzamento delle capacità di azione dell'Unione europea e dei meccanismi decisionali ad esse collegati, anche ai fini dell'allargamento;

1.9 **sottolinea che**, pur salvaguardando l'essenzialità del metodo comunitario, è necessario procedere ad una ridefinizione e precisazione delle competenze e che un eventuale trasferimento di poteri deve essere accompagnato da adeguati strumenti istituzionali che consentano effettive capacità decisionali;

1.10 **ricorda**, in particolare, l'importanza che la coesione economica, sociale e territoriale sia chiaramente riconosciuta come uno dei compiti essenziali dell'Unione europea e che diventi una responsabilità condivisa tra Unione europea, Stati membri e le collettività locali e regionali;

1.11 **ritiene che** con la convocazione della Convenzione europea si sia aperta una via verso una costituzione in cui i cittadini devono potersi realmente esprimere, sia direttamente sia attraverso le loro diverse forme di rappresentanza, su quale futuro essi vogliono per l'Europa, e che i lavori della Convenzione possano essere coronati dall'adozione, con un ampio consenso, di un progetto di Costituzione dell'Unione europea che risponda alle attese dei cittadini e nel quale essi possano identificarsi;

1.12 **ricorda come** l'esigenza di colmare il deficit democratico nel processo di integrazione europea figuri da tempo tra le priorità politiche del Comitato delle regioni;

1.13 **rammenta anche** che i membri del Comitato delle regioni rappresentano i cittadini presso le istituzioni europee e viceversa. Essi rappresentano, infatti, l'anello di congiunzione tra la sensibilità regionale e locale e il livello europeo, e auspicano che ad una semplificazione normativa come quella che s'intende attuare si accompagni un'opera di diffusione capillare dell'informazione comunitaria, realizzata attraverso gli strumenti di comunicazione tradizionale e non, con particolare attenzione ai giovani, future generazioni di cittadini europei. Solo una profonda conoscenza dei principi guida dell'UE potrà garantire lo sviluppo e la crescita di un reale sentimento di appartenenza;

1.14 **sottolinea come** nel corso della prima conferenza sulla prossimità di Salamanca e nel dibattito preparatorio che l'ha preceduta questo aspetto è stato ampiamente affrontato. Nell'affermare la convinzione che il principio di prossimità sia indispensabile per il buon governo dell'UE, il Comitato delle regioni ha altresì evidenziato come la dimensione locale e regionale sia parte integrante di tale concetto. Ecco quindi che diventa essenziale rendere più tangibile il contributo dei poteri regionali e locali al funzionamento democratico dell'Europa, innanzitutto attraverso una partecipazione attiva al dibattito sul futuro dell'Unione che dovrà traghettare l'UE da Nizza alla CIG del 2004. Gli enti locali e regionali sono gli attori che meglio di ogni altro possono assicurare che la

realtà quotidiana e le aspirazioni dei cittadini (aspirazioni che nella sfera regionale e locale sono più chiaramente percepibili) trovino corrispondenza nelle decisioni a livello europeo. Solo garantendo questo legame sarà possibile riscoprire il senso e la validità della costruzione europea recuperando il rapporto fra cittadini e Unione europea.

## 2. Il riordino dei trattati

### Il Comitato delle regioni

2.1 **ricorda che** sia l'allegato IV al trattato di Nizza, contenente la dichiarazione sul futuro dell'Unione, sia le conclusioni di Laeken e i lavori della Convenzione hanno espressamente previsto la promozione di ampie discussioni con tutte le parti interessate. Gli enti regionali e locali sono certamente parti largamente interessate in questo processo e devono pronunciarsi anche sul punto del riordino dei trattati, questione che li riguarda non solo in quanto rappresentanti più vicini ai cittadini ma anche come soggetti sempre più coinvolti nell'attuazione delle politiche e nell'applicazione della normativa comunitaria;

2.2 **ritiene che** il primo e innegabile problema dei trattati oggi sia certamente la loro illeggibilità. La prima opera di semplificazione consiste certamente nel fare in modo che i cittadini dell'Unione europea possano leggere e comprendere i motivi per cui l'Unione esiste e quali sono i suoi obiettivi. A questo proposito le istituzioni locali e regionali intendono sottolineare la loro vocazione a rappresentare il naturale punto di riferimento di tutti i cittadini europei, nonché la sede ideale d'informazione e di concertazione;

2.3 **sottolinea che** a questo si affianca la questione del ricondurre il sistema normativo comunitario ai principi di gerarchia tra le fonti e di una produzione delle norme che vada dall'universale al particolare pur garantendo ad ogni livello il pieno rispetto dei principi fondamentali. Pur continuando ad essere formalmente dei trattati internazionali, i trattati in oggetto devono assicurare l'esistenza di un sistema giuridico che di fatto è ormai un *unicum* e che quindi deve trovare nella norma fondamentale i suoi principi ispiratori. Tale norma fondamentale sarà poi completata da norme di funzionamento che potranno essere dettate altrove e in modo anche non necessariamente del tutto coincidente, bensì modulato in ragione delle caratteristiche degli Stati membri e nel dovuto rispetto dei rispettivi ordinamenti costituzionali;

2.4 **ritiene che** attuare una politica vicina ai cittadini implica che agli enti regionali e locali venga lasciato un margine discrezionale per quanto riguarda l'attuazione delle decisioni comunitarie. Le garanzie offerte da un modello europeo fondato sulla minuzia, sul dettaglio delle norme per assicurare la concorrenza finiscono per ledere il ruolo delle autonomie e, in particolare, invadono le competenze delle regioni a carattere costituzionale. È invece opportuno che tale tutela avvenga attraverso la ferma difesa di alcuni principi generali che trovino poi puntuale applicazione attraverso norme e regolamenti dettati da Stati membri, regioni ed enti locali secondo regole di buon senso e di autonomia. Una politica di buon governo, quale che sia il livello territoriale di riferimento, non può prescindere dalla consultazione e questo è particolarmente vero in sede locale e regionale, dove la democrazia rappresentativa e la sua capacità di controllo sono più sentite;

2.5 **rammenta**, a questo proposito, che gli enti regionali e locali dispongono, ai sensi delle costituzioni nazionali, d'importanti competenze anche esclusive in molti settori chiave: si trovano quindi in ottima posizione per svolgere il ruolo d'interpreti, di portatori delle istanze dei cittadini nei confronti dell'Unione europea. È innegabile che in questi anni l'incompletezza dell'Unione politica ha

influenzato negativamente la percezione che i cittadini europei hanno di essa come reale entità politica, affievolendo il loro senso di appartenenza. Per recuperare questo rapporto è cruciale che l'Unione si apra ai cittadini dotandosi di un programma politico, di linee d'azione e di disposizioni normative coerenti. Occorre che al metodo esclusivamente intergovernativo si sostituisca un metodo di modifica dei trattati inaugurato con la Convenzione, in cui con trasparenza si crei un "trattato costituzione" europeo, a favore del quale il Comitato si è già espresso. Per farlo si dovranno operare cambiamenti istituzionali profondi e coinvolgenti come solo quelli di una riforma costituzionale possono essere;

2.6 **ritiene che** la distinzione tra il trattato di base e le altre disposizioni ora contenute nel trattato dovrebbe comportare anche procedure di modifica distinte richiedendo maggioranze diversamente qualificate.

### 3. La Carta dei diritti fondamentali

#### Il Comitato delle regioni

3.1 **ritiene che** l'UE deve ripensare ad un "patto" con i cittadini europei che esprima un forte senso di appartenenza, indispensabile ad assicurarne l'adesione ad un destino comune. La grande valenza della Carta dei diritti fondamentali dell'UE è stata questa. Essa ha rappresentato due aspetti innovativi essenziali: un metodo di elaborazione nuovo, attraverso la Convenzione *ad hoc*, e il fatto di affrontare temi d'interesse immediato per il cittadino, vale a dire i suoi diritti;

3.2 **sottolinea come** si sia già ripetutamente pronunciato affinché alla Carta venisse conferito carattere vincolante e ci si adoperasse per renderla parte integrante di un più ampio ordinamento costituzionale europeo al fine di assicurare l'inalienabilità dei diritti che essa tutela e abbia messo in luce come gli enti locali e regionali vogliano questo nuovo ciclo costituente e intendano adoprarsi per esserne protagonisti. Rileva che i diritti che si fondano sui valori comuni degli Stati membri vanno consolidati nel trattato UE. Ciò vale in modo particolare per i diritti umani e del cittadino, dato che in molti Stati membri i diritti economici e sociali sono in larga misura di competenza degli enti locali e regionali e dovrebbero pertanto rimanere obiettivi politici a livello dell'UE. Auspica che la risoluzione del problema della personalità giuridica dell'UE consenta l'adesione di quest'ultima alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che è già stata firmata da tutti gli Stati membri;

3.3 **ricorda che** al Vertice di Nizza è emersa per la prima volta la prospettiva concreta dell'attivazione di un metodo di riforma istituzionale dell'UE che s'ispiri al modello della Convenzione che ha portato all'elaborazione della Carta dei diritti dell'Unione europea.

### 4. L'adozione di un testo costituzionale

#### Il Comitato delle regioni

4.1 **ricorda di** essersi già da tempo pronunciato a favore di un ordinamento costituzionale europeo che, nel rispetto dei sistemi costituzionali in vigore nei diversi Stati membri, punti a colmare l'attuale deficit democratico comunitario;

4.2 **si rammarica** del ruolo marginale ancora riservato nel processo di riforma dell'Unione alle regioni e agli enti locali, i cui rappresentanti non sono stati annoverati fra i membri a pieno titolo



della Convenzione che ha il compito di predisporre un progetto di trattato costituzionale;

4.3 **ribadisce che** gli attuali trattati propongono degli strumenti, delle competenze e delle procedure decisionali insufficienti a garantire l'efficacia del processo decisionale comunitario di fronte alla sfide di una realtà sempre più interdipendente;

4.4 **chiede che** nel nuovo quadro costituzionale trovino migliore tutela, garanzia e applicazione i principi di sussidiarietà e prossimità e venga individuato un migliore equilibrio fra le istituzioni e fra queste e le altre sfere di governo;

4.5 **considera** che il futuro trattato costituzionale dovrà essere un trattato di base che non si limiti a un mero riordino dell'esistente ma rafforzi le istituzioni per eliminare il deficit democratico ora presente nell'Unione; per farlo sarà importante prevedere un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, ma anche dare una risposta all'esigenza di prossimità al cittadino attraverso un maggiore coinvolgimento delle autorità regionali e locali sia per il tramite della loro assemblea rappresentativa (il Comitato delle regioni) , sia direttamente in virtù delle competenze loro conferite dalle singole Costituzioni nazionali.

4.6 **reputa che** nel trattato costituzionale dovranno essere richiamati i valori che sono alla base del processo di unificazione europea e che l'Unione intende perseguire principi ispiratori del sistema di regole che poi verranno applicati nelle norme di dettaglio, e fra questi dovranno essere ricompresi:

- il principio di sussidiarietà come principio cardine, anche sub-statuale nel rispetto di quanto previsto dalle singole costituzioni degli Stati membri,
- il principio di proporzionalità,
- il principio della *governance* e del partenariato,
- la flessibilità applicativa a livello nazionale, regionale o sub-regionale;

4.7 **ritiene che** nell'ambito della stesura del trattato costituzionale la chiarificazione delle competenze dovrebbe evitare una rigida catalogazione e puntare a maggiori competenze del livello europeo che dovrebbero essere, oltre alla già attuale competenza della moneta, quella della sicurezza comune e della politica estera, settori in cui i cittadini sentono più forte il bisogno di un'Europa che parli con una sola voce. A lato di queste vi sarebbero poi delle competenze concorrenti tra livello europeo e livello nazionale sulle grandi opzioni, lasciando poi la diretta applicazione ai livelli nazionali o sub-regionali, a seconda dei diversi sistemi costituzionali degli Stati membri.

Bruxelles, 10 ottobre 2002

Il Presidente  
del Comitato delle regioni

Albert BORE

Il Segretario generale  
del Comitato delle regioni

Vincenzo FALCONE