

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del: Praesidium

alla: Convenzione

---

Oggetto: **Progetto preliminare di trattato costituzionale**

---

Si allega per i membri della Convenzione il progetto preliminare di trattato costituzionale, redatto dal Praesidium, che il Presidente presenterà in occasione della sessione plenaria del 28 ottobre 2002.

## *Progetto preliminare*

*[Il presente testo si propone di illustrare l'articolazione di un eventuale trattato. Nella parte prima, l'inserimento o meno di taluni articoli e il contenuto più preciso di altri restano da definire, in funzione dei lavori della Convenzione. L'inserimento di alcuni articoli nel presente testo non intende pertanto pregiudicare i risultati dei dibattiti della Convenzione.]*

# **TRATTATO** **CHE STABILISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA**

## **A. INDICE**

### **PREAMBOLO**

#### **Parte prima: ARCHITETTURA COSTITUZIONALE**

##### **Titolo I : Definizione e obiettivi dell'Unione**

Articolo 1 Istituzione [della Comunità europea, dell'Unione europea, degli Stati Uniti d'Europa, dell'Europa unita]<sup>1</sup>.

Articolo 2 Valori.

Articolo 3 Obiettivi.

Articolo 4 Personalità giuridica.

##### **Titolo II : Cittadinanza dell'Unione e diritti fondamentali**

Articolo 5 Cittadinanza dell'Unione.

Articolo 6 Carta dei diritti fondamentali.

---

<sup>1</sup> Il termine "Unione" dovrà essere sostituito nell'intero testo da "Comunità europea", "Unione europea", "Stati Uniti d'Europa" o "Europa unita", qualora si decida di modificare la denominazione dell'Unione.

### **Titolo III : Competenze e azioni dell'Unione**

- Articolo 7      Principi fondamentali: attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità.
- Articolo 8      Rispetto dei principi fondamentali: limiti delle competenze di attribuzione. Controllo della sussidiarietà e della proporzionalità. Primato del diritto dell'Unione. Evoluzione nel tempo.
- Articolo 9      Categorie di competenze: definizione.
- Articolo 10     Competenze esclusive.
- Articolo 11     Competenze condivise.
- Articolo 12     Settori dell'azione di sostegno.
- Articolo 13     Politica estera e di sicurezza comune; politica di difesa comune; politica in materia di polizia e giustizia nel settore penale.

### **Titolo IV : Le istituzioni dell'Unione**

- Articolo 14      Sistema istituzionale comune alle azioni svolte dall'Unione e alle azioni svolte dagli Stati membri congiuntamente nel quadro dell'Unione.
- Articolo 15      Il Consiglio europeo: composizione, ruolo, compiti.
- Articolo 15bis    La Presidenza del Consiglio europeo.
- Articolo 16      Il Parlamento europeo: composizione, attribuzioni.
- Articolo 17      Il Consiglio: composizione, attribuzioni.
- Articolo 17 bis   La Presidenza del Consiglio.
- Articolo 18      La Commissione: composizione; attribuzioni (monopolio d'iniziativa).
- Articolo 18 bis   La Presidenza della Commissione.
- Articolo 19      Il Congresso dei popoli d'Europa.
- Articolo 20      La Corte di giustizia.
- Articolo 21      La Corte dei conti.
- Articolo 22      La Banca centrale europea.
- Articolo 23      Gli organi consultivi dell'Unione.

## **Titolo V : Attuazione delle competenze e delle azioni dell'Unione**

- |             |   |
|-------------|---|
| Articolo 24 | Gli strumenti dell'Unione : per es. leggi europee, leggi quadro, decisioni europee (elenco da precisare alla luce delle conclusioni del Gruppo IX). |
| Articolo 25 | Procedure legislative : adozione delle leggi e delle leggi quadro.  |
| Articolo 26 | Procedure di adozione delle decisioni.  |
| Articolo 27 | Procedure di adozione degli atti di esecuzione.   |
| Articolo 28 | Procedure di attuazione delle azioni di sostegno (compresi i programmi). Monitoraggio della loro esecuzione.  |
| Articolo 29 | Politica estera e di sicurezza comune.  |
| Articolo 30 | Politica di difesa comune.  |
| Articolo 31 | Politica in materia di polizia e giustizia nel settore penale.  |
| Articolo 32 | Il ricorso alle cooperazioni rafforzate.  |

## **Titolo VI : La vita democratica dell'Unione**

- |             |   |
|-------------|---|
| Articolo 33 | Principio dell'uguaglianza democratica dei cittadini dell'Unione.   |
| Articolo 34 | Principio della democrazia partecipativa.   |
| Articolo 35 | Legge elettorale uniforme per le elezioni del Parlamento europeo.   |
| Articolo 36 | Trasparenza dei dibattiti legislativi dell'Unione.  |
| Articolo 37 | Regole di voto delle istituzioni dell'Unione. Attuazione della possibilità dell' "astensione costruttiva" e relative conseguenze. |

## **Titolo VII: Finanze dell'Unione**

- |             |  |
|-------------|--|
| Articolo 38 | Le risorse dell'Unione.                            |
| Articolo 39 | Il principio del pareggio nel bilancio dell'Unione |
| Articolo 40 | La procedura di bilancio dell'Unione.              |

## **Titolo VIII: L'azione dell'Unione nel mondo**

- |             |  |
|-------------|--|
| Articolo 41 | La rappresentanza esterna dell'Unione. |
|-------------|--|

**Titolo IX: L'Unione e l'ambiente circostante**

Articolo 42      Relazioni privilegiate tra l'Unione e Stati vicini.

**Titolo X: L'appartenenza all'Unione**

Articolo 43      Un'Unione aperta a tutti gli Stati d'Europa, che rispettano rigorosamente i suoi valori e diritti fondamentali e accettano le sue regole di funzionamento.

Articolo 44      Procedura di adesione all'Unione

Articolo 45      Sospensione dei diritti di appartenenza all'Unione.

Articolo 46      Ritiro dall'Unione.

**Parte seconda: LE POLITICHE E L'ATTUAZIONE DELLE AZIONI DELL'UNIONE**

*Questa parte dovrebbe contenere le basi giuridiche. Essa dovrebbe precisare, in relazione a ciascun settore, il tipo di competenza (Titolo III), come pure gli atti e le procedure (Titolo V) applicabili, conformemente alle decisioni che saranno prese relativamente alla parte prima. Per assicurare la concordanza tra la parte prima e la parte seconda del trattato saranno necessari emendamenti tecnici..*

**A. POLITICHE E AZIONI INTERNE**

**A1. MERCATO INTERNO**

**I. Libera circolazione delle persone e dei servizi**

1. I lavoratori;
2. Libertà di stabilimento;
3. Libertà di prestazione dei servizi;
4. Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la circolazione delle persone.

**II. Libera circolazione delle merci**

1. Unione doganale;
2. Divieto delle restrizioni quantitative.

- III. Capitali e pagamenti
- IV. Ravvicinamento delle legislazioni

## **A2. POLITICA ECONOMICA E MONETARIA**

## **A3. POLITICHE IN ALTRI SETTORI SPECIFICI**

- I. Regole di concorrenza
- II. Politica sociale
- III. Coesione economica e sociale
- IV. Agricoltura e pesca
- V. Ambiente
- VI. Protezione dei consumatori
- VII. Trasporti
- VIII. Reti transeuropee
- IX. Ricerca e sviluppo tecnologico

## **A4. LA SICUREZZA INTERNA**

Politica in materia di polizia e di giustizia nel settore penale

## **A5. SETTORI NEI QUALI L'UNIONE PUÒ' DECIDERE DI ESPLICARE UNA AZIONE DI SOSTEGNO**

- I. Occupazione
- II. Sanità pubblica
- III. Industria
- IV. Cultura
- V. Istruzione, formazione professionale, gioventù

## **B. AZIONE ESTERNA**

- I. Politica commerciale
- II. Cooperazione allo sviluppo
- III. Aspetti esterni delle politiche contemplate nei Capi da A1 a A4

- IV. Politica estera e di sicurezza comune
  - 1. Politica estera
  - 2. Gestione delle crisi
- V. Conclusione di accordi internazionali

**C. DIFESA**

**D. FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE**

Disposizioni istituzionali e procedurali e disposizioni di bilancio.<sup>1</sup>

**Parte terza : DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI**

**Ultimo Titolo :** Abrogazione dei precedenti Trattati. Continuità giuridica rispetto alla Comunità europea e all'Unione europea.

Campo di applicazione.

Protocolli.

Procedura di revisione del Trattato costituzionale.

Adozione, ratifica e entrata in vigore del Trattato costituzionale.

Durata.

Lingue.

---

<sup>1</sup> La portata delle disposizioni istituzionali e procedurali in questa parte dipenderà da quanto sarà dettagliata la prima parte. Si potrebbe peraltro prevedere di prendere in considerazione nell'ambito di dette disposizioni unicamente le procedure interistituzionali: le disposizioni concernenti l'attuazione interna da parte delle Istituzioni potrebbero figurare nei Protocolli.

## **B. DESCRIZIONE SOMMARIA DEL TESTO**

### **PARTE PRIMA: ARCHITETTURA COSTITUZIONALE**

#### **PREAMBOLO**

#### **TITOLO I: DEFINIZIONE E OBIETTIVI DELL'UNIONE**

##### **Articolo 1**

- Decisione di istituire [un'entità denominata: Comunità europea, Unione europea, Stati Uniti d'Europa, Europa unita].
- Un'Unione di Stati europei che, mantenendo la loro identità nazionale, coordinano strettamente le loro politiche a livello europeo e gestiscono, sul modello federale, talune competenze comuni.
- Riconoscimento del pluralismo dell'Unione.
- Un'Unione aperta a tutti gli Stati europei che condividono gli stessi valori e si impegnano a promuoverli congiuntamente.

##### **Articolo 2**

Elenca i valori dell'Unione: dignità umana, diritti fondamentali, democrazia, stato di diritto, tolleranza, rispetto degli obblighi e del diritto internazionale.

##### **Articolo 3**

Obiettivi dell'Unione.

Questo articolo stabilisce gli obiettivi generali, quali:

- salvaguardia dei valori comuni, degli interessi e dell'indipendenza dell'Unione;
- promozione della coesione economica e sociale;
- rafforzamento del mercato interno e dell'Unione economica e monetaria;



- promozione di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale;
- elevato livello di protezione dell'ambiente;
- promozione del progresso tecnologico e scientifico;
- creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune e di una politica di difesa al fine di tutelare e promuovere i valori dell'Unione nel resto del mondo.

Questi obiettivi sono perseguiti secondo modalità che tengono conto del fatto che le competenze possono essere attribuite in tutto o in parte all'Unione o esercitate congiuntamente dagli Stati membri.

#### **Articolo 4**

Riconoscimento esplicito della personalità giuridica [alla Comunità/all'Unione europea, agli Stati Uniti d'Europa, all'Europa unita.]

## **TITOLO II: CITTADINANZA DELL'UNIONE E DIRITTI FONDAMENTALI**

#### **Articolo 5**

Istituisce e definisce la cittadinanza dell'Unione: chiunque sia cittadino di uno Stato membro è cittadino dell'Unione. Ha la doppia cittadinanza, quella nazionale e quella europea, e si avvale liberamente dell'una o dell'altra, a sua scelta, con i diritti e i doveri inerenti a ciascuna di esse.

L'Articolo enumera i diritti inerenti alla cittadinanza europea (circolazione, soggiorno, voto e eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo, protezione diplomatica nei paesi terzi, diritto di petizione, diritto di scrivere alle istituzioni europee e riceverne una risposta nella propria lingua).

Stabilisce il principio della non discriminazione dei cittadini dell'Unione in base alla nazionalità.

## **Articolo 6**

Sarà redatto in funzione dei lavori del Gruppo "Carta".

Potrà ispirarsi all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea.

Potrebbe

- fare riferimento alla Carta;
- oppure sancire il principio dell'integrazione della Carta e far figurare i relativi articoli in un'altra parte del trattato o in un protocollo apposito, allegato alla Costituzione;
- oppure integrare tutti gli articoli della Carta.

## **TITOLO II: COMPETENZE E AZIONI DELL'UNIONE**

## **Articolo 7**

Enuncia i principi dell'azione dell'Unione: essa si esercita conformemente alle disposizioni del trattato, nei limiti delle competenze conferite dal trattato e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

## **Articolo 8**

Stabilisce il rispetto del principio secondo cui le competenze che non sono conferite dalla Costituzione all'Unione restano di competenza degli Stati membri.

Stabilisce il primato del diritto dell'Unione, nell'esercizio delle competenze che le sono state attribuite.

Dovrebbe fissare le regole per il controllo effettivo della sussidiarietà e della proporzionalità. Dovrebbe essere menzionato il ruolo dei Parlamenti nazionali al riguardo.

Fissa le regole che stabiliscono l'adattabilità del sistema (articolo 308).

Stabilisce l'obbligo di cooperazione leale degli Stati membri nei confronti dell'Unione e il principio secondo cui questi ultimi danno attuazione agli atti delle istituzioni.

## **Articolo 9**

Elenca le categorie di competenze dell'Unione.

## **Articolo 10**

Indica i settori di competenza esclusiva dell'Unione.

## **Articolo 11**

Menziona i settori di competenza condivisa tra Unione e Stati membri. Sancisce il principio secondo cui, laddove l'Unione agisce in questi settori, gli Stati membri possono agire solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione dell'Unione.

## **Articolo 12**

La disposizione precisa i settori in cui l'Unione appoggia o coordina l'azione degli Stati membri, senza avere competenza a legiferare.

## **Articolo 13**

In taluni settori gli Stati membri definiscono e attuano, nell'ambito dell'Unione, una politica comune in base a modalità specifiche. Questo articolo dovrebbe precisare i settori in questione.

# **TITOLO IV : LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE**

## **Articolo 14**

Questo articolo :

- stabilisce che l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico;
- stabilisce che detto quadro assicura la coerenza e la continuità delle politiche e delle azioni svolte per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione, vale a dire sia delle azioni svolte nei settori per i quali le competenze sono attribuite in tutto o in parte all'Unione, che nei settori per i quali le competenze spettano agli Stati membri e sono da essi esercitate congiuntamente;
- elenca le istituzioni dell'Unione;
- sancisce il principio secondo cui ciascuna istituzione agisce entro i limiti delle attribuzioni conferitele dal presente trattato, conformemente alle procedure, secondo le condizioni e ai fini ivi previsti in ciascun settore.

- prevede l'obbligo, per le istituzioni europee, di assicurare e di promuovere un'amministrazione aperta, efficace e semplice ;
- stabilisce il principio della cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni.

### **Articolo 15**

Definisce il Consiglio europeo, la sua composizione e i suoi compiti.

### **Articolo 15 bis**

Dopo che la Convenzione ne avrà discusso, questo articolo potrebbe stabilire la durata del mandato e le modalità di designazione della Presidenza del Consiglio europeo, il suo ruolo e le sue responsabilità.

### **Articolo 16**

Stabilisce la composizione del Parlamento europeo, i cui membri sono eletti a suffragio universale diretto.

Esso elenca le attribuzioni del Parlamento europeo e prevede la possibilità, per quest'ultimo, di presentare una mozione di censura sulla gestione della Commissione, così come la procedura e le conseguenze di una tale mozione.

### **Articolo 17**

Elenca la composizione e le attribuzioni del Consiglio e dovrebbe far riferimento alle formazioni del Consiglio.

### **Articolo 17 bis**

Questa disposizione dovrebbe stabilire la regola per la designazione della Presidenza del Consiglio, il suo ruolo, le sue responsabilità e la durata del suo mandato.

### **Articolo 18**

Dovrebbe contenere le disposizioni relative alla composizione e alle attribuzioni della Commissione (compreso il monopolio d'iniziativa). In funzione dei futuri lavori della Convenzione, questo articolo dovrebbe prevedere un collegio ristretto o una Commissione più numerosa, precisandone le regole di deliberazione.

### **Articolo 18bis**

Dovrebbe stabilire il ruolo e le modalità di designazione della Presidenza della Commissione.

### **Articolo 19**

Dovrebbe menzionare la possibilità di istituire il Congresso dei popoli d'Europa, determinarne la composizione, la procedura per la nomina dei suoi membri e definirne le attribuzioni. (Sarebbe formulato in funzione dei lavori della Convenzione).

### **Articolo 20**

Stabilisce la composizione e le attribuzioni della Corte di Giustizia, compreso il Tribunale di primo grado e i principali mezzi di ricorso dinanzi alla Corte e al Tribunale.

### **Articolo 21**

Definisce la composizione e le attribuzioni della Corte dei Conti, e il relativo mandato.

### **Articolo 22**

Definisce la composizione e i compiti della Banca centrale europea, come pure la composizione del suo Consiglio direttivo e del suo comitato esecutivo.

### **Articolo 23**

Questa disposizione dovrebbe prevedere che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, organi che esercitano funzioni consultive.

## **TITOLO V : ATTUAZIONE DELLE AZIONI DELL'UNIONE**

### **Articolo 24**

Elenca i diversi strumenti di cui dispongono le istituzioni dell'Unione per l'esercizio delle loro competenze.

### **Articolo 25**

Chiara descrizione della procedura legislativa dell'Unione : procedure di adozione delle leggi, delle leggi quadro, ecc.

## **Articolo 26**

Chiara descrizione delle procedure di adozione delle decisioni, ecc.

## **Articolo 27**

Descrizione delle procedure di attuazione da parte dell'Unione degli atti di cui all'articolo 24 e degli strumenti di monitoraggio della loro esecuzione.

## **Articolo 28**

Descrizione delle procedure di attuazione da parte dell'Unione delle azioni di sostegno (compresi i programmi), così come degli strumenti di monitoraggio della loro esecuzione.

## **Articolo 29**

Dovrebbe descrivere le procedure applicabili nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

## **Articolo 30**

Dovrebbe descrivere le procedure applicabili nel settore della politica di difesa comune.

## **Articolo 31**

Dovrebbe descrivere le procedure applicabili alla politica in materia di polizia e giustizia nel settore penale.

## **Articolo 32**

Questa disposizione dovrebbe stabilire :

- le condizioni per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata nel quadro del trattato;
- se del caso, i settori del trattato esclusi dalla cooperazione rafforzata;
- il principio dell'applicazione delle disposizioni pertinenti del trattato per l'adozione degli atti necessari all'attuazione della cooperazione rafforzata;
- gli obblighi degli Stati partecipanti e non ad una cooperazione rafforzata.

## **TITOLO VI : LA VITA DEMOCRATICA DELL'UNIONE**

### **Articolo 33**

Stabilisce il principio secondo cui i cittadini dell'Unione sono uguali davanti alle istituzioni della stessa.

### **Articolo 34**

Sancisce il principio della democrazia partecipativa. Le istituzioni assicurano un elevato grado di trasparenza che consenta alle diverse forme associative dei cittadini di partecipare alla vita dell'Unione.

### **Articolo 35**

Fa riferimento ad un protocollo contenente le disposizioni che assicurano le elezioni del Parlamento europeo secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri.

### **Articolo 36**

Stabilisce le regole della pubblicità delle deliberazioni legislative del Parlamento europeo e del Consiglio, nella sua forma legislativa.

### **Articolo 37**

Stabilirebbe le regole di voto applicabili alle deliberazioni delle istituzioni dell'Unione, compresa la definizione delle maggioranze qualificate, l'attuazione della possibilità dell'astensione costruttiva e le relative conseguenze.

## **TITOLO VII : FINANZE DELL'UNIONE**

### **Articolo 38**

Stabilisce che il bilancio dell'Unione è integralmente finanziato da risorse proprie e definisce la procedura da seguire per la fissazione del sistema delle risorse proprie.

### **Articolo 39**

Questa disposizione dovrebbe contemplare il principio del pareggio di bilancio nonché le disposizioni concernenti la disciplina di bilancio.

### **Articolo 40**

Questo articolo dovrebbe :

- specificare che tutte le entrate e le spese dell'Unione devono essere oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio
- descrivere la procedura di adozione del bilancio

## **TITOLO VIII : L'AZIONE DELL'UNIONE NEL MONDO**

### **Articolo 41**

Questa disposizione dovrebbe stabilire chi rappresenta l'Unione nelle relazioni internazionali, tenendo conto delle competenze già esercitate a titolo della Comunità.

In funzione dei lavori della Convenzione il presente articolo dovrebbe definire il ruolo e il rango che competerà in futuro all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune

## **TITOLO IX : L'UNIONE E L'AMBIENTE CIRCOSTANTE**

### **Articolo 42**

Potrebbe contenere disposizioni che definiscono una relazione privilegiata tra l'Unione e Stati vicini, qualora si decidesse di istituire una siffatta relazione.

## **TITOLO X : L'APPARTENENZA ALL'UNIONE**

### **Articolo 43**

Stabilisce il principio in base a cui l'Unione è aperta a tutti gli Stati d'Europa che condividono i suoi valori e intendono perseguirli congiuntamente, rispettano rigorosamente i diritti fondamentali e accettano le norme che disciplinano il funzionamento dell'Unione.



#### **Articolo 44**

Stabilisce la procedura di adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea.

#### **Articolo 45**

Stabilisce la procedura per la sospensione dei diritti di appartenenza all'Unione qualora si constati una violazione dei principi e dei valori dell'Unione da parte di uno Stato membro.

#### **Articolo 46**

In questo articolo verrebbe menzionata la possibilità di istituire una procedura di ritiro volontario dall'Unione per decisione di uno Stato membro e le relative ripercussioni istituzionali.

### **PARTE SECONDA: LE POLITICHE E L'ATTUAZIONE DELLE AZIONI DELL'UNIONE**

*Questa parte dovrebbe contenere le basi giuridiche; essa dovrebbe precisare, in relazione a ciascun settore ,il tipo di competenze (Titolo III) come pure gli atti e le procedure (Titolo V) applicabili conformemente alle decisioni che saranno prese relativamente alla parte prima. Per assicurare la concordanza tra la parte prime e la parte seconda del Trattato saranno necessari emendamenti tecnici.*

### **PARTE TERZA: DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI**

#### **Ultimo Titolo: Articolo x**

Abrogazione dei Trattati precedenti; continuità giuridica rispetto alla Comunità europea e all'Unione europea.

#### **Articolo x + 1**

Campo di applicazione del Trattato.

#### **Articolo x + 2**

Protocolli : i Protocolli allegati al Trattato ne sono parte integrante.

**Articolo x + 3**

Procedura di revisione del Trattato costituzionale

**Articolo x + 4**

Adozione, ratifica e entrata in vigore del Trattato costituzionale .

**Articolo x + 5**

Durata: il Trattato é concluso per una durata illimitata.

**Articolo x + 6**

Lingue : in cui il Trattato é redatto e facenti fede.

---