

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Praesidium

alla: Convenzione

Oggetto: **Le cooperazioni rafforzate**

– **Articolo 32 ter, titolo V, parte I, e articoli da I a P, parte II della
Costituzione**

Contenuto del documento:

Pagina 2: I. Elementi principali

Pagina 4: II. Descrizione del meccanismo attuale

**Pagina 11: III. Tabella indicativa : gli articoli proposti riguardanti le cooperazioni
rafforzate rispetto ai trattati esistenti**

Pagina 12: IV. Progetto di articoli

Pagina 17: V. Progetto di articoli con commenti

I. ELEMENTI PRINCIPALI

Il meccanismo della cooperazione rafforzata è stato istituito dal trattato di Amsterdam e modificato dal trattato di Nizza. Esso è disciplinato da disposizioni generali che si applicano a tutti i settori (articoli da 43 a 45 del TUE) e da clausole specifiche, in funzione dei settori contemplati dal TCE (articoli 11 e 11 A del TCE), dalla cooperazione in materia penale (articoli da 40 a 40 B del TUE) e dalla PESC (articoli da 27 A a 27 E del TUE). Vi sono altri tipi di "cooperazione rafforzata", organizzata direttamente dal trattato, che non sono esaminate dal presente documento. È il caso, ad esempio, dello sviluppo dell'acquis di Schengen, della moneta unica, nonché, in futuro, del settore della difesa.

La cooperazione rafforzata è, in linea di massima, un meccanismo di "ultima istanza", cui si ricorre qualora non sia possibile agire con la partecipazione di tutti gli Stati membri. In tale caso il Consiglio, a maggioranza qualificata, può autorizzare alcuni Stati membri, almeno otto, a procedere facendo ricorso "alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi" previsti dai trattati. Tuttavia solo gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata potrebbero votare in sede di Consiglio, per adottare decisioni che sono applicabili solo a essi; inoltre le spese derivanti, diverse dalle spese amministrative, in linea di massima sarebbero solo a carico di tali Stati. Una cooperazione rafforzata può essere instaurata, in linea di massima, in tutti i settori contemplati dal trattato, salvo per le questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa.¹

Il presente documento intende illustrare a grandi linee questo strumento di flessibilità, nonché presentare progetti di articoli della Costituzione al riguardo. Questi ultimi sono volti essenzialmente a semplificare la redazione delle attuali disposizioni in materia di cooperazioni rafforzate e la relativa struttura. I commenti indicano l'origine di tali disposizioni nei trattati vigenti. La nuova struttura proposta si basa più su un criterio tematico che sull'attuale distinzione in pilastri che scomparirà nella Costituzione (fatte salve eventuali disposizioni procedurali particolari). Varie disposizioni ritenute ridondanti sono state soppresse.

¹ Nel regime del trattato di Amsterdam, la PESC era ugualmente esclusa in quanto il sistema di astensione costruttiva rispondeva al bisogno di flessibilità in questo settore (cfr. articolo 23, paragrafo 1 del TUE).

Nella parte I della Costituzione figurerebbe l'**articolo 32 ter**, che illustra i tratti fondamentali del meccanismo della cooperazione rafforzata nel quadro dell'Unione. Si tratterebbe in linea di massima dell'ultimo articolo del titolo V del progetto di Costituzione ("Esercizio delle competenze").

Gli articoli da I a P figurerebbero invece nella parte della Costituzione dedicata alle disposizioni istituzionali non riprese nella prima parte (per il momento, sezione D della parte II). Questi articoli riguardano i limiti e le modalità di attuazione delle cooperazioni rafforzate, nonché la procedura di autorizzazione e la procedura relativa alla partecipazione successiva di altri Stati membri.

Per il resto, sono state proposte varie modifiche sostanziali. Occorre ad esempio semplificare e rendere omogenee le procedure di autorizzazione iniziale e relative alla partecipazione successiva, nonché rafforzare il ruolo della Commissione e anche del Parlamento europeo al momento dell'instaurazione delle cooperazioni rafforzate (parere conforme). Tali modifiche di carattere procedurale mirano ad agevolare l'instaurazione delle cooperazioni rafforzate e a chiarire le condizioni relative alla partecipazione successiva, garantendo al contempo una maggiore coerenza delle azioni oggetto delle cooperazioni rafforzate tra loro e con gli obiettivi dell'Unione nel suo insieme. Anche la Commissione si colloca bene in qualità di arbitro tra gli interessi degli Stati che partecipano a una cooperazione rafforzata e quelli che non vi partecipano. Sono state mantenute procedure speciali per quanto riguarda le cooperazioni rafforzate condotte in ambito PESC.

Una novità consiste nel prevedere esplicitamente che, in taluni casi, la decisione di autorizzazione può stabilire condizioni di partecipazione alla cooperazione rafforzata. Pertanto, il meccanismo non è più concepito solo come meccanismo sostitutivo del voto all'unanimità ma anche come strumento che consente di tenere conto delle differenze oggettive, anche temporanee. D'altra parte, il riferimento ad eventuali condizioni obiettive di partecipazione tende a delimitare il potere discrezionale della Commissione o del Consiglio nei confronti delle richieste rivolte loro dagli Stati membri di partecipare ad una cooperazione rafforzata dopo l'instaurazione della stessa: in effetti le condizioni di partecipazione saranno le stesse sia per gli Stati membri che partecipano inizialmente alla cooperazione rafforzata sia per quelli che vi aderiscono successivamente.

La condizione di "ultima istanza" è stata leggermente chiarita mediante l'indicazione che il Consiglio constata formalmente il soddisfacimento di tale condizione attraverso la decisione di autorizzazione, senza che procedure anteriori siano state necessariamente portate a termine. Di conseguenza, tale condizione non può avere l'effetto di limitare il campo d'azione delle cooperazioni rafforzate ad atti puntuali.

Per quanto riguarda la soglia minima di partecipazione si propone di fissarla a un terzo degli Stati membri, nello spirito del trattato di Nizza, che l'aveva fissata a otto Stati membri.

Infine, nel quadro della PESC, le cooperazioni rafforzate non sono più confinate alla semplice attuazione di un'azione o di una posizione comune.

II. DESCRIZIONE DEL MECCANISMO ATTUALE

I. Prerequisiti per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata: ultima istanza e soglia minima

a) La **condizione di "ultima istanza"** riformulata dal trattato di Nizza, si presta a varie interpretazioni.

Il trattato di Amsterdam prevedeva che una cooperazione rafforzata potesse essere instaurata solo *"qualora non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dei suddetti trattati applicando le procedure pertinenti ivi contemplate"*. Il trattato di Nizza prevede ora che *"Le cooperazioni rafforzate possono essere instaurate solo in ultima istanza, qualora sia stato stabilito, in sede di Consiglio, che gli obiettivi che esse si prefiggono non possono essere conseguiti, entro un termine ragionevole, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati"* (articolo 43 A del TUE).

Si pone la questione di determinare quando e in quali circostanze il Consiglio possa stabilire l'esistenza di un blocco. Dalla formulazione di Amsterdam si potrebbe dedurre che, per soddisfare la condizione di ultima istanza, le procedure debbano essere completate, eventualmente sino alla votazione. La formulazione di Nizza sembra più flessibile, benché poco chiara, in quanto spetterebbe al Consiglio stabilire l'esistenza del blocco, senza necessariamente attendere di procedere alla votazione e neppure di avviare le normali procedure.

La condizione di ultima istanza potrebbe inoltre avere la conseguenza di determinare il campo d'azione possibile di una cooperazione rafforzata. Infatti tale condizione potrebbe essere interpretata, almeno nella formulazione del trattato di Amsterdam, come condizione che limita l'autorizzazione del ricorso a una cooperazione rafforzata ai soli atti, e alle questioni contemplate da tali atti, per i quali sia fallita in precedenza la procedura di decisione dei Quindici. La formulazione di Nizza sembra lasciare un margine d'interpretazione più ampio al riguardo, in quanto menziona gli obiettivi che la stessa cooperazione rafforzata si prefigge e di cui il Consiglio stabilisce l'impossibilità di raggiungimento a Quindici, entro un termine ragionevole (senza aver fatto necessariamente ricorso alle procedure a Quindici). Tali obiettivi, che per ipotesi potrebbero riguardare un campo d'azione più esteso di quello di un solo atto, potrebbero allora determinare il campo d'azione della cooperazione rafforzata.

In ogni modo la formulazione del trattato di Nizza deve essere chiarita e in particolare occorre determinare in che modo il Consiglio stabilisce che la condizione è soddisfatta.

b) Un altro prerequisito per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata concerne il numero minimo di Stati che vi partecipano. Il trattato di Amsterdam prevedeva una **soglia minima** della metà degli Stati, in particolare per evitare la creazione di vari sottogruppi in un medesimo settore, ma anche per giustificare il ricorso alle istituzioni comuni. Il trattato di Nizza fissa tale soglia a otto Stati membri, il che corrisponde alla maggioranza degli attuali Stati membri. Probabilmente è prevalsa l'idea che le cooperazioni rafforzate riguarderanno meno i futuri Stati membri, i quali dovranno già recepire tutto l'acquis comunitario.

Per evitare il rischio di dispersione, il trattato di Nizza ha introdotto una nuova disposizione volta a assicurare la coerenza delle cooperazioni rafforzate tra loro e con l'azione dell'Unione nel suo insieme.¹

¹ Articolo 45 del TUE.

II. Procedura di autorizzazione della cooperazione rafforzata e di partecipazione successiva di altri Stati membri

a) Le cooperazioni rafforzate sono **autorizzate** dal Consiglio a maggioranza qualificata. Il trattato di Nizza ha soppresso l'eventuale diritto di veto per "importanti motivi di politica nazionale", salvo per il secondo pilastro. Il Consiglio delibera su proposta della Commissione, previa richiesta in tal senso degli Stati membri interessati. La Commissione deve motivare il suo eventuale rifiuto di presentare la proposta, chiesta dagli Stati membri. Per il terzo pilastro, in caso di rifiuto della Commissione, otto Stati membri possono nuovamente sottoporre una proposta direttamente al Consiglio. Per il secondo pilastro sono gli stessi Stati membri a sottoporre direttamente la richiesta al Consiglio. A seconda dei settori, il Parlamento europeo deve essere informato, consultato o emettere un parere conforme in merito all'autorizzazione.

b) Qualsiasi intenzione di **partecipare** alla cooperazione rafforzata in un momento successivo deve essere notificata dal candidato al Consiglio e alla Commissione. Per il primo pilastro spetta alla Commissione deliberare sulla partecipazione di un altro Stato membro, mentre per il terzo pilastro la richiesta si intende approvata dal Consiglio in formazione ristretta (della cooperazione rafforzata), a meno che quest'ultimo decida di tenerla in sospeso, per motivi che devono essere precisati. Al riguardo, il trattato di Nizza non ha modificato il trattato di Amsterdam: contrariamente alla procedura di autorizzazione, non vi è stata un'evoluzione del ruolo della Commissione (per il terzo pilastro) o del Parlamento europeo (per il primo pilastro). Quanto alla partecipazione successiva nell'ambito del secondo pilastro, il Consiglio, nella sua formazione piena, può tenere in sospeso l'autorizzazione.

III. Principio di apertura

Il trattato di Nizza ha messo maggiormente in evidenza il principio di apertura delle cooperazioni rafforzate, che vale sia al momento dell'instaurazione di queste sia successivamente (articolo 43 B del TUE). Pertanto, in linea di massima, la partecipazione a una cooperazione rafforzata non può sottostare a prerequisiti. La decisione di partecipare o no a una cooperazione rafforzata spetta unicamente agli Stati membri, solo in base alla loro volontà. La decisione di autorizzazione non può quindi escludere, *a priori*, nessuno Stato membro. È inoltre previsto che la Commissione e i partecipanti alla cooperazione rafforzata promuovano la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri.

Tuttavia, per quanto concerne la partecipazione successiva di altri Stati membri, il principio di apertura sembra circoscritto dal fatto che questa non è automatica, in quanto sottoposta a una procedura di decisione. Inoltre la partecipazione successiva a una cooperazione rafforzata è subordinata al rispetto della "decisione di base e delle decisioni adottate in tale ambito". Analogamente, nella procedura riguardante la partecipazione successiva di uno Stato membro, possono essere adottate eventuali "disposizioni specifiche" ritenute necessarie ¹.

Il senso preciso di tali disposizioni non è molto chiaro, ma lascia supporre che nel sistema attuale la partecipazione successiva possa essere soggetta a talune condizioni. Non è d'altra parte improbabile che l'oggetto stesso di una cooperazione rafforzata imponga *de facto* alcune condizioni, o poggi su alcuni dati obiettivi.

IV. Funzionamento delle cooperazioni rafforzate: competenze e quadro istituzionale

Il funzionamento interno delle cooperazioni rafforzate è disciplinato dalle medesime disposizioni istituzionali e dalle medesime basi giuridiche che disciplinano la Comunità o l'Unione nel loro complesso. In altre parole, il quadro delle competenze, gli strumenti d'azione e le procedure di decisione previsti dai trattati si applicano in linea di massima allo stesso modo agli Stati membri riuniti in una cooperazione rafforzata.

a) Per quanto concerne le **competenze**, è pertanto escluso che si instauri una cooperazione rafforzata per adottare un atto o avviare un'azione che l'insieme degli Stati membri non potrebbe effettuare nel quadro dei trattati in vigore. Il trasferimento delle competenze è uniforme, ciò che si differenzia è solo l'esercizio delle medesime.

Il trattato pone dei limiti alle competenze che possono essere esercitate nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Non può trattarsi di una competenza esclusiva. L'esercizio della competenza non può recare pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica e sociale. Non può costituire un ostacolo per gli scambi tra gli Stati membri né provocare distorsioni della concorrenza. In generale le cooperazioni rafforzate devono rispettare l'acquis comunitario e essere dirette a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione e a rafforzare il processo di integrazione ².

¹ Cfr. l'articolo 11 A del TCE e gli articoli 27 E e 40 B del TUE.

² Cfr. articolo 43 del TUE.

b) Per quanto riguarda il **quadro istituzionale** delle cooperazioni rafforzate, esso è identico a quello istituito dai trattati per l'insieme dell'Unione. Anche le procedure decisionali sono quelle previste dalle basi giuridiche sulle quali si fonderebbe l'azione dell'Unione nel suo insieme.

Pertanto, la composizione e il funzionamento della Commissione, della Corte e del Parlamento non variano quando queste istituzioni esercitano i loro poteri nell'ambito di una cooperazione rafforzata. Soltanto il funzionamento del Consiglio varia: solo gli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata prendono parte alla votazione mentre gli altri hanno il diritto di partecipare alle deliberazioni del Consiglio. In tal modo, soltanto gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sono vincolati dagli atti adottati e sostengono le spese non amministrative della loro azione.

Il trattato di Nizza precisa a questo proposito che gli atti e le decisioni stabiliti nel quadro di una cooperazione rafforzata "non rientrano nell'acquis dell'Unione". Una siffatta affermazione suscita alcuni interrogativi circa la natura delle cooperazioni rafforzate. Sembra tuttavia che essenzialmente essa fosse volta, nella prospettiva dell'allargamento, ad escludere tale acquis da quello che s'imporrebbe ai futuri Stati membri. Peraltro, a titolo di confronto, il trattato di Amsterdam aveva dal canto suo previsto che l'acquis di Schengen incorporato nell'ambito dell'Unione rientrasse nell'acquis che doveva essere accettato integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione ¹.

Il sistema di voto a maggioranza qualificata è adattato in seno al Consiglio ristretto della cooperazione rafforzata rispettando, per la soglia, la stessa proporzione di voti ponderati fissata per i Quindici, ossia il 71 % circa dei voti ². Tale soglia deve rappresentare la maggioranza degli Stati membri, o i due terzi se la proposta non proviene dalla Commissione (per analogia con il sistema adottato per i Quindici, cfr. articolo 205 del TCE). La ponderazione dei voti non subisce invece alcun adeguamento particolare.

¹ Articolo 8 del protocollo relativo all'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

² Confrontare con il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio ristretto nel quadro dell'UEM: la soglia è fissata a due terzi dei voti ponderati secondo la formula consueta (articolo 122, paragrafo 5).

V. Caso particolare della PESC

Il trattato di Nizza ha esteso il meccanismo della cooperazione rafforzata al secondo pilastro (titolo V del TUE). Tuttavia, esso può essere utilizzato solo per **attuare** un'azione comune o una posizione comune precedentemente adottata nell'ambito dei Quindici.

In generale il trattato di Nizza prevede che una cooperazione rafforzata in questo settore sia diretta a "salvaguardare i valori e a servire gli interessi dell'Unione nel suo insieme", e sia tenuta a rispettare i principi, gli obiettivi, gli orientamenti generali della PESC nonché le decisioni già adottate nel quadro di tale politica. Sembra quindi che il gruppo di Stati riuniti nell'ambito della cooperazione rafforzata agisca a nome dell'Unione nel suo insieme, e ciò evita di compromettere l'unità della sua rappresentanza a livello internazionale. Questa idea è rafforzata dal fatto che è previsto un diritto di veto nella fase dell'autorizzazione di una siffatta cooperazione rafforzata¹. Resta il fatto che le regole generali relative al finanziamento sono applicabili, così che solo i partecipanti sostengono i costi non amministrativi (articolo 44 A del TUE).

D'altra parte, una cooperazione rafforzata non può riguardare "questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa"². Pertanto, il suo campo d'azione potenziale è notevolmente ridotto ed esclude ad esempio l'attuazione delle cosiddette missioni di *Petersberg*.

VI. Spunti di riflessione

Il meccanismo di cooperazione rafforzata sembra essere stato originariamente concepito come meccanismo sostitutivo del voto maggioritario. In effetti, da un lato la condizione di "ultima istanza" potrebbe implicare che una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo per l'adozione di atti puntuali, mentre dall'altro, l'unica modifica di carattere istituzionale in una cooperazione rafforzata riguarda la formazione del Consiglio che, dal punto di vista del diritto di voto, è limitata ai rappresentanti degli Stati membri che vi partecipano.

¹ Il voto maggioritario dovrebbe invece applicarsi sempre nell'ambito della cooperazione rafforzata poiché si tratterà sempre di attuare una regola preesistente.

² Articolo 27 B del TUE.

Alcuni hanno sostenuto che un siffatto meccanismo, dato il modo in cui è stato concepito, è troppo complesso rispetto al altre possibili tecniche atte ad evitare lo scoglio del voto all'unanimità (astensione positiva, astensione costruttiva, rinvio di un voto maggioritario per "importanti motivi di politica nazionale" al Consiglio europeo, maggioranza superqualificata, opt-out, ecc.). In compenso, alcune caratteristiche del meccanismo non consentono di rispondere alle esigenze di differenziazione più "strutturali", relativa ad un settore di politica e fondata, se del caso, su criteri obiettivi, come avviene per la moneta unica e il sistema Schengen.

Cosa ancor più fondamentale, ci si potrebbe chiedere se un siffatto meccanismo astratto e generale sia utile dal momento che le esigenze di differenziazione "strutturale" sono già ampiamente prese in considerazione dai sistemi di flessibilità prestabiliti e organizzati nel trattato stesso, quali la moneta unica o il sistema Schengen, e in futuro anche nel settore della difesa (cfr. progetto di articolo 30 della Costituzione).

Occorre tuttavia tenere presente le ragioni che hanno motivato gli autori del trattato di Amsterdam e poi di Nizza, ossia la creazione di un meccanismo che potesse rivelarsi utile a lungo termine, in particolare tenuto conto della crescente eterogeneità degli Stati membri dell'Unione e dei loro interessi o bisogni specifici. Le cooperazioni rafforzate sono concepite come strumento di integrazione progressiva aperto a tutti gli Stati membri in qualsiasi momento. Tale strumento mira ad autorizzare ed incoraggiare un gruppo di Stati membri a cooperare nel quadro dell'Unione piuttosto che al di fuori di essa. Gli Stati membri che partecipano ad una cooperazione rafforzata possono pertanto beneficiare di un'infrastruttura esistente; i loro cittadini godono delle garanzie parlamentari e giurisdizionali; ed i non partecipanti hanno la garanzia che i loro interessi e quelli dell'Unione nel suo insieme sono preservati.

D'altro canto, se un siffatto meccanismo si rivela poco indicato per l'adozione di atti puntuali o viceversa per grandi settori d'azione, il meccanismo della cooperazione rafforzata potrebbe invece rivelarsi utile per un campo d'azione intermedio, ossia aspetti specifici di una politica oppure per estendere taluni sistemi di flessibilità prestabiliti dal trattato.

**III. TABELLA INDICATIVA: GLI ARTICOLI PROPOSTI RIGUARDANTI LE
COOPERAZIONI RAFFORZATE RISPETTO AI TRATTATI ESISTENTI**

	Articoli nuovi	Articoli che riprendono disposizioni dei trattati esistenti, ma in maniera parziale o con modifiche di merito	Articoli ripresi dai trattati esistenti, lievemente adattati o senza modifiche
<u>Articolo 32 ter</u> (parte I della Costituzione): Le cooperazioni rafforzate		✓	
<u>Articolo I</u> (parte II della Costituzione): Forme speciali di cooperazione in ambito PESD	✓		
<u>Articolo J</u> (parte II della Costituzione): Condizioni generali			✓
<u>Articolo K</u> (parte II della Costituzione): Relazioni con i non partecipanti			✓
<u>Articolo L</u> (parte II della Costituzione): Principio di apertura		✓	
<u>Articolo M</u> (parte II della Costituzione): Procedura di autorizzazione		✓	
<u>Articolo N</u> (parte II della Costituzione): Procedura relativa alla partecipazione successiva di altri Stati membri		✓	
<u>Articolo O</u> (parte II della Costituzione): Finanziamento			✓
<u>Articolo P</u> (parte II della Costituzione): Principio di coerenza			✓

IV. PROGETTO DI ARTICOLI: COOPERAZIONI RAFFORZATE

PARTE I DELLA COSTITUZIONE

Articolo 32 ter (Cooperazioni rafforzate)

1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le disposizioni pertinenti della Costituzione, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da I a P della Costituzione.

Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Esse sono aperte a tutti gli Stati membri al momento della loro instaurazione e in qualsiasi momento ai sensi dell'articolo L della Costituzione.

2. L'autorizzazione a procedere ad una cooperazione rafforzata è accordata dal Consiglio in ultima istanza, qualora in tale sede sia stato stabilito che gli obiettivi da essa perseguiti non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che la cooperazione rafforzata raccolga un minimo di un terzo degli Stati membri. Il Consiglio delibera conformemente alla procedura di cui all'articolo M della Costituzione.

3. Solo i rappresentanti degli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte all'adozione degli atti in sede di Consiglio. Tuttavia tutti gli Stati membri possono partecipare alle deliberazioni del Consiglio.

L'unanimità è costituita unicamente dagli Stati partecipanti. Per maggioranza qualificata si intende la maggioranza dei voti degli Stati membri partecipanti che rappresenti almeno i tre quinti della loro popolazione.

4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Essi non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dai candidati all'adesione all'Unione.

PARTE II DELLA COSTITUZIONE, SEZIONE D

Articolo I (Forme speciali di cooperazione in ambito PESD)

Le disposizioni dell'articolo 32 ter della parte I e degli articoli da J a P della parte II non si applicano alle forme di cooperazione previste nel settore della difesa dall'articolo 30 della parte I e specificamente disciplinate dagli articoli da 18 a 21 del titolo I B della parte II.

Articolo J (Condizioni generali)

Le cooperazioni rafforzate previste rispettano la Costituzione dell'Unione e il suo *acquis*.

Esse non possono recare pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica e sociale. Esse non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.

Articolo K (Relazioni con i non partecipanti)

Le cooperazioni rafforzate previste rispettano le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. Questi non ne ostacolano l'attuazione da parte degli Stati membri che vi partecipano.

Articolo L (Principio di apertura)

1. Al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle condizioni di partecipazione eventualmente stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle eventuali condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tale ambito.

La Commissione e gli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata si adoperano per agevolare la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri.

2. La Commissione e, all'occorrenza, il Ministro degli affari esteri, informano periodicamente tutti i membri del Consiglio, e il Parlamento europeo, in merito allo sviluppo delle cooperazioni rafforzate.

Articolo M (Procedura di autorizzazione)

1. Gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui alla Costituzione, eccetto la politica estera e di sicurezza comune, trasmettono una richiesta alla Commissione precisando il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti dalla cooperazione rafforzata prevista. La Commissione può presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Qualora la Commissione non presenti una proposta, essa informa gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è concessa con una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo.

2. Nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, la richiesta degli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata è presentata al Consiglio. Essa è trasmessa al Ministro degli affari esteri, che esprime un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, e alla Commissione, che esprime un parere, segnatamente sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con le altre politiche dell'Unione. Essa è inoltre trasmessa per informazione al Parlamento europeo.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è concessa con una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata.

Articolo N (Procedura relativa alla partecipazione successiva di altri Stati membri)

1. Ogni Stato membro che desideri partecipare a una cooperazione rafforzata notifica tale intenzione al Consiglio, alla Commissione e, all'occorrenza, al Ministro degli affari esteri.

Entro un termine di quattro mesi dalla data di ricezione della notifica la Commissione conferma la partecipazione dello Stato membro in questione. Essa constata, se del caso, che le eventuali condizioni di partecipazione sono soddisfatte e stabilisce le disposizioni transitorie che ritiene necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata.

Tuttavia la Commissione, se ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le misure da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione. Nel riesaminare la richiesta, essa delibera in conformità del comma precedente. Se la Commissione ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione continuino a non essere soddisfatte, lo Stato membro interessato può sottoporre la questione al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 32 ter, paragrafo 3 della Costituzione. Il Consiglio può inoltre adottare, su proposta della Commissione, le summenzionate disposizioni transitorie.

2. Nel quadro della politica estera e di sicurezza comune il Consiglio conferma la partecipazione dello Stato membro interessato previa consultazione del Ministro degli affari esteri. Esso constata, se del caso, che le eventuali condizioni di partecipazione sono soddisfatte. Il Consiglio può inoltre adottare disposizioni transitorie su proposta del Ministro degli affari esteri. Tuttavia il Consiglio, se ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le misure da prendere per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione.

Ai fini del presente paragrafo, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 32 ter, paragrafo 3 della Costituzione.

Articolo O (Finanziamento)

Le spese derivanti dall'attuazione di una cooperazione rafforzata, diverse dalle spese amministrative che devono sostenere le istituzioni, sono a carico degli Stati membri partecipanti, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità dei suoi membri previa consultazione del Parlamento europeo, non disponga altrimenti.

Articolo P (Principio di coerenza)

Il Consiglio e la Commissione assicurano la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata, nonché la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione, e cooperano a tale scopo.

V. PROGETTO DI ARTICOLI CON COMMENTO

PARTE I DELLA COSTITUZIONE

Articolo 32 ter (Cooperazioni rafforzate)

1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le disposizioni pertinenti della Costituzione, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da I a P della Costituzione.

Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Esse sono aperte a tutti gli Stati membri al momento della loro instaurazione e in qualsiasi momento ai sensi dell'articolo L della Costituzione.

2. L'autorizzazione a procedere ad una cooperazione rafforzata è accordata dal Consiglio in ultima istanza, qualora in tale sede sia stato stabilito che gli obiettivi da essa perseguiti non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che la cooperazione rafforzata raccolga un minimo di un terzo degli Stati membri. Il Consiglio delibera conformemente alla procedura di cui all'articolo M della Costituzione.

3. Solo i rappresentanti degli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte all'adozione degli atti in sede di Consiglio. Tuttavia tutti gli Stati membri possono partecipare alle deliberazioni del Consiglio.

L'unanimità è costituita unicamente dagli Stati partecipanti. Per maggioranza qualificata si intende la maggioranza dei voti degli Stati membri partecipanti che rappresenti almeno i tre quinti della loro popolazione.

4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Essi non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dai candidati all'adesione all'Unione.

Commento

Articolo 32 ter, paragrafo 1, primo comma

Questo paragrafo espone il principio fondamentale secondo cui le cooperazioni rafforzate funzionano nel quadro delle basi giuridiche dei trattati, sia per quanto riguarda le competenze che l'esercizio delle stesse (procedure e strumenti). Tale principio è espresso in maniera diversa in vari punti degli attuali trattati¹.

¹ Articoli 43 e 44 (prima frase) del TUE, articolo 11, paragrafo 3 del TCE, articoli 27 A, paragrafo 2 e 40, paragrafo 2 del TUE.

Questo paragrafo, inoltre, indica direttamente le disposizioni della parte II relative ai limiti e alle modalità che disciplinano il meccanismo della cooperazione rafforzata, in particolare la non applicazione del meccanismo alle forme specifiche di cooperazione nel settore della difesa, e altre condizioni generali intese segnatamente a rispettare l'acquis dell'Unione.

Articolo 32 ter, paragrafo 1, secondo comma: *Estratto delle condizioni di cui all'articolo 43, lettera a) del TUE e affermazione del principio di apertura (articolo 43 B del TUE) precisato nella parte II.*

Articolo 32 ter, paragrafo 2: *Principio dell'autorizzazione del Consiglio e prerequisiti di tale autorizzazione: ultima istanza (articolo 43 A del TUE) e soglia minima (articolo 43, lettera g) del TUE).*

Questo paragrafo introduce il principio di un'autorizzazione del Consiglio per instaurare una cooperazione rafforzata e rimanda all'articolo M della Costituzione per quanto riguarda i dettagli procedurali. Esso pone inoltre due prerequisiti a tale autorizzazione: l'ultima istanza e la soglia minima di partecipazione.

*La **condizione dell'ultima istanza**, modificata dal trattato di Nizza, non precisa in che modo il Consiglio stabilisce che la condizione è soddisfatta, ed appare leggermente ridondante rispetto alla decisione di autorizzazione del Consiglio. La formula proposta indica che è mediante la decisione di autorizzazione che il Consiglio constata formalmente che la condizione di ultima istanza è effettivamente soddisfatta. Inoltre, sopprimendo l'espressione "applicando le pertinenti disposizioni dei trattati" si stabilisce con maggiore chiarezza che la condizione dell'ultima istanza non implica necessariamente che una procedura preliminare sia fallita, e neppure che una siffatta procedura di decisione sia stata avviata. In ogni caso, è opportuno che il campo d'azione di una cooperazione rafforzata non sia predefinito da procedure precedenti, ma possa essere determinato in maniera più ampia nel corso della procedura di autorizzazione, per esempio facendo riferimento a varie basi giuridiche interessate dalla cooperazione prevista.*

*Per quanto riguarda la **condizione della soglia minima** di partecipazione, si tratta di stabilire se non sia opportuno reintrodurre una proporzione di Stati membri, piuttosto che un numero fisso, che ha poco senso in un'Unione il cui numero di membri non è stabilito definitivamente. Nello spirito del trattato di Nizza tale proporzione potrebbe pertanto essere pari a un terzo degli Stati membri.*

Articolo 32 ter , paragrafo 3: Estratto dell'articolo 44, paragrafo 1

La principale caratteristica istituzionale delle cooperazioni rafforzate consiste nell'escludere i non partecipanti dal diritto di voto in sede di Consiglio. Il progetto di articolo prevede tuttora la possibilità di partecipare alle deliberazioni, come nel trattato attuale.

D'altra parte, l'applicazione delle basi giuridiche della Costituzione alle cooperazioni rafforzate ha l'effetto di replicare le regole di voto valide per il funzionamento delle cooperazioni rafforzate, ossia l'unanimità o la maggioranza qualificata. Occorre pertanto definire in questo punto, analogamente all'articolo 44 dell'attuale TUE, l'unanimità e la maggioranza qualificata in seno al Consiglio che delibera nel quadro di una cooperazione rafforzata, tenendo conto della riformulazione del voto a maggioranza qualificata da parte della Convenzione.

Articolo 32 ter, paragrafo 4: Estratto dell' articolo 44, paragrafo 2

Gli atti adottati nell'ambito di una cooperazione rafforzata vincolano solo i partecipanti. Pertanto, essi non vincolano gli altri Stati membri, salvo beninteso qualora questi ultimi vi partecipino successivamente, il che emerge anche dall'articolo L, primo comma ("fatto salvo il rispetto ... degli atti già adottati in tale ambito", cfr. infra). Le ulteriori precisazioni dell'articolo 44, paragrafo 2, del TUE non appaiono necessarie.

Infine, si propone di sopprimere la frase "tali atti non rientrano nell'acquis dell'Unione". In effetti, tale disposizione solleva una questione di portata troppo generale se lo scopo è quello di evitare di imporre l'acquis (ancora non esistente) delle cooperazioni rafforzate ai futuri Stati membri (nella fattispecie, dopo il prossimo allargamento dell'Unione ai dieci nuovi Stati per i quali la questione non si porrà più). La formula proposta si ispira all'articolo 8 del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione.

PARTE II DELLA COSTITUZIONE, SEZIONE D

Articolo I (Forme speciali di cooperazione in ambito PESD)

Le disposizioni dell'articolo 32 ter della parte I e degli articoli da J a P della parte II non si applicano alle forme di cooperazione previste nel settore della difesa dall'articolo 30 della parte I e specificamente disciplinate dagli articoli da 18 a 21 del titolo I B della parte II.

Commento

Articolo 1: Nuovo articolo

Il presente articolo indica che le diverse forme di cooperazione da parte di un gruppo di Stati membri previste in materia di difesa sono disciplinate da disposizioni specifiche della Costituzione, e pertanto qui non si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

Per il settore della PESC non è stato ripreso l'articolo 27 B del TUE , che confina le cooperazioni rafforzate all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune dell'Unione. Il meccanismo generale della cooperazione rafforzata non appare infatti necessario per affidare l'attuazione di un'azione comune a un gruppo di Stati membri che agisca, ad esempio, a nome dell'Unione. Questa è del resto l'impostazione adottata per la realizzazione di una missione da parte di un gruppo di Stati in materia di difesa (cfr. il progetto di articolo 30, paragrafo 5 della Costituzione).

Articolo J: (Condizioni generali)

Le cooperazioni rafforzate previste rispettano la Costituzione dell'Unione e il suo acquis.

Esse non possono recare pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica e sociale. Esse non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.

Articolo J: (Estratto dell'articolo 43, lettere b), c), e), e f) del TUE)

Articolo K (Relazioni con i non partecipanti)

Le cooperazioni rafforzate previste rispettano le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. Questi non ne ostacolano l'attuazione da parte degli Stati membri che vi partecipano.

Commento

Articolo K : *(Riproduzione degli articoli 43, lettera h) e 44, ultima frase del TUE)*

Queste due disposizioni sono state raggruppate in quanto riguardano gli obblighi reciproci tra partecipanti e non partecipanti.

Articolo L (principio di apertura)

1. Al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle condizioni di partecipazione eventualmente stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle eventuali condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tale ambito.

La Commissione e gli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata si adoperano per agevolare la partecipazione del maggior numero possibile di Stati membri.

2. La Commissione e, all'occorrenza, il Ministro degli affari esteri, informano periodicamente tutti i membri del Consiglio, e il Parlamento europeo, in merito allo sviluppo delle cooperazioni rafforzate.

Commento

Articolo L, paragrafo 1 *(Estratto dell'articolo 43 B del TUE)*

Questo articolo specifica il principio di apertura dell'articolo 32 ter, paragrafo 1. In virtù di tale principio, gli Stati membri sono liberi di partecipare o no ad una cooperazione rafforzata, sia al momento della sua instaurazione che in seguito. La proposta della Commissione (o di un gruppo di Stati nel quadro della PESC) e la decisione di autorizzazione del Consiglio non possono pertanto escludere in linea di massima gli Stati membri che vogliono parteciparvi, né costringere a parteciparvi gli Stati membri che non lo desiderano.

Si noterà tuttavia che la partecipazione successiva di altri Stati membri non è automatica, poiché soggetta ad una procedura di decisione. In particolare, il fatto che tale partecipazione successiva sia subordinata al rispetto della decisione iniziale e degli atti già adottati in tale ambito, o ancora che eventuali "disposizioni specifiche" possano essere adottate ¹, sembra presupporre che nell'attuale sistema tale partecipazione possa già essere soggetta a talune condizioni.

Si propone di esplicitare che la partecipazione a una cooperazione rafforzata può essere soggetta, in taluni casi, a condizioni obiettive, che dovrebbero in tal caso essere stabilite nel corso della procedura di autorizzazione. Di conseguenza si propone inoltre che in tal caso queste condizioni riguardino non soltanto la partecipazione successiva, ma anche la partecipazione iniziale.

Tale approccio mira ad accrescere le fattispecie che rendono utile il meccanismo della cooperazione rafforzata, poiché esso non si fonderebbe più sempre unicamente sulla semplice volontà e pertanto non sarebbe più essenzialmente concepito come un sostituto del voto all'unanimità. Il meccanismo della cooperazione rafforzata infatti potrebbe anche fondarsi su differenze oggettive, se non addirittura tener conto di criteri oggettivi di partecipazione tra taluni Stati membri, analogamente all'adozione dell'euro, alla partecipazione al sistema Schengen, o a taluni aspetti in materia di difesa (cfr. il progetto di articolo 30 della Costituzione).

D'altronde, il riferimento a eventuali condizioni oggettive di partecipazione tende a inquadrare il potere discrezionale della Commissione o del Consiglio nei confronti delle richieste presentate loro da Stati membri che intendono partecipare a una cooperazione rafforzata dopo la sua instaurazione: in effetti, le condizioni di partecipazione saranno le stesse per gli Stati membri che partecipano inizialmente a detta cooperazione rafforzata e per quelli che vi aderiscono successivamente.

¹ Cfr. l'articolo 11 A del TCE e gli articoli 27 E e 40 B del TUE.

Articolo L, paragrafo 2: (estratto dell'articolo 27 D)

Prevista inizialmente nel quadro della PESC, l'informazione di tutti gli Stati membri e del Parlamento europeo può essere utilmente estesa agli altri settori. In particolare essa rappresenta una garanzia per gli Stati non partecipanti, prescindendo dalle modalità fissate dalla decisione di autorizzazione per quanto riguarda la partecipazione ai lavori e alle deliberazioni del Consiglio (cfr. articolo 32 ter, paragrafo 3). Quanto all'informazione del Parlamento europeo, essa è utile nei casi in cui esso non sia implicato nel processo decisionale relativo all'attuazione delle cooperazioni rafforzate, ed anche per quanto riguarda la successiva partecipazione di altri Stati membri.

Articolo M (Procedura di autorizzazione)

1. Gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui alla presente Costituzione, eccetto la politica estera e di sicurezza comune, trasmettono una richiesta alla Commissione, precisando il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti dalla cooperazione rafforzata prevista. La Commissione può presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Qualora la Commissione non presenti una proposta, essa informa gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è concessa con una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo.

2. Nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, la richiesta degli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata è presentata al Consiglio. Essa è trasmessa al Ministro degli affari esteri, che esprime un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata, con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, e alla Commissione che esprime un parere, segnatamente sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con le altre politiche dell'Unione. Essa è inoltre trasmessa per informazione al Parlamento europeo.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è concessa con una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata.

Commento

Articolo M, paragrafo 1: fusione dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del TCE e dell'articolo 40 A del TUE

Questi paragrafi descrivono la procedura di autorizzazione di una cooperazione rafforzata nei settori attualmente contemplati dal TCE e dal terzo pilastro. Tenuto conto della scomparsa della struttura in pilastri, si può prevedere di ridurre l'attuale eterogeneità delle procedure di

autorizzazione (e di quelle relative alla partecipazione successiva di altri Stati, cfr. infra). Inoltre, taluni hanno sottolineato l'importanza del ruolo della Commissione nell'instaurazione e nell'attuazione delle cooperazioni rafforzate, al fine di tutelare l'interesse generale dell'Unione¹.

Di conseguenza, sembra opportuno sopprimere la specificità secondo cui gli Stati membri desiderosi di impegnarsi in una cooperazione rafforzata nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale potrebbero presentare la richiesta al Consiglio nonostante l'eventuale rifiuto di darvi seguito da parte della Commissione.

A scopo di semplificazione, si suggerisce inoltre di sopprimere la possibilità di sottoporre la questione al Consiglio europeo. Ciò potrebbe ad ogni modo aver luogo nei fatti, nel caso in cui l'instaurazione di una cooperazione rafforzata creasse un serio problema a uno Stato membro.

Occorre inoltre esaminare il ruolo del Parlamento europeo. Se una cooperazione rafforzata non si limita all'adozione di un atto individuale, ma si propone l'adozione di diversi atti, ovvero l'attuazione di una politica, le procedure di decisione previste dalla cooperazione rafforzata possono essere molteplici. Di conseguenza, non si potrebbe stabilire un collegamento tra la procedura di codecisione nell'attuazione di una cooperazione rafforzata e la procedura di parere conforme per l'autorizzazione di quest'ultima. In quest'ottica, si suggerisce di generalizzare la procedura di parere conforme per l'instaurazione di ogni cooperazione rafforzata, dal momento che la creazione di tale "sottosistema" riguarda la struttura costituzionale nel suo insieme. Si tratterebbe di una garanzia procedurale supplementare che le cooperazioni rafforzate previste abbiano l'effetto di favorire il processo di integrazione (conformemente all'articolo 32 ter, paragrafo 1).

Si aggiunge infine che la richiesta degli Stati membri alla Commissione precisa il campo di applicazione e gli obiettivi perseguiti con la cooperazione rafforzata prevista, segnatamente al fine di controllare il rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla Costituzione.

¹ Cfr. per esempio il contributo franco-olandese, CONV 664/03.

Articolo M, paragrafo 2: procedura di autorizzazione nel quadro della PESC (articolo 27 C del TUE)

La procedura di autorizzazione di una cooperazione rafforzata nel quadro della PESC prevede un ruolo minore per la Commissione e il Parlamento europeo mentre viene consultato il Ministro degli affari esteri. Si propone inoltre, come per gli altri settori, di sopprimere la possibilità di sottoporre la questione al Consiglio europeo (cfr. il riferimento all'articolo 23, paragrafo 2 del TUE).

Articolo N (Procedura relativa alla partecipazione successiva di altri Stati membri)

1. Ogni Stato membro che desideri partecipare a una cooperazione rafforzata notifica tale intenzione al Consiglio, alla Commissione e, all'occorrenza, al Ministro degli affari esteri.

Entro un termine di quattro mesi dalla data di ricezione della notifica la Commissione conferma la partecipazione dello Stato membro in questione. Essa constata, se del caso, che le eventuali condizioni di partecipazione sono soddisfatte e stabilisce le disposizioni transitorie che ritiene necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata.

Tuttavia la Commissione, se ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le misure da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione. Nel riesaminare la richiesta, essa delibera in conformità del comma precedente. Se la Commissione ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione continuino a non essere soddisfatte, lo Stato membro interessato può sottoporre la questione al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 32 ter, paragrafo 3 della Costituzione. Il Consiglio può inoltre adottare, su proposta della Commissione, le summenzionate disposizioni transitorie.

2. Nel quadro della politica estera e di sicurezza comune il Consiglio conferma la partecipazione dello Stato membro interessato previa consultazione del Ministro degli affari esteri.

Esso constata, se del caso, che le eventuali condizioni di partecipazione sono soddisfatte. Il Consiglio può inoltre adottare disposizioni transitorie su proposta del Ministro degli affari esteri. Tuttavia il Consiglio, se ritiene che le eventuali condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le misure da prendere per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione.

Ai fini del presente paragrafo, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 32 ter, paragrafo 3 della Costituzione.

Commento

Articolo N, paragrafo 1: procedura relativa alla partecipazione successiva, a esclusione della PESC (fusione degli articoli 11 A del TCE e 40 B del TUE)

Nel sistema attuale, è la Commissione che delibera sulla partecipazione successiva di altri Stati membri a una cooperazione rafforzata realizzata in ambito comunitario, mentre nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale è il Consiglio "ristretto" della cooperazione rafforzata che decide, secondo un sistema di approvazione implicita (più conforme al principio di apertura).

In considerazione dell'eliminazione della struttura in pilastri, sarebbe forse opportuno definire una procedura unica per i settori coperti dal TCE e quelli contemplati dall'attuale terzo pilastro, analogamente alla procedura di autorizzazione iniziale. Pertanto, occorre determinare se debba essere la Commissione a deliberare sulla partecipazione successiva oppure il Consiglio "ristretto" della cooperazione rafforzata.

La soluzione proposta consiste nell'attribuire questo ruolo alla Commissione (come già avviene per i settori contemplati dal TCE), per la stessa ragione su cui si fonda il suo ruolo nell'avvio delle cooperazioni rafforzate, vale a dire che questa istituzione è la più idonea ad arbitrare gli interessi dell'Unione nel suo insieme, quelli della cooperazione rafforzata e quelli dei non partecipanti. Tuttavia si propone anche di prevedere che, dopo una seconda decisione negativa della Commissione, lo Stato membro interessato possa rivolgere la richiesta allo stesso Consiglio "ristretto" della cooperazione rafforzata.

Inoltre, in conformità del principio di apertura, si suggerisce di limitare il potere discrezionale di valutazione della Commissione (o del Consiglio) precisando che una decisione negativa in merito alla partecipazione successiva può essere fondata solo sull'inosservanza delle condizioni obiettive eventualmente fissate nella decisione di autorizzazione iniziale.

Quanto agli atti già adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata, gli Stati membri devono essere in grado di applicarli dal momento stesso della loro partecipazione effettiva alla cooperazione rafforzata. Tuttavia, la Commissione o il Consiglio dovrebbero poter adottare disposizioni transitorie intese, in particolare, ad applicare tali atti in modo graduale, al fine di agevolare la partecipazione degli Stati che ne fanno richiesta. In questo modo si darebbe un senso più preciso alle "eventuali misure specifiche che (la Commissione o il Consiglio) può ritenere necessarie"¹, pur sottolineandone il carattere transitorio.

¹ Articolo 11 A del TCE, articolo 40 B e articolo 27 E del TUE.

Articolo N, paragrafo 2: estratto dell'articolo 27 E del TUE

Per quanto riguarda la partecipazione successiva a una cooperazione rafforzata nel quadro della PESC, la formula prescelta si ispira a quella esposta nel paragrafo precedente, tranne per il fatto che spetta al Consiglio, e non alla Commissione, deliberare. Al riguardo si propone che sia il Consiglio "ristretto" della cooperazione rafforzata a deliberare, anziché il Consiglio nella sua formazione piena (analogamente alla procedura attuale nel quadro del terzo pilastro). E' inoltre consultato il Ministro degli affari esteri, così come avviene nella procedura di autorizzazione iniziale.

Articolo O (Finanziamento)

Le spese derivanti dall'attuazione di una cooperazione rafforzata, diverse dalle spese amministrative che devono sostenere le istituzioni, sono a carico degli Stati membri partecipanti, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità dei suoi membri previa consultazione del Parlamento europeo, non disponga altrimenti.

Commento

Articolo O: Riproduzione dell'articolo 44 A del TUE.

Articolo P (Principio di coerenza)

Il Consiglio e la Commissione assicurano la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata, nonché la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione, e cooperano a tale scopo.

Commento

Riproduzione dell'articolo 45 del TUE

* *

*

Commento relativo alle disposizioni del TUE e del TCE che non sono state riprese nei progetti di articoli della Costituzione

Alcune disposizioni dei trattati attuali concernenti le cooperazioni rafforzate non sono state riprese nei progetti di articoli.

Così, nel settore della PESC, l'articolo 27 A del TUE precisa tra l'altro che le cooperazioni rafforzate in tale settore "sono dirette a salvaguardare i valori e a servire gli interessi dell'Unione nel suo insieme, affermando la sua identità come forza coerente sulla scena internazionale", e che esse "rispettano i principi, gli obiettivi, gli orientamenti generali e la coerenza della politica estera e di sicurezza comune nonché le decisioni adottate nel quadro di tale politica". Questi elementi sono contemplati dalla clausola generale di cui al progetto di articolo 32 ter, paragrafo 1, secondo comma della Costituzione.

Parimenti non è stato ripreso nemmeno l'articolo 43, lettera i) del TUE, che fa riferimento al protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione. Questa disposizione stabilisce che gli articoli sulla cooperazione rafforzata lasciano impregiudicate le disposizioni di detto protocollo. Essa appare poco utile, in quanto la cooperazione rafforzata nel settore dell'acquis di Schengen costituisce una variante del meccanismo generale della cooperazione rafforzata. In altre parole, il carattere specifico e derogatorio del protocollo Schengen è già chiaramente determinato dal protocollo stesso.
