

SENATO DELLA REPUBBLICA

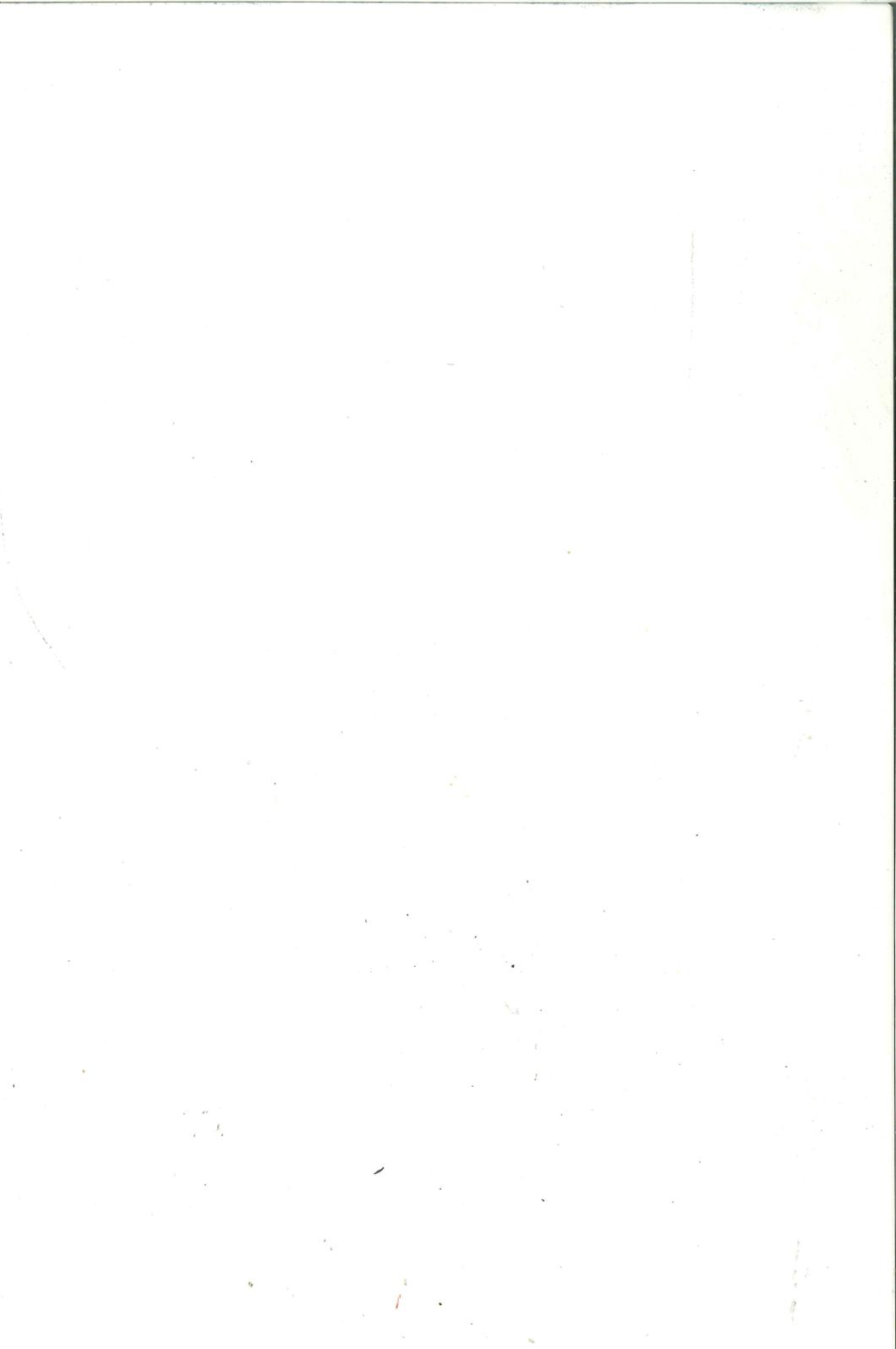
Lamberto Dini

Filadelfio Basile

IL SENATO ALLA CONVENZIONE



LUGLIO 2003



*La presente pubblicazione è stata curata
dal Servizio Affari Internazionali
del Senato della Repubblica,
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea.*

© 2003 – Senato della Repubblica

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Lamberto Dini

Filadelfio Basile

IL SENATO ALLA CONVENZIONE

Luglio 2003

PRESENTAZIONE

Il 28 febbraio 2002, i senatori Lamberto Dini e Filadelfio Basile, rispettivamente in qualità di membro effettivo e membro supplente, partirono per Bruxelles convocati per la prima riunione della Convenzione europea. Nella capitale belga, in totale convennero 107 rappresentanti, compresi il Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, e i due vice-presidenti, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehane, che erano stati nominati pochi mesi prima dal Consiglio europeo di Laeken, il 15 dicembre 2001.

Da quel primo giorno i lavori dei commissari, distribuiti in 11 gruppi di lavoro, dureranno 16 mesi, con 26 riunioni plenarie, fino al 10 luglio 2003, giorno finale in cui vide la luce il testo definitivo del «Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». Definitivo, s'intende, come può esserlo un Progetto, che, dopo essere stato presentato al Consiglio europeo di Salonicco, attende ora l'approvazione della Conferenza intergovernativa che si riunirà a Roma a partire dal prossimo mese di ottobre. Ma definitivo anche, si auspica, come può esserlo un Progetto che può essere ancora emendato ma che è già stato profondamente ed estesamente discusso, vagliato, e infine approvato, da un organismo, la Convenzione, così rappresentativo di governi e parlamenti, compreso il Parlamento europeo.

I senatori Dini e Basile, europeisti di profonde convinzioni, hanno lavorato separatamente e congiuntamente con alacrità e competenza. La loro collaborazione ai lavori, sotto forma di contributi e interventi, viene qui presentata ai lettori a testimonianza del loro impegno. Ognuno

vedrà da sé quanto sia stata qualificata la partecipazione del Senato alla Convenzione, quanto utili siano stati i suggerimenti, quanto di alto profilo gli orientamenti.

Il Senato ha già pubblicato, in prima edizione assoluta, il testo del Progetto, completo di tutte e quattro le parti, con un indice e una nota introduttiva a cura del Servizio degli affari internazionali. Ci è sembrato ora utile non lasciare la preziosa quantità di lavoro dei senatori Dini e Basile abbandonata tra le carte d'archivio della Convenzione, prima che gli storici di domani la riscoprano e ne facciano materia di studio e ricerca. Per due ragioni: primo, per consentire il riconoscimento doveroso del giusto merito a chi tanto si è profuso; secondo, perché, nel séguito della discussione del Trattato costituzionale europeo, che dovrà farsi anche nel nostro Parlamento, le proposte, intuizioni e anticipazioni dei nostri due senatori possono ancora risultare utili.

Intanto, un sentimento generale di soddisfazione si può fondatamente esprimere. Chi confronti i contributi dei senatori Dini e Basile con il Progetto finale vedrà non solo tante affinità ma anche tante identità testuali, segno che le loro proposte, solitamente in piena sintonia con quelle della delegazione italiana, come ha riconosciuto il rappresentante del Governo, il Vice Presidente Gianfranco Fini, hanno incontrato il consenso generale e si sono sintonizzate sullo spirito europeista prevalente.

Si considerino, a titolo di esempio, le parti relative alla semplificazione delle procedure e all'introduzione della gerarchia delle fonti, con la conseguente distinzione fra atti legislativi e atti non legislativi. Gran parte di questi preziosi risultati, prima dispersi in due Trattati e nei protocolli annessi, sono stati conseguiti dal Gruppo di lavoro presieduto dal Vice Presidente Amato, al quale ha preso parte attiva il senatore Basile.

Si consideri l'applicazione del principio di sussidiarietà, frutto dei Gruppi sulla sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali, di cui erano membri, rispettivamente, Dini e Basile. L'impronta delle loro idee è ben presente nel Progetto di Trattato.

Si consideri la parte seconda del Trattato, quella che incorpora la Carta dei diritti, un esito da sempre sostenuto dal senatore Dini.

Si consideri infine il capitolo più complesso e discusso del Progetto, quello relativo alle istituzioni. La Presidenza lunga, anziché a rotazione semestrale, e la Presidenza unica, del Consiglio e della Commissione, sono sempre state sostenute con coerenza dal senatore Dini, ai fini di consentire stabilità alle istituzioni di governo europeo e di evitare ogni forma di diarchia paralizzante. Qui il successo italiano è stato a metà, ma il compromesso non ha chiuso la strada al futuro: la Presidenza si è fissata su un termine ragionevole di due anni e mezzo, e l'art. 21 del Progetto rende incompatibile la Presidenza del Consiglio europeo con un «mandato nazionale», non chiudendo perciò la porta all'unificazione delle due Presidenze.

Pieno è stato invece il successo per l'altra battaglia istituzionale condotta strenuamente soprattutto dal senatore Dini, sulla scia di una posizione sostenuta dal nostro Governo nelle precedenti Conferenze intergovernative, quella per la costituzione del Ministro degli esteri europeo, che unifica l'Alto rappresentante della politica estera e il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Un giusto merito per quella prospettiva di «voce singola» che da più parti viene richiesto all'Europa di esprimere nella politica internazionale. Che questa voce, in politica estera e di difesa, sia ancora flebile e impacciata da voti che dovranno essere espressi all'unanimità non deriva dalla man-

canza di proposte diverse, sostenute con insistenza proprio dai nostri rappresentanti, ma dallo stato dell'arte europeo, dalle sue divisioni recenti, dalle prospettive e dai disegni ancora non convergenti dei paesi europei, in particolare in materia di relazioni euro-atlantiche. Ma la soluzione cui infine si è giunti è ancora, nella situazione data, una soluzione di equilibrio, perché già acquisisce punti fondamentali, ad esempio la clausola di solidarietà collettiva in caso di attacchi terroristici, e il principio delle cooperazioni rafforzate anche in tema di politica estera.

Un lavoro rimarchevole, dunque, un passo avanti decisivo che è saggio apprezzare e difendere prima di cadere vittime del meglio nemico del bene. La politica del possibile, del passo dopo passo, quando sia sorretta da una solida fiducia nei risultati da raggiungere, non solo non è da criticare, ma è da sostenere come quella che porta i risultati più vantaggiosi, perché più condivisi e perciò di più lunga durata.

All'inizio di questa fase finale del processo di integrazione, un autorevole quotidiano inglese parlò dell'Europa come di un «esperimento contro la storia». I senatori Dini e Basile, sorretti, oltre che dalle loro convinzioni, dalla volontà pressoché unanime del nostro Senato, che si era espresso in proposito con una risoluzione, hanno saputo mostrare che questo esperimento, per quanto difficile, si può tentare e può avere successo.

Nel mettere a disposizione di tutti il loro lavoro in questa importante circostanza, li ringrazio cordialmente per quanto hanno fatto.

Marcello PERA

Presidente del Senato della Repubblica

INDICE

LAMBERTO DINI

Contributi

Le missioni dell'Unione europea (16 aprile 2002)	<i>Pag.</i>	5
Gli strumenti giuridici nel quadro delle competenze dell'Unione europea (28 maggio 2002)	»	12
Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea (6 giugno 2002)	»	18
La sussidiarietà comunitaria (19 giugno 2002) . .	»	23
La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (9 luglio 2002)	»	36
Le procedure legislative e di bilancio (9 settembre 2002)	»	43
La difesa europea (26 settembre 2002)	»	49
Un Ministro degli Esteri europeo (6 novembre 2002)	»	56
Commenti al progetto preliminare di relazione finale del Gruppo di lavoro «Azione esterna» (19 novembre 2002)	»	62
Proposta per una Presidenza unificata dell'Unione (31 gennaio 2003) (in inglese)	»	65

Il funzionamento delle istituzioni (5 febbraio 2003)	<i>Pag.</i>	72
Proposta di articolo sul ruolo degli enti territoriali nel futuro trattato costituzionale (6 febbraio 2003)	»	76
Progetto di articoli da 1 a 16 del Trattato costituzionale (13 marzo 2003)	»	77
Convenzione e calendario della Conferenza intergovernativa (19 marzo 2003) (in inglese)	»	82
Disciplina di bilancio (25 marzo 2003)	»	84
Istituzioni e politica estera (2 maggio 2003)	»	87
Titolo VI, titolo IX, titolo X e disposizioni generali e finali del trattato costituzionale (2 maggio 2003)	»	91
Per una presidenza unica, a termine, del Consiglio europeo e della Commissione (19 maggio 2003)	»	95
La costituzione economica dell'Unione europea (2 giugno 2003)	»	104
Trasmissione della risoluzione, approvata dal Senato il 2 luglio 2003, sul progetto di trattato costituzionale (9 luglio 2003)	»	117
Interventi		
Sessione del 21-22 marzo 2002: Che cosa vi attendete dall'Unione europea?	»	121
Sessione del 15-16 aprile 2002: I compiti dell'Unione europea	»	125

Sessione del 23-24 maggio 2002: Come l'Unione europea espleta i suoi compiti: efficienza e legittimità	Pag.	129
Sessione del 6-7 giugno 2002: Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea	»	132
Sessione dell'11-12 luglio 2002: Sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione europea	»	134
Sessione del 12-13 settembre 2002: Le procedure legislative e di bilancio.	»	137
Sessione del 28-29 ottobre 2002: Il ruolo dei Parlamenti nazionali	»	140
Sessione del 7-8 novembre 2002: Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro sulla <i>governance</i> economica.	»	143
Sessione del 7-8 novembre 2002: Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro sulle competenze complementari.	»	146
Sessione del 5-6 dicembre 2002: Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro sulla semplificazione delle procedure	»	148
Sessione del 20 dicembre 2002: Sulla relazione finale dei Gruppi di lavoro azione esterna e difesa	»	150
Sessione del 20-21 gennaio 2003: Il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea	»	153
Sessione del 27-28 febbraio 2003: Sui primi sette articoli del progetto di Trattato costituzionale	»	156

Sessione del 17-18 marzo 2003: Sugli articoli relativi all'esercizio delle competenze dell'Unione del progetto di Trattato costituzionale	Pag.	158
Sessione del 24-25 aprile 2003: Sugli articoli del progetto di Trattato concernenti il titolo relativo all'appartenenza all'Unione	»	161
Sessione del 15 maggio 2003: sul progetto di articoli relativi alle istituzioni	»	163
Sessione del 16 maggio 2003: sul progetto di articoli relativi all'azione esterna e la difesa . . .	»	166
Sessione del 30 maggio 2003: sul progetto di testi concernenti la <i>governance</i> economica, le risorse proprie e la procedura di bilancio	»	169
Sessione del 30 maggio: sul progetto di testi concernenti le cooperazioni rafforzate	»	171
Sessione del 31 maggio: sul progetto di parte II e III del Trattato Costituzionale, con particolare riferimento alle disposizioni relative alla politica estera	»	173
Sessione del 5 giugno 2003: dibattito sulla parte I, sui protocolli e sulla parte IV del Trattato costituzionale, con particolare riferimento alla citazione che apre il preambolo	»	175
Sessione del 12 giugno 2003: intervento nella discussione sull'approvazione delle parti I e II del Trattato costituzionale	»	178

Sessione del 4 luglio 2003: intervento nella discussione sulle integrazioni alle parti III e IV del Trattato costituzionale	<i>Pag.</i>	180
Sessione del 9 luglio 2003: sulle modifiche introdotte alla parte III del Trattato costituzionale	»	184
Sessione del 10 luglio 2003: seduta conclusiva della Convenzione	»	188

FILADELFIO BASILE

Contributi

Le missioni dell'Unione Europea (13 giugno 2002) (in inglese).	»	195
Giustizia e affari interni (5 luglio 2002).	»	200
Il ruolo dei Parlamenti nazionali (5 settembre 2002).	»	210
Il controllo sul processo decisionale nell'Unione europea da parte del Parlamento italiano (6 settembre 2002).	»	215
Il ruolo dei Parlamenti nazionali (10 ottobre 2002).	»	220
Commenti sul progetto di relazione finale del Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali (22 ottobre 2002) (in inglese)	»	225
Commenti sui punti 1-3 del mandato del Gruppo di lavoro Europa sociale (18 dicembre 2002) (in inglese)	»	228

La salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella costruzione della nuova Europa (19 dicembre 2002)	<i>Pag.</i>	231
Commenti sui punti 4-7 del mandato del Gruppo di lavoro Europa sociale (7 gennaio 2003) (in inglese)	»	244
Sulla questione delle radici religiose (9 aprile 2003)	»	248

Interventi

Sessione del 5-6 dicembre 2002: spazio di libertà, sicurezza e giustizia.	»	257
Sessione del 6-7 febbraio 2002: sulla relazione finale del Gruppo di lavoro sull'Europa sociale	»	260
Sessione del 3-4 aprile 2003: sugli articoli della parte I del progetto di trattato costituzionale relativi alle finanze dell'Unione	»	263

INTERVENTI IN SENATO

Lamberto Dini

Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, audizione dei rappresentanti italiani alla Convenzione europea, 29 maggio 2003	»	269
Uffici di Presidenza delle Commissioni 1 ^a , 3 ^a e Giunta per gli affari delle Comunità europee: audizione informale dei rappresentanti del Senato alla Convenzione europea, 31 luglio 2002	»	282

Dibattito sull'attività della Convenzione europea, Senato, seduta pomeridiana del 5 marzo 2003	Pag. 294
Dibattito sul progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, Senato, seduta pomeridiana del 1° luglio 2003	» 304
Filadelfio Basile	
Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione euro- pea, audizione dei rappresentanti italiani alla Convenzione europea, 29 maggio 2003	» 317
Uffici di Presidenza delle Commissioni 1 ^a , 3 ^a e Giunta per gli affari delle Comunità europee: audizione informale dei rappresentanti del Se- nato alla Convenzione europea, 31 luglio 2002	» 321
Dibattito sull'attività della Convenzione europea, Senato, seduta pomeridiana del 5 marzo 2003	» 326
Dibattito sul progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, Senato, seduta pomeridiana del 1° luglio 2003	» 333

LAMBERTO DINI

Contributi

Le missioni dell'Unione europea (*)

1. È giusto definire gli obiettivi condivisi, prima ancora di stabilire in che modo essi possano essere realizzati. La delimitazione delle competenze corrisponde ad un'esigenza di chiarezza, di vicinanza dei cittadini all'Unione, di uso efficiente della sovranità messa in comune.

Premessa di ogni riflessione è la definizione della logica che deve ispirare il «federalismo comunitario», del criterio di fondo che deve presiedere alla ripartizione rispettiva dei compiti a livello dell'Unione e degli Stati membri. Una grande sfida, non tecnica ma costituzionale, per uno spazio senza precedenti in termini di ampiezza e di identità diverse. Il potere, per essere efficace ma non oppressivo, deve essere articolato su una molteplicità di livelli, secondo i principi del federalismo e della sussidiarietà, per realizzare le condizioni di una società politica aperta in uno spazio così vasto ed eterogeneo. Diversa, comunque, l'Unione da ogni esperienza precedente, da quella classica degli Stati Uniti al federalismo che, nella tradizione europea più recente, costituisce un modello forse insuperato, la Germania.

Il punto di partenza non può che essere quello del «minimo Stato». L'Unione, a differenza degli Stati nazionali, non ha la «competenza delle competenze» cioè la facoltà di decidere essa stessa le materie di propria re-

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 16 aprile 2002 (CONV 32/02).

sponsabilità, non dispone di un potere autonomo di allocazione dei poteri fra i vari livelli di governo, dal momento che gli Stati continuano ad essere padroni dei Trattati. La sovranità non è originaria ma conferita dagli Stati. Anche in Germania i Länder sono tuttora formalmente i detentori della sovranità, anche se la costruzione tedesca ha poi seguito una propria dinamica.

Non esiste tuttora nei Trattati una regola che preveda una presunzione di competenza generale degli Stati. L'art. 5 stabilisce che l'Unione agisce nei limiti «delle competenze e degli obiettivi» indicati dal Trattato della Comunità europea. Il principio della riserva di competenza degli Stati potrebbe essere tuttavia formulato espressamente nel nuovo Trattato, come avviene in alcune Costituzioni federali.

2. L'Unione ha già in sé, tra i principi fondamentali, quello dello «Stato minimo» riassunto nel concetto della sussidiarietà. La sussidiarietà è lo strumento di base per coniugare uniformità e diversità in una esperienza unica appunto per dimensioni territoriali e varietà di cultura, economia, tradizioni. Già John F. Kennedy diceva che l'Europa sarebbe stata «forte per la sua unità e libera per la sua diversità». Nell'Unione esistono forze che spingono verso l'uniformità ed altre verso la diversità. Così la tutela dei diritti fondamentali impone una disciplina unica in tutto il territorio. La concorrenza, non soltanto tra imprese ma anche tra Stati e regioni, sconsiglia invece l'uniformità, ad esempio, in materia fiscale.

Ciò che va fatto in comune e ciò che ricade nella sfera degli Stati comporta innanzitutto un giudizio prevalente-

mente politico; mentre è giuridica la verifica sulla conformità di un provvedimento o di un'azione rispetto alla valutazione precedente. Ciò che rientra più opportunamente nella sfera dell'Unione è anche variabile a seconda del momento storico. Basti pensare all'ambiente negli anni Cinquanta, prerogativa degli Stati, oppure all'immigrazione, che ancora nel Trattato di Maastricht aveva trovato a fatica un posto peraltro marginale. Se si volesse riassumere in una formula il rapporto tra uniformità e diversità si potrebbe auspicare *«tanta uniformità quanta necessaria; tanta diversità quanta possibile»*.

3. Vari elementi hanno contribuito ad una autentica sollevazione degli Stati, ma anche dei poteri locali, contro un'eccessiva ingerenza dell'Unione, sicché la ripartizione delle competenze è divenuto il punto centrale della riforma. Da queste obiezioni, delle quali si sono fatti portatori in modo particolare i Länder tedeschi, occorre partire, se si vuole realizzare una costruzione politicamente logica e socialmente trasparente. I punti possono essere così riassunti:

a) è sufficiente l'attuale definizione della sussidiarietà? Essa, come noto, fa riferimento agli obiettivi che non siano realizzabili a sufficienza dai singoli Stati e che possano essere meglio raggiunti dall'Unione, avuto riguardo alle dimensioni ed agli effetti della politica perseguita (art. 5). La formulazione, raggiunta a fatica nel negoziato di Maastricht, riassume il dovere di non ingerenza ed il dovere di supplenza come termini dialettici nel rapporto tra Unione e Stati. Vuole essere una guida

razionale nella scelta di dove collocare il potere, evitando eccessi o carenze. La definizione è sufficientemente ampia da lasciare margini di flessibilità nelle politiche da perseguire. L'articolo è integrato da un protocollo introdotto con il Trattato di Amsterdam, che cerca di specificarne i contenuti e l'interpretazione. Si potrebbe anche immaginare di definire meglio il concetto di sussidiarietà nel nuovo Trattato ma sarebbe un'impresa non facile;

b) il nucleo delle competenze dell'Unione è riassunto nell'art. 3 del Trattato della Comunità. Nel far riferimento ai vari settori (dai trasporti all'ambiente), esso peraltro indica diversi gradi di intensità nell'azione comune: si parla, nell'uno o nell'altro esempio, di «politiche comuni»; «politiche»; «misure»; «promozione»; «incentivazione»; «contributo».

Questa elencazione andrebbe sostituita con una costruzione più razionale che invece definisca, come del resto nella nota distribuita dalla Presidenza della Convenzione, tra competenze esclusive dell'Unione, in misura molto limitata (ad esempio la politica commerciale comune); competenze concorrenti, le più numerose materie nelle quali convergono paritariamente sia l'azione dell'Unione che degli Stati; competenze complementari nelle quali l'Unione ha una funzione marginale, ad esempio nella cultura o nella sicurezza sociale;

c) in ragione della flessibilità del sistema, è necessario un meccanismo che consenta, senza rivedere i Trattati, di inserire nuove competenze o di sottrarne tra quelle conferite, ricollocandole eventualmente all'in-

terno della tripartizione sopra indicata. Ci sono fasi in cui l'autorità del centro cresce rispetto alle componenti della federazione e fasi in cui queste ultime vedono espandersi le proprie funzioni rispetto al centro. La direzione del movimento dipende dalle necessità del singolo momento e dalla efficacia delle istituzioni. Oggi l'art. 308 consente all'Unione di invocare poteri specifici se necessari al raggiungimento di determinati obiettivi, quando i Trattati non prevedano strumenti adeguati. L'articolo è stato oggetto di molte critiche ma ha consentito notevoli passi avanti, anche se proprio su di esso si appuntano le maggiori obiezioni ad esempio dei Länder tedeschi. Si potrebbe immaginare anche una formula sostitutiva che consenta ai governi, magari decidendo all'unanimità, di aggiungere o di sottrarre competenze all'Unione, coinvolgendo anche il parere conforme del Parlamento europeo ed il giudizio dei Parlamenti nazionali;

d) alla radice della ripartizione delle competenze c'è la consapevolezza di una duplice carenza che deve essere colmata:

– da un lato l'inefficienza dell'azione comunitaria in settori nei quali pur è evidente l'inadeguatezza dei singoli Stati, anche solo con il metro di giudizio della definizione della sussidiarietà secondo il citato art. 5: ad esempio la politica estera e di difesa;

– dall'altro l'eccesso di regolamentazione, l'intrusione indebita in settori nei quali meglio agirebbero gli Stati.

Nel primo caso occorre rispondere avvicinando la gestione delle materie comuni al modello federale, come ha ricordato anche il rappresentante del governo italiano on. Fini. Ciò comporta decisioni a maggioranza in Consiglio; un ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia nonché, secondo coerenza, l'abolizione dell'attuale struttura per pilastri.

Alla seconda carenza si risponde restituendo trasparenza, razionalità, responsabilità al processo legislativo comunitario. Per questo la Convenzione dovrà trasferire tutti gli elementi di natura costituzionale in un documento nuovo, abbia o meno esso il nome di Costituzione, selezionando e separando gli aspetti di natura amministrativa e legislativa, allo stato attuale contenuti in centinaia, forse migliaia, di articoli di trattati o protocolli;

e) la sfida principale, in effetti, non è tanto nella definizione delle materie di competenza dell'Unione o degli Stati quanto della delimitazione delle sfere reciproche all'interno delle materie di responsabilità concorrente. Questo rimanda, di nuovo, al quadro istituzionale, affinché, nelle discipline di comune intervento, l'Unione abbia un potere di indirizzo mentre per la loro attuazione si lasci più spazio all'autonomia degli Stati. Ciò sta già avvenendo, del resto, ad esempio nel campo della concorrenza e si invoca da più parti in tema di politiche strutturali o di politica industriale. Per una più razionale distribuzione dell'attività normativa ed amministrativa occorre ritornare al concetto, discusso invano in ognuna delle precedenti Conferenze intergovernative, della ge-

rarchia delle norme e quindi della definizione dell'atto legislativo, distinto dall'attività di esecuzione in ragione dei suoi caratteri di generalità. Così la direttiva, che dovrebbe corrispondere all'atto legislativo, ha perduto in parte lo spirito originario proprio perché contiene norme troppo dettagliate, che andrebbero meglio lasciate alla elaborazione della Commissione o degli Stati membri;

f) una volta stabilita con chiarezza la tripartizione delle materie e la diversa natura dell'intervento dell'Unione che ciò comporta; istituito uno strumento che dia flessibilità al sistema nel passaggio da una categoria all'altra; introdotte le categorie normative (Costituzione, legge, regolamento) commisurate alle diverse forme di intervento, si pone il problema dell'istanza che debba vegliare al rispetto di regole e principi, correggere abusi di potere o carenze. Esistono già mezzi e momenti di verifica, dalla relazione della Commissione che accompagna le proposte di intervento dell'Unione al giudizio della Corte di giustizia. Sarà necessario evitare procedure paralizzanti; coinvolgere anche gli Stati membri; assicurare una uniformità di giudizio. Per questa ultima ragione la pronuncia finale deve sempre spettare alla Corte di giustizia. Si potrebbe tuttavia disporre anche di una diversa istanza, più sollecita, una Commissione mista, comprensiva anche degli Stati, che possa, prima di un intervento dell'Unione, pronunciarsi preliminarmente sul rispetto della ripartizione delle competenze.

Gli strumenti giuridici nel quadro delle competenze dell'Unione europea (*)

La tipologia degli atti di diritto derivato dell'art. 249 TCE

I caratteri dei singoli strumenti giuridici (elencati all'art. 249) non sono correlati alle specifiche competenze. Non riflettono, in altri termini, il maggiore o minore coinvolgimento dell'Unione in un settore specifico. Corrispondono piuttosto, soprattutto nei due strumenti fondamentali, la direttiva ed il regolamento, ad una necessità di lasciare ai governi maggior spazio nell'applicazione delle politiche comunitarie nel caso della direttiva; ad una esigenza di efficacia più diretta e di indicazione più specifica nel caso del regolamento. Ma possono aversi regolamenti anche in materie, come la cultura o la sanità, nelle quali la competenza dell'Unione è più debole o direttive nell'ipotesi di competenze pressoché esclusive, come nel caso della concorrenza.

Prevedere strumenti diversi a seconda delle competenze, in particolare riservando le direttive al campo delle competenze concorrenti, renderebbe il sistema troppo rigido; meglio scegliere lo strumento a seconda delle caratteristiche delle norme in discussione.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 28 maggio 2002 (CONV 65/02).

Ma per razionalizzare gli strumenti giuridici di cui dispone l'Unione è preferibile racchiudere i poteri di indirizzo e di esecuzione entro un sistema normativo semplificato e riconducibile alla logica delle legislazioni nazionali (che l'Italia ha raccomandato ad ogni revisione dei Trattati, da Maastricht a Nizza) in funzione della natura dell'atto, lasciando al legislatore di decidere di volta in volta a quale di questi strumenti attingere.

Questa tipologia o gerarchia degli atti dovrebbe basarsi su tre categorie fondamentali: norme costituzionali, atti legislativi, regolamenti di esecuzione. Una tale sistemazione corrisponderebbe all'esigenza di trasparenza e di leggibilità degli atti comunitari. Spetterebbe naturalmente all'organo che ha il potere di iniziativa, la Commissione, scegliere l'atto giudicato conforme ai fini specifici, soprattutto nell'alternativa tra legge e regolamento.

Atti adottati in virtù del titolo 5 del Trattato sull'Unione europea

Quanto agli strumenti di politica estera (art. 12) le strategie comuni erano state adottate per consentire, all'interno di esse, decisioni a maggioranza in Consiglio. In realtà si sono rivelate di scarso valore pratico, perché troppo generiche per offrire una guida all'attività concreta dell'Unione in campo internazionale. Ad esempio allorché nella politica medio-orientale si è trattato di decidere a maggioranza all'interno di una strategia comune, è stata invocata una eccezione e quindi si è continuato a procedere all'unanimità. Eppure sarebbe stato

molto utile, anche nella vicenda dei palestinesi inviati a Cipro, poter decidere a maggioranza.

Gli strumenti essenziali della politica estera restano comunque le azioni comuni e le posizioni comuni, poiché il coordinamento tra gli Stati membri, che figura anch'esso nell'art. 12, ha carattere residuale. Tuttavia, per renderli più efficaci, sarebbero essenziali due innovazioni. Per le azioni comuni poter decidere a maggioranza, salvo le ipotesi di impiego di strumenti militari, per le posizioni comuni potersi avvalere di una voce sola nelle grandi istituzioni internazionali, da quelle economiche e finanziarie al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Atti adottati in virtù del titolo VI del Trattato dell'Unione europea

Anche gli strumenti previsti per le materie del terzo pilastro di cui all'art. 34 sono il risultato di un compromesso, vista la indisponibilità della maggioranza degli Stati membri a trasferire l'intera materia nel primo pilastro (fu possibile soltanto, col Trattato di Amsterdam, passare nella sfera comunitaria l'immigrazione, l'asilo, la cooperazione giudiziaria, la cooperazione amministrativa). Gli eventi ultimi, dalla lotta al terrorismo all'immigrazione clandestina, hanno fatto di questo settore il più sensibile presso le opinioni pubbliche.

La soluzione migliore dovrebbe essere l'abolizione della struttura per pilastri, riconducendo le decisioni quadro alla figura più generale della direttiva da adottare con voto a maggioranza e introducendo per esse, come

per le decisioni, il principio dell'efficacia diretta. Altrimenti sarà impossibile realizzare, in una Europa più larga, uno spazio di giustizia e di libertà su scala continentale. D'altra parte, le convenzioni sempre previste all'art. 34, sono ormai superate ed andrebbero abolite, anche perché l'ipotesi di cooperazioni rafforzate rende già ora superflua la figura della Convenzione che entra in vigore con la ratifica da parte di metà degli Stati membri.

Gli strumenti atipici

L'esistenza di atti atipici, come gli accordi interistituzionali, conclusioni e risoluzioni del Consiglio, riserve degli Stati membri, dichiarazioni allegate, sono inevitabili e consentono di dare flessibilità al sistema, ma dovrebbero essere formulati in modo da essere riconoscibili, pertanto vicini alla cultura giuridica degli Stati membri. Anche questo obiettivo può essere ottenuto annullando l'attuale ripartizione per pilastri della costruzione europea (almeno per quel che riguarda la giustizia e gli affari interni) e definendo in modo chiaro gli atti secondo una loro precisa gerarchia.

Il potere legislativo

La eterogeneità degli atti legislativi, quanto alla modalità della loro adozione, è riassunta oggi in nove diverse tipologie. Esse erano diciotto prima del Trattato di Amsterdam, ma anche la tipologia attuale andrebbe ulteriormente ridotta.

La soluzione più razionale da perseguire è quella di fare della maggioranza qualificata in Consiglio la regola, corredata dalla codecisione del Parlamento europeo per le funzioni legislative, incluse le materie di bilancio, mentre andrebbero abolite forme ormai superate come la cooperazione.

Per evitare un eccesso di normative, pensando ad esempio alle materie dell'agricoltura, la progressiva estensione della codecisione deve accompagnarsi all'introduzione della tripartizione indicata in precedenza tra Costituzione, legge, regolamento. Occorrerebbe dunque passare a maggioranza qualificata tutti gli atti che non siano di natura costituzionale, per i quali si suggerisce invece di mantenere l'unanimità (ad es. modifica dei Trattati; adesione di nuovi membri).

Le norme di esecuzione

L'attività esecutiva dovrebbe essere riservata alla Commissione e agli Stati membri, limitando la legislazione alle regole fondamentali e lasciando le questioni più tecniche alle norme di esecuzione. Per queste ultime si potrebbe prevedere un meccanismo di delega a favore della Commissione, corredata da un potere di avocazione del Consiglio che consenta un sufficiente controllo.

L'articolazione proposta assumerebbe pur sempre carattere sistematico attraverso un meccanismo di gerarchia delle norme. Il Consiglio dovrebbe assumere, per quanto riguarda le funzioni legislative, il carattere di una seconda Camera, paragonabile a quella degli Stati

in una struttura federale. In questo quadro, si potrebbe anche immaginare di semplificare ulteriormente i meccanismi cosiddetti di «comitologia».

La qualità della legislazione

La qualità della legislazione risente di compromessi tra diversi governi con diverse priorità. Essa non potrà non soffrire l'ulteriore allargamento dell'Unione e l'ancor maggiore disomogeneità dei suoi membri. La Commissione, prima di avanzare le proprie proposte, procede ad una consultazione ed informazione della società civile, ad esempio attraverso i libri bianchi o verdi sulle singole politiche. Nel lungo iter legislativo, che dura quasi due anni, le forze della società civile sono in grado di intervenire attraverso le istituzioni (Commissione, governi e parlamenti) coinvolte nel processo.

Il meccanismo chiave per accelerare le procedure e migliorare la qualità della legislazione resta pur sempre l'estensione del voto a maggioranza in Consiglio.

La maggioranza, sostituendosi all'unanimità, evita di dover ricorrere a compromessi tra gli Stati troppo faticosi e per lo più a spese della chiarezza. Infatti la semplificazione degli atti e delle procedure è la più sicura precondizione di ogni miglioramento qualitativo della produzione normativa dell'Unione.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea (*)

1. L'esigenza di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali è stata affrontata in ognuna delle Conferenze intergovernative seguite al Trattato di Maastricht.

La partecipazione dei Parlamenti nazionali è apparsa insufficiente innanzitutto a causa di uno squilibrio istituzionale: la crescita delle competenze dell'Unione non accompagnata da una parallela espansione dei poteri del Parlamento europeo. Si è verificata più volte la circostanza di materie trasferite dagli Stati nazionali all'Unione e tuttavia sottratte al sindacato del Parlamento europeo, in ambiti anche delicati, persino attinenti alle libertà individuali. È stato il caso, ad esempio, per la giustizia e gli affari interni. A questo inconveniente si pone rimedio innanzitutto colmando le lacune circa i poteri dell'Assemblea di Strasburgo, ad esempio in materia di bilancio, ma anche abolendo la struttura per pilastri, soprattutto il terzo pilastro, che tratta appunto di giustizia ed affari interni.

Da ultimo, tuttavia, al di là della trasformazione del Parlamento europeo in una seconda Camera legislativa paritaria del tutto con il Consiglio, si è avvertita anche l'esigenza di un migliore coinvolgimento del legislatore nazionale affinché il processo normativo possa tener

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 6 giugno 2002.

conto di sensibilità specifiche, tanto più nella crescente eterogeneità dell'Unione. Rischia altrimenti di manifestarsi una doppia estraniamento: nei confronti del Parlamento europeo perché, anche geograficamente, e soprattutto per la sua composizione, troppo distante dai cittadini e tuttavia dotato di poteri reali; ma anche nei confronti dei Parlamenti nazionali, perché essi legittimano l'autorità di governo e tuttavia sono privi di potestà normativa. Nel primo caso un potere senza volto; nel secondo un volto senza potere.

2. Nella ricerca delle soluzioni possibili, è pensabile di partire da alcuni principi che assicurino coerenza con la costruzione europea nel suo complesso. Si dovrebbe:

- non rendere troppo lungo l'iter legislativo, tanto più in una Unione più larga;
- non creare nuove istituzioni, che rendano ancora meno trasparente il funzionamento dell'Unione;
- non rinazionalizzare la funzione parlamentare ed in particolare la composizione del Parlamento europeo, dopo che, a partire dal 1979, era stata introdotta l'elezione diretta dei suoi membri;
- valorizzare anche in questa sede il principio di sussidiarietà;
- accrescere il peso dei Parlamenti nazionali nella fase di preparazione piuttosto che di adozione della legislazione comunitaria;
- riservare eventualmente anche ai Parlamenti nazionali la facoltà di porre in atto il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti.

3. La partecipazione dei Parlamenti nazionali può essere promossa peraltro in fasi diverse dell'iter normativo: informazione preventiva, controllo dell'azione dei governi nazionali, partecipazione alla procedura legislativa; sindacato giurisdizionale.

4. Lo stadio dell'informazione sulle regole che l'Unione si appresta a promuovere comporta soprattutto obblighi per la Commissione. Obblighi già previsti: ad esempio i Libri bianchi o verdi che illustrano per tempo i termini di una esigenza normativa al livello dell'Unione. Qui c'è poco da migliorare, se non nella prassi già vigente. Sempre in questa fase, gli stessi Trattati impongono, come noto, che i Parlamenti nazionali siano informati sei settimane prima tra la deposizione di una proposta legislativa o di una misura da applicare, ai sensi del titolo VI, e la data nella quale essa è all'ordine del giorno del Consiglio. Ci si può peraltro chiedere se questo termine sia sufficiente.

5. Il controllo dei Parlamenti nazionali sull'attività dei rispettivi governi avviene, come noto, secondo meccanismi diversi, che rispondono a criteri di maggiore o minore rigidità, conseguenza di culture nazionali e parlamentari difformi che sarebbe erroneo voler unificare. Qui vale il classico principio della sussidiarietà e della varietà degli ordinamenti costituzionali interni.

6. Il punto più delicato riguarda la partecipazione al procedimento legislativo vero e proprio. In ogni revisione dei Trattati, a partire da quello di Maastricht, si è sempre discusso se non convenisse istituire una «terza

Camera», istituzionalizzare, attraverso di essa, una partecipazione organica dei Parlamenti nazionali, con un ruolo parallelo a quello del Consiglio e del Parlamento europeo. La soluzione è sempre stata respinta, e giustamente, perché renderebbe ancora più macchinoso un processo legislativo che è già troppo complesso, a detrimento della necessità per l'Unione di reagire tempestivamente nel contesto fra l'altro della globalità delle relazioni internazionali e della mutevolezza delle sfide interne.

Altrettanto negativamente si dovrebbe rispondere all'ipotesi di un gruppo di parlamentari che siedano contemporaneamente nel Parlamento europeo ed in quello nazionale. Già l'incompatibilità dei due mandati è stata a lungo dibattuta e finalmente sancita. La riproposizione di un Parlamento europeo integrato da presenze nazionali non aggiungerebbe chiarezza alle istituzioni.

Sul piano della legislazione costituzionale, può essere invece utile istituzionalizzare il metodo della Convenzione. In questo modo ai parlamenti si riconoscerebbe una funzione costituente non soltanto in sede di ratifica che resterebbe, ma consente soltanto l'accoglimento o il rigetto, bensì anche nella fase propositiva che precede la Conferenza intergovernativa. Il meccanismo dovrebbe tuttavia limitarsi alle modifiche dei Trattati. La sua ulteriore definizione dipenderà dalla ristrutturazione del «corpus juris» dell'Unione e dalle differenziazioni che la Convenzione potrà introdurre al suo interno.

In materia di legislazione ordinaria, la partecipazione dei Parlamenti nazionali potrebbe avvalersi di un ruolo rafforzato della Conferenza degli organismi specializzati

sugli affari comunitari (COSAC). Potrebbe riunirsi più spesso ed avere un Segretariato leggero. Sono ipotizzabili varie funzioni: mantenere i contatti con le Commissioni del Parlamento europeo; fornire dei pareri non vincolanti prima dell'avvio della procedura legislativa, ad esempio, sulla proposta della Commissione, soprattutto sul rispetto del principio della sussidiarietà.

7. Quanto al controllo giurisdizionale, sarebbe troppo dilatoria una procedura che consentisse di adire la Corte di giustizia per chiedere un giudizio preventivo sull'osservanza del criterio della sussidiarietà (come avviene, ad esempio, per la compatibilità di un Trattato con le norme dell'Unione). Si potrebbe invece ipotizzare di concedere anche ai Parlamenti nazionali, singolarmente o congiuntamente, di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo per chiedere della conformità al criterio suddetto di un atto già perfezionato.

La sussidiarietà comunitaria (*)

Il sistema vigente

1. Come va inteso il principio di sussidiarietà? Come deve tenerlo in conto il patto, o l'atto, al quale spetta di ridefinire le regole-chiave per la struttura, il funzionamento ed il possibile sviluppo dell'Unione europea?

Una prima risposta è che l'idea di un'Unione, la cui azione sia sussidiaria a quella degli Stati membri, è conaturata nel processo europeistico, come esso si è fin qui svolto. Un tale principio era latente nel disegno iniziale dei padri fondatori, i quali volevano costruire l'Europa uscita dalle rovine della guerra come una grande impresa comune, condotta con il continuo e fecondo contributo di ciascuno dei paesi che ne sarebbero stati partecipi. Significativamente, la Costituzione tedesca evoca oggi espressamente, nel nuovo testo dell'articolo 23 (il c.d. Europa-Artikel), il principio di sussidiarietà. L'Unione deve rispettarlo: è una delle condizioni alle quali risulta subordinato il coinvolgimento della Germania nella fase dell'integrazione inaugurata dal Trattato di Maastricht.

E infatti con il Trattato di Maastricht il principio di sussidiarietà, in precedenza riconosciuto limitatamente al settore dell'ambiente (art. 130, § 4, Trattato CE), è stato sancito in via generale. L'articolo 5 del Trattato

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 19 giugno 2002 (CONV 123/02).

CE, nei tre commi del suo disposto, lo definisce e ne contempla l'ambito di applicazione. La Comunità (o l'Unione) agisce nei limiti sia delle sue competenze sia degli obiettivi che il Trattato le assegna, sempre in modo da non eccedere quanto è necessario per conseguirli (commi 1 e 3). Fuori dalla competenza esclusiva, la Comunità interviene solo se si riesce a escludere che il singolo Stato membro sia in grado di attuare adeguatamente (*de manière suffisante*) l'obiettivo da perseguire, in ragione della dimensione e degli effetti dell'azione prevista. In questo caso, sono ritenute più efficaci e giustificate, precisamente in quanto sussidiarie, le misure che si possono adottare in sede comunitaria.

Il sistema dell'articolo 5 ha suscitato accesi dibattiti. E fra gli organi comunitari, è stata, in primo luogo, la Commissione a occuparsi dei criteri che occorre per metterne in opera le previsioni. Successivamente sono intervenuti un accordo interistituzionale ed un apposito protocollo del Trattato di Amsterdam (il n. 7), l'uno e l'altro dedicati alla materia.

Quale conclusione si può trarre dai dati di cui disponiamo?

2. Il principio di sussidiarietà è stato visto dagli autori del Trattato in un duplice senso o valenza:

a) come principio che presiede alla distribuzione delle competenze tra Comunità e Stati membri: le possibilità dell'azione comunitaria stanno, allo stadio virtuale, su un piano sussidiario, rispetto a quello statale;

b) come principio che regola l'esercizio delle competenze comunitarie, e così concerne il momento in cui

esse si traducono in atto. In questo secondo senso, il principio di sussidiarietà si coordina con quello di proporzionalità. Una volta soddisfatte le condizioni perché l'azione della Comunità possa essere intrapresa, essa non dovrà comunque spingersi oltre l'intervento necessario per conseguire l'obiettivo che si propone.

L'articolo 5 sottintende il principio di sussidiarietà nel primo dei significati sopra accennati, dal momento che esso fa riferimento alle competenze, come esse risultano in astratto ripartite tra Comunità e Stati membri, e utilizza espressamente lo stesso principio nell'altro senso di regolare e condizionare l'esercizio delle competenze attribuite alla Comunità: l'azione comunitaria deve essere giustificata, perché meglio adeguata alle esigenze del caso concreto, dalla valutazione comparativa, e necessariamente preliminare, dei risultati ai quali essa conduce e di quelli che conseguirebbero all'unilaterale intervento del singolo Stato.

Fatto sta che il principio di sussidiarietà è stato previsto nel comma 2 dell'articolo 5 appunto per sancire un generale vincolo di condotta, una regola secondo la quale è presunta la sufficienza e l'adeguatezza dell'azione statale. La Comunità deve, dunque, superare tale presunzione quando motiva il suo intervento. Altrimenti le viene – di nuovo, in ragione della sussidiarietà – impedito di ricorrere ad un potere che il Trattato le aveva riconosciuto.

3. La Commissione, in assenza di una classificazione o di alcun altro criterio previsto in Trattato per discer-

nere le competenze esclusive della Comunità da quelle concorrenti o ripartite, ha avanzato una propria veduta del sistema, sostanzialmente intesa ad allargare la prima categoria di attribuzioni, per la quale il ricorso al principio di sussidiarietà è testualmente escluso dall'articolo 5. La Commissione individua la nozione della competenza esclusiva in base al cumulo di due criteri, uno funzionale, l'obbligo di agire della Comunità, e l'altro materiale, la correlativa situazione degli Stati membri, i quali vengono spogliati del diritto di intervenire unilateralmente. Muovendo da tale premessa, la Commissione ha costruito blocchi di competenze esclusive intorno alle libertà fondamentali di circolazione e a certe politiche comuni indispensabili o conseguenti alla istituzione del mercato interno (politica commerciale, regole generali della concorrenza, organizzazione comune dei mercati agricoli, conservazione delle risorse della pesca, elementi essenziali della politica dei trasporti). A parte ciò, la Commissione ravvisa nel principio di sussidiarietà una capacità dinamica, che non costringe l'azione comunitaria in rigidi schemi, ma consente di svilupparla o viceversa di ridurla, o tralasciarla addirittura, secondo se le condizioni in cui la Comunità si trova ad operare, impongono l'uno o l'altro di tali esiti.

4. La Commissione, in quanto organo di iniziativa di testi legislativi, è tenuta a motivare in puntuale conformità delle prescrizioni dell'articolo 5 le sue proposte. Queste sono, poi, vagliate anche sotto il profilo della rispondenza al triplice canone dell'intervento necessario, sussidiario e proporzionale, dal Parlamento e dal Consi-

glio. La Commissione modifica le proposte iniziali se questi organi, provvisti del potere di decisione, hanno formulato rilievi.

Il rispetto del principio di sussidiarietà deve essere comunque soggetto a controllo giurisdizionale, dato che si tratta di un principio vincolante per tutte le istituzioni della Comunità. Non è probabile che esso sia invocato in un ricorso di annullamento esperito da una delle istituzioni per censurare gli atti emessi dalle altre. Gli organi comunitari dovrebbero tuttavia praticare la via dell'autodisciplina, e controllare se tali atti divergono dalle regole della sussidiarietà al momento di emanarli. È meno improbabile (e, infatti, è talvolta accaduto) che il ricorso di annullamento sia prodotto da uno Stato membro rimasto in minoranza nel Consiglio. La Corte di giustizia riconosce, in questo caso, la discrezionalità di cui dispongono le istituzioni, ed è incline ad annullare l'atto dedotto in giudizio solo se inficiato da manifesti errori nell'apprezzamento delle condizioni che giustificano l'intervento sussidiario.

Le prospettive di riforma

1. La Convenzione europea è chiamata a vedere come il principio della sussidiarietà andrebbe sancito in un testo fondamentale di natura costituzionale. Certo, l'Unione che vogliamo in Europa non è un superstato, né è destinata a divenirlo. Compatibilmente con la sua peculiare missione istituzionale, essa è, tuttavia, aperta ai valori, oltre che della democrazia, del costituzionalismo, quali sono suffragati dagli ordinamenti degli Stati mem-

bri. E nel comune patrimonio di tali valori si iscrive anche il principio di sussidiarietà. Così testimoniano due nozioni: lo Stato minimo e lo Stato decentrato. Nel primo caso, troviamo lo Stato che valorizza il più possibile la libertà e l'iniziativa individuale, senza trasformarsi, per questo, nel regno di un *laissez-faire* sciolto da limiti e controlli; e nel secondo, lo Stato in cui il potere si sposta tendenzialmente verso i livelli territoriali più vicini al cittadino, ma non al punto che il centro debba essere anemico e la periferia asfissata da troppi compiti. In tutti e due i casi ciascun livello del potere è sussidiario rispetto ad altri e, in definitiva, lo è rispetto allo stesso individuo, al quale si deve garantire un'autonomia che lo affranca dall'invasione eccessiva di uno Stato onnipotente, ma che egli deve saper mettere a frutto, anche nell'interesse della collettività.

Questi concetti della sussidiarietà provengono dai sistemi statuali, ma hanno evidenti ricadute sul terreno dell'integrazione europea. L'idea dello Stato minimo si è realizzata nelle nuove forme in cui abbiamo visto crollare gli ostacoli alle grandi libertà di circolazione transnazionale e sorgere quell'universo di diritti individuali, che è il mercato senza frontiere: diritti sottratti alle interferenze del potere pubblico e presidiati tutti da efficaci garanzie giurisdizionali. La Carta di Nizza, la stessa cittadinanza dell'Unione, affiancata a quella nazionale, sono naturali sviluppi di una comunità che accoglie e tutela come propri soggetti gli individui e non solo gli Stati che la compongono.

Esiste, dunque, un'abbondante materia prima per un eventuale *bill of rights* da consacrare nell'atto di rifonda-

zione dell'Unione: e in tale atto dovrà essere ripresa anche la concezione della sussidiarietà come regola di un sistema decisionale che si discosta il meno possibile dal cittadino e che ispira la ripartizione dei poteri, cioè delle competenze e del loro esercizio tra i vari livelli di governo (l'Unione, gli Stati e le regioni) in cui esse si dispiegano.

2. Ora, nell'ordinamento comunitario, il divario di orientamenti e la difficoltà nel formulare il principio e porlo convenientemente in pratica, è dipeso, soprattutto, dal fatto che le competenze della Comunità, esclusive o meno, emergono, per così dire, in un arcipelago di basi giuridiche, diverse secondo gli obiettivi dei Trattati e le azioni richieste dalla loro realizzazione, o secondo le materie da regolare. Ciò di cui si avverte il bisogno è, dunque, una classificazione delle competenze in categorie generali, conforme ai canoni della sussidiarietà, e operata, con la necessaria chiarezza e certezza, direttamente dalla fonte primaria: non lasciata, com'è finora avvenuto, alla pur indispensabile opera chiarificatrice della giurisprudenza o a intese fra le istituzioni. Tale classificazione risulterà tanto più efficace, sul piano operativo, se verrà accompagnata dall'introduzione di una precisa gerarchia delle norme e di ridefinizione degli strumenti decisionali sul quale sembra ormai registrarsi un ampio consenso.

La stessa classificazione delle competenze dovrebbe del resto, essere diretta non a rovesciare, né a pregiudicare, il rapporto che si è stabilito tra il potere comunitario e l'area di intervento garantita agli Stati membri, ma

a collocarlo su fondamenta presumibilmente più solide e razionali.

3. Utili indicazioni, con riguardo alla distribuzione dei poteri in seno all'Unione ci sono offerte dalla recente risoluzione del Parlamento europeo (2001/2004 (INI), relatore l'on. Lamassoure). In tale documento è disegnato un «quadro costituzionale» delle competenze, distinte nelle seguenti tre categorie:

a) Competenza degli Stati membri, che è presunta in via di principio: essa sussiste per tutti i casi in cui il testo fondamentale non abbia altrimenti disposto. La competenza «residuale» degli Stati membri è una regola frequentemente, se non comunemente, adottata in un ordinamento di tipo federale. Oggi non la troviamo, però, espressamente sancita in quello comunitario. L'introdurla rivestirebbe il significato che le spetta in un'Unione di Stati, la quale vuol darsi proprie regole costituzionali.

La massa delle competenze non attribuite all'Unione va fatta ricadere nella sfera dei singoli Stati sul presupposto che, oltre a mantenere la sovranità, nei limiti consentiti dal Trattato istitutivo della stessa Unione, essi divengono membri di quest'ultima, capaci, in quanto tali, di addossarsi il perseguimento dei suoi fini. Ciascuno degli Stati membri adempie, nel proprio ambito, ad un tale ruolo, che è di comune interesse; ed essi tutti lo gestiscono insieme dove vi è un organo dell'Unione che sono chiamati a comporre collegialmente.

b) Competenze esclusive dell'Unione, limitate a pochi, anche se importanti, settori (politiche doganali, rela-

zioni economiche esterne, mercato interno ivi comprese le quattro libertà ed i servizi finanziari, politica della concorrenza, nonché per la zona euro, la politica monetaria), ai quali potrebbero aggregarsi quelli risultanti dal passaggio all'Unione delle materie non ancora «comunitarizzate»: quali, per esempio, materie del terzo pilastro e, se possibile, la condotta comune della politica estera e della difesa.

c) Competenze ripartite (o concorrenti) tra Unione e Stati membri, per le quali spetta all'Unione stabilire regole generali, principi e obiettivi in tutta una serie di materie, sempre che a giustificare le norme adottate sia un sottostante interesse europeo; la relativa trasposizione negli ordinamenti interni spetta secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità agli Stati membri, ferma restando la loro competenza a legiferare per queste stesse materie quando l'Unione non abbia ancora esercitato le proprie prerogative (è evidente l'analogia con gli ordinamenti federali, in cui si permette ai singoli Stati di regolare certi settori di fronte al silenzio o all'inerzia degli organi centrali).

L'obbligo di agire nei limiti della sussidiarietà grava sul legislatore dell'Unione in tutti i casi di competenze ripartite con gli Stati membri. I criteri giustificativi del suo intervento restano quelli fissati nell'articolo 5 del Trattato CE e sopra richiamati. Si aggiunge solo la certezza risultante dall'aver enucleato, con il metodo dell'elencazione nel testo fondamentale, le competenze ripartite separandole da quelle esclusive dell'Unione, che non cadono sotto la regola dell'esercizio sussidiario.

4. La certezza delle competenze, e la loro elencazione in un testo fondamentale, ubbidiscono a una riconosciuta istanza del costituzionalismo, che la Convenzione non può lasciare inascoltata. Diversamente, essa non si renderebbe interprete dell'aspirazione a un'Unione in cui il potere sia distribuito con regole sicure come lo sono anche quelle che tutelano i diritti e le libertà degli individui. E se le competenze sono compiutamente classificate in un testo normativo, ciò non significa, certo, che gli obiettivi da perseguire vengano ignorati: ciascuna competenza è anzi il mezzo che serve al fine di attuarli, sia essa annoverata tra quelle dell'Unione o del singolo Stato.

Il problema del come regolare imprevisi bisogni comuni si è inevitabilmente posto per qualsiasi sistema in cui le attribuzioni dell'autorità centrale sono tassativamente determinate, mentre alle singole unità che lo costituiscono spettano tutti i residui poteri. Ed è un problema al quale si fa fronte con le clausole correttive delle costituzioni rigide, a parte altri eventuali fattori di flessibilità: giurisprudenza e prassi evolutive, per esempio. Così dimostra il celebre caso dei poteri impliciti delle federazioni, al quale corrisponde quello delle azioni condotte dalla Comunità per il funzionamento del mercato comune, pur in mancanza dei necessari poteri, ma alle condizioni e con la speciale procedura stabilite a tal fine nell'articolo 308 del Trattato CE.

5. Proprio grazie al meccanismo previsto dall'articolo 308, la rigidità nell'ordine delle competenze viene in certa misura attenuata. Le competenze non fissate

come esclusive tendono infatti per questa via a divenire competenze mobili, operando in presenza di circostanze, che possono ricorrere in un momento e scomparire in un altro. Tanto ciò è vero che il Parlamento europeo propone di mantenere nel testo fondamentale un meccanismo analogo all'attuale articolo 308 del Trattato, ma solo in casi eccezionali e purché esso funzioni «nei due sensi», permettendo di «rinviare» le competenze in gioco agli Stati membri, «quando è scomparso il bisogno di un intervento comunitario».

Tale biunivocità del meccanismo può destare talune perplessità nella misura in cui essa potrebbe entrare in conflitto con l'idea di Europa quale processo integrativo graduale quanto irreversibile. D'altro canto il meccanismo stesso, implicando quasi naturalmente il rischio di un uso troppo estensivo e un conseguente, sostanziale travaso di un insieme di competenze da concorrenti a esclusive, andrà «controbilanciato» attraverso l'individuazione di un'istanza che vegli al rispetto di regole e principi, coinvolgendo i parlamenti nazionali al fine di correggere il deficit democratico, avvertito dai cittadini europei.

A tal fine, ferma restando la competenza finale della Corte di giustizia, si potrebbe pensare alla creazione di un organo che possa, prima di un intervento dell'Unione, pronunciarsi con tempestività sul rispetto del principio di sussidiarietà. Al riguardo si potrebbe riflettere sulla opportunità di istituire una apposita Commissione per la sussidiarietà, comprendente membri dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, che operi in base a

una formula analoga a quella già sperimentata per la COSAC.

6. Resta comunque indispensabile chiedersi se occorra, o convenga, mettere in moto le risorse della Comunità tutte le volte in cui ad attuare gli obiettivi del Trattato non bastano le misure che sarebbero isolatamente adottate dallo Stato membro. La stessa logica della sussidiarietà esige un potere graduato lungo una scala di livelli, il più possibile vicini tra loro. Potrebbe allora essere utile prendere in considerazione l'ipotesi di supplire all'insufficienza delle misure unilaterali mediante forme di cooperazione, stabilendone le regole e appurando come esse si combinino con gli ingranaggi della sussidiarietà. E più in generale, come insegna l'esperienza dello Stato decentrato e, ciò che più conta, della stessa integrazione europea, il potere dovrà essere saggiamente distribuito, ma non è sempre un tronco da sezionare con tagli netti. Vi è altresì il criterio delle competenze concorrenti, ed i poteri concorrono, non soltanto parallelamente su piani distinti, ma anche nel senso dell'azione integrata, con la quale si assolvono compiti comuni e si desta la sinergia di interventi e risorse che non possono provenire in ordine sparso, dal centro o dai livelli sottostanti. E così che gli Stati Uniti sono passati dal *dual* al *cooperative federalism*. E questa stessa linea di sviluppo è percorsa da quasi tutti gli ordinamenti federali. Insomma, la separazione dei poteri non soffoca, ma consente la loro cooperazione e, in ultima analisi, non può che garantirla, qualora si sappiano individuare

strumenti e momenti di concertazione sufficientemente duttili e flessibili.

Quando si evoca il principio di sussidiarietà, si richiama, dunque, con una sola formula, tutta una serie aperta di valori, regole e tecniche costituzionali. E la potenziale ricchezza di tali implicazioni non va perduta di vista.

La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (*)

Le opinioni sulle priorità da perseguire con l'ennesima riforma dei Trattati dell'Unione europea sono tutt'altro che convergenti. Su un punto, peraltro, si riscontra un largo consenso: la necessità di dotare l'Unione europea degli strumenti necessari a condurre una credibile politica estera, di sicurezza e difesa.

Vari fattori hanno concorso, a partire dalla caduta del muro di Berlino e dalla riunificazione dell'Europa, a porre in primo piano questa esigenza che aveva trovato sempre esitanti gli europei, in ragione delle loro diverse tradizioni, della appartenenza o meno ad alleanze militari, del possesso o meno di armi nucleari.

Fatti nuovi hanno accelerato la presa di coscienza dei paesi dell'Unione europea: la sfida del terrorismo; l'impazienza degli Stati Uniti nei confronti delle inadeguatezze europee; la revisione dell'Alleanza Atlantica, in termini di missioni come di ambito geografico; la spinta verso l'Europa politica impensabile senza una dimensione di sicurezza e militare.

L'Europa è ancora in bilico tra interesse nazionale e interessi comuni e sulla scena mondiale ha saputo portare l'euro, ma non ancora una identità politica credibile. La politica estera comune si è accontentata di rari e sem-

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 9 luglio 2002 (CONV 180/02).

pre fragili successi. La difesa collettiva avrebbe bisogno di indirizzi concordati e di mezzi finanziari ben più cospicui.

L'Alleanza Atlantica, accanto ai compiti tradizionali di difesa, è chiamata a fronteggiare situazioni di crisi entro perimetri ben più vasti, nei confronti di minacce più diffuse e talvolta senza volto, nonché all'interno di coalizioni eterogenee. Ciò impone agli europei di saper agire con maggior coerenza, sia nella Nato che al di fuori di essa.

Raccogliere la sfida internazionale o diventare comparse, questo è il dilemma degli europei. Celebriamo il trionfo della Nato nella guerra fredda, con la cooptazione del nemico di ieri. Ma allo stesso tempo dobbiamo constatare il rischio dell'assenza della Nato dai campi di battaglia della nuova guerra e soprattutto dalle decisioni strategiche del nuovo ordine mondiale.

La nuova Nato deve essere ripensata, dunque, in primo luogo dagli europei poiché essi ne hanno più bisogno. Non potrebbero assistere passivamente ad un suo lento declino o ad una sua sopravvivenza solo formale, invece che politica e strategica. Sono gli europei a dover impostare le loro nuove relazioni con gli Stati Uniti sulla base di loro maggiori capacità, altrimenti perderebbero margini di autonomia e di manovra.

L'Unione europea può, proprio nel confronto con gli Stati Uniti, contribuire a ridurre i rischi dell'unilateralismo dell'unica superpotenza rimasta, può concorrere a temperare il potere globale con l'impegno nei confronti della democrazia su scala internazionale. Democrazia significa condividere il potere e facilitare agli altri la presa

del potere: fare della democrazia, della giustizia oltre che dello sviluppo, le chiavi di volta di una politica estera che deve incentrarsi sull'interdipendenza e deve essere guidata dal multilateralismo.

La tentazione unilateralista degli Stati Uniti è accentuata da un elemento fondamentale: la schiacciante dimensione della potenza americana. L'America è la «nuova Roma» ma su un piano globale e la sua spesa militare è pari a quella dei dieci Stati che la seguono in classifica. I padri della costituzione americana avevano stabilito che in nessun ramo del Governo si dovesse concentrare troppo potere ed istituirono un sistema *check and balances* per prevenire effetti come questi. Lo stesso criterio dovrebbe essere applicato agli Stati nel sistema internazionale. È quindi giusto affermare che gli Stati Uniti devono essere affiancati da *partners* forti che impediscano loro di cadere in tentazioni ed in errori. L'Europa è il candidato diretto e naturale. È assurdo che la risoluzione di ogni conflitto in qualsiasi parte del mondo debba dipendere esclusivamente dall'iniziativa degli Stati Uniti. Il problema, come ha ricordato il Cancelliere Schroeder, non è che gli Stati Uniti sono troppo forti. «È l'Europa che è troppo debole».

L'Unione europea rischia, come alleato degli Stati Uniti, persino di restare indietro rispetto alla Russia. La Russia si è avvicinata alla Nato con le nuove procedure inaugurate al Vertice di Pratica di Mare, sull'onda di un cruciale aiuto agli Stati Uniti nella guerra al terrorismo. Mentre la maggioranza degli europei fa fatica a dare un contributo ed una loro insufficiente coesione potrebbe rimettere in gioco il peso del pilastro europeo.

Anche qui l'11 settembre ha accelerato un processo da tempo messo in atto dal Presidente Putin. Per la Russia l'integrazione con le nazioni più ricche e moderne rappresenta la sola possibilità di sviluppo costante per un paese ancora indietro rispetto agli standards occidentali. Gli interessi della Russia sono ormai imprescindibili dall'avvicinamento al campo occidentale. Ciò coincide con le priorità strategiche dell'Unione europea. Nonostante la difficile transizione dallo Stato al mercato, l'estensione e la posizione geografica, il potenziale militare, i servizi di informazione fanno della Russia un *partner* importante. Putin ha compiuto una scelta coraggiosa, tenuti anche presenti l'opposizione dell'*establishment* militare; lo scarso entusiasmo dell'opinione pubblica; la identità stessa del paese, controversa, risentita; l'eredità di un potere totalitario non cancellabile di colpo; l'antica peculiarità del mondo russo, per secoli asiatico se visto dagli europei ed europeo se visto dagli asiatici. Ma contro l'apertura in atto non ci sarebbe che la chiusura come alternativa insostenibile. Pertanto dalla Russia, come dagli Stati Uniti, discende un ulteriore impulso verso una più assertiva politica estera e di sicurezza europea.

Una volta Mc Millan aveva detto che gli inglesi sarebbero stati, verso gli americani, quello che erano stati i greci nei confronti dei romani. La metafora andrebbe forse oggi applicata all'Unione europea nei confronti del suo *partner* maggiore, soprattutto nei confronti di certe aree del mondo, come quella islamica. I popoli del terzo mondo nutrono due grandi paure: la prima è che possono essere esclusi dal processo di modernizzazione; lasciati fuori dal commercio dei beni e dalle ri-

sorse culturali che determinano la prosperità contemporanea e creano i presupposti della democrazia. La seconda paura è che l'integrazione nel processo di modernizzazione avvenga a scapito della loro identità. All'Europa compete dunque un compito di dialogo reso più facile dalla vicinanza geografica e dalla conoscenza diretta delle aree di crisi.

Questo vale, in modo particolare, per il Medio Oriente e per la spirale di violenza e di intolleranza che sembra allontanare ogni prospettiva di pace. Compete all'Europa far valere, in piena concertazione con gli Stati Uniti, la forza della ragione. Il terrorismo vanifica ogni progetto di pacificazione, confonde intransigenti e moderati e ha bisogno di un nemico esterno assoluto. L'Unione europea può favorire l'emergere di una *leadership* palestinese libera da ricatti ed orientata al compromesso. Può evitare il rifiuto arabo estremista della pura e semplice esistenza dello stato di Israele ed il sostanziale assenso che alla fine quel rifiuto è in grado di estorcere dall'intero Islam.

Se queste sono le premesse geopolitiche di un possibile ruolo dell'Unione europea nel mondo, da esse occorre trarre anche le necessarie conseguenze sul piano delle istituzioni. È, appunto, il compito della Convenzione: saper raccogliere con coerenza gli insegnamenti imposti dalla necessità. Sono vari i punti sui quali l'Unione deve innovare rispetto ai Trattati esistenti.

Innanzitutto anche nella politica estera, con l'eccezione delle questioni puramente militari o attinenti alla difesa, va introdotto il criterio delle decisioni a maggioranza in Consiglio. Decisioni sostanzialmente marginali

si trascinano talvolta da un Consiglio all'altro per mancanza di consenso. Ed anche qui la minaccia del voto renderebbe più facile raggiungere l'unanimità piuttosto che isolare i più riluttanti, come insegna l'esperienza dell'Unione.

Chiarezza ed autorevolezza potranno aumentare, riducendo il numero delle voci incaricate di far sentire le posizioni dell'Unione. L'ipotesi, avanzata da alcuni, di fondere in una stessa persona, anche se con ruoli e mandati diversi, l'attuale Alto Rappresentante e il Commissario (ed eventuale Vice Presidente della Commissione) responsabile per le relazioni esterne potrebbe contribuirvi. Non si tratterebbe di comunitarizzare la politica estera, un passo per ora troppo audace, bensì di riunire nella stessa persona due mandati peraltro distinti, l'uno proveniente dalla Commissione, l'altro dal Consiglio, per quanto riguarda le materie di competenza di quest'ultimo.

La rappresentanza esterna verrebbe ad acquistare chiarezza anche attraverso il conferimento all'Unione della personalità giuridica e quindi della possibilità, in quanto tale, di concludere Trattati ed accordi internazionali.

Nelle grandi sedi multilaterali, soprattutto quelle che operano nell'ambito delle Nazioni Unite, dalle Istituzioni finanziarie allo stesso Consiglio di Sicurezza, occorrerebbe che l'Unione avesse una posizione unica. Nel Fondo monetario le quote dei paesi dell'Unione sono nettamente superiori a quelle degli Stati Uniti ma il loro peso congiunto non è lo stesso. In Consiglio di Sicurezza è per ora difficilmente realizzabile l'ipotesi del seggio europeo. Tuttavia si può immaginare, come tappa

intermedia, un meccanismo di consultazione cogente tra i paesi che siedono, a titolo permanente o temporaneo, nell'esecutivo societario, in modo che essi siano espressione di un'unica politica.

L'Unione europea, di fronte alle nuove sfide, in modo particolare l'impiego della forza militare lontano dalle proprie frontiere, incontra un duplice limite. L'Unione è troppo piccola rispetto alle coalizioni più vaste imposte dal terrorismo. È troppo grande, tuttavia, per l'eterogeneità dei suoi membri, soprattutto dopo il prossimo allargamento. Solo una minoranza di paesi in un'Europa così larga avrà la volontà politica ed i mezzi materiali per partecipare ad azioni militari. Per questo è necessario introdurre anche nella difesa il concetto, purtroppo restato fuori a Nizza, delle cooperazioni rafforzate. Saranno così consentite coalizioni variabili all'interno dell'Unione ma su mandato di questa, per concorrere ad operazioni internazionali secondo la volontà e la capacità dei singoli membri. Si renderebbe inoltre possibile inserire nei Trattati, più avanti, l'impegno alla difesa reciproca, oggi contenuto nelle residue formule del Trattato dell'Unione dell'Europa Occidentale, che potrebbe così essere abolito per intero. Si porrebbero, infine, le premesse per una collaborazione nell'industria degli armamenti limitata ai paesi realmente in grado di parteciparvi.

Le procedure legislative e di bilancio (*)

1. Le procedure legislative e di bilancio, in ragione del carattere eminentemente giuridico dell'Unione, come promotrice, unica nel suo genere, di norme che toccano spesso direttamente i cittadini, rappresentano la dimensione sulla quale si misura in larga parte la legittimità della costruzione europea. Ora, proprio la opacità delle procedure, soprattutto se raffrontate a quelle nazionali, è una delle principali ragioni della distanza del cittadino dall'Unione.

Le procedure sono il risultato di stratificazioni successive; di aggiunte senza sottrazioni; di propositi di miglioramento tradottisi in realtà in passi indietro (ad esempio nel processo decisionale in consiglio dopo Nizza); di contraddizioni tra la volontà di perseguire certi obiettivi ed il rifiuto degli strumenti necessari al loro raggiungimento.

Il proposito di semplificare e razionalizzare non può non ispirarsi ad alcuni criteri che discendono dalla esperienza degli ultimi cinquant'anni e che conferiscano alle procedure carattere di:

– efficacia; nella misura in cui esse consentano decisioni rapide in una Unione sempre più larga che voglia essere al passo con le sfide della globalizzazione;

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 9 settembre 2002 (CONV 245/02).

– democraticità, nella misura in cui esse coinvolgono le istituzioni rappresentative dei cittadini, che quindi possano sentirle come proprie;

– responsabilità, nella misura in cui di esse si riconosca la provenienza, il peso rispettivo delle singole istituzioni che consenta un giudizio di imputazione;

– riconoscibilità, in termini di numero limitato e chiaro di processi leggibili, anche perché assimilabili alle normative nazionali, che costituiscono la sostanza della cultura politica del cittadino europeo.

2. Da queste premesse non è difficile dedurre un percorso di semplificazione e razionalizzazione lungo i seguenti punti:

a) abolizione della procedura di cooperazione, ormai del tutto superata dal modello della codecisione e non più conforme al ruolo paritario, in sede legislativa, di Consiglio e Parlamento. Essa si applica comunque a pochissimi casi, concernenti essenzialmente l'Unione economica e monetaria. La cooperazione rimase in piedi, nonostante le revisioni di Amsterdam e di Nizza, perché non si volle modificare nulla della Unione economica e monetaria, alla vigilia della sua entrata in vigore (Trattato di Amsterdam) e nella fase iniziale della sua attuazione (Trattato di Nizza). Abolita la cooperazione, le forme di coinvolgimento del Parlamento europeo in essa previste andrebbero ricondotte, a seconda dei casi, alla codecisione o al parere dell'Assemblea di Strasburgo.

b) la codecisione, che comporta appunto una parità piena tra Consiglio e Parlamento, come componenti di

un sistema bicamerale, deve restare l'unica procedura legislativa. Ma anche qui, applicando alcuni dei criteri di cui al punto 1, sarebbero consigliabili alcune modifiche:

– introduzione del concetto di atto legislativo, con i suoi caratteri propri, che secondo l'esperienza nazionale, sono la astrattezza e generalità.

Il ricorso al concetto di legge consentirebbe di distinguere rispetto ai provvedimenti di mera amministrazione, (spettanti invece alla Commissione, sotto il controllo del Consiglio e del Parlamento) e ridurrebbe l'eccesso di normativa proveniente da Bruxelles.

L'inserimento nei Trattati del concetto di legge, concetto presente del resto in più di una Costituzione nazionale, è stato tentato più volte, da ultimo nel negoziato di Nizza su impulso della Presidenza portoghese. Non si è giunti alla sua codificazione perché, limitandosi a soluzioni parziali, non si era mai proceduto in passato ad una razionalizzazione delle dimensioni di quella affidata oggi alla Convenzione.

La forma degli atti non dovrebbe quindi essere determinata dalla materia in essi trattata bensì dalla loro natura legislativa o esecutiva. Ad esempio, nella politica agricola, gli orientamenti generali hanno un carattere legislativo e giustificano un coinvolgimento paritario del Parlamento europeo, non opportuno invece in sede di fissazione dei prezzi agricoli;

– generalizzazione del criterio della maggioranza qualificata in Consiglio, che si tratti sia di attività di governo a carattere esecutivo (come in molti casi di cui alla pagina 26 del documento (CONV. 216/02) sia

dell'azione normativa condotta di conserva con il Parlamento europeo.

Questo principio dovrebbe avere un carattere «costituzionale», suscettibile di applicarsi anche a futuri nuovi compiti del Consiglio, con le eccezioni della maggioranza semplice (essenzialmente per questioni procedurali) e della unanimità, quest'ultima in soli pochi casi aventi natura costituzionale (ad esempio le riforme dei Trattati, l'ingresso di nuovi membri, le risorse proprie, l'art. 308).

L'elenco delle materie in cui vale la regola dell'unanimità, anche se ridotto ad ogni revisione dei Trattati, è invece ancora desolatamente lungo e costituisce il principale elemento paralizzante di una Unione che si avvia a raddoppiare il numero dei propri membri (basta guardare allo stentato avvio della legislazione sulla giustizia e sugli affari interni, nonostante la spinta della Commissione).

Ancor più andrebbero abolite le ipotesi residue (anche se sono solo quattro) di unanimità nel Consiglio nel quadro della codecisione: una aberrazione nei confronti della logica stessa che è attualmente alla base del processo legislativo nei Trattati.

Da rifiutare, infine, l'ipotesi, per materie particolarmente sensibili ed oggi gestite all'unanimità, di passare ad una supermaggioranza, più alta di quella attuale, che, come noto, corrisponde grosso modo ai due terzi dei voti in Consiglio e che quindi è, di per sé, già sufficientemente garantista. L'introduzione di una terza categoria tra l'unanimità e la attuale maggioranza qualificata

renderebbe meno comprensibile un meccanismo già complicato;

– semplificazione del modello di maggioranza qualificata in Consiglio. A Nizza si decise di far concorrere alle decisioni la maggioranza degli Stati, dei voti e della popolazione. Ogni paese si preoccupò soprattutto di rendere per sé più agevole la costruzione di minoranze di blocco, ignorando le esigenze di tempestività e riconoscibilità delle decisioni.

Occorre dunque tornare ad un sistema più semplice, non senza un qualche sacrificio dei paesi maggiori che infatti vi si opposero, inclusa l'Italia, quando esso fu proposto dalla Commissione. Il sistema potrebbe essere quello della maggioranza degli Stati e della popolazione. Si darebbe seguito, in questo modo, alla doppia legittimazione dell'Unione, basata sui popoli e sugli Stati, che ne è anche un principio costituente, realizzando un punto di equilibrio tra l'eguaglianza degli Stati e quella dei cittadini. In fondo, pur senza il rigore dovuto alla assenza di storia ed al razionalismo politico dell'esperienza americana, la soluzione riproporrebbe l'eguaglianza tra i cittadini nella Camera dei Rappresentanti e tra gli Stati nel Senato realizzata dal Congresso degli Stati Uniti.

Si potrebbe anche, ma questo è un punto meno importante, semplificare l'attuale procedura della codecisione, modellandola ad esempio sulle legislazioni nazionali, con il passaggio della proposta della Commissione in ordine successivo nelle due Camere, prima in Consiglio e poi in Parlamento, ed eventualmente in conciliazione

nell'ipotesi di disaccordo. La stessa procedura di conciliazione, che in un'Europa allargata sarà condotta da un piccolo «Parlamento», potrebbe essere resa più spedita;

– riconduzione in ambito parlamentare delle procedure di bilancio, attraverso l'applicazione ad esse del modello della codecisione.

La legge di bilancio non è, nei singoli paesi, diversa, da qualsiasi altra legge. Pertanto il bilancio andrebbe approvato da Parlamento e Consiglio con una procedura di codecisione (lo avevano proposto il Belgio e l'Italia in sede di Trattato di Amsterdam) e quindi con la abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, che sottrae indebitamente poteri che spetterebbero al Parlamento ed è inoltre fonte di ricorrenti incertezze interpretative.

La difesa europea (*)

1. La realizzazione di una difesa europea, già prevista nei Trattati, deve prendere le mosse dalla consapevolezza della disomogeneità delle strutture di sicurezza dei paesi dell'Unione, risultato di storie molto diverse (paesi neutrali oppure membri di alleanze militari; dotati o meno di armamenti nucleari; provvisti o meno di capacità convenzionali; di eserciti di leva o di mestiere). Ma le divergenze, in parte, salvo che nel settore nucleare, sono destinate ad attenuarsi, se si pensa ad esempio alla partecipazione ad operazioni di pace anche di membri candidati dell'Unione oppure ai crescenti legami dei paesi neutrali con la NATO.

La difesa comune è indicata già nel Trattato di Amsterdam come il gradino ultimo dell'integrazione. In via eccezionale se ne prevede la realizzazione senza nemmeno passare per una revisione costituzionale, essendo sufficiente una decisione del Consiglio europeo seguita dal recepimento attraverso le norme proprie di ogni membro dell'Unione.

La difesa, a differenza di altri settori dell'integrazione, deve inoltre tener conto della sicurezza collettiva realizzata prioritariamente da molti paesi dell'Unione attraverso l'appartenenza all'Alleanza Atlantica, preesistente alla stessa nascita dell'Unione.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 26 settembre 2002 (CONV 301/02).

Pertanto, occorre partire da alcuni principi che nel quadro geopolitico attuale possano orientare la ricerca di strumenti comuni. Si possono individuare alcune premesse intese ad evitare:

- duplicazioni, rispetto alle singole strutture nazionali fra loro e fra queste e l'Alleanza Atlantica, in presenza, fra l'altro, di risorse scarse;
- discriminazioni, nel senso di distinguere fra chi è dell'Unione e chi non lo è, fra chi partecipa alla difesa e chi non, senza introdurre, tuttavia, esclusioni permanenti;
- divaricazioni (*decoupling*) tra l'Unione e gli Stati Uniti, per non compromettere la unicità della sicurezza collettiva nell'ambito della comunità euroatlantica. La divaricazione può essere politica in caso di processi decisionali divergenti; strategica nell'ipotesi di insufficienti capacità militari dell'Unione. L'insistenza europea solo sugli adeguamenti istituzionali ne renderebbe poco credibile l'azione. La pretesa americana che l'aggiornamento dei meccanismi decisionali possa intervenire solo dopo l'acquisizione di una piena capacità europea sarebbe altrettanto inaccettabile. Una Unione più forte è condizione per una NATO più forte ed anche, a più lungo termine, per la sua sopravvivenza.

Occorre mirare, a due obiettivi: all'interno dell'Alleanza Atlantica, accrescere la coesione e il contributo della componente dell'Unione, fino a farne un interlocutore degli Stati Uniti; all'esterno dell'Alleanza realizzare la capacità dell'Unione di agire anche in modo autonomo, previa consultazione con gli Stati Uniti, avvalen-

dosi o meno, a seconda dei casi, degli strumenti dell'Alleanza oppure solo con mezzi propri.

2. Non è necessario rivedere nei Trattati le cosiddette «funzioni di Petersberg» (azioni umanitarie, *peacekeeping*, *peacemaking*). Tali operazioni ricomprendono virtualmente ogni azione militare ad esclusione di quelle assunte a seguito di un impegno di difesa collettiva.

Le azioni umanitarie possono assumere dimensioni molto vaste, come è avvenuto nel Kurdistan nel 1991, allorché esse coinvolsero migliaia di soldati e comportarono regole di ingaggio molto forti. Mentre le attuali missioni non necessitano di ampliamento, vista anche la loro flessibilità, e sono sufficienti a coprire interessi ed ambizioni dell'Unione.

3. Sul piano delle istituzioni non sarebbe opportuno, per la difesa, creare un «quarto pilastro», oltre quelli comunitario, di politica estera e di giustizia ed affari interni, il cui numero, del resto, la Convenzione dovrebbe ridurre. Sarebbe invece consigliabile integrare meglio la dimensione sicurezza e difesa nel quadro più vasto dell'azione esterna dell'Unione. L'uso della forza può essere elemento di una soluzione politica delle crisi; le strategie comuni previste nei Trattati potrebbero contenere elementi attinenti alla sicurezza ed alla difesa. Le nuove istituzioni, in particolare il Comitato politico e di sicurezza, sono state costruite appunto per coniugare politica estera e difesa.

Sarebbe utile, peraltro, la formalizzazione di un Consiglio dei Ministri della difesa per materie specifiche, dalla pianificazione militare alla cooperazione in materia

di armamenti, fermo restando che la sintesi ultima compete al Consiglio europeo.

Nel processo decisionale, la Convenzione si muove verso la maggioranza qualificata in Consiglio per le scelte di politica estera. La difesa, tuttavia, dovrà continuare ad essere gestita secondo il criterio della unanimità, corretto dall'astensione costruttiva o dalle cooperazioni rafforzate.

4. Da queste premesse discende l'opportunità di alcune innovazioni intese ad introdurre:

a) Cooperazioni rafforzate anche nel settore della difesa, rese necessarie proprio dalla diversità dello *status* indicato in precedenza, per consentire ad una avanguardia di paesi di precedere gli altri, ma rendendo sempre ammissibili, ove ne esistano le capacità e la volontà, ri-congiungimenti successivi. Si tratterebbe, in particolare, di sopprimere il penultimo paragrafo dell'articolo 23 del Trattato dell'Unione europea. Lo schema dell'avanguardia potrebbe così essere applicato in settori quali le garanzie di difesa reciproca e la collaborazione nell'industria degli armamenti, che non possono già ora essere prerogative di tutti in un'Europa sempre più larga.

L'introduzione delle cooperazioni rafforzate anche nella difesa era stata del resto proposta da alcuni paesi, fra i quali l'Italia, fin nelle ultime battute della Conferenza conclusasi con il Trattato di Nizza. Le cooperazioni rafforzate già esistono al di fuori dei Trattati (Eurocorpo, Eurofor, Euromarfor, ecc.): ciò consentirebbe di ricondurle all'interno dell'Unione.

b) La garanzia reciproca in materia di difesa, che iscriva nell'Unione ciò che del Trattato UEO resta ancora fuori, in particolare la tutela contemplata nell'articolo 5. Una proposta di questo tipo era stata portata avanti dai Paesi fondatori sin dal negoziato del Trattato di Amsterdam.

Per tener conto del diverso *status*, la forma giuridica potrebbe essere quella di un Protocollo al quale aderiscano gli attuali membri pieni dell'UEO, che sono anche membri della NATO. La garanzia nell'UEO viene, di fatto, esercitata attraverso la contemporanea partecipazione nell'Alleanza Atlantica. Il protocollo dovrebbe contemplare la possibilità di un *opting in* per altri Paesi che vogliano aggiungersi a quelli già legati da un doppio vincolo nell'ambito dell'UEO e della NATO.

A questa soluzione fu obiettato a suo tempo che essa avrebbe condizionato le prerogative di un membro dell'Unione alla sua appartenenza ad altra istituzione ad essa esterna. Una obiezione, tuttavia, che diviene sempre meno credibile per i rapporti crescenti con l'Alleanza Atlantica dei Paesi dell'Unione come singoli e dell'Unione stessa, nonché per la progressiva coincidenza, in Europa, tra i Paesi membri dell'una e dell'altra.

La difesa comune potrebbe essere il nucleo di forme più avanzate di cooperazione permanente, con parametri per adesioni successive basati sulle effettive capacità, cooperazione che potrebbe coprire rischi anche nuovi come quelli derivanti dall'uso di armi chimiche e biologiche.

d) Una Agenzia europea degli armamenti, che riunisca i Paesi in grado di fornire veramente un contributo al

rafforzamento delle basi industriali della sicurezza comune in termini di ricerca, produzione ed acquisto. Il nucleo potrebbe essere offerto da strutture già esistenti, come l'OCCAR (Regno Unito, Francia, Germania ed Italia) e la LOI, alla quale, oltre ai quattro Paesi precedenti, aderiscono anche Spagna e Svezia.

Si tratterebbe, in questo caso, di dare seguito a disposizioni previste nel Trattato e di rendere più razionale l'uso di risorse scarse, favorendo un coordinamento non soltanto dal lato dell'offerta, ma anche da quello della domanda. Una maggiore coesione europea servirebbe anche a garantire una migliore complementarità con gli sforzi compiuti nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, consentendo agli europei di acquisire, senza antagonismi, una adeguata forza contrattuale.

L'Agenzia dovrebbe essere aperta ad adesioni successive, secondo le regole delle cooperazioni rafforzate. Ci si può chiedere infine se non sarebbe anche necessario rivedere l'art. 296 del Trattato della Comunità europea, che esclude gli armamenti dell'ambito del mercato unico.

d) Convergenze nelle strutture militari dei Paesi dell'Unione, contemporaneamente alla revisione delle capacità nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, per i Paesi comunitari che ne fanno parte.

Si potrebbe se non altro iscrivere nei Trattati un impegno ad una maggiore concertazione della pianificazione delle forze armate nazionali, in modo da orientarle verso i compiti nuovi e colmare gradualmente le lacune di carattere operativo rispetto alle capacità degli Stati Uniti. Gli europei spendono per la difesa i due terzi degli Stati

Uniti ma i risultati in termini di capacità, pensando sia a missioni sul loro continente (comando, controllo, armi intelligenti), sia a missioni più lontane (trasferita strategica, rifornimento aereo) sono molto inferiori.

In ultima analisi l'Unione si accinge a darsi strumenti di intervento anche rapido, ma manca di procedure in grado di collocarli entro una precisa strategia di difesa dei propri interessi, che si tratti della delimitazione dell'ambito geografico del loro impiego o delle condizioni di legittimazione, ad esempio con riferimento al ruolo delle Nazioni Unite. Il punto di arrivo potrebbe essere la pubblicazione di un vero e proprio «Libro bianco» sulla difesa europea.

Un Ministro degli Esteri europeo (*)

1. Per rendere più efficace e autorevole la politica estera e di sicurezza dell'Unione.

In un contributo inviato alla Convenzione a luglio (CONV 180/02), ho illustrato le ragioni storiche e politiche che impongono di dotare l'Unione europea degli strumenti necessari per condurre una credibile politica estera, di sicurezza e di difesa. Fino a oggi infatti la politica estera comune si è accontentata di rari e sempre fragili successi.

I cittadini europei, le opinioni pubbliche dei nostri paesi, chiedono alla Convenzione di dare all'Europa gli strumenti per una chiara politica estera. Vogliono una Europa che sappia far valere sulla scena internazionale la forza della sua economia e delle sue tradizioni. È il mondo, attraversato da crisi che superano le tradizionali barriere geografiche, a chiedere all'Europa unita, che ha saputo cacciare dal suo orizzonte i demoni del nazionalismo e della guerra, una presenza capace di temperare i rischi nei rapporti internazionali dell'unilateralismo. Sono gli Stati Uniti stessi a ricordarci che nell'era della globalizzazione e delle responsabilità condivise una Europa incapace di darsi gli strumenti necessari per fare una politica estera, di sicurezza e di difesa comune finirà con l'essere sospinta ai margini della storia.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 6 novembre 2002 (CONV 387/02).

A queste aspettative la Convenzione, nel ridisegnare le istituzioni dell'Europa del XXI secolo, deve rispondere.

Chiarezza e autorevolezza nella politica estera si potranno conseguire solo riducendo il numero delle voci con cui l'Unione parla. La politica estera è fatta anche di rapporti personali, di legami e di fiducia che si stabiliscono nel tempo tra gli interlocutori.

Oggi sulla scena internazionale a nome dell'Europa parlano la Presidenza di turno del Consiglio, il Presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante, il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Le cancellerie straniere, che già stentano a riconoscere un ruolo ai rappresentanti dell'Unione, abituati come sono a confrontarsi con le diplomazie spesso antiche e di grande prestigio degli Stati, restano confuse dalla girandola dei volti europei con cui hanno a che fare.

Questa situazione, seppure con pragmatica e prudente gradualità, va superata.

La proposta, che ho avuto modo di illustrare nel citato contributo e che qui ribadisco, è quella di riunire in una stessa persona, l'attuale Alto Rappresentante e il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Non si tratterebbe di comunitarizzare la politica estera bensì di riunire nella stessa persona due mandati peraltro distinti, l'uno proveniente dalla Commissione, l'altro dal Consiglio per quanto riguarda le materie di competenza di quest'ultimo.

Sull'idea di avere un'unica e autorevole voce nella politica estera dell'Unione mi sembra stia emergendo anche in seno al Gruppo di lavoro sull'External Action

un ampio consenso. Lo stesso presidente della Convenzione Giscard d'Estaing, in una conferenza tenuta al Senato della Repubblica italiana mercoledì 30 ottobre, ha proposto la creazione di «un vero e proprio Ministro degli affari Esteri europeo promuovendo il ruolo dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune».

Unificare le due figure appare poi una scelta coerente con la decisione della Convenzione di unificare i tre pilastri.

Il Ministro degli Esteri potrebbe da un lato assumere il ruolo di Vice Presidente della Commissione e, dall'altro, presiedere il Consiglio composto dai Ministri degli Esteri dei paesi dell'Unione.

Si tratta quindi di elevare la figura dell'Alto Rappresentante a una funzione più chiaramente politica, dotandolo di potere di iniziativa, liberandolo dalla carica burocratica di Segretario generale del Consiglio dei Ministri, e ancorandolo nel contempo al cuore della struttura istituzionale della Commissione.

La duplicità dei suoi mandati permetterebbe inoltre al Ministro degli Esteri di portare a una sintesi efficace l'azione, a volte mostratasi contraddittoria, delle due funzioni senza che una prevalga sull'altra, come vorrebbero da un lato i fautori dell'estensione alla politica estera del metodo comunitario e dall'altro, i sostenitori del suo mantenimento nella sfera intergovernativa.

L'unione personale di queste due funzioni darebbe alla politica del Ministro degli Esteri la forza dei mezzi oggi a disposizione nella Commissione e, *viceversa*, garantirebbe alla diplomazia economica svolta dalla Com-

missione un peso politico adeguato all'intensità e alla mole delle risorse finanziarie già oggi impiegate.

Il Ministro degli Esteri non svolgerebbe pertanto un ruolo antagonista a quello della Commissione nella cui attività sarebbe pienamente partecipe essendone componente, senza esserne tuttavia condizionato per quanto riguarda la gestione degli aspetti più propriamente politici della politica estera e di sicurezza per i quali suo compito sarebbe quello di eseguire gli indirizzi e le strategie definite in seno al Consiglio.

L'introduzione di una simile figura imporrebbe anche un ripensamento dell'organizzazione interna della Commissione. Allo stato attuale, la ripartizione di competenze tra il Commissario per le relazioni esterne e il Commissario per le politiche di sviluppo sembra essere contraddistinta da un'ampia zona grigia, all'interno della quale le competenze stesse tendono a sovrapporsi e comunque non ad articolarsi in modo coerente. A mero titolo di esempio si può notare che il Commissario per le relazioni esterne tende oggi a esercitare in modo pressochè esclusivo le competenze per quanto concerne i rapporti con talune aree geografiche, dal Mediterraneo ai Balcani, assumendosi pertanto anche compiti di gestione diretta di interventi che possono facilmente definirsi di cooperazione allo sviluppo (si pensi al programma MEDA). D'altro canto, il Commissario per le politiche di sviluppo non si limita oggi a gestire tali politiche, unitamente agli aiuti umanitari, ma esercita in proprio anche poteri negoziali per quanto concerne i rapporti con i Paesi ACP nonché con i cosiddetti «territori d'oltremare», e ha rappresentato l'Unione europea nelle Confe-

renze mondiali in tema di sviluppo, da Monterrey a Johannesburg.

Queste sovrapposizioni e inversioni di competenze impediscono oggi all'Unione di trarre pienamente frutto dal suo ruolo di maggior donatore internazionale; di tradurre in peso politico e diplomatico questa importante attività dell'Unione. Sarebbe pertanto utile che al Ministro degli Esteri-Vice Presidente della Commissione, fossero attribuiti in futuro tutti i poteri negoziali, mentre a fianco, al Commissario per le politiche di sviluppo dovrebbe essere riservata la responsabilità *in toto* della predisposizione e attuazione dei programmi e dei singoli interventi di cooperazione, nonché, eventualmente, il coordinamento con le politiche nazionali e con le altre politiche comunitarie di settore.

Visto il rilievo delle funzioni che intendiamo attribuire al Ministro degli Esteri si dovrebbero studiare, per la sua nomina – da effettuare per un mandato sufficientemente lungo – modalità analoghe a quelle previste per l'elezione del Presidente della Commissione. Solo una forte e alta legittimazione permetterà al Ministro di valersi con autorevolezza sia delle strutture della Commissione sia di quelle del Consiglio.

Questa scelta darebbe un volto alla politica estera europea, che potrebbe così costruirsi sulla base dell'impulso che il Ministro degli Esteri dotato di potere di iniziativa, capace di stimolare e condurre il Consiglio dei Ministri degli Esteri a definire politiche incisive e coerenti.

Infine, per realizzare questi obiettivi, sono convinto che, anche nella politica estera, vada introdotto il criterio

**Commenti del Sen. Lamberto Dini al progetto
preliminare di relazione finale del Gruppo
di lavoro «Azione esterna» (*)**

Caro Jean Luc,

desidero innanzitutto congratularmi per il progetto di rapporto finale redatto dalla presidenza che espone in modo sistematico ed esaustivo i temi oggetto del mandato del gruppo.

Ritengo tuttavia necessario un ulteriore sforzo per definire l'assetto istituzionale in modo chiaro e coerente con gli obiettivi ed il mandato del gruppo.

La proposta del gruppo di lavoro sulla personalità giuridica di superare la struttura a pilastri, sulla quale la Convenzione ha manifestato un chiaro consenso, ci impone di semplificare in modo conseguente l'assetto istituzionale delle relazioni esterne dell'Unione.

Dobbiamo ridurre il numero delle voci.

Da ciò la proposta, solo parzialmente ricompresa nel paragrafo 28, di creare un Ministro degli affari esteri cui affidare i mandati oggi esercitati dall'Alto rappresentante e dal commissario per le relazioni esterne. Un unico soggetto che agisca con due mandati e secondo le distinte procedure previste oggi dal pilastro comunitari e da quelli intergovernativi.

(*) Lettera inviata il 19 novembre 2002 al Presidente del Gruppo di lavoro «Azione esterna» Jean Luc Dehaene (WD VII WD 39).

delle decisioni a maggioranza qualificata in Consiglio, con l'eccezione delle questioni attinenti alla difesa o puramente militari per le quali si dovrà studiare, come ha ricordato anche di recente Jacques Delors, l'introduzione di meccanismi di flessibilità o di differenziazione (come le cooperazioni rafforzate) che permettano a un'avanguardia di paesi che lo vogliano, di andare più lontano.

Nella mia esperienza di Ministro degli Esteri troppe volte ho visto infatti decisioni sostanzialmente marginali trascinarsi da un Consiglio all'altro per mancanza di consenso. L'esperienza comunitaria dimostra che la minaccia del voto renderebbe più facile raggiungere l'unanimità piuttosto che isolare i più riluttanti.

Come il presidente Giscard ha chiarito, il superamento dei pilastri non sta a significare unificazione delle procedure. Dunque la razionalizzazione che consegue all'unificazione personale dei mandati dell'Alto rappresentante e del Commissario non comporta di per sé alcuna modifica all'equilibrio istituzionale, né nel senso di un rafforzamento della Commissione (di cui il ministro potrebbe essere vicepresidente) né del Consiglio (da cui il Ministro dovrebbe essere nominato secondo procedure analoghe a quelle previste per il Presidente della Commissione). Nessuna delle nuove funzioni che si vogliono attribuire al Ministro (previste al paragrafo 24 del rapporto) diverrebbero funzioni in qualche modo riconducibili alla Commissione per il solo fatto che il Ministro è anche vicepresidente della Commissione e membro del collegio. Il nuovo Trattato chiarirà che le attribuzioni che il Ministro eredita dalla figura dell'Alto rappresentante e tutte le altre che derivano da un mandato del Consiglio sfuggono alla valutazione collegiale della Commissione; valutazione cui sono sottoposte le attribuzioni che rientrano nelle competenze della Commissione medesima.

L'unificazione personale è dunque innanzitutto un'opera di razionalizzazione che permetterà, come auspicato nel rapporto finale del gruppo sulla personalità giuridica, all'Unione di essere rappresentata da una sola voce in politica estera. In un tale contesto, l'Alto rappresentante – Commissario alle relazioni esterne dovrà essere competente anche in materia di cooperazione allo sviluppo, ferma restando la possibilità di delega ad un Commissa-

rio junior, qualora la struttura della Commissione preveda tale possibilità.

L'importanza e la logica stringente di tale unificazione per l'Europa del XXI secolo è messa in luce nel paragrafo 44 del rapporto, dove tuttavia si fa riferimento all'ipotesi di fusione delle due figure mentre, come si è visto, la medesima conseguenza in termini operativi si può avere procedendo alla semplice unione personale dei due mandati, senza toccare in alcun modo l'equilibrio istituzionale.

Il rapporto riconosce al paragrafo n. 48 che l'elemento della fiducia personale recita un ruolo essenziale nei rapporti internazionali; ma questa fiducia personale non si può costruire se non si riduce il numero delle voci. Dunque non ha senso rafforzare il ruolo dell'Alto rappresentante se si continuerà a mantenere la figura concorrente del Commissario per le relazioni internazionali. I danni e le confusioni prodotte da questa duplicità di voci sono stati del resto richiamati da molti interventi nel corso delle precedenti riunioni del Gruppo.

LAMBERTO DINI

A proposal for a unified Presidency (*)

The Convention is united on the need for stronger leadership of the European Union. Yet the most difficult decision it faces concerns the designation of executive authority in the future constitution. Who should run the Union?

As is well known, the Council and the Commission share executive power in the Union. It will continue to be shared in the future Union. The success of the partnership between the two institutions lies at the heart of the good governance of the Union.

The new Constitution, therefore, must not entrench competition between the Council and Commission, still less accentuate it, but rather settle on a more harmonious division of labour (**). There needs to be better synergy between the Council and Commission across the policy spectrum and throughout the system, from the level of the presidency through to the implementation of law and the application of decisions (***)).

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 31 gennaio 2003 da Lamberto Dini e Andrew Duff (CONV 524/03).

(**) We have expressed reservations about whether earlier contributions to the Convention notably from the Commission (CONV 448/02) and from MM. De Villepin and Fischer (CONV 489/03) have achieved a genuine synthesis of views or merely an uneasy juxtaposition.

(***) For a proposal for the distribution of implementing powers between the Commission and Council, see CONV 423/02.

Over the decades, the precise share-out of executive functions between the two institutions has been fairly haphazard. As the scope of competence has widened, support for real integration the «Community method» has fluctuated. The Convention now has the chance to rationalise the way power is exercised, to write it down clearly and to improve the efficacy of the Union all round.

Many members of the Convention wish to separate out more clearly the Union's law making from its executive functions. Most members of the Convention want full transparency of the legislative process.

Likewise, almost everyone wants the Union to show a more distinct profile to the rest of the world and to its own citizens. The idea of a double-hatted «Secretary of the Union', whose job would incorporate those of the existing High Representative and the Commissioner for External Relations, is gaining ground. But there remain misgivings about how it will be possible for him or her to relate at one and the same time to two different presidents, of the Commission and the Council.

As far as the Council itself is concerned, the Convention agrees on the need for stability and consistency as well as coherence between the different formations. However, many have warned against certain formulae for the Council presidency that might divide the larger from the smaller member states. Most seem sceptical about the viability of «cohabitation» between two presidents at EU level. There is strong opposition to the suggestion that an executive president should be created

from outside the European Council with powers to supervise the Commission.

As far as the Commission is concerned, a large majority in the Convention wants more democratic accountability alongside an enhanced capacity to act at home and abroad. It is largely agreed that the power of the Commission President should be strengthened.

Guidance, programming and delivery

The main role of the European Council is to give political impetus and direction to the Union. This is a function of government. If the European Council is to bring coherent leadership to the whole system, it must be thoroughly grounded in the constitution and able to draw on all the executive resources of the Union, be they in the Commission or the Council. Following the same logic as the Secretary of the Union, there should also be one President of the Union who would chair both the Commission and the European Council. He or she will be primarily responsible for delivering the decisions of the heads of government and for running the Commission.

In order to stabilise the work of the institutions, the European Council should decide upon (and annually refresh) a multi-annual policy strategy on a proposal of the Commission and after having consulted the European Parliament. Heads of government should also engage their national parliaments in a debate on the strategic direction of the European Council. The current six monthly presidential programmes would be suppressed, with immediate advantages for focus, continuity and scrutiny.

Within the context of the policy strategy the Commission would continue to publish its annual legislative programme.

The European Council should also be permitted to assume, from time to time, the law-making role of the Council of ministers. In that case it must abide by the rules of the legislature, and be chaired by the head of government of the president-in-office.

Method of appointment

The integrated President of the Union needs the dual legitimation of Council and Parliament to be appointed and sustained in office. In case of a rival candidature, election should be by a qualified majority (Option B).

OPTION A

The European Council, acting by QMV and following the results of the European Parliamentary elections, proposes the President. The proposal is confirmed or rejected by the Parliament acting by a simple majority.

OPTION B

Following the European Parliamentary elections, member states nominate a number of candidates. An electoral college is formed of an equal number of European and national parliamentarians. The candidate securing a majority of the members of the college is elected.

The President of the Union could be sacked on the proposal of either the European Council or the European Parliament if confirmed by the other.

The President nominates the members of the Commission subject to confirmation as a college by both the European Council and Parliament.

Separation of executive and legislative functions

It is also vital to distinguish very clearly between the Union's government and legislative functions at the level of the Council of ministers. The Council and COREPER should meet in two separate formations, as follows:

1. The Law Council is where all legislation is debated and enacted in accordance with the hierarchy of acts as laid down in the constitution.

It will work in various formations according to subject matter, and may meet at the level of the European Council. It meets in public and a verbatim record of its proceedings is published.

It acts normally by qualified majority vote and in specified cases by enhanced qualified majority and in all cases by codecision with the European Parliament.

The Commission maintains the exclusive right of legislative initiative.

2. The Executive Council has four formations: (i) General Affairs, (ii) Foreign, Security and Defence, (iii) Economic, Social and Financial Affairs, (iv) Justice and Home Affairs.

It meets in private, takes decisions and issues communiqués.

It acts normally by consensus except where the constitution otherwise provides.

The Commission shares the right to make proposals with that of the member states in all fields save that of security and defence.

The role of the presidency of the Executive Councils is to guide the discussion, to help

The role of the President of the Law Council is similar to that of the President of the European Parliament namely, to apply the rules of procedure, to be the spokesman of the house in relation to the other institutions, to represent the house in legal, financial and administrative matters, and to carry out protocol duties.

In these circumstances, the Presidency of the Law Council could well continue to rotate according to the existing six-month procedure.

In its legislative role, COREPER will continue to be chaired by the Permanent Representative of the government presiding the Law Council, as would Council working groups.

broker agreement and to be the main spokesman in domestic and international fora. Its Presidents should also be answerable before the European Parliament.

The President of the Union should chair the General Affairs Council.

The Secretary of the Union, a Vice-President of the Commission, should chair the Foreign, Security and Defence Council.

The Vice-Presidents of the Commission responsible for the respective portfolios should chair the other two executive Councils.

When acting in executive mode, COREPER should be chaired by a representative of the President of the Union (possibly the Secretary-General of the Commission). (*)

(*) The Secretary of the Union will also chair the Political and Security Committee, as Mr Solana does now, and the Foreign, Security and Defence Council will continue to appoint the chairman of the EU Military Committee for a period of three years. The chair of the Economic and Financial Committee will continue to be appointed from amongst its number for a period of two years.

This proposal is intended to respect the single institutional framework, consolidate parliamentary democracy, simplify the system of government and strengthen the leadership of the European Union.

Il funzionamento delle istituzioni (*)

Sul documento (CONV 477/03) relativo al funzionamento delle istituzioni si può osservare quanto segue:

a) Parlamento europeo

Converrebbe inserire nel Trattato almeno i principi di base della procedura elettorale uniforme, in modo da renderla generalmente obbligatoria. Si potrebbe anche immaginare di stabilire che l'elezione del Parlamento europeo avvenga in ogni paese nello stesso giorno.

b) Consiglio

Occorre che nel futuro assetto istituzionale venga con chiarezza garantito il principio di separazione tra funzioni legislative e funzioni esecutive. Sarebbe pertanto opportuno creare un'apposita formazione del Consiglio dei ministri cui attribuire il ruolo di seconda Camera rappresentativa degli Stati. Un Consiglio per gli affari legislativi composto dai ministri per gli affari europei che potrebbe essere presieduto a rotazione dal rappresentante di ciascuno Stato membro. Si conserverebbe così l'istituto della rotazione semestrale per una figura istituzionalmente rilevante, così da rendere visibile la posizione di parità tra gli Stati e mantenere la preziosa risorsa rappresentata dal diretto coinvolgimento di ogni singolo

(*) Contributo alla Convenzione europea presentato da Lamberto Dini e Marco Follini, rappresentanti del Parlamento italiano trasmesso il 5 febbraio 2003 (CONV 538/03).

paese nell'azione di impulso dell'attività dell'Unione. Dovrebbe essere altresì realizzata la separazione tra il Consiglio Affari generali e quello per le relazioni esterne; quest'ultimo dovrebbe essere presieduto dal Ministro europeo degli Affari esteri. Nella disciplina del Consiglio l'elemento chiave, di gran lunga più rilevante, è comunque il voto a maggioranza, come regola senza eccezione; anche una sola deroga per ogni paese è sufficiente a paralizzare il sistema, tanto più se riferita a venticinque Stati. Quanto alla ponderazione del voto, il sistema attuale obbliga ad una revisione ad ogni nuova adesione. La soluzione più semplice, costituita dalla maggioranza sia dei paesi membri sia della popolazione, ovierebbe a tale inconveniente.

c) Commissione

La Commissione che sarà istituita nel 2004 dovrebbe, secondo il Trattato di Nizza, essere l'ultima nella quale ogni Stato è rappresentato. Ciò consentirebbe ai nuovi membri che entreranno nell'Unione a quella data di maturare una prima esperienza del lavoro in Commissione, il che ne renderebbe anche per essi più accettabili le decisioni. A partire dalla Commissione successiva il numero dovrebbe essere ridotto (portandolo ad esempio a dodici Commissari), sulla base di una rotazione paritaria. Ai futuri paesi di nuova adesione, a cominciare da Romania e Bulgaria, potrebbe essere concesso inoltre di essere inclusi nella Commissione nel tratto iniziale della loro appartenenza all'Unione. Un elemento innovativo potrebbe essere dato dalla maggiore autonomia del Presidente nella scelta dei Commissari, secondo un criterio

di equilibrio geografico e politico. Non sarebbe invece consigliabile modificare l'attuale meccanismo di decisione a maggioranza semplice all'interno del Collegio, poiché si finirebbe per renderne meno efficace e trasparente il funzionamento. Non è nemmeno opportuno, per le stesse ragioni, istituire due livelli di Commissari. La soluzione all'eccesso di dimensioni è nella riduzione del numero di Commissari al disotto di quello degli Stati.

d) Corte di giustizia

Il lavoro della Corte di giustizia è destinato a crescere, in funzione dei nuovi membri, della loro inesperienza comunitaria, della maggiore disomogeneità dell'Unione, dell'abolizione della struttura a pilastri e quindi delle maggiori garanzie giurisdizionali che ciò comporta, in particolare nel settore della giustizia e degli affari interni. Per quanto riguarda le norme che regolano il funzionamento della Corte, occorrerebbe anche qui introdurre una maggiore flessibilità e quindi ricorrere più frequentemente al criterio della maggioranza.

e) Consiglio europeo

La disciplina e l'organizzazione del Consiglio europeo dovrebbe essere funzionale al suo ruolo di organo di indirizzo cui spetta essenzialmente dare impulso politico all'Unione. Circa la sua presidenza, la proposta più coerente ed innovativa per superare la precarietà derivante dalla rotazione semestrale è quella di attribuire alla stessa persona la funzione di Presidente del Consiglio e quella di Presidente della Commissione. Questo «Pre-

sidente dell'Europa» dovrebbe essere scelto dal Consiglio europeo e confermato dal Parlamento europeo.

Bisognerebbe comunque evitare che il Consiglio europeo diventi un'ulteriore istanza decisionale; ciò finirebbe per indurre a rinviare sistematicamente le decisioni dei livelli inferiori alla determinazione della struttura di vertice. Il Consiglio europeo dovrebbe invece restare un organo di indirizzo o una sorta di capo di Stato collettivo.

Proposta di articolo sul ruolo degli enti territoriali nel futuro Trattato costituzionale (*)

L'Unione europea nel rispetto dei singoli ordinamenti degli Stati nazionali, riconosce le forme di autonomia e decentramento territoriale esistenti e promuove la loro partecipazione alla vita dell'Unione anche attraverso la valorizzazione delle loro specificità.

L'Unione europea promuove lo sviluppo delle aree insulari e montane particolarmente disagiate.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso dai rappresentanti italiani Dini, Fini, Follini, Muscardini, Tajani, e dai supplenti Basile, Paciotti, Speroni e Spini il 6 febbraio 2003 (CONV 542/03).

I primi sedici articoli della Costituzione (*)

Valutazioni generali

L'articolato è meritevole di apprezzamento per la chiarezza e le linearità, riflette uno «esprit de géométrie» proprio della cultura del Presidente della Convenzione.

Esso contiene codificazioni di grande interesse per l'avanzamento dell'Unione europea, che andrebbero salvaguardate ed inserite nel testo conclusivo. In modo particolare, il riferimento alla «base federale» per le competenze comuni (art. 1, par. 1). Ciò corrisponde ad una impostazione di fondo largamente condivisibile. La Costituzione deve definire con maggiore chiarezza le competenze rispettive dell'Unione e degli Stati. Ciò che sarà gestito dall'Unione dovrebbe peraltro, tendenzialmente ed in un orizzonte temporale che va oltre la Costituzione stessa, secondo il processo evolutivo proprio della costruzione europea, ispirarsi ad un modello «federale». Ciò non coincide necessariamente con il concetto di «comunitario» ma include elementi, come ad esempio il voto a maggioranza nei meccanismi decisionali, che sono condizione indispensabile per il funzionamento di una Unione sempre più larga.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 13 marzo 2003 (CONV 556/03) che reca commenti al progetto di articolato contenuto nel documento CONV 528/03.

Altrettanto meritevoli di salvaguardia i principi della personalità giuridica dell'Unione (art. 4) e del primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri (art. 9, par. 1).

Emendamenti di sostanza

A proposito dei valori (art. 2), ci si può chiedere se sia necessario indicare tra essi la creazione di una «società in pace», un termine ambiguo, non è chiaro se applicabile all'interno dell'Unione o verso l'esterno, che non aggiunge nulla agli elementi già elencati nello stesso articolo.

Tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3) ne manca uno che fu introdotto ad Amsterdam e che è destinato ad accentuare in prospettiva il carattere politico dell'Unione, con i corollari che ne discendono in materia di politica estera e di sicurezza comune. Si tratta della «difesa della indipendenza ed integrità dell'Unione», oggi prevista all'art. 11 del Trattato dell'Unione europea e la cui omissione costituirebbe un passo indietro rispetto ad ambizioni già accettate.

Manca altresì, sempre all'articolo 3, ogni riferimento al ruolo delle Nazioni Unite, come unica istituzione universale rispetto alla quale l'Unione europea si pone come istituzione regionale, a sostegno di un globalismo basato sul diritto e sulla solidarietà più vasta. Il riferimento è invece attualmente presente (due volte) nell'articolo 11 del Trattato dell'Unione europea.

La clausola di non discriminazione (art. 6) resta, come nei Trattati attuali, distinta se riferita alla nazionalità ri-

spetto a quella praticata in altri settori (religione, razza, ecc). Ci si può chiedere se non sarebbe meglio riunire queste garanzie in un unico articolo.

Il titolo dell'articolo 15 dovrebbe evocare una specifica categoria di competenze; ad esempio «sussidiarie» o simili e non chiamarle «azioni di sostegno», obiezione questa fatta presente da me e da altri in Plenaria.

È opportuno aver introdotto, nelle competenze condizionate e nelle azioni di sostegno, rispettivamente, l'energia (art. 12) e la protezione civile (art. 15). Esse sono attualmente soltanto menzionate nel Trattato della Comunità europea (art. 3) ma sono restate lettera morta (nonostante l'azione dell'Italia nel negoziato per il Trattato di Amsterdam) per l'assenza di una base giuridica che consentisse l'adozione di norme ed azioni comuni nel settore. Ora invece, opportunamente, tale base giuridica figurerà nella seconda parte del futuro Trattato, togliendo i settori in questione dal limbo in cui erano stati tenuti sino ad oggi. Avevamo anche proposto, insieme alla Grecia, di rendere operativa allo stesso modo la competenza per il turismo, oggi anche essa contemplata nell'articolo 3 del Trattato della Comunità europea. Ci si può chiedere se il tentativo vada riproposto.

Gli articoli 13 e 14 menzionano, rispettivamente, il coordinamento delle politiche economiche e la politica estera e di sicurezza comune come competenze separate dalla tripartizione di cui gli articoli 11, 12 e 15. Si tratta, in ambedue i casi, di funzioni che hanno essenzialmente carattere esecutivo ed anche per questo distinte dalle altre, che hanno in prevalenza natura legislativa. Tuttavia la politica estera e di sicurezza dovrebbe più opportuna-

mente essere elencata all'articolo 12, tra le competenze condivise, anche se ad essa si applicherebbero procedure molto specifiche. Nella formulazione attuale si rischia in qualche modo di lasciar sopravvivere, per la sola politica estera, una struttura per pilastri.

Un netto arretramento è costituito dall'attuale formulazione dell'articolo 10, paragrafo 4, in cui si parla di «progressiva realizzazione di una politica di difesa comune». Esiste una distinzione tra politica comune di difesa, politica di difesa comune e difesa comune, tre concetti che indicano un crescente grado di integrazione. La difesa comune comporta la creazione di strutture integrate e figura già all'articolo 17 del Trattato dell'Unione europea come un obiettivo non immediato ma raggiungibile anche senza una revisione dei Trattati, bensì con semplice decisione del Consiglio europeo («politica di difesa comune che potrebbe condurre ad una difesa comune»). Questa formula, che è la più avanzata, dovrebbe essere ripresa appunto nell'articolo 10, paragrafo 4 della Costituzione.

È importante, per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo, mantenerne il parere conforme nel paragrafo 1 dell'articolo 16 (clausola di flessibilità).

Miglioramenti redazionali

La Carta dei diritti (art. 5) potrebbe essere meglio inserita come seconda parte che non come protocollo allegato. In fondo anche il Bill of Rights americano fu aggiunto anni dopo il varo della Costituzione, con l'adozione in un unico testo dei primi dieci emendamenti.

Gli articoli 8 e 9 contemplano, rispettivamente, i principi fondamentali e la loro applicazione. Sarebbe più pratico fondere insieme i due articoli o almeno parte di essi: ad esempio, rispettivamente i paragrafi 3 e 2, 4 e 3, 5 e 5.

Le categorie di competenze (artt. 11, 12 e 15) dovrebbero precedere, secondo un ordine logico, la descrizione del loro modo di esercizio (art. 10).

The Convention and the timetable of the Intergovernmental Conference (*)

The Convention should rise to the historical challenge before us: to give Europe an organic Constitution. While positively assessing the progress made so far and the achievements of the Convention, which set off taking long and careful heed of civil society, we would like to emphasize that it is important that the work of the Convention be concluded in June 2003, as planned, with the submission of the draft Constitutional Treaty to the European Council shortly thereafter.

The Intergovernmental Conference (IGC), with the full participation on equal footing of the ten candidate countries, should time its proceedings so as to ensure that citizens electing the European Parliament in 2004 have full knowledge of the Constitutional Treaty approved by the IGC and signed also by the Union's ten new member States.

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 18 marzo 2003 (CONV 626/03) da Lamberto Dini, Andrew Duff, Lone Dybkjaer, Henning Christophersen, Willem van Eekelen, Lord Robert MacLennan of Rogart, Agirdas Gričius, Jelko Kacin, Androula Vassiliou, Gintautas Sivickas, Filadelfio Basile, Hubert Haenel, Marco Follini, Antonio Tajani, Gianfranco Fini, Valdo Spini, Elena Paciotti, Olivier Duhamel, Alain Lamassoure, Pervenche Beres, Jürgen Meyer, Alejandro Muñoz Alonso and Cristiana Muscardini.

We must be aware that failure to keep to this agenda might undermine the ratification process of the Constitutional Treaty, which should not overlap with the important financial negotiations in 2006.

Disciplina di bilancio (*)

Risorse proprie

In materia di risorse proprie, stabilite come noto con decisione unanime del Consiglio ratificate dai Parlamenti nazionali, sarebbe consigliabile non modificare la procedura vigente. Nonostante le difficoltà di raggiungere il consenso tra un numero sempre più ampio di paesi per via dell'allargamento, si tratta pur sempre in questo caso di una di quelle poche norme che possono essere considerate a carattere «costituzionale», come conferma del resto la procedura di recepimento nei singoli paesi, e per le quali sarebbe pertanto improprio passare al voto a maggioranza.

Quanto alla introduzione di una nuova risorsa, ad esempio un'imposta comunitaria, essa sarebbe già possibile con l'attuale formulazione dell'art. 38, che del resto ha consentito in passato l'evoluzione del sistema con l'aggiunta di nuovi cespiti (IVA, PIL).

Prospettive finanziarie

È raccomandabile l'iscrizione nella Costituzione del principio di prospettive finanziarie a carattere pluriennale (che potrebbero essere ribattezzate «pianificazione

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 25 marzo 2003 (CONV 638/03).

finanziaria pluriennale»), conferendo a questo strumento un rango maggiore, rispetto all'attuale sua codificazione in un accordo interistituzionale. Le prospettive finanziarie accrescono credibilità e trasparenza delle politiche comunitarie, che ovviamente eccedono l'orizzonte annuale, contribuiscono alla stabilità del bilancio ed al rispetto della sua disciplina. La loro codificazione costituzionale, come meccanismo e non come ammontare, è anche una delle condizioni per la semplificazione delle procedure annuali di bilancio.

Le prospettive sono divise, come noto, in varie rubriche o capitoli, otto nella versione attuale. Non appare consigliabile codificare nella Costituzione tali categorie, e tantomeno, ovviamente l'ammontare rispettivo. Si introdurrebbe un fattore di eccessiva rigidità in relazione alla evoluzione dell'Unione e delle sue politiche. Per le stesse ragioni non sembrerebbe appropriato definire a livello costituzionale le modalità per il passaggio da una rubrica all'altra oppure le procedure di emendamento nel corso del bilancio annuale.

La durata delle prospettive, attualmente fissata a sette anni, potrebbe forse meglio corrispondere al mandato, anch'esso reciprocamente coincidente, di due delle istituzioni che concorrono al bilancio, il Parlamento e la Commissione. Esse dovrebbero pertanto abbracciare un quinquennio.

Per quanto riguarda la loro approvazione, infine, in luogo delle attuali procedure separate per Consiglio e Parlamento, che del resto si limitano a recepire le decisioni del Consiglio europeo, si potrebbe introdurre un meccanismo basato su un unico atto. Pertanto decisione

a maggioranza del Consiglio e parere conforme del Parlamento (maggioranza semplice).

Bilancio annuale

L'approvazione del bilancio annuale dovrebbe avvenire attraverso una procedura di codecisione semplificata (nella Costituzione ridefinita procedura legislativa), con la parità tra le due autorità di bilancio, il Consiglio ed il Parlamento. Ciò comporterebbe anche l'abolizione della attuale distinzione tra «spese obbligatorie» e «non obbligatorie», del resto una distinzione alquanto arbitraria, suscettibile di generare contenziosi e comunque dettata a suo tempo dalla volontà, oggi non più giustificata, di limitare i poteri del Parlamento.

Istituzioni e politica estera (*)

Istituzioni

1. Presidente del Consiglio europeo. La proposta più coerente ed innovativa per superare la precarietà derivante dalla rotazione semestrale, è quella di attribuire alla stessa persona la funzione di Presidente del Consiglio e quella di Presidente della Commissione. Questo «Presidente dell'Europa» dovrebbe essere scelto dal Consiglio europeo e confermato dal Parlamento europeo. Nell'ipotesi del Presidente pluriennale, proposto dal Praesidium, bisognerebbe ancor meglio limitarne i compiti ai poteri di orientamento generale, che sono propri della Presidenza rotante, nonché alla preparazione dei Consigli europei. Il Presidente dovrebbe avere una funzione di «persuasione» in modo da favorire le convergenze. È importante insistere anche sul ruolo di impulso e non di gestione del Presidente. Può essere invece superfluo ed anzi controproducente un Presidio di Vice Presidenti. Anche il rapporto con il Ministro degli Esteri va definito con precisione, ad evitare che il Presidente, cui pure si conferiscono poteri di rappresentanza esterna, finisca per oscurare il primo.

(*) Contributo trasmesso alla Convenzione il 2 maggio 2003 che reca commenti ai documenti CONV 691/03 e CONV 685/03.

2. È opportuno fissare il principio costituzionale secondo il quale il Consiglio decide a maggioranza, salvo eccezioni da definire e contenute nelle singole politiche. Le eccezioni, tuttavia, vanno limitate al massimo (risorse proprie, nuovi membri, politica di difesa, revisione della Costituzione, procedure elettorali, art. 308). La più chiara ripartizione delle competenze nella Costituzione offre sufficienti garanzie agli Stati membri di non essere messi in minoranza su questioni imprevedute.

3. Giusta la riduzione dei Consigli e la previsione di un Consiglio con sole funzioni legislative. Questa è la controparte del Parlamento europeo. Si crea così, come in molte Costituzioni federali, una Camera dei rappresentanti ed una Camera degli Stati, riflesso di una doppia legittimità. Il Consiglio legislativo potrebbe allora avere una denominazione specifica che ne indicasse il carattere di secondo ramo di un unico corpo legislativo. Si potrebbe magari chiamare «Camera degli Stati» (e magari il Parlamento europeo «Camera dei rappresentanti»). Con simile espediente terminologico si renderebbero più trasparenti il meccanismo legislativo e la divisione dei poteri, più vicini alla cultura politica del cittadino medio, come già avvenuto con l'adozione delle espressioni «legge» e «legge-quadro» invece di direttiva.

4. Commissione. Ci si può chiedere se la distinzione tra Commissari pieni, con diritto di voto e Commissari con incarichi ma senza voto non pregiudichi quella trasparenza e chiarezza che sono obiettivi della riforma. Meglio, come previsto dal Trattato di Nizza, un Commissario per paese fino all'allargamento a 27 per poi ri-

durne il numero, magari a 20, con una rotazione paritaria e stabilendo che ogni nuovo paese membro, a partire dall'adesione, sia subito rappresentato da un proprio Commissario nel Collegio.

Azione esterna dell'Unione

La struttura dei testi sull'azione esterna dell'Unione è complessivamente encomiabile, anche perché, nel titolo B riunisce in un unico capitolo tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione e quindi ne sottolinea l'esigenza di coerenza tra le singole parti. Ci sono inoltre novità importanti, come la cooperazione rafforzata in materia di difesa o il Ministro degli Esteri, in condominio tra Consiglio e Commissione.

Non mancano tuttavia carenze che vanno sottolineate:

1. Processo decisionale in politica estera (parte I, art. 29, par. 7). Non è possibile mantenere il criterio dell'unanimità. Per ogni decisione mezzo milione di persone basterebbe a bloccarne mezzo miliardo. L'Unione sarebbe vulnerabile alle pressioni esterne e non avrebbe, di fatto, alcuna sovranità internazionale condivisa. Nonostante gli ultimi avvenimenti drammatici non si avrebbe alcun progresso proprio sull'aspetto più importante dell'intero processo di riforma. Le ipotesi di voto a maggioranza previste nel Titolo A articolo 9, paragrafo 2, nei casi cioè di attuazione di una decisione strategica o di messa in atto di una decisione specifica, sono già previste e si sono dimostrate del tutto lettera morta, non sono state mai applicate. Anche la cosiddetta asten-

sione costruttiva non è una soluzione poiché non garantisce che l'opposizione di un solo paese possa impedire una decisione. Non basta un Ministro degli Esteri, si è visto nella crisi irachena, se questi non ha una linea comune da rappresentare. Occorrerebbe invece stabilire che il Consiglio decida a maggioranza azioni e posizioni comuni, ad eccezione di quelle che comportano l'uso della forza. Magari con una maggioranza speciale, che includa ad esempio anche i due terzi degli Stati membri. Si potrebbe magari indicare che il passaggio al voto a maggioranza avverrà a partire dalla prossima legislatura.

2. Nelle istituzioni internazionali dovrebbe essere scandito con più forza l'obbligo di parlare con una voce sola, alla luce anche delle ultime vicende in Consiglio di Sicurezza (Cap. III, art. 14). Occorrerebbe pertanto stabilire con chiarezza che i membri permanenti e non permanenti del Consiglio di Sicurezza nelle questioni di importanza strategica per l'Unione dovrebbero esprimere una sola linea, quella data dagli organi dell'Unione preposti alla gestione della politica estera.

**Contributo sul Titolo VI, Titolo IX, Titolo X
e disposizioni generali e finali
del progetto di Trattato costituzionale (*)**

Titolo VI: La vita democratica dell'Unione

Questa parte andrebbe inserita nella cittadinanza europea. Gli articoli conferiscono una serie di diritti (partecipazione democratica, petizione al Parlamento europeo, partiti politici europei, accesso alle decisioni dell'Unione, protezione dei dati personali) che derivano direttamente al cittadino dalla sua appartenenza all'Unione. La collocazione nel capitolo della cittadinanza consentirebbe di irrobustire quest'ultima che, contemplata in altro capitolo del Trattato, comprende fra l'altro l'elettorato attivo e passivo, la protezione esterna, ecc. L'unica norma che non potrebbe rientrare nella cittadinanza è l'articolo 37, sullo status delle chiese.

Titolo IX: L'Unione e il suo ambiente circostante

Ci si può chiedere se sia necessaria una norma specifica sui paesi vicini. La ragione è probabilmente quella di contrastare le pressioni di nuove future adesioni ed indirizzarle verso nuovi schemi di collaborazione. In realtà

(*) Contributo trasmesso alla Convenzione il 2 maggio 2003 che reca osservazioni sui documenti CONV 650/03, CONV 649/03, CONV 648/03 e CONV 647/03.

l'Unione dispone già di una serie di strumenti (accordi di cooperazione, di associazione) che offrono una gamma di alternative. Mentre, per quanto riguarda le nuove adesioni, sono sufficienti i due criteri limitativi già contenuti nel Trattato: a) geografico, poiché occorre essere un paese europeo (Titolo X, art. 43); b) di condotta: accettazione dei valori dell'Unione (stesso articolo). Non c'è bisogno di una terza categoria, oltre quella dei paesi membri e dei non membri e soprattutto non c'è bisogno di discriminare tra questi ultimi.

Titolo X: Appartenenza all'Unione

È importante ribadire, nell'articolo 43, che l'Unione è aperta «ad ogni Stato europeo», ad evitare derive geografiche, evocate periodicamente circa la possibile adesione di paesi dell'altra sponda del Mediterraneo.

Circa il ritiro volontario dall'Unione (art. 46), c'è un'asimmetria tra la procedura di adesione, così complessa (criteri di appartenenza; negoziato; parere conforme del Parlamento europeo; ratifica dei Parlamenti nazionali) e quella di secessione, senza nemmeno un obbligo di motivazione e praticamente senza alcun vincolo procedurale, salvo la notifica dell'intenzione al Consiglio ed il negoziato sulle modalità del distacco. Altrettanto asimmetrica è questa norma rispetto, ad esempio, a quella sulla sospensione di uno Stato membro per violazione grave e persistente (art. 45). Non ci si può ispirare, come si dice nella nota esplicativa, alla Convenzione di Vienna sul regime dei Trattati, poiché l'Unione europea è un'istituzione sui generis e non un'organizza-

conda parte potrebbe essere invece modificata dal Consiglio europeo, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, con parere del Parlamento europeo e decisioni a maggioranza particolare (ad esempio i quattro quinti degli Stati membri).

Sia nella modifica della prima parte che della seconda, dovrebbe intervenire la ratifica dei Parlamenti nazionali. Ma dovrebbe essere sufficiente una ratifica anche solo parziale (ad esempio i quattro quinti degli Stati). Il Trattato entrerebbe in vigore per tutti, tanto più che la nuova Costituzione conferisce un diritto di secessione. Anche qui, come nel commento all'articolo G, non ha senso richiamare la Convenzione di Vienna sui Trattati, per la natura particolare dell'Unione.

Le innovazioni in questione non si applicherebbero, ovviamente, alla ratifica del Trattato costituzionale in corso di definizione, per il quale valgono le regole attuali, bensì alle future, successive sue modifiche.

zione internazionale. Se proprio si vuole cercare un punto di riferimento, esso può essere nei modelli di secessione previsti dalle Costituzioni federali.

Disposizioni generali e finali

Gli articoli A ed E stabiliscono, rispettivamente, che il Trattato costituzionale assorbe i Trattati precedenti e riporta in allegato i vari protocolli (una quarantina) di volta in volta approvati dal 1957 e che hanno lo stesso valore dei Trattati. Il testo non dice cosa succede delle numerose dichiarazioni (almeno 50), anche esse successivamente annesse ai vari Trattati. Le dichiarazioni, come noto, non hanno carattere giuridicamente vincolante ma solo un significato politico di orientamento dell'azione dell'Unione. Un esempio è la dichiarazione sulle Chiese, che figurava in allegato al Trattato di Amsterdam ed ora è divenuta l'art. 37 della sezione «La vita democratica dell'Unione».

Revisione del Trattato costituzionale

La procedura di revisione, alla luce anche dell'esperienza della Convenzione, non può essere la ripetizione di quella oggi prevista all'articolo 48 del Trattato dell'Unione, non più sostenibile in un'Europa così larga. Sarebbero necessarie procedure diverse, come suggerito nel commento all'articolo F. Varie alternative sono ipotizzabili. Ad esempio che la parte I della Costituzione sia modificata istituzionalizzando il metodo della Convenzione, seguita dalla Conferenza intergovernativa. La se-

Per una presidenza unica, a termine, del Consiglio europeo e della Commissione (*)

All'interno della Convenzione, tutti concordano sulla necessità di consolidare l'esecutivo europeo, di conferirgli una maggiore visibilità, una più ampia capacità di «leadership» e una più forte legittimità.

Eppure, a questo stadio, sembra che il dibattito in seno alla Convenzione, o intorno ad essa, si allontani dalla libera ricerca della migliore espressione istituzionale degli obiettivi condivisi e tenda a trasformarsi in giochi di potere o difesa di preconcetti ideologici.

Pensiamo tuttavia che sia possibile risolvere la questione delle presidenze delle formazioni consiliari – Consiglio europeo e Consiglio dei ministri – rispondendo contemporaneamente alla preoccupazione di stabilità, a quella di non rimettere in discussione gli equilibri istituzionali – tra istituzioni o tra Stati membri (senza riconsiderare quindi il ruolo della Commissione e lasciando spazio alla rotazione) – e all'obiettivo di una maggiore coerenza e visibilità.

Tenendo conto delle proposte presentate il 24 aprile scorso dal Praesidium, del dibattito nella sessione plenaria del 15 maggio e cercando una soluzione al contempo

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso da Lamberto Dini, Andrew Duff e Pierre Lequiller il 19 maggio 2003 (CONV 746/03).

ambiziosa e sostenibile da una larga maggioranza, riteniamo anzitutto opportuno:

- accordarsi sulle diverse proposte formulate dal Praesidium in merito al Consiglio, proposte che costituiscono progressi importanti, in particolare: l'istituzione di un autonomo Consiglio per gli affari legislativi, la presidenza del Consiglio Affari esteri affidata al Ministro degli esteri dell'Unione, il principio della doppia maggioranza per il processo decisionale in seno al Consiglio;

- operare una netta distinzione tra la presidenza del Consiglio europeo e quella del Consiglio dei ministri, come previsto dalle proposte del Presidium.

Le critiche alla proposta del Presidium riguardo a una presidenza stabile del Consiglio europeo si riassumono nei punti seguenti:

- rischi di incoerenza tra la carica di presidente del Consiglio europeo e quella di presidente della Commissione, le cui responsabilità rientrano entrambe nella sfera esecutiva e che potrebbero sovrapporsi (in particolare: preparazione delle decisioni del Consiglio europeo e seguito di tali decisioni, rappresentanza dell'Unione sul piano interno e su quello internazionale). Il coordinamento tra i due capi dell'esecutivo potrebbe rivelarsi difficile e portare persino a una certa competizione;

- rischi di complessità, di una scarsa visibilità agli occhi dell'opinione pubblica e a livello internazionale;

- possibile prospettiva di una nuova amministrazione di supporto al presidente, in parte superflua poiché ricalcherebbe parzialmente quella della Commissione;
- responsabilità del presidente del Consiglio europeo unicamente di fronte al Consiglio, escludendo il Parlamento europeo.

L'interesse fondamentale della proposta formulata dal Praesidium, ovvero la stabilità della presidenza del Consiglio europeo, non viene veramente contestato, ma neanche seriamente discusso. Questa forte argomentazione è peraltro occultata dalle obiezioni formulate sulla proposta.

Allo stato, e nella formulazione attuale, la proposta del Praesidium in merito alla presidenza non sembra in grado di raccogliere il consenso necessario in seno alla Convenzione. Si tratta pertanto di riflettere su una soluzione, o una modifica, che possa rispondere agli obiettivi stabiliti e incontrare il sostegno della Convenzione.

Con questo spirito e nel rispetto degli equilibri istituzionali esistenti, proponiamo di istituire, *a termine*, una presidenza dell'Unione che raggruppi le funzioni di presidente del Consiglio europeo, come descritte dalla proposta del Praesidium (art. 16-*bis*), e quelle di presidente della Commissione (come previste dall'art. 18-*bis*). Tale proposta si basa sulla stessa logica di coerenza che motiva quella inerente la creazione di una nuova figura di Ministro degli esteri, investito contemporaneamente delle attuali cariche di Alto rappresentante e di Commissario responsabile delle relazioni esterne.

L'allegato qui accluso propone il dispositivo che potrebbe essere inserito nel testo della Costituzione (articolo aggiuntivo 16 ter) e di cui si posticiperebbe l'attuazione entro un lasso di tempo determinato. In effetti, la maggioranza dei membri della Convenzione riterrà probabilmente che, al momento, non vi siano ancora tutte le condizioni politiche per l'unificazione dell'esecutivo europeo e che sia opportuno, in questa fase, mantenerne la dualità. In tal caso, è necessario prevedere una presidenza unica a termine. Per questo motivo, proponiamo che essa venga instaurata allo scadere di due mandati del Parlamento europeo, a meno che il Consiglio europeo non decida, all'unanimità, di anticipare l'unificazione. Al contrario, resterebbe possibile non passare alla presidenza unica entro il termine previsto se il Consiglio europeo deliberasse in tal senso a maggioranza superqualificata (i cinque sesti degli Stati membri che rappresentano i due terzi della popolazione dell'Unione).

Secondo quanto prevede il dispositivo, il presidente eletto resterebbe in carica per un periodo di due anni e mezzo. Sarebbe designato dal Consiglio europeo e la sua candidatura verrebbe convalidata da un collegio elettorale composto da rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Questa procedura di nomina conferirebbe al presidente il peso, l'indipendenza e la legittimità necessari per rappresentare l'Unione (un'alternativa consisterebbe nel conferire al solo Parlamento europeo l'incarico di convalidare la designazione del Presidente).

Rispetto al Consiglio europeo, il presidente rivestirebbe un ruolo di «chairman», al fine di agevolare i

processi decisionali. Al suo livello, rappresenterebbe l'Unione sia sul piano interno che su quello internazionale. A lui spetterebbe la responsabilità della Commissione secondo quanto previsto nel testo del Presidium.

Il presidente, espressione dell'unità dell'Unione come pure della sua pluralità, fondata sulla duplice sovranità dei popoli e degli Stati, deve godere sia della fiducia del Consiglio che di quella del Parlamento europeo. Per questa ragione, proponiamo la possibilità di porre fine al suo mandato mediante decisione congiunta del Consiglio europeo (approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, che rappresentino almeno i due terzi della popolazione dell'Unione) e del Parlamento europeo (con deliberazione a maggioranza dei suoi membri).

In nessun caso la proposta di presidenza unica istituirebbe un potere di tipo presidenziale, un «superpresidente». Il presidente unico non disporrà in effetti di alcun potere decisionale proprio in nome dell'Unione. Le decisioni continueranno a essere prese collegialmente in seno al Consiglio e alla Commissione, secondo le norme dell'Unione. Inoltre, non avendo l'Unione europea vocazione di Superstato, il potere esecutivo continuerà a far capo in primo luogo agli Stati.

L'ipotesi della presidenza unica dell'Unione non sconvolgerebbe né il significato, né l'equilibrio delle istituzioni. Effettivamente, non si tratta affatto di rimettere in discussione la ripartizione dei ruoli, che deve restare il pilastro su cui si reggono le istituzioni e, in particolare, la sfera legislativa: la Commissione propone, il Consiglio e il Parlamento decidono. L'istituzione di un

presidente unico non cambierà nulla. Occorre sottolineare che, trattandosi nella fattispecie del ruolo del presidente dell'Unione, si rientra nell'ambito non legislativo, nell'ambito esecutivo: rappresentanza dell'Unione, impulso alla politica estera, presidenza del Consiglio europeo, attuazione delle sue decisioni (e proprio perché la sfera dell'esecutivo comunitario – dell'operativo – si è rafforzata molto da Maastricht in poi, è assolutamente fondamentale avere una presidenza stabile e visibile, capace di infondere una «leadership» comunitaria). Nel sistema attuale, la Commissione partecipa già ampiamente al potere esecutivo a livello dell'Unione, svolgendo un ruolo trainante (attuazione delle decisioni del Consiglio, elaborazione delle misure di esecuzione nel quadro della comitologia – sotto la presidenza della Commissione – e cura delle relazioni esterne, a stretto contatto con il Consiglio).

Pertanto, la presidenza unica non costituisce una rivoluzione, bensì una tappa importante per l'efficacia e l'efficienza dell'Unione, al servizio dell'interesse comune. Né intergovernativa, né sovranazionale, essa è d'ispirazione comunitaria e in essa confluisce la duplice natura dell'Unione.

Per rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri nell'organizzazione della vita istituzionale dell'Unione, sarebbe peraltro auspicabile che il Consiglio europeo si riunisse successivamente in ciascuno Stato, secondo un principio di alternanza.

Inoltre, la soluzione di compromesso deve essere valutata nel quadro di un equilibrio d'insieme che tenga conto delle legittime preoccupazioni di ognuno. Per que-

sto motivo, le soluzioni da individuare per la presidenza dei Consigli dei ministri non potranno prescindere dalla necessaria distinzione tra attività legislative ed esecutive del Consiglio, dovranno garantire forme di rotazione (soprattutto per il Consiglio legislativo), assicurando al contempo elementi di continuità e di coordinamento indispensabili, e favorire una buona sinergia tra il Consiglio e la Commissione.

Proponiamo peraltro di recepire il principio secondo cui la Commissione elabora un programma di lavoro pluriennale, il Consiglio «Affari generali» lo discute e il Consiglio europeo lo adotta. Al di là della maggiore stabilità delle presidenze, è essenziale offrire all'Unione un quadro strategico che le consenta di organizzare efficacemente la sua azione e le sue priorità.

ALLEGATO

Redigere l'articolo 16 ter (nuovo) nel modo indicato di seguito.

«Articolo 16-ter: Il Presidente dell'Unione»

1 – La presidenza dell'Unione viene instaurata al termine di due mandati del Parlamento europeo previa entrata in vigore della Costituzione dell'Unione. Il Consiglio europeo può decidere, all'unanimità, di anticipare l'istituzione della presidenza unica. Può peraltro deliberare di non instaurarla entro il termine previsto con decisione presa a maggioranza dei cinque sesti degli Stati membri, rappresentanti almeno i due terzi della popolazione dell'Unione.

2 – Al fine di procedere alla designazione del Presidente dell'Unione, viene costituito un collegio elettorale parlamentare, previe elezioni al Parlamento europeo, formato da membri del Parlamento europeo e da rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Il collegio è presieduto dal Presidente del Parlamento europeo e conta un numero massimo di settecento membri.

Il Consiglio europeo, con decisione a maggioranza qualificata e tenuto conto delle elezioni al Parlamento europeo, propone al collegio elettorale un candidato alla carica di Presidente dell'Unione. Detto candidato viene eletto dal collegio con il voto favorevole della maggioranza dei suoi membri. Se il candidato in que-

stione non ottiene la maggioranza dei voti, il Consiglio europeo propone un nuovo nominativo al collegio elettorale, entro un mese e seguendo la stessa procedura.

È possibile porre fine al mandato del Presidente dell'Unione mediante decisione congiunta del Consiglio europeo, approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, rappresentanti almeno i due terzi della popolazione dell'Unione, e del Parlamento europeo, con deliberazione adottata a maggioranza dei suoi membri. L'iniziativa di tale procedura spetta sia al Consiglio europeo che al Parlamento europeo.

3 – Il Presidente dell'Unione presiede e dà impulso ai lavori del Consiglio europeo, ne garantisce la preparazione e la continuità. Lo scopo del suo operato è quello di facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo. Egli sottopone al Parlamento europeo una relazione dopo ogni riunione del Consiglio europeo.

4 – Il Presidente dell'Unione garantisce, al proprio livello, la rappresentanza esterna.

5 – Il Presidente dell'Unione presiede la Commissione europea e definisce il quadro degli orientamenti entro il quale questa espleta la propria missione.

La costituzione economica dell'Unione europea (*)

La costituzione economica, punto di partenza del processo di integrazione europea, ne ha condizionato, con il suo effetto di trascinamento, l'intero percorso. La Convenzione in sessione a Bruxelles ridisegna ora la casa comune e i lavori costituenti non potranno non tenerne conto, in termini di identità e benessere dell'Unione.

Identità, nel senso di somma di principi propri di una economia liberale ispirata alla competitività verso l'interno ed all'apertura verso il mondo esterno, accompagnate da una serie di garanzie per i più deboli.

Benessere che ne deriva al cittadino nel contesto della economia globale, tale da conferire alla costruzione comunitaria legittimità e credibilità. Anche il disegno istituzionale prende forma e sostanza dalle politiche che l'Unione può e deve svolgere e non viceversa. Le domande del cittadino non sono infatti domande di maggiori e nuove istituzioni quanto di concreta politica industriale, del lavoro, della innovazione, della competitività.

Vitalità e dinamismo dell'economia oggi presidiata dall'euro sono condizioni per quelle ulteriori cessioni di sovranità da parte di governi che sanno di non avere più il peso di ieri, in un pianeta unificato dalla globalizzazione degli scambi e dalla dittatura dei mercati e nel

(*) Contributo, trasmesso il 2 giugno 2003 alla Cooperazione europea.

quale ricchezza finanziaria ed economia reale sono esposte agli eventi di economie remote.

Alcuni tratti della costituzione economica dell'Unione sono in parte elencati «in limine» ai Trattati, quali il rigore finanziario, il mercato unico, la concorrenza, la libertà degli scambi. Altri sono disseminati al loro interno perché codificati nel corso delle ricorrenti loro riletture.

Uno dei compiti essenziali della Convenzione sarà di salvaguardare, nel passaggio verso un testo costituzionale unico, i preziosi sedimenti che hanno accompagnato la crescita dell'Unione sia in termini di approfondimento che di sua costante espansione geografica. Nessun sistema federale vigente ha una costituzione economica forte ed equilibrata quanto quella che si è data l'Europa, che assegna espressamente alla Banca centrale l'obiettivo prioritario della stabilità e la dota della indipendenza decisionale ed operativa necessarie a raggiungerlo. Nella costituzione sono confluiti l'economia sociale e di mercato tedesca, per la disciplina di bilancio e monetaria; l'aspirazione storica della Francia ad un sistema di cambi fissi; l'importanza attribuita dalla Thatcher al mercato unico.

Compiutezza del mercato

La concorrenza costituisce una sorta di legge di gravitazione universale del sistema comunitario, intorno alla quale si muovono come pianeti tutti gli altri suoi elementi. E se ieri per l'Unione la minaccia esterna era essenzialmente politica, un sistema totalitario dall'Elba agli Urali, oggi la «minaccia esterna» si

chiama «concorrenza». È necessario allora rafforzarne il peso in relazione non soltanto ad una congiuntura internazionale particolarmente difficile ma anche ad un allargamento senza precedenti. I grandi mutamenti dell'economia del mondo ed i grandi interrogativi sul futuro dell'integrazione rischiano, senza una adeguata vigilanza costituente, di allontanare l'Unione dai suoi ormezzi tradizionali.

Le quattro libertà, persone, beni, servizi, capitali, sono quelle che gli Stati nazionali hanno creato al proprio interno già nel corso dell'800. Ma quelle libertà non sono una meta definitivamente acquisita bensì un metodo di governo. In Italia ad esempio i valori dell'economia di mercato sono sempre stati estranei alle culture, peraltro così diverse tra loro, che via hanno avuto maggior peso: fascista; marxista; cattolica. Mentre la cultura liberale ha sempre avuto un peso limitato. A partire dalla sua fondazione l'Unione ha mutato confini geografici, idee ispiratrici, strutture della propria economia. Ad impostazioni fortemente dirigistiche ne seguirono altre, a partire dagli anni '80, meno inclini all'attivismo della politica economica. Ad una lunga stagione di prezzi amministrati, restrizioni valutarie, nazionalizzazioni, limitazioni della concorrenza ne è succeduta un'altra in cui l'area del mercato si è via via allargata, la concorrenza ha cominciato ad operare anche nei servizi pubblici, le privatizzazioni si sono diffuse. Nello stesso arco di tempo l'economia europea è passata da una struttura prevalentemente agricola ed orientata all'autosufficienza alimentare, ad una struttura industriale ed, infine, impostata sui servizi.

Nella transizione da norme esclusivamente nazionali a quelle comunitarie l'Unione ha proceduto ad una vasta liberalizzazione. Il legislatore di Bruxelles, proprio perché orientato all'obiettivo della libertà economica, ha volto al mercato ed alla concorrenza le legislazioni e le istituzioni degli Stati membri, con una forza ed una coerenza che i processi politici interni non avrebbero potuto sprigionare.

Sorprende, ad esempio, l'indifferenza del regime della proprietà che sembrano esprimere i Trattati di Roma, il che ricorda, in questo aspetto, la Dichiarazione di indipendenza americana. Essi stabiliscono solo di non distinguere, nell'applicazione delle regole di concorrenza, tra imprese pubbliche e private. Una norma di limpida semplicità che col tempo ha tolto anche alle nazionalizzazioni parte della loro ragion d'essere. Se infatti le regole del mercato sono indipendenti dal regime di proprietà e fra queste regole vi è il divieto di aiuti statali, a che serve la proprietà pubblica? E se le finanze dello Stato devono essere risanate, privatizzare diviene conveniente o addirittura necessario.

È stata dunque una lunga battaglia quella che ha portato a rinunciare alla cultura dello statalismo, della congiura fra le imprese, delle licenze esclusive che, pur attraverso tante storie diverse, aveva accompagnato la crescita degli Stati nazionali prima della loro convergenza nell'Unione europea. La stessa Comunità aveva inizialmente accettato la concorrenza tra non poche eccezioni, ad esempio l'agricoltura, attribuendogli un valore non in sé quanto piuttosto come strumento per la realizzazione del grande mercato e per la rimozione delle frammenta-

zioni nazionali. Ma proprio in questo essa è stata, come norma di base di un'economia liberale, lo strumento che ha permesso di eliminare posizioni di comodo e rendite ingiustificate a danno del consumatore e delle sue scelte.

I valori di una economia liberale hanno trovato una consacrazione solo dopo essere stati sperimentati sul campo ed aver contribuito al miracolo comunitario. Si ritrovano codificati chiaramente soltanto dopo Maastricht, nell'articolo 4 del Trattato delle Comunità europee o nell'articolo 157, che assegna alla politica industriale la finalità non di difendere il sistema Europa bensì di renderlo più competitivo. Il mercato unico può essere inteso come il più grande esercizio di politica dell'offerta mai realizzato nella storia economica. Se non ci fosse stato questo effetto deflazionistico le politiche condotte dal lato della domanda per ridurre i deficit pubblici sarebbero state ben più costose in termini di recessione e di disoccupazione.

Ecco allora che oggi, nel mezzo dei lavori della Convenzione, si impone ai costituenti di vigilare affinché l'orientamento della politica europea rifletta ancora il primato indiscusso della concorrenza; di evitare che altre finalità non finiscano per ridurne la spinta in nome di diversi obiettivi, quali la centralità dei servizi pubblici o il recupero di poteri statali. Data la storia e la cultura dei paesi europei, dato il valore che si assegna alla protezione dei più deboli, dato che si è partiti da posizioni ben lontane dal liberismo, è importante che la pur necessaria socialità sia collocata là dove disturba meno il mercato.

Dietro gli attacchi di alcuni governi alla politica industriale della Commissione, si coglie infatti il proposito di un ritorno alla immunità degli aiuti di Stato alle proprie industrie. Ciò sarebbe in grave contrasto con il proposito espresso quattro anni fa, e riassunto nel termine «processo di Lisbona», di fare di un'Unione fondata sulla conoscenza l'area economica più competitiva del mondo. Mentre, come avrebbe detto Luigi Einaudi, occorre tenere ben distinte la finalità allocativa del mercato e la finalità redistributiva del sistema fiscale.

Sono recenti i fatti che potrebbero indurre a tornare al passato malgoverno. Ad esempio le sconfitte elettorali della sinistra in diversi paesi europei, a seguito fra l'altro di delusioni per privatizzazioni e liberalizzazioni costate posti di lavoro non altrimenti compensati. Ma anche dove hanno prevalso i partiti di destra, questi sono sembrati più interessati a recuperare potere a livello statale e spazi di tutela di interessi nazionali che non a rafforzare la concorrenza all'interno dell'Unione. Il tutto, fra l'altro, nel contesto di economie languenti, che spingono i governi a mettere in campo le tradizionali politiche di sostegno. Pendono oggi presso le autorità comunitarie, come ha appena ricordato il Commissario Bolkenstein, millecinquecento procedimenti contro i Governi nazionali per violazione delle norme sul mercato interno. L'ingresso di nuovi paesi senza alcuna tradizione liberale è destinato ad allargare il contenzioso.

Per evitare derive in senso antiliberali, spetterà alla nuova Costituzione rafforzare il principio secondo il quale la concorrenza apre il mercato alla libertà di tutti. Un mercato che si dimostri inclusivo, se non vuole per-

dere legittimazione e se vuole rendersi a tutti accettabile. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 21 marzo del resto ha ribadito l'impegno, assunto a Lisbona, di riforme strutturali che accentuino i tratti liberali dell'economia comunitaria.

La concorrenza vale non soltanto tra gli individui e le imprese ma anche tra gli Stati e le entità territoriali minori. Il che impone di rimuovere le condizioni che ancora la ostacolano. Nell'ultimo decennio l'economia globale e i paesi di transizione, ad esempio la Russia, hanno confermato che senza una solida impalcatura di leggi e poteri, che sono normalmente prerogativa degli Stati, gli spiriti animali del mercato possono produrre caos, sofferenza, povertà e non benessere. Sarà necessario, pertanto, sopprimere le distorsioni esistenti, soprattutto nel campo della fiscalità indiretta; eliminare gli ostacoli palesi ed occulti che ancora esistono in alcuni settori, come i servizi finanziari; migliorare la conoscenza del mercato da parte dei cittadini. Ad esempio conformazione del proprio territorio crea condizioni di svantaggio per un paese come l'Italia. Diviene allora essenziale portare avanti il programma comune sulle reti transeuropee, ad esempio in materia di valichi alpini, ad evitare al nostro paese di assumere una connotazione pressoché insulare nei traffici con il resto del continente.

La finanza virtuosa

La disciplina di bilancio ed il rigore delle finanze pubbliche costituiscono ulteriori elementi irrinunciabili di una costituzione liberale, nonostante essi, nelle circo-

stanze attuali, possano essere talvolta contestati ed anzi, impropriamente, resi corresponsabili del basso livello di crescita dell'economia comunitaria.

Disancorare il governo della moneta dallo Stato è un evento senza precedenti, reso ancora più significativo dal fatto di accadere in una situazione nella quale la moneta, per la prima volta nella storia umana, è puramente fiduciaria. L'avvento dell'euro costituisce un punto di arrivo dell'integrazione e della reciproca influenza tra economia, moneta e istituzioni. Proprio perché giunto nello stadio più avanzato della costruzione economica, l'ordinamento monetario si è fondato non sul modello di organizzazioni come il Fondo monetario bensì su quello interno degli Stati. Fondamentali restano le caratteristiche indicate da Mundell per il buon funzionamento di un'economia con moneta unica: flessibilità del sistema dei prezzi; mobilità dei fattori; meccanismo di compensazione e correzione degli squilibri regionali e settoriali.

Il Patto di stabilità resta lo strumento principale di sorveglianza della finanza virtuosa. Esso è oggi sottoposto a varie sollecitazioni per una sua rivisitazione, in ragione di eventi: interni all'Unione, quali il ristagno economico; esterni, come la guerra in Iraq. I paesi europei dell'area dell'euro debbono fare i conti con tassi di crescita largamente inferiori a quelli ipotizzati nell'autunno scorso e potranno veder riemergere lo spettro di manovre correttive. Ma l'Unione che impone ai propri membri la finanza virtuosa non è una entità antisociale bensì il più leale alleato delle generazioni future.

Occorre premettere che la costituzione economica contiene già elementi di flessibilità e di sussidiarietà. Il bilancio nazionale viene infatti assoggettato a vincoli europei che ne impediscono la deriva. Nello stesso tempo la struttura, le dimensioni, la composizione delle entrate e delle spese sono lasciate alla decisione degli Stati. Restano ancorate al terreno politico e sociale nel quale è giusto che esse maturino.

Il Patto di stabilità non è di per sé un vincolo rigido e può e deve essere interpretato flessibilmente, sulla scorta di un progetto di ampio respiro all'interno di ciascuno dei principali paesi. Una lettura più flessibile avrebbe quasi certamente effetti inflazionistici secondari mentre costituirebbe un forte segno congiunturale. È essenziale, tuttavia, che tale interpretazione sia collegiale e non nazionale, anche se commisurata alle diverse congiunture dei singoli paesi (inflazione, occupazione, ecc.).

Si può parlare di una Europa dei banchieri centrali perché in questo campo si sta ricostruendo più velocemente a livello comunitario la sovranità che è stata persa a livello nazionale. Ma chi ha a cuore le ragioni della democrazia dovrebbe tenere presente che senza l'Europa delle Banche centrali avremmo una Europa amorfa dei mercati finanziari, priva del contrappeso di un governo della moneta. Che sarà tecnocratico ma è pur sempre un governo e pur sempre fondato su una precisa cultura politica.

Il fatto di emettere una moneta che diventa riserva internazionale, di cui hanno bisogno i paesi, soprattutto quelli in via di sviluppo, per finanziare i loro squilibri esterni dei pagamenti, impone all'Unione nuove respon-

sabilità ed un ruolo più attivo a livello mondiale. Per questo una sola rappresentanza nelle istituzioni finanziarie internazionali conferirebbe all'Unione maggiore autorevolezza e questo si raccomanda alla nuova Costituzione.

Il governo dell'economia

Sarebbe limitativo identificare i risultati raggiunti dall'Unione europea in campo economico con quella efficienza allocativa che si può ottenere grazie alle quattro libertà del mercato unico. I Trattati concernono anche la redistribuzione e la stabilizzazione. D'altra parte il quadro macroeconomico di riferimento, caratterizzato da una elevata stabilità monetaria, con tassi di interesse bassi, inflazione sotto controllo, crea le condizioni di fondo per la crescita dell'economia reale. E tuttavia, nella congiuntura attuale, la risposta monetaria è stata talvolta considerata tardiva ed insufficiente. Quella di bilancio condizionata da polemiche estenuanti sul Patto di stabilità. Mentre avrebbe dovuto concentrarsi su progetti di spesa infrastrutturali e di supporto a politiche nazionali in materia di ricerca, riforma di sistemi previdenziali e sanitari.

Il coordinamento attuale passa attraverso due procedure, una che riguarda le politiche economiche, l'altra la sorveglianza sui bilanci per i disavanzi eccessivi.

Sempre più appare indispensabile un coordinamento maggiore delle politiche economiche, fiscali, di bilancio. I paesi a moneta unica probabilmente raggiungeranno un grado di affiatamento elevato che farà di essi un motore

capace di far funzionare a regime più alto l'intero meccanismo di coordinamento, al di là della moneta ed a beneficio di tutta l'Unione europea. Formalizzare l'Eurogruppo attraverso norme specifiche ed una presidenza pluriennale consentirebbe di adottare al suo interno gli indirizzi e le decisioni che specificamente competono ai paesi con la stessa moneta e che con l'allargamento saranno in minoranza.

I nodi di una Europa che ha voluto la moneta unica ma ha lasciato la politica economica e fiscale nelle mani degli Stati membri sono arrivati al pettine della Convenzione.

Un esempio è quello del coordinamento fiscale. La discussione sui sistemi fiscali in una comunità integrata ha una sua centralità finora negletta, rispetto all'attenzione dedicata al mercato ed alla moneta. Il coordinamento vuole aiutare gli Stati a fronteggiare la crescente minaccia di erosione delle basi fiscali nazionali. Non punta a combattere la concorrenza in sé ma piuttosto le sue forme dannose e sleali.

Se la redistribuzione e la protezione sociale non possono più avvenire attraverso i prezzi politici ma devono spettare al bilancio pubblico, cosa potranno fare gli Stati sempre più in concorrenza fiscale fra di loro? Venendo meno i costi di transazioni ed i rischi di cambio, i differenziali fiscali saranno sempre più fattori di allocazione delle risorse sia per quanto riguarda le imprese che i risparmiatori. Ne risulterà accentuato il ruolo della concorrenza fiscale e la necessità di un coordinamento per le politiche relative. Sarà pertanto necessario che la Costituzione introduca in questo settore maggiori compe-

tenze dell'Unione, da gestire in Consiglio con il voto a maggioranza, in luogo dell'attuale paralizzante unanimità.

Il coordinamento dell'economia avviene già in modi diversi. Per le politiche, la Commissione prepara sia il progetto degli indirizzi comuni sia quello delle specifiche raccomandazioni ai singoli Stati. Per i disavanzi eccessivi emana sia il primo avvertimento sia poi le raccomandazioni per l'adozione di misure concrete, sia infine le decisioni cogenti che possono seguire. Una innovazione potrebbe essere quella di consentire alla Commissione di inviare gli avvertimenti direttamente ai paesi membri, senza passare per il Consiglio. Un mutamento ancor più incisivo consisterebbe nel conferire alle iniziative rivolte al Consiglio, al di là dell'avvertimento iniziale, il carattere di proposte e non di raccomandazioni, il che consentirebbe a quest'ultimo di modificarle o di respingerle soltanto all'unanimità.

Con un maggior coordinamento delle politiche nazionali si potrebbero ridurre i tempi della ripresa, se esso si riferisse ai problemi del lavoro, delle pensioni e di altri aspetti strutturali miranti a rendere fluido, senza distruggerlo, il sistema europeo delle garanzie. Questo consentirebbe anche di sfruttare tutte le potenzialità del mercato interno, di cui la moneta rappresenta il complemento necessario. Il metodo dovrebbe essere quello di «imitare positivamente» e «coordinare gradualmente». Imitare le esperienze dimostrate utili, in questo o quel paese, per creare occupazione. Mettere in comune alcuni stru-

menti, in misura graduale e perciò tollerabile anche per le acute sensibilità nazionali di certi paesi.

L'Europa di domani ha bisogno di una «governance» economica razionale e coerente che deve essere saldamente ancorata alle scelte collettive della popolazione europea, secondo obiettivi strategici e qualificanti: il lavoro, la qualità dello sviluppo, le sfide dell'intelligenza. Per molti anni il progredire dell'Europa è stato favorito dal dispotismo illuminato e dalla democrazia limitata. Ma l'incompiutezza costituzionale non si giustifica più e spetta alla Convenzione porvi un termine.

**Lettera di trasmissione della risoluzione approvata
dal Senato il 2 luglio 2003 (*)**

Signor Presidente,

in data 1° e 2 luglio 2003, il Senato della Repubblica italiana ha discusso il progetto di Trattato costituzionale, approvando con una larghissima maggioranza (213 voti favorevoli su 226, con solo 2 voti contrari) la risoluzione qui allegata. Le chiediamo, quindi, di pubblicare il testo della risoluzione come contributo alla Convenzione.

Lamberto DINI

Filadelfio BASILE

*Rappresentanti titolare e supplente
del Senato della Repubblica*

(*) Risoluzione inviata dai senatori Dini e Basile al Presidente della Convenzione europea il 9 luglio 2003 (CONV 825/03).

Il Senato,

udite le comunicazioni rese dal rappresentante del Governo italiano nella Convenzione europea, onorevole Fini, dal vice presidente della Convenzione, senatore Amato e dai rappresentanti titolare e supplente del Senato nella medesima Convenzione, senatori Dini e Basile,

esprime apprezzamento per il lavoro svolto dal Rappresentante del Governo, dal Vice presidente della Convenzione e dai Rappresentanti del Senato nella Convenzione europea;

considera quella elaborata dalla Convenzione una buona base costituzionale,

impegna quindi il Governo, cui spetterà il compito di presiedere la prossima Conferenza intergovernativa:

a difendere e a sviluppare i risultati raggiunti dalla Convenzione;

a considerare la Conferenza intergovernativa la prosecuzione dei lavori della Convenzione, il cui spirito costituente non dovrà essere disperso;

a portare avanti, riaffermando il ruolo di paese federatore storicamente svolto dall'Italia, soluzioni che garantiscano l'efficienza del processo decisionale in una Unione ampliata, con particolare riguardo alla politica estera, così da permettere all'Europa di parlare con un'unica ed autorevole voce sulla scena internazionale.

Interventi

Sessione del 21-22 marzo 2002

Che cosa vi attendete dall'Unione europea?

Signor Presidente, questa Convenzione è uno strumento unico, forse irripetibile, per riflettere sul futuro del nostro Continente. Essa è un progetto democratico che comprende la valorizzazione parlamentare dell'Unione, garante della legittimità dell'Unione in quanto associazione di popoli, di cittadini e non solo di Stati.

Le questioni centrali che la Convenzione deve affrontare riguardano due ordini di quesiti:

quali siano le missioni, le competenze, che l'Europa può portare a buon fine più utilmente dei singoli Stati;

quali siano gli strumenti di cui l'Unione va dotata perché possa assolvere efficacemente i compiti che le affideremo.

Circa il primo punto: l'Europa deve innanzitutto essere consapevole della sua anima, del patrimonio ideale, spirituale, sociale, politico e storico cui si richiamano i principi e i valori contenuti nella Carta europea dei diritti fondamentali. L'Europa deve poi dare, rispetto agli Stati, un «valore aggiunto» in termini di benessere, di libertà, di giustizia e di sicurezza. L'Europa, infine, deve poter parlare forte al mondo nella consapevolezza che le sue grandi dimensioni economiche rappresentano un presup-

posto necessario ma non sufficiente perché diventi anche un attore politico globale.

Il giudizio sulle missioni che l'Europa sarà chiamata a svolgere passa attraverso l'individuazione delle competenze dell'Unione (esclusive e condivise) e di quelle degli Stati membri, operata ricorrendo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Sarà importante evitare indicazioni troppo ampie (ad esempio valori invece che diritti), rivedere meccanismi (art. 308) che comportino trasferimenti surrettizi, arricchire le norme sulla sussidiarietà.

I Trattati istitutivi si sono limitati a menzionare la sussidiarietà senza poi prevedere strumenti: non individuano chi è legittimato a denunciare la violazione di detto principio, né identificano l'autorità competente a giudicare della violazione stessa. Questa lacuna deve essere colmata.

Passando al secondo quesito, quello relativo agli strumenti necessari a fare sì che le Istituzioni europee diventino più efficienti v'è innanzitutto il problema della personalità giuridica dell'Unione europea. Esso è strettamente legato alla volontà degli Stati membri di superare l'architettura di Maastricht basata sui tre pilastri passando da una visione intergovernativa, retta dal principio dell'unanimità, a una visione comunitaria.

L'Italia ha sempre sostenuto che l'obiettivo di una maggiore integrazione o identità a livello europeo è raggiungibile riducendo progressivamente il campo delle materie per le quali è richiesta l'unanimità degli Stati membri. Oggi, nella prospettiva dell'Europa allargata, tenendo conto della natura degli interessi da tutelare e

da difendere in comune, il ricorso al voto a maggioranza si presenta come l'unico strumento idoneo a evitare la paralisi dell'attività comunitaria nel rispetto del principio della solidarietà.

Il voto a maggioranza va esteso a materie che rientrano nel primo pilastro, con particolare riferimento alle politiche sociale e fiscale; ma anche a settori quali la politica estera, la sicurezza, la difesa, gli affari interni e giudiziari.

Sappiamo che l'estensione del voto a maggioranza nelle decisioni del Consiglio comporta in parallelo l'estensione della codecisione con il Parlamento europeo.

Una più accentuata partecipazione del Parlamento europeo alla formazione delle leggi, quale conseguenza del rafforzamento del controllo democratico, comporta altresì la necessità di individuare con precisione la materia da sottoporre al processo legislativo.

Potrebbe essere utile al riguardo riprendere l'idea, avanzata dalla delegazione italiana a Maastricht, di introdurre la nozione della gerarchia delle norme, distinguendo la funzione costituzionale da quelle legislativa e regolamentare dei relativi atti. Inoltre, ragioni sia pratiche sia di buon senso dovrebbero indurci a indirizzare l'attività legislativa dell'Unione verso forme che recuperino per le Direttive comunitarie il loro carattere di strumento che si limiti a fissare obiettivi.

Più Europa significa meno governo perché fin dall'inizio della sua costruzione l'Europa ha quasi sempre significato meno barriere, meno dazi, meno restrizioni, meno divieti, meno monopoli pubblici e privati. Come ebbe a dire Alcide De Gasperi, per costruire l'Europa «bisogna

sopra tutto togliere». Ma per togliere ci vuole più, non meno potere europeo. A questo obiettivo crediamo fermamente, convinti come siamo che i nostri lavori saranno coronati da successo soltanto se sfoceranno nell'elaborazione di un nuovo Atto Fondatore dell'Europa.

Sessione del 15-16 aprile 2002

I compiti dell'Unione europea

Signor Presidente, è giusto definire gli obiettivi condivisi, prima ancora di stabilire in che modo essi possano essere realizzati.

Premessa di ogni riflessione è la definizione della logica che deve ispirare il «federalismo comunitario», del criterio di fondo che deve presiedere alla ripartizione rispettiva dei compiti a livello dell'Unione e degli Stati membri.

Il punto di partenza non può che essere quello del «minimo Stato», dello Stato minimo che l'Unione ha già in sé tra i principi fondamentali, riassunto nel concetto della sussidiarietà. La sussidiarietà è lo strumento di base per coniugare uniformità e diversità. Già John F. Kennedy diceva che l'Europa sarebbe stata «forte per la sua unità e libera per la sua diversità». Nell'Unione esistono forze che spingono verso l'uniformità ed altre verso la diversità. Così la tutela dei diritti fondamentali impone una disciplina unica in tutto il territorio. La concorrenza, non soltanto tra imprese ma anche tra Stati e regioni, sconsiglia invece l'uniformità, ad esempio, in materia fiscale.

Ciò che rientra più opportunamente nella sfera dell'Unione è innanzitutto un giudizio prevalentemente politico, variabile a seconda del momento storico. Basti pensare all'ambiente negli anni Cinquanta, prerogativa degli

Stati, oppure all'immigrazione, che ancora nel Trattato di Maastricht aveva trovato a fatica un posto peraltro marginale. Se si volesse riassumere in una formula il rapporto tra uniformità e diversità si potrebbe auspicare «tanta uniformità quanta necessaria; tanta diversità quanta possibile».

Ci sono state obiezioni, quasi una sollevazione degli Stati, ma anche dei poteri locali, contro un'eccessiva ingerenza dell'Unione. È da queste obiezioni, delle quali si sono fatti portatori in modo particolare i Länder tedeschi, che occorre partire, se si vuole realizzare una costruzione politicamente logica e socialmente trasparente. I punti possono essere così riassunti:

a) Il nucleo delle competenze dell'Unione è riassunto nell'art. 3 del Trattato il quale nel far riferimento ai vari settori (dai trasporti all'ambiente) indica diversi gradi di intensità nell'azione comune: si parla di «politiche comuni»; «politiche»; «misure»; «promozione»; «incentivazione»; «contributo».

Questa elencazione andrebbe sostituita con una costruzione più razionale che distingua, come del resto nella nota distribuita dalla Presidenza della Convenzione, tra competenze esclusive dell'Unione, in misura molto limitata (ad esempio la politica commerciale comune); competenze concorrenti, le più numerose materie nelle quali convergono paritariamente sia l'azione dell'Unione che degli Stati; competenze complementari nelle quali l'Unione ha una funzione marginale, ad esempio nella cultura o nella sicurezza sociale.

b) L'art. 308, che consente all'Unione di avocare a sé poteri specifici se necessari al raggiungimento di obiettivi determinati, quando i Trattati non prevedano strumenti adeguati, ha consentito notevoli passi avanti, ma proprio su di esso si appuntano le maggiori obiezioni, ad esempio dei Länder tedeschi. In ragione della flessibilità del sistema si potrebbe immaginare una formula sostitutiva che consenta ai governi, senza rivedere i Trattati, magari decidendo all'unanimità, di aggiungere o di sottrarre competenze tra quelle conferite all'Unione, ricollocandole, eventualmente, all'interno della tripartizione sopra indicata, e previo parere conforme del Parlamento europeo ed il giudizio dei Parlamenti nazionali.

c) Alla radice della ripartizione delle competenze c'è la consapevolezza di una duplice carenza che deve essere colmata:

da un lato l'inefficienza dell'azione comunitaria in settori nei quali pur è evidente l'inadeguatezza dei singoli Stati, ad esempio la politica estera e di difesa;

dall'altro l'eccesso di regolamentazione, l'intrusione indebita in settori nei quali meglio agirebbero gli Stati.

Nel primo caso occorre rispondere avvicinando la gestione delle materie comuni al modello federale, come ha ricordato anche il rappresentante del governo italiano On. Fini. Ciò comporta decisioni a maggioranza in Consiglio; un ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia nonché, secondo coerenza, l'abolizione dell'attuale struttura per pilastri.

Alla seconda carenza si risponde restituendo trasparenza, razionalità, responsabilità al processo legislativo comunitario. Per questo la Convenzione dovrà trasferire tutti gli elementi di natura costituzionale in un documento nuovo, abbia o meno esso il nome di Costituzione, selezionando e separando gli aspetti di natura amministrativa e legislativa, fissando così una chiara gerarchia delle norme.

d) Una volta stabilita con chiarezza la tripartizione delle materie e la diversa natura dell'intervento dell'Unione che ciò comporta si pone il problema dell'istanza che debba vegliare sul rispetto di regole e principi, correggere abusi di potere o carenze. Esistono già mezzi e momenti di verifica. Sarà necessario coinvolgere anche gli Stati membri ma assicurare una uniformità di giudizio. La pronuncia finale dovrà sempre spettare alla Corte di giustizia.

Sessione del 23-24 maggio 2002

Come l'Unione europea espleta i suoi compiti: efficienza e legittimità

Signor Presidente, per razionalizzare gli strumenti giuridici di cui dispone l'Unione è preferibile racchiudere i poteri di indirizzo e di esecuzione entro un sistema normativo semplificato e riconducibile alla logica delle legislazioni nazionali (che l'Italia ha raccomandato ad ogni revisione dei Trattati, da Maastricht a Nizza) in funzione della natura dell'atto.

Questa tipologia o gerarchia degli atti dovrebbe basarsi su tre categorie fondamentali: norme costituzionali; atti legislativi; regolamenti di esecuzione. Una tale sistemazione corrisponderebbe all'esigenza di trasparenza e di leggibilità degli atti comunitari. Al legislatore spetterà poi decidere, di volta in volta, a quale di questi strumenti attingere.

Circa l'esercizio del potere legislativo dell'Unione, la soluzione più razionale da perseguire consiste nell'abolizione della struttura per pilastri e nel fare della maggioranza qualificata in Consiglio la regola, corredata dalla codecisione del Parlamento europeo in tutte le materie, incluse quelle di bilancio, mentre andrebbero abolite forme ormai superate come la cooperazione.

Occorrerebbe dunque passare a maggioranza qualificata tutti gli atti che non siano di natura costituzionale,

per i quali si dovrebbe invece mantenere l'unanimità (ad es. modifica dei Trattati; adesione di nuovi membri).

L'attività esecutiva dovrebbe essere riservata alla Commissione e agli Stati membri, limitando la legislazione alle regole fondamentali e lasciando le questioni più tecniche alle norme di esecuzione. Per queste ultime si potrebbe prevedere un meccanismo di delega a favore della Commissione, corredato da un potere di avocazione del Consiglio che consenta un sufficiente controllo.

Quanto agli strumenti di politica estera (art. 12) le strategie comuni erano state adottate per consentire, all'interno di esse, decisioni a maggioranza in Consiglio. In realtà si sono rivelate di scarso valore pratico, perché troppo generiche per offrire una guida all'attività concreta dell'Unione in campo internazionale. Ad esempio, allorché nella politica medio-orientale si è trattato di decidere a maggioranza all'interno di una strategia comune, è stata invocata una eccezione e quindi si è continuato a procedere all'unanimità. Eppure sarebbe stato molto utile, anche nella vicenda dei palestinesi inviati a Cipro, poter decidere a maggioranza.

Gli strumenti essenziali della politica estera restano comunque le *azioni comuni* e le *posizioni comuni*, poiché il coordinamento tra gli Stati membri, che figura anch'esso nell'art. 12, ha carattere residuale. Tuttavia, per rendere più efficaci questi strumenti, sarebbero essenziali due innovazioni: per le azioni comuni poter decidere a maggioranza, salvo le ipotesi di impiego di strumenti militari; per le posizioni comuni potersi avvalere di una voce sola nelle grandi istituzioni internazionali,

da quelle economiche e finanziarie al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Anche per gli strumenti previsti per le materie del terzo pilastro di cui all'art. 34, che sono il risultato di un compromesso, la soluzione migliore rimane l'abolizione della struttura per pilastri, riconducendo le decisioni quadro alla figura più generale della direttiva, da adottare con voto a maggioranza, e introducendo per esse, come per le decisioni, il principio della efficacia diretta. Altrimenti sarà impossibile realizzare, in una Europa più larga, uno spazio di giustizia e di libertà su scala continentale.

Il meccanismo chiave per accelerare le procedure e migliorare la qualità della legislazione resta pur sempre l'estensione del voto a maggioranza in Consiglio.

La maggioranza, sostituendosi all'unanimità, evita di dover ricorrere a compromessi tra gli Stati troppo faticosi e raggiunti per lo più a spese della chiarezza. Oggi la qualità della legislazione risente infatti di compromessi tra diversi governi con diverse priorità. Essa non potrà non soffrire l'ulteriore allargamento dell'Unione e l'ancor maggiore disomogeneità dei suoi membri.

Sessione del 6-7 giugno 2002***Il ruolo dei Parlamenti nazionali
nell'architettura europea***

Signor Presidente, l'esigenza di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali è stata affrontata in ognuna delle Conferenze intergovernative seguite al Trattato di Maastricht.

La partecipazione dei Parlamenti nazionali è apparsa insufficiente innanzitutto a causa di uno squilibrio istituzionale: la crescita delle competenze dell'Unione non accompagnata da una parallela espansione dei poteri del Parlamento europeo. A questo inconveniente si pone rimedio innanzitutto colmando le lacune circa i poteri dell'Assemblea di Strasburgo, ad esempio in materia di bilancio. Ma anche abolendo la struttura per pilastri, soprattutto il terzo pilastro.

La partecipazione dei Parlamenti nazionali può essere promossa peraltro in fasi diverse dell'iter normativo: informazione preventiva; controllo dell'azione dei governi nazionali; partecipazione alla procedura legislativa; sindacato giurisdizionale.

Lo stadio dell'informazione comporta soprattutto obblighi per la Commissione. Qui c'è poco da migliorare, se non nella prassi già vigente.

Il controllo dei Parlamenti nazionali sull'attività dei rispettivi governi avviene secondo meccanismi diversi, che sarebbe erroneo voler unificare. Qui vale il classico

principio della sussidiarietà e della varietà degli ordinamenti costituzionali.

Il punto più delicato riguarda la partecipazione al procedimento legislativo vero e proprio. In ogni revisione dei Trattati, a partire da quello di Maastricht, si è sempre discusso se non convenisse istituire una «terza Camera». La soluzione è sempre stata respinta, e giustamente, perché renderebbe ancora più macchinoso un processo legislativo che è già troppo complesso.

Altrettanto negativamente si dovrebbe rispondere all'ipotesi di riproposizione di un Parlamento europeo integrato da presenze nazionali che non aggiungerebbe chiarezza alle istituzioni.

In materia di legislazione ordinaria, la partecipazione dei Parlamenti nazionali potrebbe avvalersi di un ruolo rafforzato della Conferenza delle Commissioni Affari Europei (COSAC), che potrebbe riunirsi più spesso, avere un Segretariato leggero e fornire, ad esempio, dei pareri non vincolanti prima dell'avvio della procedura legislativa, soprattutto sul rispetto del principio della sussidiarietà.

Quanto al controllo giurisdizionale, sarebbe troppo dilatoria una procedura che consentisse di adire la Corte di giustizia per chiedere un giudizio preventivo sulla osservanza del criterio della sussidiarietà. Si potrebbe invece ipotizzare di concedere anche ai Parlamenti nazionali, singolarmente o congiuntamente, di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo per chiedere della conformità al criterio suddetto di un atto già perfezionato.

Sessione dell'11-12 luglio 2002

*Sulla politica estera e di sicurezza
dell'Unione europea*

Signor Presidente, nella sua eloquente allocuzione alla seduta inaugurale della Convenzione Lei non mancò di sottolineare che nel mondo attuale si sente l'assenza di un'Europa forte, unita e pacifica e che «ognuno si sentirebbe meglio nel nostro pianeta se potesse ascoltare la voce forte dell'Europa». Lei auspicava per l'Europa un nuovo ruolo nel mondo, nel quale essa sia rispettata e ascoltata, non soltanto come la potenza economica che già è, ma come una potenza politica che parli da pari a pari con le più grandi potenze del pianeta.

Credo che questi sentimenti e questi obiettivi siano largamente condivisi da tutti noi qui presenti e più in generale dai cittadini europei.

In un contributo che ho reso oggi disponibile ai membri della Convenzione ho illustrato le ragioni storiche e politiche che impongono di dotare l'Unione europea degli strumenti necessari a condurre una credibile politica estera, di sicurezza e difesa.

È nostro compito identificare i punti sui quali l'Unione deve innovare rispetto ai Trattati esistenti.

Innanzitutto anche nella politica estera, con l'eccezione delle questioni puramente militari o attinenti alla difesa, va introdotto il criterio delle decisioni a maggioranza in Consiglio. Decisioni sostanzialmente marginali

si trascinano talvolta da un Consiglio all'altro per mancanza di consenso. La minaccia del voto renderebbe più facile raggiungere l'unanimità piuttosto che isolare i più riluttanti, come insegna l'esperienza dell'Unione.

Chiarezza ed autorevolezza potranno aumentare riducendo, come da Lei auspicato, Signor Presidente, il numero delle voci incaricate di far sentire le posizioni dell'Unione. L'ipotesi di fondere in una stessa persona, anche se con ruoli e mandati diversi, l'attuale Alto Rappresentante e il Commissario (ed eventuale Vice Presidente della Commissione) responsabile per le relazioni esterne potrebbe contribuirvi. Non si tratterebbe di comunitarizzare la politica estera, un passo per ora troppo audace, bensì di riunire nella stessa persona due mandati distinti, l'uno proveniente dalla Commissione; l'altro dal Consiglio, per quanto riguarda le materie di competenza di quest'ultimo.

Il conferimento all'Unione della personalità giuridica consentirebbe ad essa, in quanto tale, di concludere Trattati ed accordi internazionali e permetterebbe in futuro all'Unione di parlare con una sola voce nelle grandi sedi multilaterali.

È necessario poi introdurre anche nella difesa il concetto, purtroppo restato fuori a Nizza, delle cooperazioni rafforzate. Saranno così consentite coalizioni variabili all'interno dell'Unione ma su mandato di questa, per concorrere ad operazioni internazionali secondo la volontà e la capacità dei singoli membri.

Si renderebbe inoltre possibile inserire nei Trattati, più avanti, l'impegno alla difesa reciproca, oggi contenuto nelle residue formule del Trattato dell'Unione dell'Eu-

ropa Occidentale, che potrebbe così essere abolito per intero. Si porrebbero, infine, le premesse per una collaborazione nell'industria degli armamenti limitata ai paesi realmente in grado di parteciparvi.

Sessione del 12-13 settembre 2002***Le procedure legislative e di bilancio***

Signor Presidente, le ragioni che spingono verso una semplificazione e una razionalizzazione delle procedure legislative esistenti sono state indicate con chiarezza da Lei e dal Vicepresidente Amato e ora anche dai membri della Convenzione.

Un percorso di semplificazione e razionalizzazione potrebbe essere il seguente: in primo luogo va abolita la procedura di cooperazione, ormai del tutto superata dal modello della codecisione e non più conforme al ruolo paritario in sede legislativa di Consiglio e Parlamento. Essa, infine, si applica comunque a pochissimi casi concernenti essenzialmente l'Unione economica e monetaria. In secondo luogo, la codecisione, che comporta una parità piena tra Consiglio e Parlamento come componenti di un sistema bicamerale, deve restare l'unica procedura legislativa. Al riguardo, andrebbe introdotto il concetto di atto legislativo, con i suoi caratteri propri che, secondo l'esperienza nazionale, sono l'astrattezza e la generalità. Il ricorso al concetto di legge consentirebbe di distinguere gli atti normativi dai provvedimenti di mera amministrazione, spettanti invece alla Commissione, e ridurrebbe l'eccesso di normativa proveniente da Bruxelles.

Occorrerebbe generalizzare il criterio della maggioranza qualificata in Consiglio. Questo principio do-

rebbe avere un carattere costituzionale, suscettibile di applicarsi anche a futuri nuovi compiti del Consiglio, con le eccezioni della maggioranza semplice, essenzialmente per questioni procedurali, e dell'unanimità, quest'ultima in soli pochi casi aventi natura costituzionale, ad esempio nel caso delle riforme dei trattati, l'ingresso di nuovi membri, le risorse proprie. L'elenco delle materie in cui vale ancora la regola dell'unanimità è desolatamente lungo e costituisce il principale elemento paralizzante di un'Unione che si avvia a raddoppiare il numero dei propri membri. Da rifiutare l'ipotesi, per materie particolarmente sensibili, dell'introduzione di una terza categoria fra l'unanimità e l'attuale maggioranza qualificata, che renderebbe meno comprensibile un meccanismo già complicato.

Va poi semplificato lo stesso modello di maggioranza qualificata in Consiglio, tornando, dopo Nizza, a un sistema più semplice, che è quello già da tempo proposto dalla Commissione e ora, fra gli altri, da Andrew Duff: il sistema potrebbe, appunto, essere quello della maggioranza degli Stati e della popolazione. Si darebbe seguito in questo modo alla doppia legittimazione dell'Unione basata sui popoli e sugli Stati.

Anche la procedura di bilancio dovrebbe essere ricondotta in ambito parlamentare attraverso l'applicazione ad esse del modello della codecisione, con l'abolizione quindi della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, che sottrae indebitamente poteri che spetterebbero al Parlamento ed è inoltre fonte di ricorrenti incertezze interpretative.

Signor Presidente, io ho elaborato queste idee e queste proposte in un contributo che ho reso disponibile ai membri della Convenzione (CONV 245/02).

Sessione del 28-29 ottobre 2002

Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Signor Presidente, mi pare che ci sia un ampio consenso sull'importanza di accrescere il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo dell'Unione europea. I primi a riconoscere questa importanza sono stati i nostri Capi di governo, che hanno incluso in questa Convenzione i membri dei Parlamenti nazionali, che sono in grande numero; quindi, per la prima volta, i Parlamenti nazionali partecipano alla definizione delle regole, nella fase ascendente, la primaria, e questo credo sia un aspetto che deve essere sottolineato, cosa che non è stata fatta finora.

Il rapporto presentato dal gruppo di lavoro contiene numerosi, utilissimi suggerimenti, su cosa fare, come agire concretamente. Sul primo punto – il primo capitolo riguarda il *national scrutiny* – mi pare che il suggerimento più importante che emerge è di chiedere che il Consiglio, in sede legislativa, tenga sedute pubbliche. Questo io credo che sia un suggerimento di estrema importanza. E poi – e questa è la risposta a John Bruton – se sono pubbliche, i *proceedings* del Consiglio siano inviati anche ai Parlamenti nazionali direttamente entro dieci giorni. Questo è scritto alla pagina 3 del rapporto, quindi mi pare che il gruppo ha già *endorsed*, diciamo così, questa richiesta.

Alcuni commenti ora sulla questione della sussidiarietà: il gruppo di lavoro approva quanto stabilito dal gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, ma alla pagina 11 indica che ci sono tre questioni che dovrebbero essere ulteriormente considerate: la prima è il legame fra sussidiarietà e proporzionalità. Signor Presidente, altri hanno parlato della proporzionalità, e io credo che sia un errore chiedere ai Parlamenti nazionali un coinvolgimento su questo punto, perché i Parlamenti nazionali intervengono nel momento in cui si parla della legittimità della proposta legislativa. Quando si passa, invece, alla proporzionalità, cioè a dire all'intensità, questo è un compito che è già nel merito della proposta e che dev'essere lasciato ad altri organi. Quali organi? Naturalmente chiedendo ai Ministri che siedono nei Consigli di render conto della loro *performance*, della loro attività nei riguardi del principio di proporzionalità.

Secondo punto che è rimasto in sospeso: la possibilità per i Parlamenti nazionali di intervenire, non soltanto all'inizio ma anche successivamente se le proposte sono cambiate considerevolmente. Di nuovo, io non vedo come i Parlamenti nazionali possano essere coinvolti nelle fasi successive a quelle iniziali. I Parlamenti nazionali dovrebbero sollecitare i governi, e quindi i membri dei Consigli, a vegliare affinché questo avvenga se ci sono modifiche.

Terzo punto che rimane aperto: se permettere a tutti i Parlamenti nazionali, e non soltanto a quei parlamenti che hanno sollevato domande sulla sussidiarietà, di poter fare appello alla Corte di giustizia. Questa è una cosa sulla quale dobbiamo ritornare.

Brevemente, signor Presidente, sulla COSAC: il rapporto suggerisce una riforma – rendere più efficiente la COSAC – ma non dice come. Io credo, sulla base dell'esperienza – per lo meno mi si dice – che alla COSAC sia mancata una certa organizzazione, quindi, com'è stato detto ora, credo che potrebbe diventare più efficiente se le si dà un piccolo Segretariato per istruire le cose che devono essere dette.

Infine, Signor Presidente, due parole sul Congresso, che sarebbe un organo consultivo. Ebbene, su questo punto dobbiamo tornare; Presidente, non è il momento di prendere decisioni ora su questa questione. Certamente non vedo come un organo consultivo potrebbe esercitare anch'esso un controllo sulla sussidiarietà. Non esiste, perché non avrebbe potere, evidentemente, di intervento e pertanto di controllo; la sussidiarietà lasciamola fuori. Il Congresso, evidentemente, può esercitare funzioni in particolare quando si tratta della nomina delle più alte funzioni, istituzioni, posizioni istituzionali dell'Unione europea.

Sessione del 7-8 novembre 2002

*Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro
sulla governance economica*

Il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri è insufficiente.

Se vogliamo rafforzarlo, identificare e affrontare insieme gli ostacoli che frenano la crescita del reddito e dell'occupazione in Europa, credo sia importante dare alla Commissione il diritto di proposta piuttosto che solo quello di fare raccomandazioni.

Questo è il punto centrale su cui operare nel coordinamento, come del resto hanno sottolineato diversi membri della Convenzione che mi hanno preceduto (Moscovici, Barnier/Vitorino, Borrel, Haenel, Spini, De Vries e anche Fini), che come me non ritengono che si debbano lasciare le cose immutate.

Senza un passo in questa direzione la Strategia di Lisbona e le raccomandazioni del Consiglio europeo di Barcellona rischiano di restare lettera morta e la crescita dell'economia europea di continuare a essere condizionata dai vincoli e dalle rigidità presenti nelle economie dei Paesi membri, che singolarmente hanno maggiori difficoltà a rimuoverle.

L'Europa è debole per esempio nel settore delle risorse che i Paesi membri dedicano alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, agli incentivi anche fiscali necessari per promuoverla. Un maggiore coordinamento anche in

questo campo è pertanto necessario a livello europeo, nell'ambito delle competenze concorrenti.

La Convenzione – e quindi il Trattato costituzionale – non credo si debba occupare del patto di stabilità e di crescita, che come detto giustamente nel rapporto è uno strumento politico per l'applicazione della procedura dei disavanzi eccessivi (art. 104).

Lo stesso si applica ai principi che regolano la politica monetaria che non dovrebbero essere cambiati dal Trattato. Sarà, eventualmente, l'Eurogruppo (se lo ritiene opportuno) a prendere misure che rendano più trasparente la politica monetaria della BCE, i criteri di nomina dei membri del Consiglio della Banca, la pubblicazione delle minute delle riunioni del Consiglio, ecc.

Circa l'armonizzazione della tassazione, sappiamo che livelli di tassazione elevati possono ritardare la crescita delle nostre economie, mentre divergenti livelli di tassazione influenzano la competitività dei singoli paesi per le distorsioni nei flussi commerciali e di investimento che essi provocano. Pertanto estendere la procedura di decisioni a maggioranza in Consiglio, specie su aspetti riguardanti la tassazione indiretta, sarebbe opportuno.

Circa l'Eurogruppo, che è oggi un gruppo informale di discussione, il suo funzionamento non ha turbato la politica finanziaria dell'Unione, ma al di là delle procedure esistenti una sua formalizzazione appare necessaria nell'Europa allargata.

Signor Presidente, avendo il gruppo di lavoro presentato proposte contrastanti in questi vari settori, ritengo che dopo aver ascoltato la Convenzione, spetti al Praesidium di guidarla presentando esso stesso alcune proposte in merito.

Sessione del 7-8 novembre 2002

*Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro
sulle competenze complementari*

Ringrazio il Presidente Cristofersen e il suo gruppo per il Rapporto davanti a noi.

Siamo certamente favorevoli all'individuazione, accanto alle competenze esclusive dell'Unione e delle competenze condivise della categoria delle competenze complementari (definite impropriamente nel Rapporto «supporting measures») nelle quali sono gli Stati membri a legiferare. L'Unione in tali aree tematiche non ha quindi *stricto sensu* competenza, ma, come detto correttamente nel rapporto del Gruppo di lavoro, l'Unione interviene con misure di sostegno principalmente (con raccomandazioni, risoluzioni e linee guida, ecc.) per assistere e completare le politiche nazionali, laddove questo sia nell'interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri. Tali misure di sostegno possono anche avere rilevante valenza sostanziale e simbolica (si pensi al programma Erasmus che svolge un ruolo fondamentale per l'approfondimento ed il confronto culturale dei nostri studenti).

È chiaro che le competenze non allocate restano agli Stati membri e che l'Unione debba rispettare la loro competenza primaria e la loro identità nazionale.

Abbiamo riserve, perplessità, relativamente alla lista delle competenze complementari, che non dovrebbero

essere definite «supporting measures» poiché non si tratta di misure ma di sfere di azione. Nessun dubbio che l'istruzione, la cultura, l'occupazione, la sanità, l'industria debbano esservi comprese. Ma come indicato nel progetto di Trattato costituzionale, la ricerca e le reti transeuropee dovrebbero far parte delle competenze concorrenti perché la ricerca e le reti hanno una dimensione europea, è l'Unione che già oggi agisce, d'intesa con gli Stati membri stabilendo programmi quadro, finanziamenti e procedure e anche definendo priorità, sinergie e contributi finanziari per raggiungere obiettivi che i singoli paesi da soli non potrebbero conseguire.

La parte del rapporto relativa all'art. 308 non è convincente e non sembra che rispecchi gli orientamenti emersi in plenaria. Il sistema proposto limita l'applicazione dell'articolo, conformemente a quanto previsto oggi dal Trattato – ma diversamente dalla sua concreta applicazione pratica – al mercato interno e prevede un doppio meccanismo: unanimità per adottare una misura, maggioranza qualificata per abrogarla. Invece di introdurre procedure così atipiche e macchinose, occorrerebbe migliorare le procedure per il funzionamento dell'art. 308, tramite un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e una più qualificata partecipazione del Parlamento europeo, al di là della mera consultazione.

Sessione del 5-6 dicembre 2002

*Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro
sulla semplificazione delle procedure*

Voglio ringraziare anch'io il Presidente Amato e i membri del gruppo di lavoro, tra i quali il mio collega senatore Basile, per essere riusciti ad esaminare in profondità un tema così complesso dal punto di vista tecnico e delicato sotto il profilo politico. Ringrazio il Presidente Amato anche per la sua illustrazione del Rapporto del Gruppo, con la quale ha spiegato la filosofia alla base delle proposte contenute nel Rapporto.

Il Rapporto contiene proposte che vanno nel senso, da tutti auspicato, di una semplificazione degli strumenti e delle procedure, ciò innanzitutto per quanto riguarda la terminologia da usare per identificare gli atti normativi dell'Unione. Una terminologia che deve essere semplice, simile a quella utilizzata nei nostri ordinamenti nazionali. È giusto dunque, come il Gruppo propone, utilizzare i termini «legge dell'Unione» e «legge-quadro dell'Unione» al posto dei termini «regolamento» e «direttiva».

Un altro risultato importante, coerente con la posizione che l'Italia ha sempre sostenuto sin da Maastricht, è quello dell'introduzione del principio di gerarchia delle norme. Alla chiara distinzione tra atti legislativi ed esecutivi il Rapporto del Gruppo aggiunge lo strumento dell'«atto delegato». Si tratta di un'innovazione che permet-

terà di sgravare il legislatore europeo dalla necessità di legiferare in materie tecniche e di dettaglio che potranno essere, per l'appunto, delegate alla Commissione, chiarendo principi e criteri direttivi nonché il termine per l'attuazione della delega medesima, secondo quanto avviene nelle esperienze costituzionali di alcuni Stati membri, compresa l'Italia.

Ma il risultato politicamente più significativo, da tempo auspicato dall'Italia e che mi sento quindi di condividere pienamente, è quello della fissazione come regola generale nel procedimento legislativo della codecisione alla quale non si dovrebbero prevedere eccezioni non specificate. Per esempio, dobbiamo riflettere se l'esclusione dalla regola di materie dette «particolarmente sensibili sotto il profilo politico per gli Stati membri» non sia troppo vasta e non rischi di svuotare la regola generale. Anche in Europa, come avviene in molti dei nostri Stati, le leggi devono essere approvate dalle due Camere (in questo caso il Parlamento europeo e il Consiglio) su un piede di perfetta parità.

Anche con riferimento alla procedura di bilancio, mi sembra che il Gruppo abbia raggiunto un consenso capace di mantenere un equilibrio adeguato tra il Parlamento europeo e il Consiglio, cambiando le regole esistenti e stabilendo il principio dell'unità del bilancio. Ricco di spunti mi sembra essere il dibattito che si è avuto nel Gruppo sul problema delle entrate, dei criteri di bilancio e sulla riforma del sistema delle risorse proprie dell'Unione. Questa è materia sulla quale la Convenzione dovrà proporre soluzioni avanzate.

Sessione del 20 dicembre 2002

*Sulla relazione finale
dei Gruppi di lavoro azione esterna e difesa*

Ho fatto parte del gruppo sulle Relazioni Esterne dell'Unione e condivido pienamente le raccomandazioni del Rapporto presentato dal Presidente Jean Luc Dehaene che vanno nella direzione di ridurre il numero delle voci che parlano per l'Europa e che mi auguro che la Convenzione vorrà appoggiare (*endorse*) nella loro interezza senza nulla detrarre ma magari aggiungere proposte più ambiziose.

La nostra scelta di dare all'Europa una Costituzione pone la ineludibile necessità di costruire una difesa comune che rifletta la solidarietà di valori e di interessi che ci unisce. Oggi, come 50 anni fa, l'Europa politica e quella della difesa sono un binomio inscindibile.

Molte delle proposte contenute nell'ottimo rapporto presentato da Michel Barnier coincidono con quelle presentate da tempo dall'Italia, da ultimo a Nizza e che io stesso ho ribadito in un contributo presentato a settembre alla Convenzione.

Innanzitutto il principio di solidarietà, che si deve tradurre nell'impegno all'assistenza reciproca in caso di aggressione. Un impegno, come ha ricordato Vitorino, oggi previsto nel Trattato dall'UEO, ma che va inserito anche a mio avviso nel nuovo Trattato costituzionale, seppur

utilizzando, come proposto nel rapporto, lo strumento della cooperazione rafforzata.

Bisogna quindi permettere ai paesi che lo vogliano di utilizzare anche per la difesa questo strumento da adottare con un voto a maggioranza qualificata, fissando una soglia minore di partecipazione per creare forze multinazionali di intervento.

Per lanciare operazioni militari dovrebbe continuare a valere la regola dell'unanimità applicando tuttavia la regola dell'astensione costruttiva.

Ma forse su questo punto, come proposto dal rapporto, bisognerebbe sforzarsi di andare oltre, permettendo, sul modello dell'Unione monetaria, a un gruppo di Stati forme di cooperazione più stretta ed istituzionalizzate per affrontare con efficacia le nuove minacce alla sicurezza dei nostri popoli.

Condivido anche l'idea di attribuire alla nuova figura dell'*European External Representative*, un diritto di iniziativa in materia di gestione di crisi. A tal fine sarà necessario che questi possa disporre con sufficiente autonomia di un fondo dotato di adeguate risorse finanziarie da utilizzare nelle fasi preparatorie delle operazioni.

Occorre poi consentire lo sviluppo di una vera politica europea degli armamenti.

Anche in questo ambito si devono applicare le regole del mercato unico rivedendo quindi, come suggerito nel rapporto, l'articolo 296 del Trattato. Non sono più tollerabili oggi forme di protezionismo che sotto l'usbergo della sicurezza nazionale producono duplicazioni che rendono per ciò stesso meno competitiva l'industria europea di fronte a quella americana.

Gli interventi dell'Unione per promuovere la pace e la stabilità in teatri di crisi possono essere tanto più efficaci quanto più ogni paese che vi partecipa dispone di capacità militari compatibili e coerenti con quelle degli altri paesi membri. Per poter operare insieme con più efficacia le forze europee dovrebbero pertanto essere equipaggiate con materiali, se non prodotti o concepiti in comune, per lo meno compatibili. Altrimenti, sussisteranno sempre lacune o inutili dispersioni di sforzi.

In questo contesto, sottolineo anch'io, come il Ministro Michel, l'importanza di creare un'Agenzia europea degli armamenti e della ricerca strategica, che coordini rafforzando le capacità industriali dei singoli paesi partendo dalla positiva esperienza di strutture esistenti come OCCAR e LOI.

Possiamo oggi compiere quel passo che i padri fondatori auspicavano 50 anni fa con il Trattato istitutivo della CED. Allora furono le paure e i risentimenti di un conflitto troppo recente a bloccare quell'iniziativa. Oggi i tempi sono maturi per riannodare quel filo spezzato.

L'ora è venuta di dare all'Europa una Costituzione e anche una politica estera e difesa comune.

Sessione del 20-21 gennaio 2003

Il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea

Signor Presidente, come Lei ha giustamente ricordato, la Convenzione ha fatto molti passi avanti nella direzione che tanti di noi auspicavano. Molte delle proposte che all'inizio dei nostri lavori sembravano troppo coraggiose oggi sembrano acquisire un consenso più vasto.

Ne è segno importante il documento elaborato dai governi di Francia e Germania, che accoglie proposte che giudico cruciali, tra le quali la tendenziale generalizzazione del voto a maggioranza qualificata anche nelle questioni di politica estera e di sicurezza e quella di creare un Ministro degli esteri che ricopra i due mandati oggi svolti dall'Alto rappresentante e dal Commissario incaricato per le relazioni esterne.

Si fa strada la consapevolezza della necessità di dare all'Europa un volto e una voce riconoscibili sulla scena internazionale. Di qui l'intendimento di superare, nell'Europa allargata, la precarietà derivante dalla rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio.

Si potrebbe certo pensare a un Presidente eletto tra i membri del Consiglio medesimo. Ma è proprio l'esigenza di dare coerenza e visibilità all'Europa che spinge me e altri colleghi a ritenere preferibile di costruire la figura del Presidente dell'Europa, cioè un unico Presidente del Consiglio europeo e della Commissione, che a tempo pieno svolga questa duplice funzione.

L'obiettivo non è certo quello di alterare la doppia legittimità su cui si fonda l'Unione europea, unione di popoli e unione di Stati. Questa duplicità, come Lei ha ricordato, Presidente, è l'originalità dell'Europa e allo stesso tempo la sua forza.

Ebbene, la nostra proposta di un Presidente dell'Europa non altera l'equilibrio istituzionale esistente, che vede da un lato i governi riuniti nel Consiglio europeo e dall'altro la Commissione garante dei trattati. I due organi e i due collegi restano distinti, ma unico ne diviene il Presidente. Egli avrebbe quindi il compito di coordinare l'azione di queste due gambe dell'esecutivo dell'Unione che, con l'ingresso dei paesi candidati avrà ancor più bisogno di correggere quello che Lei ha giustamente chiamato l'*effet de nombre*: un Consiglio europeo che da trentadue passerà a cinquantadue membri e una Commissione che da venti passerà a venticinque commissari.

Metterebbe invece in questione l'equilibrio istituzionale la proposta di affiancare al Presidente della Commissione eletto dal Parlamento un Presidente permanente del Consiglio che eserciti le sue funzioni a tempo pieno a Bruxelles. Inevitabili sarebbero gli attriti tra queste due figure, a meno di non rompere l'equilibrio tra le due istituzioni, come sembra fare il documento franco-tedesco laddove attribuisce al Presidente del Consiglio europeo non solo la presidenza di quest'organo, ma anche il potere di vigilare sull'esecuzione delle sue decisioni, in questo modo sottoponendo di fatto la Commissione al Consiglio.

L'equilibrio istituzionale va invece mantenuto e rafforzato.

A tal fine, sulla scorta di quanto previsto dal rapporto del gruppo presieduto da Giuliano Amato, ritengo necessario che nell'assetto istituzionale venga con chiarezza garantito il principio di separazione tra potere legislativo e potere esecutivo. Dovrebbe quindi essere a mio avviso creata una apposita formazione del Consiglio dei ministri cui attribuire il ruolo di seconda camera rappresentativa degli Stati. Un Consiglio per gli affari legislativi composto dai ministri per gli affari europei che potrebbe essere presieduto a rotazione dal rappresentante di ciascuno Stato membro. Si conserverebbe così l'istituto della rotazione semestrale per una figura istituzionalmente rilevante, così da rendere visibile la posizione di parità tra gli Stati e mantenere la preziosa risorsa rappresentata dal diretto coinvolgimento di ogni singolo paese nell'azione di impulso dell'attività dell'Unione.

Sessione del 27-28 febbraio 2003

*Sui primi sette articoli
del progetto di Trattato costituzionale*

Signor Presidente, esprimo un giudizio complessivamente positivo sull'articolato che il Praesidium ci ha presentato, per la sua chiarezza e linearità.

Esso contiene l'affermazione di principi essenziali per l'avanzamento dell'Unione: l'affermazione che le competenze comuni vanno gestite, come Lei ci ha ricordato Presidente, sul modello federale, secondo la formula che tutti abbiamo condiviso di Federazione di Stati-nazione (art. 1); l'attribuzione all'Unione della personalità giuridica (art. 4); la codificazione del primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri (art. 9).

Gli obiettivi e le competenze dell'Unione vanno rafforzati, e mai indeboliti, questa è la stella polare con cui il Praesidium deve procedere nella scrittura della Costituzione per l'Europa. Questo non sembra essere stato sempre il caso del testo dei primi sedici articoli nei quali vi sono alcune omissioni, che potrebbero apparire un indebolimento dei Trattati vigenti.

Manca tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3) quello della «difesa della indipendenza ed integrità dell'Unione», previsto all'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea, che è inteso a rafforzare in prospettiva il carattere politico dell'Unione. Manca ogni riferimento alle Nazioni Unite, istituzione universale, fulcro della legalità inter-

nazionale, che è invece presente nell'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea e che oggi più che mai deve essere riaffermato.

Arretrata rispetto ai Trattati vigenti è anche la formulazione del comma 4 dell'articolo 10, ove si parla di «progressiva realizzazione di una politica di difesa comune». L'articolo 17 del Trattato sull'Unione già parla di una difesa comune raggiungibile senza una revisione dei Trattati, ma con una semplice decisione del Consiglio europeo.

Sulla politica estera di sicurezza e di difesa bisogna comunque essere più ambiziosi di quanto proposto, superando radicalmente la struttura a pilastri, e affermare che queste materie, pur con le loro peculiarità e procedure particolari, sono competenze dell'Unione.

Occorre andare avanti, partendo dalle acquisizioni fissate nei Trattati, che vanno codificate nella nuova Costituzione; come ad esempio l'obiettivo della libera concorrenza che va con chiarezza incluso nell'articolo sulle competenze esclusive dell'Unione.

Ripeto che è di fondamentale importanza che nei testi che propone il Praesidium eviti di dare l'impressione di fare passi indietro rispetto ai Trattati esistenti.

Sessione del 17-18 marzo 2003

Sugli articoli relativi all'esercizio delle competenze dell'Unione del progetto di Trattato costituzionale

Esprimo grande apprezzamento per questa parte della Costituzione che si riferisce agli strumenti legislativi ed esecutivi dell'Unione. Ci si può peraltro chiedere, in linea generale, se la Costituzione non dovrebbe essere divisa per capitoli in ragione dei contenuti specifici, in particolare con riferimento a obiettivi, valori, diritti, competenze, istituzioni, procedure decisionali, finanza, disposizioni finali.

Gli articoli 24-33 sono da condividere, in linea di principio, perché da un lato semplificano le funzioni normative dell'Unione, riducendo drasticamente il numero degli atti; dall'altro le riconducono alla cultura prevalente negli Stati membri, attraverso una terminologia, legge, legge-quadro, ecc., che è familiare ad ogni cittadino e quindi aumenterà trasparenza e leggibilità dell'Unione. Così, ad esempio, è da sostenere il ricorso al termine «procedura legislativa» in luogo di «codecisione» per indicare gli atti che sono il prodotto dell'azione concorrente di Parlamento e Consiglio. Tanto più che, giustamente, l'attività normativa sarà pubblica, poiché le sessioni del Consiglio in sede legislativa avranno carattere aperto.

Tuttavia è possibile immaginare dei miglioramenti nel testo proposto, proprio al doppio scopo di renderlo me-

glio intellegibile e più conforme ad una rigorosa distinzione delle funzioni delle singole istituzioni in sede normativa. Di qui le seguenti osservazioni:

Art. 24 paragrafo 1, secondo capoverso: si dice a proposito della legge europea che essa è «direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Sarebbe meglio omettere «in ciascuno degli Stati membri» poiché la legge ha un'applicabilità più vasta che non il territorio dell'Unione: basta pensare alle norme sulla concorrenza.

Ci si può anche chiedere se sia necessario il paragrafo n. 2, che costituzionalizza norme contenute in un regolamento interno del Consiglio.

Art. 25. Giustamente si indicano (paragrafo 1) solo le caratteristiche di massima della legge; tuttavia accanto alla proposta della Commissione ed alla parità di Parlamento e Consiglio dovrebbe essere menzionato, come regola, salvo eccezioni indicate nella seconda parte, il voto a maggioranza in Consiglio, che verrebbe così costituzionalizzato.

Al paragrafo 2 si dice che in casi specifici le leggi possono essere adottate anche soltanto dal Consiglio. Ciò non corrisponde alla esigenza di chiarezza e trasparenza che impone che gli atti legislativi siano il risultato dell'azione concorrente del Parlamento e del Consiglio e pertanto il paragrafo dovrebbe essere abolito.

Art. 27. Ci si può chiedere se si giustifica la distinzione tra i regolamenti delegati (art. 27) e i regolamenti di esecuzione (art. 28), poiché si tratta, in ambedue i casi, per lo più, di atti che danno esecuzione a una normativa più generale, compito affidato alla Commissione

e soggetto ad un potere di controllo e di revoca da parte del Consiglio.

Nella definizione dei regolamenti delegati, comunque, accanto alle caratteristiche generali (paragrafo 1) si indicano modalità di adozione (paragrafo 2) che, invece, come previsto per la legge e la legge-quadro di cui ai paragrafi precedenti, andrebbero meglio specificate nella seconda parte della Costituzione.

Artt. 29 e 31. Gli strumenti definiti nell'articolo 24 si applicano a tutti i settori della Costituzione. Le loro modalità particolari saranno precisate nella seconda parte della Costituzione. Non si giustificano, pertanto, gli articoli da 29 a 31, relativi alla politica estera ed alla giustizia e agli affari interni, anche perché in questo modo si ricostituirebbe la struttura per pilastri che si è voluta abolire.

Sessione del 24-25 aprile 2003

Sugli articoli del progetto di Trattato concernenti il titolo relativo all'appartenenza all'Unione

Signor Presidente, colleghi, intervengo sull'articolo 46 che introduce l'istituto del ritiro volontario dall'Unione e sull'articolo F delle disposizioni finali che disciplina la revisione del Trattato costituzionale.

Queste disposizioni sono strettamente connesse, com'è stato evidenziato da molti emendamenti tra i quali quelli che ho presentato insieme a Andrew Duff e ad altri colleghi. Non lo sono invece nel progetto che il Praesidium ha presentato. Esso introduce la facoltà per gli Stati di recedere dall'Unione, ma non modifica di una virgola la vigente procedura di revisione dei Trattati, mantenendo quindi la necessità della ratifica da parte di tutti gli Stati membri di ogni futuro emendamento alla Costituzione.

Nel momento in cui decidiamo di dare all'Europa una Costituzione ambiziosa, io credo abbia senso attribuire agli Stati membri, che lo vogliono, la facoltà di ritirarsi mantenendo magari – come abbiamo proposto – lo status di paesi associati.

Si tratta di una facoltà che – se riteniamo opportuno introdurla – non potrà più essere ricavata semplicemente, come oggi molti ritengono, dalle norme generali che regolano le altre organizzazioni internazionali, ma dovrà essere disciplinata espressamente nella Costituzione.

L'Europa non è una semplice associazione di Stati. È una federazione di Stati-nazione, un progetto democratico che non può vedere condizionato il suo progresso dalla regola dell'unanimità. Per le future revisioni costituzionali questa regola va sostituita introducendo il principio della maggioranza superqualificata, con quorum differenti per la modifica della prima e della seconda parte della Costituzione.

Iscritti nella Costituzione i diritti del patrimonio costituzionale europeo, assicurata con maggior chiarezza e forza la legittimazione democratica della sua vita e delle sue istituzioni, l'Europa unita deve, da domani, poter progredire nella sua integrazione senza essere paralizzata da veti.

Solo così potremo affermare di aver dato all'Europa una vera Costituzione. Una Costituzione che, per i suoi futuri sviluppi, lasci liberi di uscire o di mettersi in posizione di attesa per gli Stati che non vogliano andare avanti, ma dia pure la possibilità alla grande maggioranza degli Stati e dei popoli d'Europa di darsi ambizioni più alte e istituzioni ancora più forti che potranno poi, come l'esperienza insegna, essere condivise da tutti.

Sessione del 15 maggio 2003

Sul progetto di articoli relativi alle Istituzioni (*)

Signor Presidente, con riferimento al Presidente del Consiglio europeo, confermo che, secondo me ed altri, la proposta più avanzata e coerente per porre fine alla precarietà della rotazione semestrale investe della duplice funzione di Presidente del Consiglio e di Presidente della Commissione la medesima persona; per lo meno in futuro, in un periodo che la Costituzione deve prevedere. Questa proposta è stata presentata dal Signor Barnier ed altri.

Nel caso di presidenza del Consiglio europeo, così come formulata nella proposta del Praesidium, secondo noi occorrerebbe, come oggi sostenuto dal Signor Papan-dreou, limitarne i compiti, ancorandoli più specificamente all'esercizio dei poteri di guida generale e alla preparazione delle riunioni del Consiglio europeo. Il Presidente dovrebbe avere una funzione persuasiva al fine di stabilire una convergenza. È anche importante insistere sul ruolo propulsivo del Presidente piuttosto che su quello operativo.

Come qualcun altro ha sottolineato, occorre inoltre definire attentamente il rapporto fra il Presidente e il Ministro degli esteri affinché il Presidente, che ha anche po-

(*) Traduzione; originale in inglese.

teri di rappresentanza esterna, non finisca per oscurare il Ministro per gli Esteri.

È di fondamentale importanza che la Convenzione stabilisca il principio costituzionale di voto a maggioranza qualificata per il Consiglio introducendo il principio, così come suggerito, della doppia maggioranza. Occorre poi che nelle singole politiche vengano identificate e incluse eccezioni.

Tuttavia, eccezioni come, ad esempio, le risorse proprie, i nuovi membri, la revisione della Costituzione, la politica di difesa, la procedura elettorale e l'articolo 18 dovrebbero essere nel minor numero possibile. Ritengo che una chiara delimitazione delle competenze all'interno della Costituzione offra sufficienti garanzie contro la possibilità che gli Stati membri vengano messi in minoranza su questioni inaspettate.

È giusto, come proposto dal Praesidium, ridurre il numero dei Consigli e affidare al Consiglio funzioni esclusivamente legislative, analogamente al Parlamento europeo. Questo determinerebbe la creazione, come in molte costituzioni federali, di una camera dei rappresentanti e di una camera degli Stati e rispecchierebbe la duplice legittimità su cui si fonda l'Unione. Si potrebbe quindi assegnare al consiglio legislativo un nome che ne indichi la natura di seconda camera di un unico organo legislativo.

Per quanto riguarda la Commissione, dobbiamo superare la divisione che oggi esiste all'interno della Convenzione sulle sue dimensioni e composizione. Al riguardo, vale la pena chiedersi se la distinzione fra commissari a pieno titolo con diritto di voto e altri cui sono assegnate

alcune funzioni ma che mancano del diritto di voto pregiudicherà la trasparenza e la chiarezza che le riforme intendono raggiungere.

Sono convinto che, al fine di ottenere un consenso, soluzione migliore potrebbe essere quella prospettata nel Trattato di Nizza, che prevede un commissario per paese fino a quando la Comunità non verrà ampliata a ventisette paesi. Allora il numero dei commissari verrebbe ridotto a quindici o a un numero analogo. Si potrebbe prevedere una rotazione su base paritaria. Proposta analoga è stata presentata dal Signor Haenel.

Sessione del 15-16 maggio 2003

Sul progetto di articoli sull'azione esterna e la difesa

Signor Presidente, apprezzo la struttura complessiva dei testi sull'azione esterna dell'Unione, anche perché il titolo B riunisce in un unico capitolo tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione e quindi ne sottolinea l'esigenza di coerenza tra le singole parti. Ci sono inoltre novità importanti, come la cooperazione rafforzata in materia di difesa o il Ministro degli esteri in condominio tra Consiglio e Commissione.

Non mancano tuttavia carenze che vanno corrette. Per il processo decisionale in politica estera – parte 1, articolo 29, paragrafo 7 – non è possibile mantenere il criterio dell'unanimità: per ogni decisione mezzo milione di persone basterebbe a bloccare mezzo miliardo; l'Unione sarebbe vulnerabile alle pressioni esterne e non avrebbe, di fatto, alcuna sovranità internazionale condivisa. Nonostante gli ultimi avvenimenti drammatici non si avrebbe alcun progresso, proprio sull'aspetto più importante dell'intero processo di riforma. Le ipotesi di voto a maggioranza, previste nel titolo A, articolo 9, paragrafo 2, nei casi cioè di attuazione di una decisione strategica o di messa in atto di una decisione specifica, sono già previste e si sono dimostrate del tutto lettera morta; non sono state mai applicate. Anche la cosiddetta astensione costruttiva non è una soluzione, poiché non

garantisce che l'opposizione di un solo paese possa impedire una decisione.

Non basta un Ministro degli esteri – si è visto nella crisi irachena – se questi non ha una linea comune da rappresentare; occorrerebbe, invece, stabilire che il Consiglio decida a maggioranza azioni e posizioni comuni, ad eccezione di quelle che comportano l'uso della forza, magari con una maggioranza speciale che includa, ad esempio, anche due terzi degli Stati membri; si potrebbe magari indicare che il passaggio al voto a maggioranza avverrà a partire dalla prossima legislatura.

Signor Presidente, su questo punto delle decisioni a maggioranza richiamo l'attenzione di tutti i membri della Convenzione sul fatto che, se il principio di voto a maggioranza in Consiglio non è stabilito, non ci sarà una politica estera e di sicurezza comune: le cose resteranno come sono oggi, cioè assenza di una politica estera e di sicurezza comune per mancanza di adeguati meccanismi decisionali. Pertanto, Signor Presidente, capisco il Praesidium che può dire che non c'è il consenso di tutti i rappresentanti dei governi: è quindi una proposta debole. Presidente, questa è un'Assemblea costituente: mandiamo la proposta necessaria, una proposta forte alla Conferenza intergovernativa: poi, se qualche governo vorrà obiettare, ne conosceremo nome e cognome.

Nelle istituzioni internazionali dovrebbe essere scandito con più forza l'obbligo di parlare con una voce sola, alla luce anche delle ultime vicende in Consiglio di sicurezza: mi riferisco al capitolo 3, articolo 14. Occorrerebbe pertanto stabilire con chiarezza che i membri permanenti e non permanenti del Consiglio di sicurezza,

nelle questioni di importanza strategica per l'Unione, dovrebbero esprimere una sola linea: quella data dagli organi dell'Unione preposti alla gestione della politica estera.

Sessione del 30 maggio 2003

Sul progetto di testi concernenti la governance economica, le risorse proprie e la procedura di bilancio

Signor Presidente, io esprimo una valutazione pienamente favorevole circa l'articolato proposto dal Praesidium, relativo alle procedure di bilancio e alle risorse proprie, che vorrei fosse approvato senza cambiamenti.

Luci ed ombre presenta invece, a mio modo di vedere, la normativa sulla *governance* economica. Quando affrontammo la questione, nella plenaria del 7 e 8 novembre, in molti segnalammo la necessità di dotare l'Unione di strumenti istituzionali tali da permettere un maggiore coordinamento delle politiche economiche. In proposito, il testo che oggi esaminiamo enuncia, nella prima parte, all'articolo 14, principi importanti, e nella terza parte dà alcune risposte operative e convincenti, come lei ha ricordato, Signor Presidente. Penso in primo luogo alla formalizzazione, in un protocollo allegato, dell'Eurogruppo, che viene dotato di una presidenza pluriennale, come pure alla scelta di rafforzare il ruolo della Commissione nella procedura dei disavanzi eccessivi, dandole, come Lei ha detto, Presidente, la possibilità di inviare avvertimenti direttamente allo Stato membro interessato e attribuendole un formale potere di proposta, anziché di semplice raccomandazione, nella procedura della determinazione di disavanzi eccessivi.

Circa il coordinamento delle politiche fiscali ritengo, Signor Presidente, insoddisfacenti le soluzioni proposte negli articoli 59 e 60 della terza parte, che prevedono il mantenimento della regola dell'unanimità in Consiglio per l'approvazione di leggi e leggi quadro sull'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte indirette, che è necessaria ad assicurare il funzionamento del mercato interno e a evitare le distorsioni della concorrenza. Non può essere considerata una soluzione sufficiente la disposizione contenuta nell'articolato, secondo la quale il Consiglio può statuire all'unanimità il passaggio alla maggioranza qualificata nel caso in cui le misure di armonizzazione riguardino la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode. Una simile procedura è già prevista oggi nei Trattati, per la PESC, e ha dimostrato la sua totale inutilità. Io credo, Presidente, che in questo campo dobbiamo procedere con più coraggio, fissando in Costituzione, da subito, la regola del voto a maggioranza in Consiglio per fronteggiare la crescente minaccia di erosione delle basi fiscali nazionali, poiché sappiamo che i differenziali fiscali sono sempre più fattori di allocazione delle risorse, sia per le imprese sia per i risparmiatori: di qui la necessità di un coordinamento.

Sessione del 30 maggio 2003

*Sul progetto di testi concernenti
le cooperazioni rafforzate (*)*

Non ho inserito il mio nome nella lista degli oratori poiché ho trovato la proposta del Praesidium sulla cooperazione rafforzata eccellente. Per meglio dire, condivido pienamente quanto detto dal Signor Lequiller, che per primo ha preso la parola oggi, dagli altri che lo hanno seguito e, infine, dal Signor Fischer.

Il mio *carton bleu* si riferisce al fatto che, con mia sorpresa, vi sono membri della Convenzione, oppostisi al voto di maggioranza in Consiglio, che si sono anche opposti alla cooperazione rafforzata. Trovo tutto questo pessimo. Se si accetta il principio del voto a maggioranza qualificata, posso, come regola generale, accettare che il ricorso alla cooperazione rafforzata venga meno. Tuttavia, opporsi al voto a maggioranza qualificata e anche alla cooperazione rafforzata vuol dire mettere in catene l'Unione europea, ostacolando il progresso all'interno dell'Unione. Noi vogliamo che la cooperazione rafforzata divenga una procedura dell'Unione europea, per evitare che la cooperazione si sviluppi fra i membri al di fuori dell'Unione. E allora possiamo discutere sulla soglia numerica, sulla quale possiamo facilmente trovare un accordo.

(*) Traduzione; originale in inglese.

Infine, non è che un terzo dei membri possa decidere autonomamente sulla cooperazione rafforzata; essi hanno bisogno di un voto di maggioranza in seno al Consiglio, così che non sia una piccola minoranza a governare l'Unione. Non è questo il fine della nostra discussione.

Sessione del 31 maggio 2003

Sul progetto delle parti II e III del Trattato costituzionale, con particolare riferimento alle disposizioni relative alla politica estera

Signor Presidente, i miei commenti di oggi si riferiscono all'articolo 196, relativo alla politica estera. Il Praesidium ha mantenuto l'unanimità come regola della politica estera: dev'essere chiaro che con questa regola non vi potrà essere una vera politica estera comune, come hanno sottolineato il Commissario Barnier, l'onorevole Van der Linden e altri, che su questo punto sono stati molto chiari. Ora, se non abbiamo il coraggio di fissare quale regola la maggioranza, potremmo pensare di prevedere in questo, come in altri settori sensibili, la regola della maggioranza superqualificata. Non vogliamo trovare un compromesso? Alcuni hanno detto – tra cui Joschka Fischer, ieri – che dobbiamo cercare un compromesso. Allora, come compromesso fra coloro che vogliono l'unanimità e tutti coloro che vogliono invece la maggioranza qualificata, la maggioranza *tout court*, introduciamo il criterio di maggioranza superqualificata. Altrimenti, rinunciamo a pensare a una politica estera comune: tutto rimarrebbe come oggi, e quindi continueremo ad avere situazioni tipo quella verificatasi nel caso dell'Iraq.

Ora, il Praesidium propone alcune eccezioni alla regola dell'unanimità, ma ha eliminato quella più signifi-

cativa, quella che permette il ricorso alla regola della maggioranza nei casi di proposte congiunte del Ministro e della Commissione. Il presidente Fini, l'onorevole Tajani e altri hanno detto che questo, come minimo, dovrebbe essere reintrodotta. Nel testo che esaminiamo oggi si prevede, invece, che le iniziative del Ministro siano seguite dal voto a maggioranza, ma queste iniziative – dice il Praesidium – sono adottate in seguito a una richiesta del Consiglio europeo che decide all'unanimità. Ma allora, così, ogni iniziativa sarà paralizzata al suo nascere. Io credo che dovremmo lasciare libero il Ministro di decidere se ritiene opportuno prevedere e proporre iniziative di politica estera. Abbiamo deciso di creare il Ministro: dobbiamo avere fiducia in lui, non farne un nuovo Solana privo di efficacia. In alternativa a tutto questo io ricordo, Presidente, che il Praesidium, con l'impulso del Presidente Giscard d'Estaing, aveva proposto due tappe: una prima tappa di cooperazione e – perché no? – una seconda tappa fra cinque anni, quando vogliamo, in cui le decisioni di politica estera saranno prese a maggioranza.

Sessione del 5 giugno 2003

Dibattito sulla parte I, sui protocolli e sulla parte IV del progetto di Trattato costituzionale, con particolare riferimento alla citazione che apre il preambolo ()*

Grazie, Signor Presidente. Permettetemi di tornare molto brevemente sul preambolo e, più precisamente, sulla citazione in greco e la traduzione che ne è stata data.

PRESIDENTE. La citazione in francese è del XVI secolo, tratta da una traduzione umanista di Tucidide. Abbiamo cercato il testo originale di Tucidide, e questo non è del tutto corrispondente alla traduzione. Nella democrazia greca, si allude alla maggioranza, in quanto non pienamente corrispondente alla totalità. Nel testo del XVI secolo dell'umanesimo francese, si parla dei più. Noi elimineremo la versione ellenica – e me ne scuso con i colleghi ellenici – per conservare semplicemente la versione del Rinascimento.

DINI. Esattamente, Signor Presidente. Ma è proprio la sostituzione delle parole «del popolo intero» con le parole «dei più», che mi porta a considerare la Costituzione europea – così come quella ateniese – democratica se e in quanto fondata sul principio della maggioranza. Ecco

(*) Traduzione; originale in francese.

dunque il principio della maggioranza. Il quale mi conduce all'emendamento dell'articolo 39 da me proposto, laddove, precisamente, con riferimento alla questione della politica estera si suggerisce, di sostituire l'unanimità con la maggioranza qualificata.

Ieri, durante la discussione che abbiamo avuto in vostra presenza con i parlamentari nazionali, abbiamo egualmente menzionato la possibilità di ricorso a una maggioranza super qualificata. Ci sembra, e mi sembra, che permettere a un unico paese di impedire che una decisione venga adottata non sia democratico. Il preambolo che ho richiamato afferma esattamente che democrazia è maggioranza.

Signor Presidente, vorrei ora dire che mi associo completamente alle considerazioni e agli intenti espressi dal Signor Duhamel e dal Signor Barnier all'inizio della nostra discussione. È questo lo spirito con cui dobbiamo tentare di portare a termine il nostro lavoro. In questo momento, ci sembra che sussistano conflitti e differenze soprattutto sulla presidenza del Consiglio europeo e sulla Commissione, sui poteri conferiti loro e sulla loro composizione. Credo che queste siano indubbiamente questioni importanti. Tuttavia, se non scegliamo per le decisioni del Consiglio il principio della maggioranza, credo che per l'avvenire l'Unione europea non potrà compiere progressi. Le due cose sulle quali occorre confrontarsi sono importanti, ma il principio della maggioranza riveste un'importanza ancora maggiore.

PRESIDENTE. La ringrazio Signor Dini. Il Praesidium lavora sulla questione dell'estensione del voto a

maggioranza qualificata. In realtà, non restano ancora molti campi su cui discutere e questi sono estremamente vari. Sono residui di negoziazioni anteriori, salvo due o tre blocchi. Fra i blocchi importanti, vi è il blocco della fiscalità. Ma, per il resto, si tratta di decisioni prese su richiesta degli Stati membri o di gruppi di Stati membri sui quali normalmente si dovrebbe poter tornare.

Di contro, questione importante è definire la maggioranza qualificata. Avremo nella Costituzione un testo che fornisce la definizione di maggioranza qualificata. Allo stesso modo, giungeremo forse, come Lei suggerisce, a un testo che definisca ugualmente la maggioranza super qualificata. In effetti, sembra che vi sia interesse a poter disporre di una maggioranza super qualificata allorché vorremo sottrarci all'unanimità senza per questo arrivare subito a una maggioranza prossima alla maggioranza semplice.

Sessione del 12 giugno 2003

Intervento nella discussione sull'approvazione delle parti I e II del Trattato costituzionale ()*

Signor Presidente, accolgo certamente con favore i miglioramenti apportati dal Praesidium all'ultimo testo e ai documenti. Appoggio i commenti, fra gli altri, del Signor Duff, della Signora Giannakou, del Signor Borrell e del Signor Van der Linden, concernenti la questione del voto a maggioranza qualificata. Non possiamo finora affermare di aver raggiunto un compromesso su questo punto. I suggerimenti forniti dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo non sono stati presi in considerazione.

Vorrei accennare all'Articolo 25 e alle parole che sono state aggiunte. Esso recita: «Fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune,... [la Commissione] garantisce la rappresentanza esterna dell'Unione». Senza ulteriori commenti, è probabile che questa frase provochi confusione e conflitti. Quando abbiamo creato la figura del Ministro degli esteri era sottinteso che questi avrebbe assunto contemporaneamente quelle che attualmente sono le funzioni del Commissario per le Relazioni Esterne e dell'Alto Rappresentante, vale a dire il Signor Solana e il Signor Patten, nei rapporti con i paesi terzi.

(*) Traduzione; originale in inglese.

Per esempio, la cooperazione economica è parte della politica estera e di sicurezza? Ovviamente questa era la funzione essenziale del Signor Patten in Commissione. Ho sempre capito che la cooperazione economica dovrebbe far parte della politica estera. Se così non è, allora dovremmo disfarcì della figura del Ministro degli esteri. Si riteneva che egli dovesse assumere contemporaneamente le funzioni del Signor Solana e del Signor Patten. La rappresentanza esterna della Commissione si collegherà ad altre materie. Mi piacerebbe sapere quali siano. Devono essere specificate. Se non siamo chiari su questo punto, creeremo confusione e forse conflitto. Attendo una risposta in merito.

Sessione del 4 luglio 2003

Intervento nella discussione sull'approvazione delle parti III e IV del Trattato costituzionale ()*

Signor Presidente, prendo la parola a nome dei membri dei Parlamenti nazionali. Essi hanno presentato un folto gruppo di emendamenti. Oggi si sono incontrati due volte: questa mattina e durante l'interruzione del pranzo. Si sono mostrati d'accordo a limitare punti e proposte di emendamenti a un numero determinato di questioni, che vado a elencare.

Per prima cosa, vi è la fortissima sensazione che non vi debba essere alcun regresso dall'attuale consenso sulle parti I e II all'interno della Convenzione, e nessun regresso dai negoziati della parte III. Questa sensazione è molto forte. Al riguardo vorrei aggiungere, come ha accennato questa mattina il Signor Spini, che il 1° luglio il Senato italiano si è riunito per valutare il lavoro della Convenzione. È stata approvata una risoluzione, alla quasi unanimità dell'Assemblea del Senato, il cui punto essenziale è: dare istruzioni al governo affinché non vi siano regressi, solo passi in avanti, soprattutto nelle aree in cui il voto a maggioranza qualificata può risultare necessario per rendere l'Unione più efficiente.

Abbiamo raggiunto un accordo, come è stato accennato da molti questa mattina, sul voto a maggioranza

(*) Traduzione; originale in inglese.

qualificata in materia di politica estera e di sicurezza comune per le iniziative congiunte del Ministro degli esteri e della Commissione. Vi è inoltre consenso sul voto a maggioranza qualificata per quanto riguarda le leggi quadro di armonizzazione nel campo della tassazione indiretta relativa alla cooperazione amministrativa, alla frode e all'evasione fiscali: purché siano necessarie per il buon funzionamento del mercato interno e per evitare distorsioni nella libera concorrenza. Su questo punto eravamo tutti d'accordo. Lei stesso ha sollevato il problema, questa mattina. Ha affermato di non essere soddisfatto di quello che è stato sinora inserito nella Costituzione. Il consenso raggiunto dai membri dei Parlamenti nazionali, viene ora presentato a Lei e al Praesidium.

Per quanto riguarda il voto a maggioranza qualificata nell'articolo III-5, per garantire standard minimi sulla non discriminazione, è questa una materia sulla quale i membri dei Parlamenti nazionali sono particolarmente sensibili.

Per quanto riguarda il voto a maggioranza qualificata in materia di politica sociale per la tutela di coloro che hanno perso il lavoro, questo è un settore molto tecnico. Senza implicazioni politiche. Riteniamo poi che il ruolo della Corte europea di giustizia debba espandersi fino a coprire taluni aspetti della politica estera e di sicurezza comune, in particolare laddove è interessata l'attività delle agenzie. Queste sono tenute a concludere contratti con il settore privato. Nel caso vi siano divergenze di veduta o conflitti, deve darsi la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia. È una questione tecnica che non ha implicazioni politiche.

Inoltre, ci aspettiamo una chiarificazione sull'accesso al mercato del lavoro per i paesi terzi. Vi è molta cautela per quanto riguarda l'andamento del mercato del lavoro negli Stati membri. Su questo dovremo mostrare particolare attenzione.

Il chiarimento riguardo al ruolo del Parlamento europeo negli accordi commerciali internazionali è che questo deve avere un ruolo in termini di ratifica, ecc. Una chiarificazione è necessaria sui rapporti fra il servizio diplomatico dell'Unione europea e la Commissione. Al riguardo abbiamo discusso questa mattina, con uno scambio di vedute fra il Signor Fischer e il Signor Brok. Riteniamo che dovremmo rivedere la formulazione degli enunciati per essere sicuri di creare non un organo a parte, autonomo e indipendente dalla Commissione, ma un organo che si relazioni con gli altri. Apprendo dal Signor Brok e dal Signor Fischer che intendono proporre una propria versione entro lunedì.

Vi è la sensazione all'interno della componente dei Parlamenti nazionali che, per un miglioramento della governabilità economica, le prerogative del Gruppo euro debbano essere rafforzate. La questione è se occorra accettare il voto a maggioranza qualificata in materia di risorse proprie. Temiamo che se l'unanimità venga mantenuta, sarebbe estremamente difficile prendere decisioni come quelle dell'indebitamento pubblico.

Comprendiamo di non essere autorizzati a esprimere commenti sulla parte IV. Tuttavia, in qualità di membri dei Parlamenti nazionali, chiediamo un chiarimento proponendo di aggiungere la condizione che, in caso di revisione della Costituzione, il Parlamento europeo debba

dare il suo assenso al Consiglio al fine di evitare che la Convenzione venga nuovamente convocata. L'argomento è stato dibattuto durante i lavori della Convenzione e ci spiace constatare che non ne sia stato tenuto conto. È un punto di second'ordine.

Insieme al Signor Spini presenterò queste proposte in forma scritta, con riferimenti precisi agli articoli del Trattato, per facilitare le considerazioni del Praesidium.

Molti di noi sono insoddisfatti del fatto che il Praesidium – e in particolare Lei Signor Presidente – non presenzierà alla Conferenza intergovernativa. Abbiamo la sensazione che Lei con il Praesidium potrebbe spiegare il fondamento logico che sottende il nostro lavoro e forse impedire che la Conferenza intergovernativa riapra questioni che sono state tanto ampiamente discusse, e sulle quali è stato raggiunto un equilibrio.

Al riguardo, desidero informare Lei e il Praesidium che è intenzione dei membri dei Parlamenti nazionali incontrarsi durante la Conferenza intergovernativa, in modo informale o in qualsiasi altra maniera, congiuntamente al Parlamento europeo, così da controllare l'andamento dei lavori della Conferenza intergovernativa.

Sessione del 9 luglio 2003***Sulle modifiche introdotte alla parte III
del Trattato costituzionale (*)***

Signor Presidente, prendo la parola a nome dei membri dei Parlamenti nazionali. Lei ricorderà che il 4 luglio Le abbiamo indirizzato una lettera contenente un certo numero di emendamenti che i membri dei Parlamenti nazionali desidererebbero ritrovare nel progetto di Trattato costituzionale. I membri del Parlamento europeo hanno presentato congiuntamente le medesime proposte. Sono a conoscenza del fatto che le maggiori formazioni politiche hanno consegnato al Praesidium lo stesso genere di emendamenti. I Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e le formazioni politiche rappresentano insieme la maggioranza di questa Convenzione.

Accogliamo con favore le modifiche apportate al progetto di testo della parte III datato l'8 luglio, che è stato distribuito ieri. In particolare, sottolineiamo la questione del ruolo del Gruppo euro nell'articolo III-85; la questione che Lei stesso ha menzionato, Signor Presidente, dell'accesso dei cittadini provenienti da Paesi terzi al mercato del lavoro nell'articolo III-163; e in particolare la *passerelle* sulle cooperazioni rafforzate nell'articolo III-208, come anche il nuovo articolo III-324, concer-

(*) Traduzione; originale in inglese.

nente la definizione di funzione delle cooperazioni rafforzate.

I membri dei Parlamenti nazionali accolgono favorevolmente queste revisioni. Tuttavia, quando questa mattina si sono incontrati, hanno nuovamente sottolineato l'importanza da loro attribuita ad alcuni punti enunciati al Praesidium il 4 luglio: in particolare, l'estensione del voto a maggioranza qualificata in materia di politica estera e di sicurezza comune allorché iniziative congiunte vengono prese dal Ministro degli esteri e dalla Commissione, come anche la questione del voto a maggioranza qualificata nel campo della tassazione indiretta, relativamente alla cooperazione amministrativa, alla frode e all'evasione fiscali.

In aggiunta, i membri dei Parlamenti nazionali hanno voluto proporre l'introduzione di alcuni cambiamenti nel linguaggio relativo all'Azione esterna dell'Europa. Vi sono state discussioni fra vari membri della Convenzione a questo proposito, e suggeriamo che forse un modo per risolvere la questione potrebbe essere raggiunto inserendo nel testo una frase che specifichi come l'istituzione e l'organizzazione del Servizio di Azione Esterna venga stabilito da legge europea, secondo l'articolo III-300.

Se si accettasse questa soluzione, il problema sarebbe risolto e le riserve espresse al riguardo dai membri dei Parlamenti nazionali e anche da altri verrebbero rimosse.

Per quanto riguarda una questione puramente tecnica, si è posto il problema se ampliare il raggio d'azione della Corte europea di giustizia in materia di politica estera e di sicurezza, in particolare in relazione alle

nuove agenzie. È una questione tecnica e questa mattina alcuni suoi membri hanno fatto capire che la scorsa notte il Praesidium non ha avuto abbastanza tempo per considerarne tutti i punti. Perciò, Le sottoponiamo nuovamente la questione.

Per quanto riguarda la parte IV, abbiamo sottolineato che dovrebbe indicarsi chiaramente come, in caso di emendamento della Costituzione, il Parlamento europeo debba dare il proprio assenso se il Consiglio europeo decida di non convocare una Convenzione. Sono punti sui quali, come ho già detto, questi gruppi, e vi includo anche i membri del Parlamento europeo così come i partiti politici, tengono molto.

Nella discussione di questa mattina, alcuni membri dei Parlamenti nazionali hanno sollevato la questione dei simboli. Sappiamo che il tema è stata discusso dal Praesidium, ma vi è una certa insistenza sul fatto che sarebbe auspicabile, così come nelle Costituzioni nazionali, inscrivere nella Costituzione i tratti caratteristici dei simboli.

Infine, Signor Presidente, desideriamo informarLa che i membri dei Parlamenti nazionali intendono riunirsi occasionalmente in modo informale, al fine di seguire i lavori della Conferenza intergovernativa. Esamineranno il tipo di struttura istituzionale all'interno della quale poter organizzare tali incontri. È nostra forte convinzione che la Conferenza intergovernativa non debba rimettere in discussione il compromesso raggiunto dalla Convenzione. In linea di fatto, non sarebbe corretto. I membri dei governi nazionali sono pienamente rappresentati in questa Convenzione, si sono accordati su soluzioni di

compromesso, e se ora i propri governi dovessero nuovamente sollevare e mettere in discussione tutto quello che fino ad ora si è deciso, non lo trovo corretto.

Signor Presidente, Lei ha sollevato la questione delle formulazioni linguistiche del testo e di come migliorarlo. Sono rimasto colpito, osservando il testo francese, dal fatto che l'articolo III-59 faccia riferimento alla nozione di evasione fiscale «illegale». Mi chiedo cosa sia l'evasione fiscale illegale; il testo inglese si riferisce semplicemente all'evasione fiscale. L'evasione fiscale è illegale – potrei capire se si trattasse di elusione fiscale. La parola illegale va dunque rimossa sia dal testo italiano che da quello francese.

Sessione del 10 luglio 2003

Seduta conclusiva della Convenzione ()*

Signor Presidente, consideriamo il testo del progetto di Costituzione un grande successo per il futuro dell'Europa. Il metodo seguito dalla Convenzione è stato il fattore determinante per il raggiungimento di questo risultato. I nostri ringraziamenti più sinceri sono rivolti a Lei, Signor Presidente, per la direzione sicura e la guida ispirata che ha rappresentato per noi tutti, e anche ai Vice-Presidenti e agli altri membri del Praesidium per il difficile lavoro svolto.

È ora nostro compito, in quanto membri della Convenzione, di fornire sostegno al progetto di Costituzione, di spiegarlo ai nostri cittadini e soprattutto ai rispettivi parlamenti e governi. In proposito, il Parlamento italiano ha di recente approvato una risoluzione, alla quasi unanimità, che impegna il Governo italiano a difendere i risultati della Convenzione, ed eventualmente a migliorarli, ma a rigettare qualsiasi passo indietro.

I membri della Convenzione, inclusi quelli che rappresentavano i propri governi, hanno a mio giudizio la responsabilità morale di difendere, insieme ai rispettivi Capi di Governo, il consenso raggiunto in seno alla Convenzione.

(*) Traduzione; originale in inglese.

Infine, una parola per i colleghi rappresentanti dei paesi candidati all'adesione, che tanto attivamente hanno contribuito al nostro lavoro. Mia ferma convinzione è che l'interesse preminente di questi paesi sia l'emergere di un'Europa forte e integrata, di un'economia europea forte e di un'Europa in grado di farsi sentire con un'unica e forte voce in ambito internazionale. La nostra speranza è inoltre che, proprio come in seno alla Convenzione, i Capi di Governo seduti alla Conferenza intergovernativa scelgano un metodo di lavoro trasparente. Ovvero che il loro metodo di lavoro venga reso pubblicamente noto, così che tutti i cittadini e noi stessi comprendiamo le rispettive dichiarazioni.

È con questo stato d'animo, Signor Presidente, che Le rinnovo la nostra gratitudine per averci guidati nel compiere questo passaggio cruciale nella nostra storia.

FILADELFIO BASILE

Contributi

The missions of european Union (*)

Nowadays, as it is well known, neither the european Union nor its most important pillar, the european Community, may be regarded as a federal State, as it lacks a general and central european government which may be, also by virtue of a well determined sphere of competence, actually independent of the Member States' governments. Indeed, on the one hand, the second and third pillars of the european Union are solely based upon the Member States intergovernmental co-operation, and, on the other hand, the european Community operates on both supranational and intergovernmental mechanisms.

Considering that the european Court of Justice already underlined on several occasions the supranational character of the european Community, establishing the principle of the primacy of community law over national law and particularly regarding EC Treaty as the EC constitution rather than only a simple international agreement, one may reach the conclusion that at least on the legal point of view, if not yet on the political point of view, the european Community is «a federal State in the making». Nevertheless, it is not possible to maintain that a federal structure is already in place, although transfers of sovereignty from the Member States to autonomous

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 13 giugno 2002 (CONV 94/02).

European institutions have already occurred with regard to certain fields.

Unfortunately, European people has no general perception of being substantially subject to both European institutions and State governments powers and, when such perception exists, it is vague as it is difficult to understand what matters are within the competences of the European institutions and the State governments respectively. Moreover, what is important to underline here is that people has no general perception that in principle European institutions and State governments substantially pursue common purposes, their interests are obviously converging and complementary rather than conflicting and the European institutions action is carried out for the benefit of all Member States and their citizens.

It is not surprising then that a sense of European citizenship is not yet as developed as a real European State would require. In order to enhance the development of a sense of European citizenship among European people, the role of European institutions should be strengthened and their competences should be clearly outlined.

The rationale behind the Community idea historically was to reduce the power of the national State with a view to reducing the main cause of political conflicts and wars: the process of European integration has then led to a continuous and increasing shift in the balance of power from the Member States to the Community institutions, since the Member States have widened Community competence and, correspondingly, reduced their own sovereignty.

It is impossible to deny the strict link existing between economic and political integration: as far as economic interdependence increases, the Member States' policies become less effective and may not but be replaced or largely supplemented by common policies adopted by the Community as a whole. Next stages of such an integrative process, as a result of the natural evolution of the economic interdependence, are hard to be achieved if the whole future process will be mainly based upon intergovernmental co-operation which seems unable to produce effective policies and democratically legitimate laws. As the making and implementation of laws and common policies are the task of governance, we should enable the Community institutions to accomplish such a task. Perhaps, considering the opinion of those wishing to see national governments keep their sovereignty in certain key areas, the european federal structure may not but gradually emerge: instead of being immediately established by a single constituent act, it may be the final of a series of steps whose basic idea has however to be the need to focus the most adequate institutions and competences in order to ensure the democratic governance of a single economy and society.

In this framework, the division of competences between the Union and the Member States should be clarified and adjusted also in order to assign new missions to the Union as well as strengthen its existing powers, although such a division of competences should be still founded on the traditional principle of the attribution of powers to the Union by the Treaties and on its corol-

lary that all powers not granted – expressly or impliedly – to the Union remain with the Member States.

First of all, in order to facilitate the gradual creation of a federal State an increasing involvement of Community institutions in the area of common foreign policy and defence policy should be pursued. On the other hand, the police and criminal law cooperation certainly needs without any delay a much more integrated approach: in particular, such area should be brought within the Community institutions sphere of competence, at least the whole field of the fight against terrorism, criminal organizations, economic crimes as well as crimes against public administration, since these criminal activities adversely affect the normal efficiency of a single European economic system.

The exclusive competence of the Union should be clearly outlined in the constitutional treaty, but considering that the border line between Union and national competence may not be merely static, otherwise it may jeopardize the natural development of the European economic, social and political system in the present global world. As a consequence, a general flexible clause should be laid down with a view to enable the European institutions to actually and fully accomplish their tasks at least in certain key areas.

The shared competence of the Union and the Member States should be widened as the range of subjects requiring common approaches and solutions will probably be wider and wider. Indeed, it is easily predictable that the matters which may no longer be faced by individual Member States in isolation will increase.

Of course, the principle of subsidiarity should still be applied in this area, provided that an efficient mechanism be established in order to ensure that the Member States sphere of competence will not be affected by the action of european institutions. Such mechanism may be based upon a very fast procedure before a special chamber of the european Court of Justice, having however no suspensive effect on the normative process at the Community level until a final decision will be issued by the cognizant chamber.

Furthermore, the principles of proportionality and mutual loyalty should be mentioned by the constitutional Treaty.

Art. 308 of EC Treaty should survive as it ensures that the european institutions may exercise the necessary powers in order to achieve the objectives of the Community, as expressly listed by the constitutional Treaty.

Giustizia e Affari Interni (*)

La cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni tra i Paesi membri si è sviluppata velocemente a partire dal 1999, in relazione al progetto di stabilimento di un'area di libertà, sicurezza e giustizia nell'Ue della quale la cooperazione giudiziaria e di polizia è considerata uno tra gli elementi fondanti. Gli avvenimenti del Settembre 2001 hanno determinato un'ulteriore accelerazione del processo di cooperazione in questa materia che si è concretizzata nell'incremento del numero delle decisioni-quadro del terzo pilastro, che hanno lo scopo di armonizzare le leggi penali e le procedure penali degli stati membri, e nel rafforzamento degli strumenti operativi della cooperazione tra operatori giudiziari e di polizia.

L'analisi della legislazione approvata e dei provvedimenti in discussione evidenzia che i fronti principali sui quali le istituzioni europee stanno lavorando sono:

Modifica del tradizionale istituto dell'extradizione, nella direzione di sostituire la dinamica classica del rapporto politico – diplomatico tra stati con la nuova dinamica delle relazioni dirette tra autorità giudiziarie mediate dall'esistenza di regole e organismi comuni.

Facilitazione dei rapporti diretti tra autorità giudiziarie e di polizia sia nella fase inquirente che nella

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 5 luglio 2002 (CONV 176/02).

fase dell'esecuzione delle misure cautelari ed esecutive di condanne definitive

Armonizzazione delle fattispecie penali di alcuni tipi di reati particolarmente connessi alle attività dei gruppi organizzati criminali e terroristici transnazionali, con particolare attenzione a: definizione di reato di associazione criminale, traffico di persone, cyber-crime, terrorismo.

Individuazione di strumenti operativi in grado di incrementare la lotta comune, intesa non solo come cooperazione tra sistemi nazionali diversi, ma come cooperazione attraverso strumenti unici di lotta: individuazione di un sistema di regole obbligatorie per la raccolta e conservazione dei dati degli utenti per i fornitori di servizi di telefonia mobile e per i providers dei servizi di connessione alla rete e la messa a disposizione di tali dati ai servizi di law enforcements dei paesi membri, l'obbligo da parte delle autorità giudiziarie di un paese membro di sequestrare e confiscare i proventi illeciti dei reati definibili nel quadro delle fattispecie di criminalità organizzata e terrorismo sulla base di una ordinanza proveniente dalle autorità giudiziarie di un altro paese membro.

Rafforzamento dei controlli alle frontiere, la lotta all'immigrazione illegale e i controlli sui cittadini non comunitari che entrano nel territorio dell'Unione: creazione di un corpo di guardia frontiera europea, istituzione di EURODAC, un sistema che identifica le persone che presentano la richiesta di asilo ad uno dei paesi della UE attraverso le impronte digitali.

Dall'osservazione del quadro di azione delle istituzioni europee nel campo della Giustizia e degli Affari interni e, in considerazione del fatto che la cooperazione internazionale in materia di lotta a tutte le forme di criminalità transnazionale sia ormai una priorità della comunità internazionale, emerge una questione che appare come centrale nella programmazione della politica GAI per i prossimi anni: la necessità di individuare riforme istituzionali che permettano di sviluppare la cooperazione europea in tale campo in considerazione della necessità di un incremento della sua efficienza ed efficacia e, allo stesso tempo, dei livelli di controllo democratico a cui tale politica è sottoposta.

Il rafforzamento della cooperazione in materia di giustizia e affari interni deve, necessariamente, procedere in parallelo alla democratizzazione della politica. Infatti la necessità di aumentare l'efficienza della politica di cooperazione in materia di lotta ad ogni forma di crimine e criminalità transnazionale è una esigenza di sicurezza interna della UE che, sempre più configuratasi come sistema di *governance*, deve possedere i mezzi propri per garantire ai propri cittadini e al proprio territorio standard di sicurezza e di garanzie uguali per tutta l'Unione. Il rafforzamento di tale politica non può non procedere attraverso la previsione di aumentare il potere delle istituzioni comuni *vis-a-vis* i governi nazionali e la forza della legislazione comune *vis-a-vis* la legislazione nazionale. D'altro canto incrementare il potere della legislazione e delle istituzioni comuni significa anche diminuire il ruolo di controllo democratico che i Parlamenti nazionali giocano nei sistemi politici interni.

Tale aspetto appare particolarmente rilevante in un settore, come quello della Giustizia e degli Affari Interni, strettamente legato alla gestione della libertà personale e della sicurezza dei cittadini, alla tutela dei diritti umani e ad alta valenza politica, intesa quale necessità di compiere scelte sui valori da tutelare in un dato momento storico, preferendone alcuni ad altri.

INCREMENTO DEL CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA POLITICA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

Il problema del controllo democratico si pone a due distinti livelli analitici e istituzionali:

Controllo democratico nella fase di formazione e approvazione della politica. Possiamo definire tale livello *democrazia del processo decisionale*.

Controllo democratico nella fase operativa delle politiche. Questo livello è definibile come *democrazia del processo di applicazione*.

Democrazia del processo decisionale

Allo stato attuale il processo decisionale descritto dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea appare caratterizzato dal carattere della intergovernatività: Il Consiglio decide all'unanimità (art. 34), la Commissione condivide con gli Stati membri il potere di iniziativa, i poteri del Parlamento europeo sono limitati alla consultazione nei casi delle Convenzioni, delle decisioni-quadro e delle

decisioni (rimane escluso dalla consultazione nel caso delle posizioni comuni), all'informazione da parte della Presidenza e della Commissione sui lavori svolti in questo settore e alla possibilità di presentare interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio. Il controllo democratico del processo decisionale appare, in realtà, vicino allo zero. La possibilità che il Parlamento europeo incida sui contenuti delle politiche sono molto limitate e dipendono dalla volontà del Consiglio di prendere in considerazione i pareri del Parlamento che, pur obbligatori, non sono vincolanti. La corte di Giustizia possiede il potere di pronuncia pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni e del potere di interpretazione delle convenzioni, ma tali poteri sono vincolati alla espressa accettazione da parte degli Stati membri.

La necessità di democratizzare questo processo è evidente ed è possibile identificare due diverse strategie di democratizzazione.

La prima strategia consiste nella piena comunitarizzazione del terzo pilastro. Con il Trattato di Amsterdam la comunitarizzazione ha riguardato solo gli aspetti legati alla politica dell'immigrazione, dei visti e dell'asilo. La piena comunitarizzazione del terzo pilastro (e, quindi, la scomparsa di quest'ultimo che verrebbe trasformato in un titolo specifico del Trattato della Comunità europea - TCE-) dovrebbe comportare l'adozione della procedura di co-decisione, la previsione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni, poteri della Corte di giustizia equiparati a quelli da essa posseduti per le altre politiche

comunitarie e svincolati dalla volontà degli Stati membri e monopolio della iniziativa legislativa alla Commissione. Quest'ultima previsione appare di fondamentale importanza in quanto le attività della Commissione legate al suo potere di iniziativa legislativa sono caratterizzate dal continuo contatto di questa istituzione con attori politici e sociali che altrimenti non verrebbero coinvolti nella fase di formazione della politica. La funzione di articolazione e aggregazione degli interessi che la Commissione svolge a tutto raggio permette a molti attori della società civile di influire sui contenuti della proposta di legge, come nel caso del «Forum on preventing organised crime», lanciato dalla Commissione nel 2001, che mira a creare una partnership e una rete che lega tutti gli attori – istituzioni, agenzie di *law enforcement*, organizzazioni non governative, associazioni di volontari, mondo accademico e delle libere professioni – al fine di elaborare proposte sulla politica di prevenzione del crimine organizzato. Si tratta di una strategia di democratizzazione della fase ascendente del processo decisionale dell'Unione che viene a mancare nel caso in cui l'iniziativa sia in mano agli Stati membri o al Consiglio.

La seconda strategia di democratizzazione, da adottare in caso di inesistenza di consenso sulla prima, prevede la democratizzazione del terzo pilastro. In questo caso si tratterebbe di mantenere un pilastro specifico dedicato alla Giustizia e agli Affari Interni, separato dal pilastro comunitario, ma al tempo stesso incrementare il grado di democraticità del processo decisionale inserendo alcune modifiche alle previsioni attuali. In particolare si tratterebbe di: affidare alla Commissione il monopolio

del potere di iniziativa legislativa; prevedere la consultazione obbligatoria del Parlamento europeo per tutti gli esiti normativi previsti dal titolo; rendere i pareri del Parlamento europeo non solo obbligatori, ma anche vincolanti ai fini della determinazione del testo e dei contenuti degli esiti normativi; prevedere il voto a maggioranza qualificata per il consiglio dei Ministri Giustizia e Affari Interni, pur mantenendo il principio della doppia maggioranza numerica e geografica prevista nell'attuale articolo 34.3; svincolare i poteri della Corte di giustizia di pronuncia pregiudiziale ed interpretazione delle Convenzioni su questa materia dalla volontà degli Stati membri.

Democrazia del processo di applicazione

Questo livello della democratizzazione riguarda la possibilità fornita ad un'istituzione democraticamente eletta di controllare gli aspetti operativi dell'attività di svolgimento della cooperazione di polizia ed, eventualmente, giudiziaria.

Allo stato attuale il ruolo svolto dal Parlamento europeo sulle attività delle istituzioni e organismi che implementano la cooperazione di polizia è quasi nullo. EUROPOL non ha, attualmente, nessun obbligo nei confronti del Parlamento europeo che è informato delle attività dell'Ufficio europeo di Polizia mediante una relazione annuale preparata dalla Presidenza, tenuto conto degli obblighi di segretezza eventualmente esistenti. L'attività di EUROPOL che, sebbene non preveda indagini dirette, è basata principalmente sulla raccolta e la

gestione della Banca Dati (Il sistema di Informazione EUROPOL) che raccoglie le informazioni su persone sospettate di reati che ricadono sotto la competenza dell'EUROPOL. La necessità che l'autorità di controllo comune indipendente, istituita ai sensi della convenzione EUROPOL e incaricata di vigilare sull'attività dell'EUROPOL per accertarsi che la memorizzazione, il trattamento e l'utilizzazione dei dati detenuti dai servizi dell'EUROPOL non ledano i diritti delle persone, presenti le relazioni periodiche delle sue attività non solo al Consiglio, come avviene attualmente, ma anche al Parlamento europeo, in particolare alla Commissione Parlamentare per la libertà e i diritti dei cittadini, appare un primo indispensabile passo verso la democratizzazione degli aspetti operativi della politica di Giustizia e Affari Interni. Nella stessa ottica di trasparenza il Parlamento europeo dovrebbe ricevere relazioni periodiche anche dal Consiglio di Amministrazione di EUROPOL e dovrebbe assumere un ruolo attivo nella nomina del Direttore di EUROPOL che, attualmente, è designato dal Consiglio all'unanimità. È auspicabile che sia istituita in seno al Parlamento europeo una Commissione parlamentare di controllo sulle attività di EUROPOL o che tale ruolo sia affidato alla Commissione per la libertà e i diritti dei cittadini. È auspicabile, inoltre, nel quadro della comunitarizzazione di questo settore, che questa materia rientri esplicitamente nei compiti del Mediatore europeo (*OMBUDSMAN*) specializzato in materia di giustizia e affari interni e che il bilancio di EUROPOL sia inserito nel bilancio della Comunità.

INCREMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA

La democratizzazione della politica di Giustizia e Affari Interni è una condizione che permetterebbe un approfondimento di tale cooperazione. Infatti una politica che è decisa e applicata mediante sistemi dal soddisfacente grado di democraticità può sopportare che i singoli governi nazionali perdano sovranità decisionale a favore del sistema dell'UE. Il processo di approfondimento che non fosse accompagnato dalla democratizzazione dei processi soffrirebbe di deficit di legittimità sociale.

Le misure che permetterebbero l'approfondimento dell'integrazione in tale campo sono innanzitutto da individuarsi nella previsione di strumenti normativi idonei a produrre effetti giuridici direttamente nell'ordinamento interno degli Stati membri. Allo stato attuale sia le decisioni – quadro che le decisioni sono vincolanti per gli Stati membri solo per gli obiettivi da essi perseguiti, ma devono essere recepite nei sistemi nazionali. La lentezza con cui gli Stati membri stanno procedendo all'armonizzazione delle legislazioni e alla ratifica delle convenzioni sta, di fatto, determinando un deficit di implementazione che mina l'efficacia della cooperazione. L'idoneità delle norme a produrre effetti direttamente nei sistemi giuridici interni degli Stati membri e l'approvazione di tali norme con la partecipazione ed il controllo del Parlamento europeo, aumenterebbe l'efficienza della politica GAI.

Affidare al Parlamento europeo il controllo sull'attività di EUROPOL permetterebbe, ancora, di incrementare il ruolo di questo Ufficio, aumentando il numero

dei reati di sua competenza e affidando ad esso un ruolo operativo.

Per concludere è da citare la necessità di incrementare la cooperazione giudiziaria. EUROJUST, sebbene elemento importante della cooperazione giudiziaria, dovrebbe evolversi ed assumere il ruolo di Pubblico Ministero europeo, almeno riguardo ai reati legati alla violazione degli interessi finanziari dell'Unione, in una prospettiva restrittiva, o a tutti i reati previsti nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo o, almeno, in quelli di competenza di EUROPOL. In tale prospettiva è necessario chiarire le relazioni tra EUROJUST ed EUROPOL. L'ipotesi di conferire ad EUROPOL un mandato di attività operative è qui completata con la proposta di conferire ad EUROJUST il compito di autorità giudiziaria che, ad esempio, autorizzi le attività di polizia (indagini, eventuali mandati, etc.).

Il ruolo dei Parlamenti nazionali (*)

Ripensare il ruolo dei Parlamenti nazionali all'interno del sistema istituzionale comunitario, come garanti di un pieno coinvolgimento del cittadino europeo nei processi decisionali dell'Unione, comporta in primo luogo riesaminare il rapporto tra i Parlamenti stessi e le quattro principali istituzioni dell'Unione: Commissione, Consiglio, Parlamento europeo, Corte di giustizia. Se infatti è largamente condivisa l'opinione secondo cui la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo passa prima di tutto dal controllo che gli stessi esercitano sull'operato dei rispettivi Governi – da ottimizzare e, nei limiti dei rispettivi ordinamenti, armonizzare sulla base delle *best practices* –, non è meno diffusa la sensazione che la stessa architettura istituzionale europea possa e debba crescere in efficacia e trasparenza, fornendo ai Parlamenti dei singoli Stati membri gli strumenti necessari per esercitare al meglio i rispettivi compiti.

In quanto titolare del potere di iniziativa legislativa, la Commissione europea deve garantire ai Parlamenti nazionali il massimo di informazione con il massimo di tempestività. Tale obiettivo può essere conseguito solo mediante la trasmissione immediata delle proposte legislative, dei libri bianchi e dei libri verdi ai Parlamenti

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 5 settembre 2002 (CONV 239/02).

nazionali, contestualmente alla trasmissione degli stessi al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Governi degli Stati membri.

Come già segnalato da alcuni contributi alla Convenzione, un altro importante momento di controllo e di confronto potrebbe essere rappresentato dalla presentazione del programma annuale di lavoro della Commissione, intorno al quale si potrebbe concertare un dibattito istituzionale più ampio, con il pieno coinvolgimento, in sede europea, di rappresentanti dei Parlamenti nazionali.

Sul ruolo del Consiglio si sono concentrate, anche in occasione della prima riunione del Gruppo di lavoro sui Parlamenti nazionali, la maggior parte delle perplessità. Si è giustamente osservato come le riunioni del Consiglio – così come la produzione e la circolazione dei documenti di seduta – soffrano di una totale mancanza di trasparenza, che rende problematico il controllo, da parte dei Parlamenti nazionali, dell'operato dei rispettivi governi e del rispetto, da parte degli stessi, delle posizioni, più o meno vincolanti a seconda dei rispettivi ordinamenti, espresse in sede di esame parlamentare di un provvedimento nella sua fase ascendente.

Da molti è stata rilevata anche, come vera e propria anomalia istituzionale, la compresenza, all'interno del Consiglio, di funzioni legislative ed esecutive, e si è giustamente invocata una separazione delle stesse, che potrebbe realizzarsi attraverso l'attribuzione al Consiglio europeo di un potere di indirizzo sulle grandi linee politiche dell'Unione, laddove al Consiglio Affari generali e ai Consigli di settore – sensibilmente ridotti nel numero

e nell'articolazione – spetterebbero le funzioni di una vera e propria Seconda Camera.

Va dato atto al Consiglio europeo di Siviglia di avere compiuto un primo passo significativo verso la riforma dell'Istituzione, attraverso una sostanziale riduzione del numero dei Consigli di settore, la previsione di una piena pubblicità dei lavori per le materie oggetto di codecisione e la «duplicazione» del Consiglio Affari generali. Il processo di riforma dovrà tuttavia proseguire e approfondirsi, anche attraverso l'auspicata estensione della codecisione a nuove materie, fino a prevedere una totale pubblicità dei lavori del Consiglio. Ciò potrà permettere un più efficace controllo da parte dei Parlamenti nazionali sulla base di procedure e criteri uniformi, modellati sulle *best practices*, la cui adozione dovrebbe essere incentivata.

Per quanto concerne i rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, ha suscitato giustificato consenso la proposta, contenuta nella risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, di un vero e proprio «accordo interistituzionale» tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali che rafforzi la cooperazione interparlamentare e sistematizzi «gli impegni indicativi reciproci in materia di programmi di incontri multilaterali o bilaterali sulle questioni europee di interesse comune, di natura generale o settoriale.» Appare pertanto necessario, in coincidenza con i lavori della Convenzione, definire progressivamente i contenuti e le modalità di tale accordo, per verificare la misura in cui esso possa intervenire a colmare i problemi di deficit democratico e di sostanziale subalternità dei Parlamenti

nazionali che sono emersi, tra l'altro, dai Rapporti presentati alla Convenzione sui dibattiti sul futuro dell'Europa svoltisi negli Stati membri.

Per quanto riguarda infine i rapporti tra Parlamenti nazionali e Corte di giustizia, non sono mancate le voci favorevoli alla previsione, per i Parlamenti nazionali, della possibilità di adire la Corte nel caso di violazione del principio di sussidiarietà.

Il problema della sussidiarietà – come ampiamente rilevato in occasione delle prime riunioni del Gruppo di lavoro *ad hoc* all'interno della Convenzione – è innanzitutto politico. In quanto tale, esso impone, onde garantire un pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, una soluzione che intervenga in tutti i diversi stadi del processo legislativo e coinvolga pertanto i rapporti dei Parlamenti stessi tanto con la Commissione (in quanto titolare del potere di iniziativa e quindi responsabile, in prima battuta, dell'applicazione del principio di sussidiarietà) quanto con il Parlamento europeo e il Consiglio (in qualità di colegislatori).

Allo scopo di garantire una soluzione di tale natura, tra le proposte formulate in alcuni contributi alla Convenzione e riprese nel corso della prima riunione del Gruppo di lavoro sembra particolarmente efficace quella della istituzione di un Comitato misto per la sussidiarietà, composto da un pari numero di rappresentanti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Tale Comitato potrebbe forse essere istituito nell'ambito del futuro accordo interistituzionale, o comunque essere esplicitamente previsto dal Trattato. La soluzione del Comitato sembra tenere conto, in modo sufficientemente

equilibrato ad esauriente, di un dato oggettivo, più volte rilevato: e cioè, del fatto che esiste tanto una sussidiarietà verso il basso quanto una verso l'alto, e che sovente della sussidiarietà si tende a fare un uso strumentale e tutto «politico» non solo da parte delle istituzioni europee, ma anche da parte delle istanze nazionali (Governi e Parlamenti). Per realizzare efficacemente il proprio compito di «guardiano» della sussidiarietà, il Comitato dovrebbe intervenire in tutti gli stadi del procedimento legislativo, formulando pareri dei quali la stessa Corte di Giustizia, intervenendo *ex post*, non potrebbe non tenere conto. Il Comitato agirebbe pertanto in modo analogo a quanto avviene, nell'ordinamento italiano, per le cosiddette «Commissioni filtro» (la Commissione bilancio o la futura Commissione per le questioni regionali in composizione integrata), chiamate a dare il loro parere tanto sui disegni di legge nella loro versione originale, quanto su tutti gli emendamenti e le modifiche che vengono apportate in corso di *iter*.

Il controllo sul processo decisionale nell'Unione europea da parte del Parlamento italiano (*)

Prima di procedere a una breve analisi del funzionamento del sistema parlamentare italiano di controllo sul processo decisionale europeo, è necessario sottolineare che la riforma del regolamento della Camera del 1999 ha introdotto un significativo sbilanciamento di poteri tra la Commissione per le politiche dell'Unione europea (che è divenuta una commissione permanente, con compiti specifici e una forte autonomia) e la Giunta per gli affari delle Comunità europee, i cui poteri restano sostanzialmente consultivi. A titolo d'esempio, nel caso della Legge Comunitaria, la XIV Commissione è direttamente competente, laddove, nel caso del Senato, la competenza primaria resta attribuita alla Commissione affari costituzionali, cui la Giunta deve rendere il suo parere.

In vista della COSAC di Versailles, nell'ottobre del 2000, era stato distribuito a tutti i partecipanti un questionario sul controllo del processo legislativo europeo da parte dei Parlamenti nazionali. Le risposte della XIV Commissione e della Giunta hanno sottolineato come, nel caso italiano, il controllo parlamentare è regolato non solo dal Protocollo di Amsterdam, ma anche da una legislazione nazionale specifica. Il Governo è vinco-

(*) Contributo predisposto per la riunione del Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali dell'11 settembre 2002 (WG IV WD 19).

lato a trasmettere ai Presidenti delle due Camere tutte le proposte legislative a livello europeo, in modo che le Commissioni competenti abbiano il tempo necessario a esaminarle. In entrambi i rami del nostro Parlamento, la competenza diretta sulle proposte legislative europee è attribuita alle commissioni competenti per materia, mentre le due Commissioni affari europei conservano un ruolo consultivo.

La realtà si è però rivelata sensibilmente diversa rispetto alle premesse e all'impianto normativo. Fino a tutto il primo semestre del 2000 non si era ancora creata una prassi ricorrente nella trasmissione dei documenti comunitari da parte del Governo, anche se era stato possibile registrare qualche progresso non irrilevante dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam. Tali progressi hanno portato, nel semestre dal settembre 2000 a marzo del 2001, a uno sforzo senza precedenti finalizzato ad avviare un'effettiva attività di controllo sulla fase ascendente del diritto comunitario. Nel caso della Giunta, per esempio, sono state esaminate ben settanta proposte legislative. Va sottolineato come a questa forte consapevolezza europea da parte della Giunta non sia corrisposto un atteggiamento analogo da parte delle Commissioni di volta in volta competenti per materia, che hanno esaminato, nel corso dello stesso semestre, una sola proposta legislativa europea; di conseguenza, utilizzando un'apposita previsione contenuta nel Regolamento del Senato, la Giunta – dopo un intervallo di quindici giorni – ha trasmesso le sue osservazioni direttamente al Governo.

Un altro significativo progresso nell'attività di controllo parlamentare sulle materie europee si è verificato nel corso del primo semestre dell'anno 2000, quando sia la Giunta che la XIV Commissione hanno esaminato il programma annuale della Commissione e gli orientamenti per il periodo 2000-2005, raccogliendo le osservazioni di tutte le Commissioni permanenti interessate per materia. L'esperienza è stata parzialmente ripresa quest'anno, quando la Giunta ha avviato l'esame del programma legislativo della Commissione per l'anno 2002.

Come sottolineato soprattutto nelle risposte della XIV Commissione al questionario di Versailles, il sensibile incremento nel flusso delle proposte legislative a livello europeo dal Governo al Parlamento non è stato privo di problemi. Spesso le proposte sono state trasmesse quando lo stadio dei negoziati a livello di Consiglio era talmente avanzato da rendere il parere parlamentare sostanzialmente inutile e inefficace. Inoltre, le proposte stesse sono state trasmesse senza alcuna valutazione del Governo sul loro impatto socioeconomico e sulla legislazione nazionale già vigente. Per questo motivo, ad esempio, la Giunta ha ritenuto preferibile raggruppare tutte le proposte legislative insistenti su uno stesso settore e invitare il Ministro competente a riferire globalmente su di esse, illustrando la posizione del Governo. Le difficoltà del Governo nel fornire un'informazione completa sulle proposte legislative europee sono solo una delle conseguenze dell'assenza di un referente unico per il Parlamento – le materie relative all'UE sono sostanzialmente ripartite, per competenza, tra il Ministro degli esteri e quello per le politiche comunitarie – e di

un coordinamento efficace tra le varie amministrazioni coinvolte nel processo legislativo attraverso i Consigli di settore. Recentemente, è stato il Governo stesso a presentare una proposta di legge che, modificando i modelli vigenti, potrebbe migliorare sensibilmente tanto la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente quanto il coinvolgimento del Parlamento, e che verrà esaminata in prima lettura dalla Camera dei deputati a partire dalla fine di quest'anno.

Con l'avvio della nuova legislatura, nell'aprile 2001, il flusso di documenti europei da parte del Governo ha subito un rallentamento cui è corrisposta una maggiore occasionalità dello stesso esame della fase ascendente da parte del Parlamento. L'eccezione più significativa (con fattori innovativi che meriterebbero un'ulteriore analisi) è stata rappresentata dagli atti relativi alla elezione del Parlamento europeo e allo statuto dei partiti politici, per i quali il Governo, tenuto conto del loro impatto e rilievo costituzionale, ha sostanzialmente introdotto una riserva d'esame parlamentare *ad hoc*, per la quale non esistevano disposizioni regolamentari né precedenti nella prassi. La XIV Commissione ha inoltre esaminato, congiuntamente alle commissioni competenti per materia, due proposte legislative relative rispettivamente ai Fondi strutturali e al settore ambientale.

Tanto la Giunta quanto la XIV Commissione hanno sollecitato il Governo a trasmettere regolarmente sia le proposte legislative che i documenti programmatici comunitari (libri bianchi e verdi, comunicazioni, ecc.); più specificamente, la XIV Commissione ha votato, lo

scorso febbraio, una risoluzione che impegna il Governo:

A garantire una trasmissione tempestiva e sistematica di tutte le proposte legislative e di tutti gli atti e documenti preordinati alla loro formulazione;

A concentrare su un unico soggetto politico e amministrativo il compito di trasmettere le proposte legislative al Parlamento e di riceverne le osservazioni inoltrando alla Rappresentanza permanente di Bruxelles;

Ad accertarsi che i documenti trasmessi al Parlamento siano integrati da relazioni tecniche sullo stato dei negoziati a Bruxelles e sull'impatto delle proposte legislative sulla normativa vigente a livello nazionale e sulla realtà socioeconomica italiana, nonché dai pareri resi dagli altri soggetti coinvolti direttamente nell'attività di controllo, in primo luogo le Regioni e gli Enti locali, che hanno a loro volta ripetutamente sottolineato la mancanza di un flusso di informazioni regolare e soddisfacente sulle proposte legislative europee.

Da questa breve disamina, si può concludere che l'attività parlamentare di controllo sulla fase ascendente non può essere considerata pienamente soddisfacente, e che sarà indispensabile pensare a una serie di miglioramenti – dalla rimozione dello sbilanciamento di poteri tra le due competenti Commissioni dei due rami del Parlamento alla centralizzazione delle attività del Governo in materia di partecipazione al processo legislativo e di informazione del Parlamento –, come del resto a una serie di iniziative mirate e finalizzate ad accrescere la sensibilità europea degli stessi parlamentari.

Ruolo dei Parlamenti nazionali (*)

Come espressamente sottolineato nei più importanti Trattati e dichiarazioni dell'ultimo decennio (Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht, Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza e alla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea), va valorizzato il ruolo dei Parlamenti nazionali.

In primo luogo, i Parlamenti nazionali dovrebbero essere messi in posizione di svolgere in modo efficace un esame effettivo delle attività dei loro governi.

Quello che è certamente possibile fare al livello europeo è modificare le procedure legislative europee e migliorare il *modus operandi* in modo da rimuovere, o quanto meno da ridurre notevolmente, tutti gli ostacoli alla suddetta funzione di esame delle proposte legislative che viene svolta dai Parlamenti nazionali. Ciò implica, in primo luogo, un migliore coordinamento del processo legislativo europeo con i diversi sistemi di esame delle proposizioni legislative in vigore nei vari Parlamenti nazionali, attraverso quindi il riesame delle norme e delle prassi amministrative che ispirano l'azione legislativa delle istituzioni europee, al fine di rendere più trasparente il processo legislativo e, conseguentemente, facili-

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 10 ottobre 2002 (CONV 334/02).

tare quell'opportuno ed efficace ruolo di esame legislativo che i Parlamenti nazionali svolgono.

Inoltre, bisogna impegnarsi per permettere ai Parlamenti nazionali di utilizzare appieno le opportunità già esistenti di esame parlamentare dell'azione dei governi a livello europeo. Se, da un canto, identificare e governare i meccanismi di esame parlamentare è questione tipica del diritto costituzionale di ogni stato membro, d'altro canto non possiamo non sottolineare la necessità di un grado minimo di coordinamento di questo tipo a livello europeo (per esempio, delineando un modello base di esame parlamentare o almeno alcune direttive generali su quest'argomento). Da questo punto di vista, sarebbe molto importante adottare un modello basato sul dovere dei governi di presentare proposte relative alle misure comunitarie o alle iniziative dell'Unione ai rispettivi Parlamenti nazionali e di tener conto delle risoluzioni – da questi adottati – che contengano direttive politiche, soprattutto in ordine ad aree come la collaborazione giudiziaria e di polizia, in materia penale.

Questo problema non riguarda solo l'esame dell'azione dei governi prima dell'applicazione delle norme giuridiche europee, ma si propone anche in rapporto alla necessità di garantire che i Parlamenti nazionali possano effettivamente svolgere un ruolo attivo nel controllare l'applicazione della legislazione europea nell'ambito del proprio Stato membro.

Oltre al miglioramento del ruolo attuale dei Parlamenti nazionali, si spera che essi assumeranno – direttamente o no – nuove ed importanti funzioni, come sottolineato nella Dichiarazione di Laeken.

Tra i miglioramenti possibili, la partecipazione dei Parlamenti nazionali all'attività legislativa del Consiglio può essere garantita coinvolgendo la Conferenza delle Commissioni per gli Affari Comunitari ed Europei (la COSAC) nel processo legislativo europeo, per esempio durante le riunioni del Consiglio, anche se – ovviamente – senza potere decisionale, anziché inserendo semplicemente i rappresentanti dei parlamenti nelle delegazioni degli Stati membri, dato che la prima soluzione può chiaramente facilitare il coordinamento tra i molti Parlamenti nazionali e ridurre il rischio di consolidamento di una posizione unilateralista. Ciò sicuramente rafforzerà il ruolo della COSAC e richiederà una organizzazione meglio strutturata, attraverso la creazione di un Segretariato permanente incaricato della funzione organizzativa. Un ulteriore passo potrebbe essere il conferimento a tale organo di funzioni più ampie, o addirittura generali, di controllo di tutti i processi legislativi europei (comprese le attività delle altre istituzioni europee, oltre al Consiglio) al fine di garantire un rapporto permanente tra l'Unione europea e i Parlamenti nazionali, in modo che questi ultimi possano essere immediatamente, completamente e continuamente informati sulle attività legislative dell'Unione europea. Con particolare riferimento ai rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, questo più ampio ruolo della COSAC richiederebbe un migliore coordinamento tra i due.

Nulla impedisce di conferire alla COSAC il ruolo di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà, dato che questo compito permetterebbe ai Parlamenti nazionali di essere correttamente informati su questo argo-

mento, purché tale compito sia espressamente e chiaramente definito come non comprendente un potere di controllo sulle istituzioni europee, dato che – a mio avviso – tale controllo dovrebbe essere previsto come funzione giurisdizionale (anziché politica) e dovrebbe essere esercitato come potere giurisdizionale a livello europeo.

Tuttavia, è utile ricordare che, ai fini di questa Convenzione, i Parlamenti nazionali sono pienamente rappresentati dai membri della Convenzione designati da ognuno di questi organi, in quanto tali rappresentanti hanno il titolo di presentare alla Convenzione la posizione ufficiale dei rispettivi Parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda la creazione di una seconda camera europea, composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, è dubbio che questa camera debba svolgere la stessa funzione del Parlamento europeo nel processo legislativo europeo o, al contrario, debba assumersi solo compiti specifici e poi limitarsi ad esercitare le sue funzioni soltanto sui settori non coperti dall'attuale sfera di competenze del Parlamento europeo (come, p.es., politica estera, giustizia, interni, controllo dell'attuazione del principio di sussidiarietà). Personalmente, credo che – sia o no possibile creare una seconda camera senza rischi di duplicazione del ruolo tradizionale del Parlamento europeo – l'esistenza di una siffatta seconda camera rappresenterebbe un'inutile complicazione dell'assetto istituzionale europeo, senza necessariamente comportare un ampliamento dei poteri dei Parlamenti nazionali. Al contrario, sembra più facile e più

consigliabile ampliare adeguatamente le competenze del Parlamento europeo.

Un'ultima osservazione generale su questo punto è assolutamente necessaria. È opinione comune che il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali ridurrebbe la distanza fra l'Unione europea e i suoi cittadini, raggiungendo così uno dei principali obiettivi della Convenzione. In termini astratti, condivido questo punto di vista. Tuttavia, credo anche che sarebbe più coerente con l'impianto generale garantire che l'Unione europea sia più vicina ai cittadini e, d'altro canto, i cittadini possano sentirsi meno lontani dalle istituzioni e dalle decisioni europee, rafforzando il ruolo dell'attuale Parlamento europeo nei processi decisionali dell'Unione. Per raggiungere questo obiettivo specifico senza pregiudizio per l'efficacia dei processi decisionali interni all'Unione si può, da un canto, ampliare l'ambito di applicazione delle procedure di co-decisione parlamentare e, dall'altro, semplificare tali procedure. Questo è il modo più semplice e più diretto per risolvere la tradizionale e controversa questione della legittimità democratica nell'Unione europea.

Commenti sul progetto di relazione finale del Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali (*)

The draft report has been organized under three headings, and my observations will be developed accordingly.

As far as the general observations regarding the role of National Parliaments in the EU are concerned, I appreciate the recommendation that *the Council should act in public in all cases where it exercises its legislative functions*, and not only under codecision procedure, as the Seville Council already stated. As far as the records of proceedings are concerned, they certainly must be transmitted to National Parliaments, but they also should clearly indicate the motivations of every legislative decision and the development of the discussion, in order for the single National Parliaments to control more effectively their Ministers' conduct.

On National scrutiny systems: it is absolutely fundamental for National Parliaments to receive any legislative proposals, together with White and Green Books, directly by the Commission, as well as it is reasonable and appropriate that Council Working Groups should not acknowledge preliminary agreements during the first three weeks after the transmission of the text to the Council. As far as

(*) Contributo trasmesso al gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali il 22 ottobre 2002.

COSAC's role is concerned, it should have the possibility to examine the Commission's annual program, especially as far as issues of subsidiarity are concerned. This could lead to an open debate between the National Parliaments and help the Parliaments to single out significant and sensible items for their scrutiny.

As far as subsidiarity is concerned, the mechanism that should be set up to allow National Parliaments to convey early on in the legislative process their views (or early warning system) could find in COSAC the ideal place for a further exchange of informations and positions, in order to form coherent majorities around the issues of subsidiarity and to make the Commission's work in complying with the issues raised by NP easier. As far as the right of judicial appeal is concerned, it should be reserved, in the case of bicameral member States, to each Chamber. I understand the necessity to avoid giving bicameral legislatures a greater say than unicameral ones, but, in the case of Italy, limiting the right of appeal to the Parliament as a whole would imply serious constitutional problems, as well as deny or, in any event, seriously compromise the autonomy of the single Chamber.

In order to perform such a role, COSAC should be reformed following the lines that the draft report indicates under the heading «multilateral networks». More specifically, it is highly recommendable that COSAC comes to act as a platform for the regular exchange of information and best practices between the standing committees that will be involved in the scrutiny of sensible items (with a

specific attention attributed to issues of subsidiarity). In all these functions, COSAC would act as a *network*, never assuming any direct role in the legislative process.

Commenti sui punti 1-3 del mandato del Gruppo di lavoro «Europa sociale» (*)

1) Article 2 of the preliminary draft Constitutional Treaty sets out to define the Union's basic values. What basic values should this provision contain in the social field, taking into account those already present in the Charter of Fundamental Rights of the EU?

The Union's basic values in the social field are largely included in the Charter of Fundamental Rights, and more specifically under Title IV on solidarity. Should the Charter be integrated as a preamble to the Constitutional Treaty, as the Working Group chaired by Mr. Vitorino suggested, I would not find it necessary to include any further reference to social values in article 2.

Should the Charter be mentioned in the first articles of the Treaty and integrated as a Protocol or an annex, it could be reasonable to extend the formulation of article 2 in order to include basic social values such as solidarity, equality and non-discrimination.

It is however essential to avoid any confusion between basic social values and general social objectives, which have to be determined and singled out under article 3. In my opinion, our December 11 debate has shown that the risk of falling into such a confusion is very concrete.

(*) Contributo trasmesso al Gruppo di lavoro «Europa sociale» il 18 dicembre 2002.

2) Article 3 of the preliminary draft Constitutional Treaty sets out to define the Union's general objectives. To what extent and in what way should these general objectives include social objectives?

I think that article 3 should be extended in its formulation to mention a series of fundamental social objectives. The widely debated idea of specifying the current, broad description of a high level of employment in the target of full employment, can generally be accepted, even though physiological unemployment seems to me to be an integral part of the economic model at the beginning of the new millennium.

Article 3 should also be integrated with a specific reference to the concept of sustainability, in its applications to the economic, social and environmental fields. Gender equality (to be pursued through mainstreaming policies) and the highest possible level of child protection should also be mentioned, and in this context, a reference to measures to promote a heightened family legal, economic and social protection (article 33 of the Charter) could usefully be included.

Last but not least, it seems to me that the creation of a common cultural background (to be pursued through the further development of specific programs in the field of education and training) must be considered an integral part of the EU social objectives.

3) As regards the Union's competences, do you consider that the present competences of the Union/Community in social matters should be modified? If so, what new competences should be conferred on the Union/

Community in social matters, and in which category of competences should they be placed?

As for the Union's competences in social matters, I think that the current framework is sufficiently balanced, and I'm not convinced by the idea of extending the area of shared competences to matters such as the right of association, the right to strike and the right to impose lock-outs. As far as these matters are concerned, the integration of the Charter of Fundamental Rights, with its explicit mention of the right of collective bargaining and action and, more specifically, of the right to strike (article 28), will already represent the Constitutional framework for Member States' action, whereas any further adoption of minimum requirements by the Community would introduce further and unnecessary limits.

As for Title VIII, it should remain placed within the complementary competence, in order to preserve the Member States' exclusive power to legislate on the matter with the only, almost natural condition that any legislative measure adopted might contribute to the achievement of a high level of employment (or a full level, if article 2 is going to be modified) in the EU. The Community's powers must therefore remain limited to the encouragement of cooperation between Member States and to the possible setting up of a coordinated employment strategy which Member States take into account in their employment policies.

La salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella costruzione della nuova Europa (*)

Premessa necessaria è ribadire la convenienza che l'Unione europea in quanto tale aderisca alla «Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (Carta europea dei diritti dell'uomo) adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950. Questo implica non solo l'acquisizione di una più forte soggettività dell'Unione (**); ma altresì la possibilità, per chi si reputi leso, di ricorrere direttamente alla Corte europea, qualora si consideri soggetto convenuto l'Unione, e non una delle Nazioni che la compongono.

a) La dignità dell'uomo, di ogni essere umano per il solo fatto di essere tale (***), costituisce il fondamento di ogni sistema dei diritti dell'uomo, e il titolo in virtù del quale dei beni sono dovuti a ciascuna persona umana, e sono pertanto da questa esigibili. Tale dignità

(*) Contributo trasmesso al Gruppo di lavoro «Europa sociale» il 19 dicembre 2002 (WG XI WD 8).

(**) Si veda F. TULKENS, «L'union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme», in *Revue universelle des droits de l'homme*, 12 (2000), pp. 50-57.

(***) Cfr. Per tutti, S. COTTA, «Persona», in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 33, Milano, 1983, p. 159 e ss.; R. SPAEMANN, «Über den Begriff der Menschenwürde», in *Das Natürliche und das Vernünftige. Aufsätze Anthropologie*, Piper, München, 1987, pp. 77-106.

è *ontologica*, e non *esistenziale*. La dignità umana non deve pertanto essere confusa con una certa percezione esistenziale della persona, come ad esempio la sua capacità di agire, o di mantenere una certa qualità della vita. In tali casi il diritto si dissocerebbe dalla realtà dell'essenza umana, e la sostanza dell'uomo verrebbe confusa con alcuni suoi accidenti (ad esempio, la capacità di entrare in relazione con gli altri), con esiti nefasti: la dignità umana subirebbe diminuzioni solo perché una persona è portatrice di handicap; o ancora perché è malata; o perché è un essere ancora incapace di esprimersi e di entrare autonomamente in rapporto con gli altri.

Va superato pertanto ogni concetto di persona che sia espressione di un esasperato legal-statalismo, tale per cui «la persona fisica non è un uomo», ma «l'espressione unitaria personificata delle norme che regolano il comportamento di un uomo» (Hans Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. di R. Treves, Torino 1952, p. 64).

b) La clonazione umana riproduttiva, che rientra nel progetto dell'eugenismo, non è compatibile con un sistema giuridico che, come quello europeo, si pone quale obiettivo fondamentale la tutela della dignità di tutti e ognuno degli esseri umani (si veda ad es. l'art. 1 della Convenzione europea di bioetica); che comunque estende tale tutela al nascituro, assicurandogli una «protezione adeguata nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina» (Comitato direttivo per la bioetica, Progetto di protocollo sulla protezione dell'embrione e del feto umani, art. 1); che non riconosce una

libertà riproduttiva quale diritto soggettivo che non possa essere sindacato, così come non riconosce un diritto insindacabile all'aborto (è significativa, in quanto conforme al rispetto delle esigenze di giustizia insite in ogni persona umana, la pronuncia del tribunale federale tedesco che ha dichiarato l'illegittimità della norma introdotta dalla quinta *Strafrechtsreformgesetz* sulla non punibilità dell'interruzione volontaria della gravidanza entro le prime dodici settimane dal concepimento (§ 218a StGB), in quanto essa sarebbe stata inconciliabile con l'obbligo costituzionale di tutelare la vita futura (BverfG, sentenza del 25 febbraio 1975, in BverfGE 39, 1-44). Di conseguenza, la Corte tedesca ha sostenuto che vi è, da parte dello Stato, l'obbligo di difendere il concepito anche mediante il ricorso a sanzioni penali, per porre fine all'«epidemia dell'aborto» che una regolamentazione come quella prevista dalla norma del codice penale da ultimo richiamata affidava, in via di fatto esclusiva, alla sola autodeterminazione della donna, sì da ledere anche, in caso di coppia sposata, lo stesso principio di unità della famiglia e del matrimonio. (Tale posizione, il dovere cioè dello Stato di proteggere la «*menschliches Leben, auch das ungeborene*», è stata riaffermata dalla sentenza del 28 maggio 1993).

Solo in questo modo si può evitare una genetica selettiva, che surrettiziamente reintroduca il mito nazista di una razza pura. Pertanto, e coerentemente, si può affermare in buoni termini giuridici che la «scelta» del bambino da procreare è un vero abuso di potere. E il diritto alla procreazione cosciente e responsabile non può divenire un potere assoluto di sopraffazione di un soggetto

nei riguardi di una altro, ridotto al rango di prodotto, di cosa, di oggetto programmato. Peraltro la clonazione comporta una strumentalizzazione della donna, che è ridotta ad alcune delle sue funzioni meramente biologiche (prestatrice di ovuli e di utero), e inverte la relazioni fondamentali della persona umana: la filiazione, la consanguineità, la parentela, la genitorialità.

c) Considerazioni non differenti si possono fare con riguardo all'eutanasia.

A differenza di quanto si reputa, l'eutanasia, in particolare l'eutanasia su richiesta, non è un atto che consente di riaffermare la libertà e l'autonomia della volontà contro la cieca necessità. C'è da chiedersi, invero, se l'applicazione alla pratica eutanasi del principio di autonomia sia corretta. Perché tale sia deve rispettare tre condizioni da considerare fondamentali: a) che la richiesta sia *veramente* espressione della volontà del paziente; b) che il medico sia legittimamente giustificato a praticare l'eutanasia *solamente* o *fondamentalmente* perché il paziente lo richiede; c) che la legalità dell'eutanasia su richiesta riguardi soltanto gli interessati e non anche il resto della società.

Che in una condizione terminale, caratterizzata in genere da intensi dolori e sofferenze e da una compromissione più o meno marcata della sfera psico-affettiva, una persona possa esprimere una volontà *veramente libera* sembra davvero illusorio.

Che il medico acconsenta alla richiesta del paziente di essere aiutato a morire essenzialmente per soddisfare tale desiderio e prescindendo da una sua personale valu-

tazione della situazione sembra difficilmente credibile. È molto più facile che il medico sia disponibile solo in quei casi in cui è lui a giudicare la vita del suo paziente ormai priva di oggettivo valore. Comunque sia, una soluzione anche solo giuridicamente accettabile non vi è. Se invero la richiesta del paziente fosse sindacabile, il medico apparirebbe quale «signore» della vita del richiedente. Se non lo fosse, il richiedente apparirebbe quale padrone della coscienza del medico, in quanto questi sarebbe tenuto a intervenire anche quando ritenga non sussistenti le circostanze che ne giustifichino l'operato. Sicché, in definitiva, uno dei due soggetti membri del rapporto è ridotto a un oggetto. Svanendo la relazione inter-soggettiva viene meno anche la relazionalità propria del diritto, viene meno il diritto stesso, sostituito dalla violenza.

Infine, è quantomeno contestabile che l'eutanasia sia una scelta meramente privata, senza conseguenze negative sulla società. Già Kant affermava che l'uomo è «responsabile dell'umanità nella propria persona». Il diritto di proprietà, non solo riferito ai beni materiali, ma anche al proprio corpo e alla propria vita, non può essere considerato assoluto.

Che l'eutanasia già si pratichi, più o meno impunemente, nella clandestinità non costituisce peraltro ragione sufficiente per depenalizzarla. Tale convinzione nasce da un errore di fondo che è quello di confondere il *fatto* col *diritto*. Il diritto non indica *ciò che abitualmente viene fatto*, ma *ciò che deve essere fatto*. Se il diritto dovesse limitarsi a constatare la realtà delle cose non avrebbe più ragion d'essere.

Non appare altresì giustificabile una legge che regolamenti solo i *casi-limite*. La sociologia giuridica, infatti, mette in guardia contro il pericolo del cosiddetto «effetto macedonia» che consiste nella tendenza a foggare una norma generale per ogni caso eccezionale o marginale. Alla generalità della legge non va chiesto di contemplare tutte le ipotesi possibili, casi-limite compresi. Se così fosse si potrebbe giungere all'assurdo di eliminare il diritto penale posto che ogni legge colloca dei problemi più o meno ai limiti del suo campo di pertinenza. Peraltro il diritto, da lungo tempo, ha recepito la nozione di «stato di necessità» per consentire di affrontare situazioni eccezionali. A essa può far riferimento, ad esempio, il medico che nel tentativo di «sedare il dolore» anticipa la morte del paziente.

Un altro aspetto importante, che deve essere sottolineato, è il fatto che l'eutanasia «su richiesta» non deve essere vista come una «inevitabile alternativa» al cosiddetto «accanimento terapeutico» (*) in quanto quest'ultimo non è richiesto né moralmente, né deontologicamente e quindi è totalmente evitabile.

Se si vuol vedere nell'eutanasia un'esigenza del malato terminale a morire «con dignità» è chiaro che bisogna riconoscere che, quando si cade nell'accanimento terapeutico, tale dignità raramente viene rispettata. Ma è altret-

(*) Può essere sinteticamente definito come l'uso di mezzi particolarmente sfibranti e pesanti per il malato, costretto così a un'agonia prolungata artificialmente. Tale «accanimento» si verifica allorché non viene rispettato correttamente il «principio di proporzionalità» (cfr nota successiva).

tanto vero che il preteso diritto di essere «messo a morte» poggia su una concezione della dignità umana che, a differenza di quella classica che la considera legata all'ordine ontologico della persona, è fondata sulla «qualità della vita» e pertanto su criteri assolutamente soggettivi.

Vale la pena, quindi, evidenziare quelle che potrebbero essere considerate le prerogative *legittime* di una morte degna: 1) il diritto del malato di mantenere un dialogo e un rapporto di fiducia con chi lo ha in cura e con le persone che gli sono vicine; 2) il diritto di conoscere la verità sul proprio stato; 3) il diritto di beneficiare delle tecniche mediche disponibili che consentono di alleviare il dolore; 4) il diritto di accettare o di rifiutare gli interventi ai quali lo si vuole sottoporre; 5) il diritto di rinunciare ai rimedi eccezionali o sproporzionati in fase terminale (*).

(*) Dal punto di vista pratico, i criteri di applicazione del cosiddetto «principio di proporzionalità» (tra i mezzi impiegati, i conseguenti costi – sia economici, che umani – e i benefici ottenuti) possono essere individuati nei seguenti:

a) in mancanza di altri rimedi è possibile ricorrere, con il consenso del malato, a mezzi sperimentali e/o comunque rischiosi;

b) in mancanza di risultati soddisfacenti, ascoltato il parere del paziente, dei congiunti e di sanitari competenti, si possono sospendere le terapie di cui al punto a);

c) è sempre lecito accontentarsi dei mezzi *normali* di cui la medicina dispone; non vi è alcun obbligo di sottoporsi a cure onerose o rischiose, anche se non più sperimentali;

d) nell'imminenza di una morte imminente è lecito interrompere qualsiasi trattamento tranne quelle che sono considerate le cure *normali* dovute comunque all'ammalato. (Per cure normali si intendono: l'alimentazione parenterale, l'idratazione, l'ossigenoterapia e l'igiene del corpo del malato).

d) La famiglia, che come ribadito dall'art. 16 della Carta sociale europea del 1961, è la cellula fondamentale della società, non ha nell'attuale Carta dei diritti dell'UE un'adeguata tutela. Tre articoli la riguardano, e sono contenuti, in modo non organico, nei capitoli sulla Libertà e la Solidarietà. E così se l'art. 7 assicura il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare; l'art. 9 assicura a sua volta il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio, così pienamente rispettando il principio di sussidiarietà. La terza disposizione si rifà piuttosto al principio di solidarietà. Se invero l'art. 33 nel suo primo comma garantisce la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale; il secondo comma del medesimo articolo cerca di prevenire eventuali difficoltà di conciliazione fra la vita familiare e quella professionale. Concretamente si stabilisce che «Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio».

Se confrontiamo queste norme con l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e con l'art. 12 della Carta europea dei diritti dell'uomo, si evidenzia subito come vi sia una netta scissione tra matrimonio e famiglia. Nel senso che il matrimonio non è più visto, come pure è nelle tradizioni costituzionali comuni, quale fondamento della famiglia, ma una delle modalità di fondare una famiglia. Ed inoltre, è omesso ogni riferimento all'eterosessualità quale requisito per l'esercizio del *ius*

connubii con la conseguente caducazione di uno degli elementi in esso da sempre presenti in quanto di esso costitutivo, l'eterosessualità. Vi è tuttavia un fondamento nel matrimonio che ha avuto e avrà forme diverse, ma che mantiene un suo nucleo essenziale nel corso della storia, proprio perché il matrimonio, come pure la famiglia, ha le sue strutture ontologiche nell'uomo, in ogni essere umano; matrimonio che non è dunque una relazione basata sull'ondivaga volontà delle parti, ma istituzione e realtà sostanziale che, posta a fondamento della coniugalità e della familiarità, trascende il volere delle parti, e possiede una propria intrinseca legge.

La sessualità come caratteristica corporea è un elemento costitutivo della persona stessa, non un suo semplice attributo. Come la più attenta dottrina medica e psichiatrica ha messo in evidenza, ben lungi da ogni utopia androgina la mascolinità e la femminilità sono due dimensioni, reciprocamente completantesi, dell'autocoscienza, dell'autodeterminazione e, al contempo, due modi di essere complementari della forma di sé corporeale. La sessualità diviene espressione dell'essenza personale dell'esser umano.

Un'indifferenza di genere comporta pertanto che un soggetto sia privato di un tratto costitutivo della sua identità personale. Ma questo significa altresì che la sua persona è meno garantita, in quanto «generica» nella sua identità, in quella soggettività cui ineriscono diritti e doveri fondamentali, da riconoscere e giuridicamente tutelare.

Il matrimonio affonda le proprie esigenze nella struttura ontologica della persona umana, e al diritto non

spetta, perché non può, modificare tale struttura. Ad esso spetterà riconoscerla, «assecondarla», traendone le conseguenze rilevanti per l'ordinamento e per una efficace tutela della persona, modificando anche quando e ove necessario la disciplina positiva. Ma non può comprimere tale sostanza, deformarla, mistificarla al fine fondendo l'essenziale con il contingente.

Leggi che rispettino questa natura non vanno viste come un malinconico ritorno al passato (*), ma piuttosto come il frutto di quella nostalgia della verità che è pro-

(*) Un esempio di quanto affermato nel testo sono alcune disposizioni legislative statunitensi, che non poca polemica hanno suscitato, e nelle quali, in forte controtendenza con gli ordinamenti dell'Europa Occidentale, si sono venuti a tutelare due degli elementi che costituiscono il fondamento stesso di quell'idea di matrimonio diffusa da secoli nella cultura occidentale, e legata alle strutture più profonde della persona umana, la eterosessualità e la indissolubilità. Mi riferisco al *Defense of Marriage Act*, approvato dal Congresso sotto la presidenza di Clinton il 21 settembre 1996, e ai sensi del quale «no State, territory, or possession of the United State, or Indian Tribe, shall be required to give effect to any public act, record, or judicial proceeding of any other State, territory, possession, or tribe respecting a relationship between persons of the same sex that is treated as a marriage under the law of such other State, territory, possession or tribe, or a right to claim arising from such relationship». Se quest'atto, in modo non dissimile dal *Family Code* della California come riformato nel 2000, tutela dunque in modo specifico il matrimonio quale istituto che può nascere solo dallo scambio di volontà di un uomo e di una donna, vi sono di poi altre disposizioni dettate da singoli Stati della Federazione che proteggono la stessa indissolubilità del matrimonio, in quanto alle parti è riconosciuto il diritto di inserire nell'atto di matrimonio una clausola, tale per cui si impegnano a vivere «a lifelong relationship», dando vita al c.d. «covenant marriage».

pria di ogni persona umana, del desiderio di attingere un valore che non può essere considerato come una manifestazione soggettiva di preferenze fondate su un vago sentimentalismo. Difatti, un pluralismo normativo senza verità, senza riferimenti originari a una radice di senso, rispetta di certo la diversità, ma con il rischio di stabilire una convivenza caratterizzata da recinti chiusi e incomunicanti, privi dei riferimenti di base da cui potrebbero sorgere modi complementari, reciproci arricchimenti. È pertanto necessario ricercare un comune principio di verità, che non può essere affidato alla manifestazione più o meno improvvisa di un mero consenso storico e politico, ma che si ritrova nelle strutture fondamentali della persona in relazione con i suoi simili.

e) Per quanto concerne la libertà religiosa, altra libertà fondamentale, «prima fra tutte le libertà» come ebbe ad esprimersi Francesco Ruffini, si reputa opportuno che venga inserita nella futura Costituzione europea la Dichiarazione n. 11 annessa all'Atto finale del Trattato di Amsterdam che assicura il rispetto dello *status* delle Chiese e delle comunità religiose come è previsto da ciascun Stato membro. In tal modo, questa dichiarazione, di mera valenza politica, diverrebbe pienamente produttiva di effetti giuridici. Astraendo così dalla questione, pure così importante, e tanto dibattuta, di un riferimento esplicito nella Carta costituzionale europea ai grandi movimenti e alle tradizioni religiose, spirituali, intellettuali come eredità significativa per il nostro tempo e per l'avvenire dell'Europa; e dal riconoscimento che deve essere accordato anche per il contributo speci-

fico che è stato e viene dato dalle Chiese e dalle comunità religiose; riteniamo che, oltre alla libertà individuale religiosa, debba essere garantita quella istituzionale, nel pieno rispetto dell'identità della confessione religiosa stessa e della laicità dello Stato, cioè della non ingerenza dello Stato negli *interna corpora* della confessione o comunità.

Le dimensioni costitutive (temporale e spirituale) di una persona, e della società civile che di uomini e donne è composta, non sono invero aliene fra loro; ma ordine temporale e ordine spirituale, con le loro leggi, concorrono alla realizzazione globale dell'uomo in quanto tale. I poteri statuali o intergovernativi, e quelli confessionali, promuovendo rispettivamente il bene temporale e quello spirituale, partecipano in modo complementare alla formazione globale della persona umana. Il *trait d'union* tra organismi internazionali e Chiese, che giustifica e fonda la rilevanza istituzionale di queste, è rappresentato dal comune impegno per una reale promozione della società o, per essere più precisi, della persona umana nella sua componente morale e in quella fattuale.

Nel pieno rispetto del proprio ambito si potrebbe così giungere ad una armonia reale, per quanto mai definitiva, come tutto ciò che è umano, in attuazione di un vero principio di laicità; quel principio che implica, se rettamente inteso, non indifferenza nei riguardi del fenomeno religioso, ma garanzia per la salvaguardia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale e culturale e di cooperazione fra ordinamenti. Come del resto ben si evidenzia nel libro bianco sulla *governance* (COM [2001]428, del 25 luglio 2001), che

riconosce il contributo specifico che le chiese e le comunità religiose possono apportare al processo di formazione dell'Unione.

Detto altrimenti, lo Stato democratico deve vedere la religione anche come fatto pubblico, e gli Stati debbono trovare un principio di azione che renda compatibili le varie religioni quali punti di vista non meramente privati, ma anche pubblici. E la stessa laicità va ridefinita come capacità di dialogo e tolleranza attiva (*principled tolerance*) fra posizioni che non devono dismettere la loro fede per entrare in questo spazio.

**Commenti sui punti 4-7 del mandato
del Gruppo di lavoro «Europa sociale» (*)**

What role could be given to the open method of coordination and what would be its place in the Constitutional Treaty?

As it clearly emerged during the December 5 debate on the report of the Working group on simplification, there is not an agreement as far as the inclusion of the open method of coordination in the Constitutional treaty is concerned. The perplexities seem to me to be partly justified, as the open method of coordination must grant a rapid reaction to new challenges in areas that do not fall into the Union's competences, and an excessive formalisation of the method itself would compromise its necessary flexibility when applied to different legislative fields.

I'm personally favorable to the inclusion of the open method in the Treaty as a significant and useful way to an enhanced cooperation between member States; I also share the Working Group on simplification's stress on the necessity of avoiding any confusion between the open method and the coordination competences conferred to the Union in the economic and employment fields. Even though I think the open method of coordination

(*) Contributo trasmesso al Gruppo di lavoro Europa sociale il 7 gennaio 2003 (WG XI WD 21).

ought to be applied to some specific areas (for instance, education and professional training), I'm against both any listing of such areas in the new Treaty and any specification of general methods to be applied to any of those areas.

What relationship can be established between the coordination of economic policies and the coordination of social policies?

As I already said in my answers to questions 1-2 of the mandate, the incorporation of the Charter of fundamental rights into the Treaty almost naturally implies a stronger emphasis on the social dimension of the EU. Such an emphasis ought to be translated into a strengthening of the link between the coordination of economic policies and the promotion of a higher degree of social integration. I personally think that this strengthened link could be reached through a better equilibrium and a fuller coordination between the annual definition of the Broad Economic Policy Guidelines and the Employment Guidelines. This enforced coordination could find in the Spring European Council its natural outcome, but it should also be duly considered when redrafting the articles of the Treaty dealing with economic and social policies.

I also agree with M.me Andreani on the necessity of a better association of the European Parliament to the elaboration of employment policies through its consultation on the annual report, but I also think that an analo-

gous, improved association ought to concern National parliaments.

In our last meetings, many members of the Group have also stressed the importance, for territorial and social cohesion, of access to services of general economic interest, and have suggested that the new Treaty should include a specific mention of quality of public services as an integral part of the EU economic and social policies. Even though I'm not personally against such an inclusion, I also think that any mention in the Treaty should not interfere with the Member States' right to find specific ways of securing the access to such services without compromising their own systems of property ownership.

Regarding procedures, to what extent should co-decision and qualified-majority voting be extended to matters for which unanimity is currently required?

As a previous member of the Working Group on simplification, I completely agree with its conclusions according to which codecision with qualified majority must be considered the quintessential EU legislative procedure, with limited and well-argued exceptions. Consequently, I do not think the Nice compromise – opening the possibility for the Council to unanimously decide to render co-decision applicable to the four matters where unanimity is still required – can be considered enough. I suggest that co-decision with qualified majority should directly apply to the representation and collective defence of the interests of workers and employers and to

the condition of employment for third-country nationals. As far as the fields of social security and the protection of workers are concerned, the political sensibility of the matter could justify the application of the Nice compromise, unanimity being a norm that it remains up to the Council to modify.

Title VI of the preliminary draft Constitutional Treaty deals with the democratic life of the Union. Should the role of the social partners appear in Title VI and, if so, what should this role be?

I agree that social partners should be specifically mentioned under Title VI and that their role ought to be enhanced. I do not think that a clearer definition or a rigid listing of who and what the social partners ought to be would be of any help. In this as in so many other aspects of the EU architecture, rigidity must be banned. As far as the modalities of the social partners' association to the EU legislative process are concerned, I think that, as for the economic and social policies, they ought to be consulted by the Commission before presenting any proposal in those fields. They could thus provide a think-tank making the Union and its laws much nearer to workers as well as to common citizens.

Le radici religiose d'Europa (*)

Si reputa opportuno che sia inserita nella futura Costituzione europea la Dichiarazione n. 11 annessa all'Atto finale del Trattato di Amsterdam che assicura il rispetto dello *status* delle Chiese e delle comunità religiose come è previsto da ciascuno Stato membro. In tal modo, questa dichiarazione, di mera valenza politica, diverrebbe pienamente produttiva di effetti giuridici. Riteniamo invero che, oltre alla libertà individuale religiosa, debba essere garantita quella istituzionale, nel pieno rispetto dell'identità della confessione religiosa stessa e della laicità dello Stato, cioè della non ingerenza dello Stato negli *interna corpora* della confessione o comunità.

È altresì importante che sia inserito un esplicito riferimento alla religione quale elemento fondamentale e fondante l'Europa, e l'idea di Europa, e che tale richiamo non sia previsto in un parenetico preambolo, ma in una norma effettivamente cogente (nel caso l'art. 2 della futura Costituzione). Non si può, infatti, negare che il nostro continente affondi le proprie radici, oltre che nel patrimonio greco-romano, in quello religioso, specificamente in quello giudeo-cristiano, che ha costituito per secoli la sua anima più profonda. Senza negare l'apporto di altre culture e tradizioni religiose, in particolare l'islamica, appare invero evidente a chi guardi la storia d'Eu-

(*) Contributo alla Convenzione europea trasmesso il 9 aprile 2003 (CONV 678/03).

ropa con l'occhio scervo da pregiudizi che gran parte di quello che il nostro Continente ha prodotto in campo giuridico, letterario e filosofico, abbia un'impronta giudaico-cristiana, e difficilmente può essere compreso e valutato se non ci si pone in tale prospettiva. Forse, per evitare inutile attriti, si può fare un riferimento «alle tradizioni religiose e giudaico-cristiane d'Europa».

Questo non significa uno sterile sguardo al passato, ma le radici religiose sono la fonte di una indubbia potenzialità etica.

Assumere una diversa posizione significherebbe sostenere che non solo questa tradizione, ma la religione in quanto tale, al di fuori degli schemi istituzionali di relazioni giuridiche di tipo concordatario, o della sua considerazione quale oggetto di un diritto strettamente personale, sarebbe un elemento estraneo o comunque estrinseco a un corretto sviluppo e ad una piena evoluzione di una società democraticamente intesa.

Tale impoverita concezione della religione è un retaggio della modernità illuministica che ci ha abituati a pensare in termini dialettici, quasi manichei, di opposizioni dualistiche. Specificamente, il codice simbolico della religione e quello della democrazia in senso moderno sono stati intesi come due tipi ideali opposti. Il fattore religioso è invero stato considerato quale realtà estrinseca, se non addirittura contraria alla democrazia, a causa sia dei suoi contenuti dogmatici, cui si dovrebbe adesione senza poter esercitare una vera libertà; sia della presunta irrazionalità o, a meglio dire, mancanza di razionalità formale dei sistemi etico-giuridici delle religioni.

Tutt'al più, la religione sarebbe un diritto meramente individuale, una libertà del singolo che assume rilevanza per gli Stati democratici se e nella misura in cui giunge ad esercitare un'influenza sulla sfera pubblica. Così qualora una religione, sconfinando dall'ambito delle manifestazioni strettamente religiose o culturali, estenda la sua azione al campo della comune vita del diritto, gli Stati possono assumere, e di fatto assumono, atteggiamenti differenti, a seconda del loro retaggio storico e socio-culturale. Un atteggiamento che può portare a relegare la religione nuovamente nel privato, o comunque e specificamente al diritto comune dei privati, come avviene il più delle volte nella tradizione statunitense anche alla luce del primo emendamento del 1791 alla Costituzione federale; ovvero a regolarla in modo da funzionalizzarla al progetto politico democratico, come si dà in Europa. Con un risultato che alla fine non è dissimile, in quanto nell'un caso come nell'altro la religione è esautorata dalla sfera pubblica come elemento che comunque la disturba, e può esservi riammessa solo dopo un adeguato «trattamento democratico».

Eppure, proprio questo modello, come giustamente è stato osservato in dottrina (1), pone non pochi problemi, due dei quali soprattutto vale la pena mettere in evidenza.

Relegare la religione nel mero ambito privatistico limita fortemente il contributo che la religione stessa

(1) P. Donati, *Pensare la società civile come sfera pubblica religiosamente qualificata*, in *Multiculturalismo e identità*, a cura di C. Vigna e S. Zamagni, Milano 2002, p. 51-106.

può apportare a una società democratica. Essa in tal modo appare destinata a divenire o comunque a essere considerata nient'altro che la fonte di una buona educazione sociale e morale delle persone.

Vi è poi un altro problema complesso, sempre più attuale in una società polietnica e multiculturale quale è, o quale si sta avviando ad essere la nostra, e che spiega non poche delle incertezze poste dal mondo islamico: una democrazia intesa quale privatizzazione della religione può essere difficilmente accolta da quei popoli e da quelle culture non occidentali per cui la religione è comunque un elemento di rilievo pubblico, e in cui l'elemento religioso e quello morale hanno una diretta rilevanza negli ordinamenti di provenienza, regolando peraltro ogni aspetto della vita dei fedeli. Ossia, detto diversamente, un richiamo esplicito delle radici religiose d'Europa può paradossalmente costituire un aiuto per quelle nazioni di differente tradizione religiosa (penso in particolare alla Turchia) che in un futuro non lontano entreranno nello spazio comune europeo.

L'Europa democratica deve allora vedere la religione anche come fatto pubblico, e deve trovare un principio di azione che renda compatibili le varie religioni quali punti di vista non meramente privati, ma pure pubblici. Anche perché l'esperienza mostra come dalle modalità attraverso cui uno Stato, o comunque un sistema giuridico, recepisca il diritto di una religione, dipende la struttura che quel sistema assumerà e l'apporto che sarà in grado di fornire ai fini della costruzione di un or-

dine giuridico globale (2). E la stessa laicità va allora ridefinita come capacità di dialogo e tolleranza attiva (*principled tolerance*) fra posizioni che, per una civile accoglienza delle diversità, non devono dismettere la loro fede e la loro identità per entrare in questo spazio (3).

Questo significa e implica che nella religione bisogna saper distinguere, o per meglio dire, che le religioni devono saper distinguere fra gli elementi costitutivi interni alla religione stessa, la loro dogmatica, e lo spazio del dialogo necessario con le altre religioni e culture. Una distinzione che implica anche relazione, essendo evidente che quanto più una religione sviluppa i motivi e i fondamenti del proprio messaggio, tanto più è in grado di entrare in dialogo con le altre confessioni, e anche con chi non crede, e quindi di partecipare alla deliberazione pubblica (4).

Il fenomeno religioso appare invero come l'unico fattore sociale in relazione a cui lo Stato si definisce incompetente, a cagione della sua aconfessionalità. E pertanto lo Stato non può offrire un «servizio pubblico statale» in quest'ambito, ma può solamente cooperare con le confessioni religiose perché queste attendano alle necessità religiose delle persone, ferma comunque restando la li-

(2) S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Bologna 2002, p. 67-68.

(3) V. Melchiorre, *Quale dialogo? Quale tolleranza?*, in *Per un dialogo interculturale*, a cura di V. Cesareo, Milano 2001, p. 3-11.

(4) J. Waldron, *Religious Contributions in Public Deliberation*, in *San Diego Law Review* 30 (1993), p. 817-848 (846-847 in partic.); F. Viola, *Il ruolo pubblico della religione nella società multiculturale*, in *Multiculturalismo e identità* cit., p. 107-138.

bertà religiosa come diritto riconosciuto al singolo, a prescindere dall'integrazione di questi in una struttura confessionale.

Nel pieno rispetto del proprio ambito si potrebbe così giungere ad una armonia reale, per quanto mai definitiva, come tutto ciò che è umano, in attuazione di un vero principio di laicità; quel principio che implica, se rettamente inteso, non indifferenza nei riguardi del fenomeno religioso, ma garanzia per la salvaguardia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale e culturale e di cooperazione fra ordinamenti. Come del resto ben si evidenzia nel libro bianco sulla *governance* (COM [2001]428, del 25 luglio 2001), che riconosce il contributo specifico che le Chiese e le comunità religiose possono apportare al processo di formazione dell'Unione europea.

La religione può così divenire la spinta per una società civile più umana che si opponga in modo costruttivo a un assetto istituzionale che opera esclusivamente in una prospettiva di mercato economico globalizzato, spersonalizzando l'esistenza quotidiana. La religione, in particolar modo la tradizione giudaico-cristiana propria della nostra Europa, acquista una nuova rilevanza come qualificazione spirituale di un progetto di civilizzazione che si vuole comunque opporre alla crescente disumanizzazione della vita sociale, economica, culturale, e dar così vita a un umanesimo in cui il rispetto dei diritti, la solidarietà, la creatività permettano ad ogni uomo di realizzare le sue più nobili aspirazioni.

Ed è questa la sfida «comune» che attende ora l'Europa come pure la Chiesa e le altre confessioni religiose.

Interventi

Sessione del 5-6 dicembre 2002

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Signor Presidente, la relazione finale del Gruppo di lavoro su libertà, sicurezza e giustizia, coordinato in modo egregio da John Bruton, mi sembra un lavoro apprezzabile e nelle sue conclusioni sostanzialmente condivisibile. Vi è in esso la chiara consapevolezza che l'Unione deve porsi in grado di rispondere alla domanda di sicurezza che proviene dalle nostre società. L'abolizione delle frontiere interne rende la protezione delle frontiere esterne dell'Unione un interesse comune. Di questo interesse si devono far carico tutti gli Stati e l'Unione nel suo complesso, non solo gli Stati e le regioni di confine più esposti.

È giusto dunque che la relazione dia una particolare enfasi a queste esigenze. Occorre, in particolare, una migliore formulazione delle disposizioni costituzionali su asilo, immigrazione, visti e cooperazione giudiziaria e civile. Come regola generale, a queste materie dovrebbe applicarsi la procedura legislativa ordinaria, individuata nella relazione illustrata ieri dal presidente Amato. Si potrà così realizzare, attraverso questi strumenti, una politica comune nel campo dell'immigrazione legale ed illegale, lo sviluppo di un sistema integrato di controllo frontaliero, nonché un regime comune dei visti.

Per quanto riguarda, invece, la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, è necessario procedere con flessibilità, cercando di alimentare un clima di fiducia fra gli Stati e di conciliare i diritti di libertà e le esigenze di sicurezza dei cittadini. In questa prospettiva, tre devono essere i punti di riferimento: la Carta dei diritti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i principi costituzionali e nazionali. Condivido la raccomandazione, contenuta nella relazione, di impiegare, per il ravvicinamento della legislazione penale, esclusivamente lo strumento della legge quadro, così da assicurare un adeguato coinvolgimento dei parlamenti nazionali in materie tanto delicate.

Sono poi interessanti le indicazioni, contenute nella relazione, relative al rafforzamento delle attività di coordinamento di Europol e Eurojust.

Infine, mi sembra debba essere ripreso il suggerimento, contenuto nel documento presentato da de Villepin e Fischer, circa l'opportunità di inserire nei Trattati una chiara prescrizione che permetta l'intervento dell'Unione nel settore della protezione civile. La recente decisione di creare un fondo europeo di solidarietà, dopo l'alluvione che ha colpito l'Europa centrale, è la dimostrazione della consapevolezza della necessità di costruire meccanismi istituzionali di solidarietà fra i paesi europei in tutti quei casi nei quali l'azione di un singolo Stato membro, per il carattere transnazionale del problema, risulta insufficiente. Affermo questo anche alla luce di quanto è accaduto di recente nel mio paese, l'Italia: alluvioni, terremoti, soprattutto nella mia provincia, Catania, dove le continue eruzioni del vulcano Etna

hanno provocato e stanno provocando svariati danni alle persone, agli immobili, all'economia; migliaia sono i senzatetto e ingenti i danni all'agricoltura, fonte primaria di reddito e occupazione in tante zone della Sicilia.

Sessione del 6-7 febbraio 2003***Sulla relazione finale del Gruppo di lavoro
«Europa sociale»***

Signor Presidente, come membro del Gruppo di lavoro devo, prima di tutto, dare atto al presidente Katiforis di aver redatto un documento conclusivo che rispetta il clima e la sostanza del nostro impegno. Ci siamo mossi tutti nella consapevolezza che la dimensione sociale rappresenta il vero e proprio valore aggiunto dell'Europa, ed è stata proprio questa consapevolezza comune a consentirci di raggiungere un consenso su molte delle questioni elencate dal mandato, a partire dall'esigenza che nel nuovo Trattato venga istituito il carattere paritario delle politiche sociali e di quelle economiche. Ritengo particolarmente importanti alcune delle proposte formulate in materia di valori e di obiettivi dell'Unione; mi riferisco, in particolare, all'inclusione della giustizia sociale fra i valori e dell'economia sociale di mercato fra gli obiettivi, un'economia che sappia anche valorizzare il contributo prezioso delle piccole e medie imprese.

Personalmente non posso, poi, che ribadire quanto già detto in occasione di altri miei interventi. Sono convinto, in particolare, che tra gli obiettivi prioritari dell'Unione in campo sociale non possano non figurare specifiche politiche a sostegno della famiglia, sulla base delle coordinate fornite dall'articolo 33 della Carta dei diritti. Mi impegnerò perché sul tema si torni a discutere all'atto

di seminari sui corrispondenti articoli del Trattato. Positivo è stato l'accordo sull'opportunità di non estendere ulteriormente le competenze dell'Unione in materia di politica sociale, fatta salva l'esigenza di rafforzare gli strumenti di coordinamento nell'ambito delle politiche per la salute e, a mio avviso, anche gli strumenti per combattere efficacemente la discriminazione in base alla disabilità.

Per quanto riguarda gli strumenti attraverso i quali l'Unione dovrebbe realizzare i suoi obiettivi di politica sociale, ritengo, nel complesso, soddisfacente la soluzione trovata per quanto concerne la funzione del metodo aperto di coordinamento. Il testo finale del documento è netto nel sottolineare come tale nuovo strumento debba applicarsi alle sole materie per le quali non è prevista una specifica competenza legislativa dell'Unione.

Devo tuttavia concludere queste mie considerazioni con una nota di rammarico sulla questione dell'estensione del voto a maggioranza qualificata ad alcuni settori di politica sociale. Non è stato possibile raggiungere un accordo per effetto della posizione assunta da una minoranza qualificata del gruppo, favorevole a mantenere gli equilibri raggiunti a Nizza. Personalmente, non mi sono mai pronunciato a favore di un'estensione indiscriminata del voto a maggioranza, ritenendo che per alcuni ambiti particolarmente sensibili – uno fra tutti i regimi di sicurezza sociale – sia preferibile che il Consiglio continui a pronunciarsi all'unanimità. La Convenzione rappresenta, tuttavia, un modello basato sulla ricerca del consenso e del dialogo, ricerca che, per restare in tema, ha avuto

un esito fruttuoso quando il Gruppo di lavoro sulla semplificazione ha identificato nella codecisione, nel voto a maggioranza qualificata, la procedura legislativa dell'Unione, ammettendo solo la possibilità di motivate eccezioni. La motivazione offerta dalla minoranza qualificata, cui ho fatto riferimento, mi sembra del tutto convincente. Auspico, pertanto, che il dialogo e il confronto sulle procedure – e non mi riferisco solo alla politica sociale – possa riprendere serenamente in questa sede plenaria e possa approdare a esiti più innovativi.

Sessione del 3 e 4 aprile 2003

*Sugli articoli della parte I
del progetto di Trattato costituzionale
relativi alle finanze dell'Unione*

Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione impone una semplificazione delle procedure di bilancio, la cui struttura essenziale dovrà essere iscritta nel Trattato costituzionale.

Le procedure attuali appaiono infatti farraginose, complesse e poco trasparenti.

In materia di risorse proprie, stabilite oggi con decisione unanime del Consiglio ratificata dai Parlamenti nazionali, sarebbe consigliabile modificare la procedura vigente e passare ad una procedura che veda una partecipazione più incisiva del Parlamento europeo e la decisione a maggioranza, seppure qualificata, in Consiglio.

È opportuna poi l'iscrizione nella Costituzione dell'istituto delle prospettive finanziarie a carattere pluriennale oggi solo codificate in un accordo interistituzionale. Le prospettive finanziarie accrescono credibilità e trasparenza delle politiche comunitarie, che ovviamente eccedono l'orizzonte annuale, contribuiscono alla stabilità del bilancio e al rispetto della sua disciplina. La loro codificazione costituzionale è anche una delle condizioni per la semplificazione delle procedure annuali di bilancio.

Le prospettive sono divise, com'è noto, in varie rubriche o capitoli, otto nella versione attuale. Non appare consigliabile codificare nella Costituzione tali categorie e tantomeno, ovviamente, l'ammontare rispettivo. Si introdurrebbe un fattore di eccessiva rigidità in relazione all'evoluzione dell'Unione e delle sue politiche.

La durata delle prospettive, attualmente fissata a sette anni, dovrebbe corrispondere al mandato delle due istituzioni che concorrono al bilancio (il Parlamento e la Commissione) e durare dunque un quinquennio.

Per quanto riguarda la loro approvazione in luogo delle attuali procedure separate per Consiglio e Parlamento, che del resto si limitano a recepire le decisioni del Consiglio europeo, si potrebbe introdurre una procedura unica sul modello di quella da seguire per l'approvazione del bilancio.

L'approvazione del bilancio annuale infine dovrebbe avvenire attraverso una procedura di codecisione semplificata con la parità tra le due autorità di bilancio, il Consiglio e il Parlamento. Ciò comporterebbe anche l'abolizione dell'attuale distinzione tra spese «obbligatorie» e «non obbligatorie», distinzione del resto alquanto arbitraria, suscettibile di generare contenziosi e comunque dettata a suo tempo dalla volontà, oggi non più giustificata, di limitare i poteri del Parlamento.

INTERVENTI IN SENATO

Lamberto Dini

**3^a Commissione, Giunta per gli Affari delle Comunità
europee del Senato,
Commissioni III e XIV della Camera dei deputati**

Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea

*Audizione dei rappresentanti italiani alla
Convenzione sul futuro dell'Unione europea*

29 maggio 2002

DINI. Prima di rispondere alle domande che sono state poste, come membri della Convenzione dobbiamo tentare di fornire una chiave di lettura al lavoro fino ad ora compiuto.

Nella mia qualità di rappresentante del Senato in seno alla Convenzione, ho seguito e partecipato con particolare interesse al dibattito svoltosi in Aula lo scorso 7 maggio in occasione della ratifica del Trattato di Nizza e ho accolto con soddisfazione l'approvazione, sostanzialmente all'unanimità, di un ordine del giorno che conteneva precisi indirizzi al Governo, rivolgendosi anche ai membri titolari e supplenti designati dal Parlamento. Come membro della Convenzione terrò ben presenti tali indirizzi, mentre concordo con le valutazioni che una larga maggioranza degli intervenuti ha espresso sui risultati raggiunti a Nizza. Risultati che si sarebbero potuti definire solo in parte soddisfacenti se la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione, adottata grazie allo sforzo congiunto delle delegazioni italiana e tede-

sca, non avesse aperto la strada a un processo di riflessione e di profonda revisione dell'impianto istituzionale europeo, individuando nel modello della Convenzione, già felicemente sperimentato per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, lo strumento atto a garantire un'ampia partecipazione democratica e un pieno coinvolgimento dei cittadini e della società civile.

La Convenzione ha avviato i suoi lavori alla fine dello scorso febbraio e ha già tenuto quattro sessioni. Altre due sono previste durante il mese di giugno, così come è ormai imminente la formazione e l'attivazione di sei gruppi di lavoro a cui i Presidenti hanno fatto riferimento, incaricati di esaminare, in un contesto più agile e numericamente ristretto, alcuni dei nodi fondamentali individuati nella dichiarazione di Laeken e già oggetto di diversi contributi da parte di membri della Convenzione.

Su un punto i lavori della Convenzione hanno registrato una piena convergenza: i cittadini europei, la società civile, ma anche – seppur con diverse intensità o sfumature – i Governi e i Parlamenti nazionali, vogliono al tempo stesso più Europa e meno Europa. Vogliono più Europa perché auspicano che l'Unione europea sia finalmente capace di garantire un valore aggiunto rispetto agli Stati in termini di benessere, libertà, giustizia e sicurezza, e di parlare forte al mondo nella consapevolezza che le sue grandi dimensioni economiche rappresentano un presupposto necessario, ma non sufficiente, perché essa diventi anche un attore politico globale.

Ma più Europa non deve necessariamente significare più governo, anzi potrebbe significare meno governo.

Come è stato, infatti, chiaro sin dall'inizio della sua costruzione, l'Europa ha essenzialmente significato meno barriere, meno dazi, meno restrizioni, meno divieti, meno monopoli. Pertanto, se è giusto e legittimo auspicare una crescita significativa degli ambiti e dei settori nei quali gli Stati cedono una parte della loro sovranità nel nome di un metodo e di una rappresentanza comune, è altrettanto necessario prevedere e disegnare un sistema legislativo e giurisdizionale nel quale le decisioni restino il più possibile vicine ai cittadini e siano opportunamente rafforzati gli strumenti di controllo e di legittimazione democratica.

Se questi sono gli obiettivi che il cittadino europeo reputa imprescindibili, credo di poter affermare che la Convenzione li abbia fatti propri, incentrando il proprio dibattito sul tema delle missioni dell'Europa; in particolare, sulla delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri, nonché sul problema degli strumenti di cui l'Unione va dotata perché possa assolvere efficacemente i compiti che le affideremo.

Per quanto concerne le missioni dell'Unione e la delimitazione delle competenze, quasi tutti i membri della Convenzione si sono detti consapevoli della necessità di individuare con maggior precisione le competenze dell'Unione (esclusive e condivise) e quelle degli Stati membri, ricorrendo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui deve essere garantita l'effettività con l'adozione di opportune procedure di controllo. Su questo aspetto è chiamato a riflettere un gruppo di lavoro che sarà costituito nella prossima sessione di giugno e dovrà concludere i suoi lavori entro settembre. In so-

stanza, si tratterà di un gruppo di lavoro che dovrà occuparsi della sussidiarietà e dei meccanismi per rendere efficace tale strumento; un tema, questo, niente affatto marginale, anzi fondamentale giacché rappresenta effettivamente il punto di divisione tra Unione e Stati, vale a dire tra quello che deve essere svolto dall'Unione e quello che, invece, deve essere di competenza degli Stati membri.

La raccomandazione espressa dal Senato, nel citato ordine del giorno approvato in occasione della ratifica del Trattato di Nizza, di «sollecitare una nuova e più precisa ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri» si è pertanto già tradotta in un orientamento largamente condiviso, anche se «controbilanciato» dalla convinzione comune che non sia opportuno approdare a una ripartizione rigida e onnicomprensiva e che debba essere mantenuto un margine di flessibilità e di riesame che consenta all'Unione di gestire nel modo più funzionale la sua stessa evoluzione politica ed economica.

Passando al quesito relativo agli strumenti necessari a fare sì che le istituzioni europee diventino più efficienti, vi è innanzitutto il problema della personalità giuridica dell'Unione europea: anche su questa materia è stata proposta la costituzione di un gruppo di lavoro. A mio avviso, tale problema non può essere in alcun modo disgiunto da un progressivo superamento dell'architettura di Maastricht, basata sui tre pilastri, e dal passaggio da una visione intergovernativa, retta dal principio dell'unanimità, a una visione maggiormente comunitaria. L'Italia ha sempre sostenuto che l'obiettivo di una maggiore integrazione o identità a livello europeo è raggiungibile

riducendo progressivamente il campo delle materie per le quali è richiesta l'unanimità degli Stati membri. Oggi, nella prospettiva di un'Europa allargata, tenendo conto della natura degli interessi comuni da tutelare e da difendere, il ricorso al voto a maggioranza si presenta come l'unico strumento idoneo a evitare la paralisi dell'attività comunitaria, nel rispetto del principio della solidarietà. Il voto a maggioranza in Consiglio andrebbe esteso a tutte le materie che rientrano nel primo pilastro, con particolare riferimento alle politiche sociale e fiscale, ma anche a materie degli altri due pilastri, a settori quindi quali gli affari interni e giudiziari e anche alla politica estera, di sicurezza e di difesa (con alcune eccezioni, tra cui naturalmente figurano le decisioni riguardanti gli interventi militari).

L'estensione del voto a maggioranza nelle decisioni del Consiglio dovrà comportare, in parallelo, l'estensione del meccanismo della codecisione e la conseguente, piena associazione del Parlamento europeo al processo decisionale. Si tratterà, in sostanza, di perseguire quella perfetta biunivocità tra codecisione e procedura di voto a maggioranza che l'Italia aveva auspicato al Consiglio di Nizza e che nei fatti non si è ancora pienamente realizzata. Al tempo stesso, una più accentuata partecipazione del Parlamento europeo alla formazione delle leggi comporterà la necessità di individuare con maggior precisione e minore «dispersività» la materia da sottoporre al processo legislativo.

È utile, al riguardo, riprendere l'idea, avanzata dalla delegazione italiana già a Maastricht e ripresa nell'ordine del giorno approvato dal Senato, di introdurre la no-

zione della gerarchia delle norme, distinguendo la funzione costituzionale da quella legislativa, e quest'ultima da quella meramente regolamentare e amministrativa. Su questo principio, ribadito anche dal rappresentante del Governo italiano nell'ultima sessione, sembra che si stia formando un certo consenso tra i membri della Convenzione. Una sistemazione accurata delle fonti del diritto dell'Unione consentirebbe di distinguere tra gli atti aventi forza di legge e portata generale, per i quali andrà attivata la procedura di codecisione, e gli atti di carattere meramente applicativo e amministrativo, che dovrebbe essere la Commissione europea, nella sua qualità di Esecutivo comunitario, ad adottare, fatti salvi i diritti di informazione e i poteri di controllo del Parlamento europeo. La gerarchia delle fonti sopra indicata consentirebbe, inoltre, di procedere a una chiarificazione e semplificazione degli strumenti legislativi comunitari, superando quella moltiplicazione e dispersione che li rende oggi difficilmente comprensibili al cittadino e lascia ampio margine a conflitti tra Unione e Stati membri.

La ridefinizione degli strumenti legislativi dell'Unione, su cui si è concentrato il dibattito in sede di Convenzione proprio la scorsa settimana, non ha un valore e un significato meramente tecnici, poiché esercita un forte impatto sulla questione delle competenze e della loro ripartizione.

Sullo stesso tema, e in particolare sulla piena applicazione del principio di sussidiarietà nel processo legislativo comunitario, si è da tempo aperto un forte dibattito in seno alla Convenzione. Dibattito che è stato giustamente ripreso dall'ordine del giorno del Senato, laddove

si ravvisa l'opportunità di «introdurre, nell'ambito della sussidiarietà, due forme di controllo che garantiscano il rispetto della ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri: la prima, politica e preventiva, da effettuarsi con il pieno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali; la seconda, successiva, di carattere giurisdizionale, da affidare alla Corte di giustizia, vero e proprio custode e arbitro dei Trattati, accrescendone l'efficienza e l'imparzialità, soprattutto nei conflitti di competenza tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri».

Nei miei interventi e contributi in seno alla Convenzione ho già avuto modo di sottolineare l'importanza, a mio avviso assolutamente centrale, di una Corte di giustizia ulteriormente rafforzata nelle competenze e nell'autorevolezza. Ad essa dovrà sempre spettare la pronuncia finale sul rispetto delle regole e dei principi che dovranno regolare la produzione legislativa comunitaria, nonché il compito di vegliare su eventuali abusi di potere o carenze.

Per quanto concerne il ruolo dei Parlamenti nazionali e le modalità con cui essi andranno associati al processo decisionale, e in particolare al controllo preventivo di sussidiarietà, il dibattito è aperto e il ventaglio di soluzioni individuato particolarmente complesso, da un rafforzamento della COSAC alla creazione di un Comitato misto per la sussidiarietà, alla istituzione di una vera e propria seconda Camera. Nessuna di tali soluzioni potrà tuttavia prescindere dalle importanti osservazioni e proposte formulate in materia dal Parlamento europeo nella citata «relazione Napolitano», specie laddove si propone che «la cooperazione tra le Commissioni parlamentari

dei Parlamenti nazionali e quelle del Parlamento europeo nell'insieme dei settori interessati dall'integrazione europea si sviluppi e diventi sistematica».

Dovrebbe, quindi, essere chiarito che Parlamento europeo e Parlamenti nazionali sono istanze complementari, non concorrenti, nella prospettiva di una piena «parlamentarizzazione» del sistema istituzionale dell'Unione. In proposito, mi sembra significativo il contributo che la Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato e la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera hanno approvato e presentato nel corso dell'ultima COSAC, tenutasi a Madrid dal 12 al 14 maggio scorsi.

Signori Presidenti, credo che le perplessità espresse da alcuni sui gruppi di lavoro, che ora noto sono «rimbalzate» anche nel nostro Parlamento, più precisamente correlate al fatto che essi si occuperebbero soltanto di argomenti marginali, non rispondono a verità, poiché lo stesso ruolo dei Parlamenti nazionali o la personalità giuridica dell'Unione non sono argomenti marginali.

È stato lamentato dai membri della Convenzione che i gruppi di lavoro non possano essere solo questi, perché naturalmente ci sono questioni di grande importanza, come il ruolo del Consiglio e della Commissione, quindi la ripartizione delle funzioni, alla cui discussione naturalmente la Convenzione o il *Praesidium* intende pervenire successivamente. Dunque, si andrà avanti nei prossimi mesi con questi gruppi di lavoro, lasciando la porta ampiamente aperta (c'è già l'accordo) affinché ne vengano costituiti altri, compreso quello richiamato

dall'onorevole Fini nel corso dell'ultima riunione, ma anche da altri, sulla politica estera e di difesa.

Ci sarebbe stata, poi, finora poca attenzione al ruolo dei Parlamenti nazionali. Direi piuttosto che finora non se n'è discusso, quindi quest'affermazione è in parte veritiera. C'è un gruppo di lavoro che si occuperà di questa materia e, tra l'altro, la sessione del 6 e 7 giugno della Convenzione sarà dedicata in particolare al futuro ruolo dei Parlamenti nazionali. Si ripartirà, quindi, dalla relazione Napolitano per poi ascoltare le opinioni, in particolare, dei membri della Convenzione designati dai Parlamenti nazionali.

Si è detto che i lavori procederebbero con lentezza. A questo riguardo (ascolterete in merito il presidente Folini, ma anche altri colleghi) credo che sia abbastanza saggio, da parte del *Praesidium*, prevedere un periodo nel corso del quale ascoltare tutti i membri della Convenzione appartenenti ai Paesi membri dell'Unione, ma anche ai Paesi candidati affinché possano esprimere le loro opinioni sull'architettura generale e sulle varie questioni che via via la Convenzione dovrà affrontare, prima di giungere (per così dire, tirando le somme del sentimento prevalente sui singoli temi) a formulare proposte più specifiche, anche a seguito delle conclusioni alle quali perverranno i gruppi di lavoro e che saranno portate in discussione alla Convenzione nel suo insieme.

I gruppi di lavoro sono tenuti a trarre conclusioni e a formulare delle proposte sull'argomento trattato, che poi, però, devono passare al filtro e quindi al consenso della Convenzione nel suo complesso.

Non si è discusso nella Convenzione, se non da parte di piccoli gruppi che si sono riuniti a margine, del documento Prodi ora ricordato dal presidente Stucchi, ma neppure della proposta Blair e Chirac di creare un Consiglio permanente e in particolare un Presidente permanente (un *ex primo ministro* o una personalità del genere) residente a Bruxelles.

Quest'ultima idea naturalmente può essere letta da due angoli visuali: il primo, che quest'intendimento potrebbe rafforzare l'Unione indipendentemente da come questo Consiglio venga costituito; il secondo, invece privilegierebbe il carattere intergovernativo dell'Unione relegando la Commissione ad un ruolo puramente tecnico per l'applicazione delle norme riguardanti il mercato unico.

Dunque, la proposta può essere letta in vari modi. Io sono sospettoso perché, guarda caso, viene da Paesi che certamente non vogliono più Europa e non vogliono che le decisioni europee siano adottate a maggioranza, ma che rimangano nelle mani dei Capi di Governo quando si incontrano periodicamente. Mi auguro che non sia così.

La proposta dovrà essere esaminata; questa è una mia prima relazione.

Per quanto riguarda il documento Prodi e quello Blair-Chirac, non si è discusso nè dell'uno nè dell'altro. Anche a fronte di queste idee che vorrebbero mantenere al centro delle decisioni comunitarie il Consiglio europeo e quindi il metodo intergovernativo, Prodi, con l'ausilio di tutti i commissari, che interpretano la Commissione come garante dell'interesse comunitario, spezza una lan-

cia forte – alcuni dicono troppo – a favore del metodo comunitario e quindi della «comunitarizzazione» di tutte le funzioni di cui l'Europa si deve occupare.

Queste sono le mie considerazioni, ma vorrei che anche i colleghi esprimessero il loro punto di vista, in particolare sulle questioni che sono state proposte dai Presidenti delle Commissioni.

... (*omissis*) ...

DINI. Signor Presidente, mi pare che il presidente Follini abbia risposto a quasi tutte le domande in maniera condivisibile; personalmente, approvo quanto egli ha detto sulle varie questioni che sono state sollevate.

Vorrei esprimere soltanto un'osservazione in merito alla seconda Camera. Il presidente Giscard d'Estaing mi ha riferito che in occasione degli incontri cui egli ha partecipato, tenutisi in tutti i Paesi membri con i capi di Governo ed altre Autorità, nessuno ha formulato la proposta di creare una seconda Camera. Ciò è significativo, perlomeno, di quale sia il pensiero dei Governi, anche se poi rileverà quello che esprimeranno i Parlamenti, dal momento che, in effetti, sono i parlamentari nazionali, insieme a quelli europei, a rappresentare la maggioranza in seno alla Convenzione e a rivestire, quindi, un ruolo estremamente importante nella formulazione delle proposte. Naturalmente, anche i Governi sono presenti nella Convenzione e se ne deve tener conto, però dal punto di vista numerico sono i rappresentanti dei Parlamenti a prevalere. Vedremo quindi quanto emergerà.

Il Presidente ha chiesto se la data di marzo 2003 sia realistica. Mi riferisco di nuovo alle osservazioni ed ai giudizi già espressi da membri del *Praesidium*, i quali ritengono che tale scadenza sia irrealistica e che ci vorrà più tempo per arrivare alla formulazione di un disegno complessivo che idealmente, o in ogni caso nelle intenzioni del *Praesidium* stesso e del presidente Giscard d'Estaing, dovrebbe tradursi in un documento unitario, evitando in partenza la scelta tra diverse opzioni. Dobbiamo, quindi, mirare a redigere un documento unitario, che non raccolga necessariamente l'unanimità dei consensi, ma la maggioranza di essi; un documento unico nel quale si racchiuda la volontà della maggior parte dei membri della Convenzione.

Il presidente Selva ha chiesto di avere elementi più precisi sulla politica estera e di difesa e sul ruolo del Consiglio. In effetti, un volta definite competenze, missioni e strumenti, sarà determinante la decisione che sarà presa in merito al ruolo del Consiglio nell'Unione europea, dal momento che esso rappresenta il crinale di distinzione tra ciò che dovrà essere di competenza comunitaria e ciò che continuerà, nella sostanza, ad essere di competenza intergovernativa.

Mi pare che emerga già chiaramente un sentimento secondo il quale la materia del terzo pilastro, come quella dell'immigrazione e del diritto d'asilo, diventeranno di competenza comunitaria (credo che su questo vi sarà un accordo), mentre la politica estera e di difesa resteranno materie di competenza del Consiglio europeo. Ciò che dovrà essere definito è con quali criteri il Consiglio dovrà decidere sulle questioni di politica estera e

se dovrà prevalere, anche in questa materia, la regola della maggioranza e non più dell'unanimità, magari prevedendo il principio dell'astensione costruttiva per quei Paesi che partecipino alla decisione senza prendere necessariamente parte ad una determinata azione comune.

**Uffici di Presidenza delle Commissioni 1^a, 3^a e
Giunta per gli affari delle Comunità europee:**

*Audizione informale dei rappresentanti del Senato
alla Convenzione europea*

31 luglio 2002

Con particolare piacere ho accolto l'invito dei presidenti Greco, Pastore e Provera di venire a riferire sullo stato dei lavori della Convenzione europea.

Una prima utile occasione di confronto era stata quella del 29 maggio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Europa. Si era allora appena conclusa la quarta sessione dei lavori della Convenzione e si era appena decisa l'istituzione di sei Gruppi di lavoro (Gruppo di lavoro n. 1 «Principio di sussidiarietà»; n. 2 «Carta dei Diritti»; n. 3 «Personalità giuridica dell'Unione»; n. 4 «Ruolo dei Parlamenti nazionali»; n. 5 «Competenze complementari»; n. 6 «Governance economica»). Da allora la Convenzione ha tenuto altre tre sessioni. L'ultima si è svolta l'11 e il 12 luglio ed i Gruppi di lavoro hanno svolto una fitta serie di riunioni.

Le aspettative volontariamente ottimistiche della vigilia mi sembrano oggi confermate, a conclusione di questa prima fase che è stata definita «di ascolto». Il clima che si respira alla Convenzione è buono, di profonda consapevolezza dell'altezza della sfida. Le analisi attente periodicamente condotte dall'Eurobarometro confermano il livello di attesa dei cittadini europei che vo-

gliono un'Europa più autorevole, capace di contare di più a livello internazionale coerentemente con la sua dimensione economica.

Queste indicazioni a favore di «più Europa» sono state con forza confermate dai giovani riuniti in una Convenzione che ha lavorato nelle giornate dal 9 al 12 luglio sotto la Presidenza dell'italiano Giacomo Filibeck. I nostri giovani chiedono un'Europa capace di avere una sicura influenza nelle grandi decisioni strategiche internazionali; un'Europa che, sulla base di un chiaro riparto di competenze fra l'Unione e gli Stati membri, si costituisca in una vera e propria federazione dotata di una Costituzione inclusiva della Carta dei diritti fondamentali. I giovani hanno prefigurato e proposto a noi membri della Convenzione un sistema istituzionale forte e chiaro.

Un eguale messaggio ha lanciato la società civile che, nelle sue varie articolazioni, è stata chiamata a dialogare con la Convenzione nella sessione del 24 e del 25 giugno. Da più parti nel corso dei lavori di questa sessione è stata avanzata la richiesta di incorporare la Carta dei diritti nei Trattati. Generale è stata poi la richiesta di elaborare una proposta unica di Trattato costituzionale che segni un punto di svolta nel processo di integrazione.

La Convenzione in tutte le sue componenti mi sembra generalmente consapevole del livello di queste aspettative e correttamente ha concentrato questa prima parte dei suoi lavori nell'esame delle questioni percepite come decisive dall'opinione pubblica (che troverà nei testi che saranno elaborati dai Gruppi di lavoro i suoi frutti) e non ancora nello studio dei problemi istituzio-

nali e dell'allocazione dei poteri. Come ha giustamente notato il presidente Giscard in un articolo apparso su La Stampa del 23 luglio e contemporaneamente su altri giornali europei, i cittadini europei chiedono innanzitutto la semplificazione e la leggibilità dell'ordinamento comunitario; chiedono dunque – anche per colmare il deficit democratico di cui soffre l'Europa all'occhio dei cittadini - un testo costituzionale che definisca i valori dell'Unione, i suoi obiettivi, definendone con chiarezza le competenze che vanno articolate nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il Praesidium della Convenzione ha dato mandato ad uno specifico Gruppo di lavoro, di cui faccio parte, lo studio delle modalità per garantire il rispetto della sussidiarietà. Il Gruppo ha lavorato alacremente; si è riunito quattro volte sino ad oggi e si riunirà anche in settembre così da predisporre un documento che sarà sottoposto all'esame del *plenum* della Convenzione nella prima settimana di ottobre. Dunque, proprio sulla questione del rispetto del principio di sussidiarietà la Convenzione raggiungerà i primi risultati operativi che dovranno concordare il futuro Trattato.

Nel corso dei suoi lavori il Gruppo ha proceduto innanzitutto ad alcune audizioni. Particolarmente significative sono state quelle dei Direttori generali dei servizi giuridici della Commissione e del Consiglio, nonché dell'Avvocato generale della Corte di giustizia Francis Jacobs. I primi hanno segnalato i progressi fatti nel rispetto di questo principio negli ultimi anni in applicazione del Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. È stato segnalato infatti come, nell'elaborazione delle proprie pro-

poste, la Commissione svolga oggi un'intensa attività di consultazione e una verifica più attenta di quanto avvenisse in passato del rispetto del principio di sussidiarietà. Non a caso gli atti normativi dell'Unione che più hanno destato e destano scalpore sono atti adottati in passato, figli di quella stagione di intensa attività legislativa dovuta all'instaurazione del mercato interno.

Il Direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio ha riconosciuto però come la radice dei problemi che tuttavia agitano le opinioni pubbliche europee (che non si stancano di lamentare l'eccessiva intrusività della normativa comunitaria in aspetti particolari della vita dei cittadini), sia piuttosto da individuare nell'articolazione delle competenze comunitarie. Spesso infatti dietro l'invocato mancato rispetto del principio di sussidiarietà vi è piuttosto il problema della poco chiara attribuzione delle competenze comunitarie; vi è insomma il problema di un'imperfetta o troppo vaga definizione della cosiddetta base giuridica su cui si fonda l'intervento normativo dell'Unione. Come non ho mancato di segnalare in un contributo ai lavori della Convenzione sulla sussidiarietà comunitaria – contributo che credo sia qui a vostra disposizione nel fascicolo che contiene tutti i discorsi e i contributi dei rappresentanti italiani alla Convenzione – le competenze della Comunità, esclusive o meno, emergono oggi in un arcipelago di basi giuridiche diverse secondo gli obiettivi dei Trattati e le azioni richieste dalla loro realizzazione o secondo le materie da regolare. Ciò di cui si avverte il bisogno è dunque innanzitutto una classificazione delle competenze in categorie generali operata con la necessaria chiarezza e certezza diretta-

mente dalla fonte primaria, dal nuovo Trattato, dunque non lasciata, come finora è avvenuto, alla pure indispensabile opera chiarificatrice della giurisprudenza. Tale classificazione risulterà tanto più efficace sul piano operativo, se verrà accompagnata dall'introduzione di una precisa gerarchia delle norme e da una ridefinizione degli strumenti decisionali. Su questi obiettivi, dopo iniziali incertezze, mi sembra che stia maturando un ampio e diffuso consenso in seno al Comitato e più in generale tra i membri della Convenzione.

Resta tuttavia irrisolta la questione dell'adozione di un meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; principio che non attiene all'esistenza di una competenza, ma al suo esercizio. Come chiaramente detto dal secondo comma dell'articolo 5 del Trattato, quando la Comunità dispone di una competenza deve esercitarla soltanto se l'obiettivo può essere realizzato meglio a livello comunitario piuttosto che a livello degli Stati membri.

L'osservanza del principio di sussidiarietà comporta essenzialmente un giudizio politico. Questa caratteristica, che è stata bene chiarita nel corso delle audizioni svoltesi in seno al Gruppo di lavoro, deve orientare la soluzione da adottare e spiega i limiti incontrati dal controllo finora effettuato sul rispetto di tale principio da parte della Corte di giustizia.

Nel corso dei lavori del Gruppo è stata avanzata (in particolare dal rappresentante del Bundesrat tedesco, il ministro presidente Teufel del Baden-Württemberg) la proposta di attribuire alla Corte di giustizia, sul modello del controllo svolto dal *Conseil constitutionnel* sulle

leggi francesi, il potere di verificare, prima dell'entrata in vigore dell'atto normativo, il rispetto, da parte dell'atto normativo medesimo, del riparto delle competenze tra Unione e Stati e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, su istanza degli Stati membri, delle regioni dotate di potere legislativo, del Comitato delle regioni, di una maggioranza qualificata del Parlamento europeo ovvero di un Parlamento nazionale. Questa soluzione mi sembra aver riscosso un consenso minoritario in seno al Gruppo di lavoro e la sua praticabilità è stata espressamente contestata sia dal Direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio sia dall'avvocato generale Jacobs. Quest'ultimo in particolare ha osservato che qualsiasi controllo della Corte sul principio di sussidiarietà anteriormente all'entrata in vigore di un atto giuridico potrebbe essere interpretato come una impropria partecipazione della Corte medesima alla procedura legislativa. L'avvocato Jacobs ha inoltre osservato che il *Conseil constitutionnel* francese esercita un controllo di costituzionalità anteriore all'entrata in vigore di un atto poiché non esiste un controllo di costituzionalità successivo, controllo invece previsto dai Trattati vigenti e affidato appunto alla competenza della Corte di giustizia.

La maggioranza dei componenti del Gruppo si è orientata però verso un controllo politico *ex ante* del principio di sussidiarietà, anteriormente all'entrata in vigore dell'atto con il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, come auspicato dall'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Senato nel corso dell'esame del Trattato di Nizza.

Se questo orientamento appare sufficientemente condiviso diverse sono le soluzioni tecniche proposte. Mi sembra opportuno segnalarvi innanzitutto quella avanzata dal rappresentante del Bundestag tedesco alla Convenzione, il professor Meyer, che ha proposto di integrare l'articolo 251 del Trattato della Comunità europea prevedendo che il Comitato di conciliazione (l'organo composto pariteticamente da rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo cui spetta la definizione di un testo comune nel caso di mancato accordo in un procedimento di codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo) trasmetta a tutti i Parlamenti nazionali degli Stati membri gli atti sottoposti al suo esame (si tratta di tutte le proposte normative controverse, una minoranza, su cui non vi è accordo tra Parlamento europeo e Consiglio) affinché essi possano formulare pareri al Comitato medesimo con riferimento all'applicazione del principio di sussidiarietà. Questa soluzione ha certo il merito di evitare la creazione di un nuovo organo utilizzando una procedura esistente che verrebbe arricchita dal coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Proprio perciò essa ha registrato un certo consenso in seno al Gruppo di lavoro. Lo stesso Presidente del Gruppo, lo spagnolo Méndez de Vigo, ha tuttavia avanzato perplessità sull'effettiva efficacia di tale soluzione. Anche sulla base della sua esperienza personale Méndez ha ricordato che i rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo in seno al Comitato agiscono sulla base di mandati puntuali, per risolvere questioni che attengono tutte al merito politico dell'atto normativo e non coinvolgono, se non del tutto incidentalmente, il rispetto del principio

di sussidiarietà. A queste considerazioni ho aggiunto, nel corso dei lavori dell'ultima seduta del Gruppo di lavoro, che il Comitato di conciliazione non può essere considerato una sede utile poiché esso è chiamato a intervenire in un momento in cui il problema del rispetto dell'ordine delle competenze e del principio di sussidiarietà si è già creato, proprio ad opera del Consiglio o del Parlamento che, in quanto parti in causa, sembrano essere pertanto i soggetti meno indicati a intervenire.

L'altra proposta sul tappeto, seppur articolata in modo diverso, è quella della creazione di un Comitato *ad hoc* che vegli sul rispetto del principio di sussidiarietà formulando pareri non vincolanti, ferma restando la competenza finale, *ex post*, della Corte di giustizia che potrebbe utilmente valersi, nella difficile verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, delle indicazioni contenute nei pareri formulati da questo Comitato.

Di una simile istituzione avevo parlato nel mio contributo sulla sussidiarietà comunitaria del 19 giugno. In quella sede ritenevo che si potesse far riferimento, quanto alla composizione del Comitato, a formule analoghe a quelle della COSAC. Nell'ultima riunione del Gruppo di lavoro da parte di alcuni colleghi si è addirittura proposto di utilizzare la stessa COSAC, o una sua Commissione, per questa attività di verifica, anche se è generalmente condivisa l'idea che l'attribuzione di una simile competenza (che la COSAC potrebbe peraltro già esercitare) richiederebbe, per divenire efficace, quantomeno la modifica del regolamento della COSAC che, come è a tutti voi noto, oggi può deliberare solo all'unanimità. Ma di questi aspetti, che attengono al problema

di un più efficace coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di elaborazione della normativa dell'Unione penso vi parlerà il senatore Basile, unico membro italiano del Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

Mi limito qui solo a segnalare la proposta avanzata dal rappresentante del Governo inglese, membro del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, Peter Hain, che ha suggerito la creazione di un comitato in cui sia rappresentato, da un parlamentare, ciascun paese dell'Unione; un comitato che dovrebbe riunirsi solo quando necessario, non più di cinque o sei volte l'anno, dotato di un agile Segretariato permanente che verifichi in modo continuativo il rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli atti normativi dell'Unione.

Tornando ai lavori della Convenzione nel suo complesso e volendo aggiornare il quadro fornito in occasione dell'indagine conoscitiva del 29 maggio, ricordo che la prima sessione di giugno della Convenzione (quella del 6 e 7 giugno) ha riguardato lo spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia e il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Il primo tema è stato oggetto di un confronto intenso che ha evidenziato posizioni anche molto distanti. Se infatti vi è un sentimento comune circa la necessità che l'Europa fornisca un valore aggiunto non soltanto in materia di libertà e giustizia, ma anche in materia di sicurezza, diverse sono le proposte in campo. Secondo alcuni la soluzione sta nel radicale superamento della struttura per pilastri (proprio nell'imperfetta comunitarizzazione di alcune materie quali l'asilo, i visti e l'immigrazione

risiederebbe la radice dei problemi), altri hanno invece rilevato che i progressi maggiori fino a oggi si sono avuti proprio nel pilastro governativo relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia. Della materia si occuperà comunque un apposito Gruppo di lavoro presieduto da John Bruton, *ex* Primo Ministro irlandese, che inizierà i suoi lavori subito dopo la pausa estiva insieme ad altri tre Gruppi di lavoro che il Praesidium ha costituito nella sua ultima riunione del 18 luglio. Una maggiore concordia di opinioni si è invece registrata nel dibattito dedicato al ruolo dei Parlamenti nazionali di cui vi parlerà il collega Basile.

Come ho accennato, la seconda sessione di giugno è stata dedicata all'ascolto della società civile, mentre l'ultima sessione prima della pausa estiva della Convenzione, quella dell'11 e 12 luglio, è stata dedicata ad un altro decisivo tema: quello delle relazioni esterne dell'Unione, della politica estera di sicurezza comune e della politica di difesa. Il Praesidium nella sua ultima riunione ha deciso di affidare a due distinti Gruppi di lavoro (uno sulle relazioni esterne, l'altro sulla politica di difesa) l'approfondimento delle questioni poste nel corso del dibattito che ha fatto emergere una chiara convergenza, particolarmente netta tra tutti i rappresentanti italiani, come ha avuto modo di dirvi il presidente Fini, circa la necessità di una maggiore efficacia, di una più sicura coerenza e di una chiara visibilità dell'Unione nelle sue relazioni esterne.

Nel mio intervento ho sottolineato che chiarezza e autorevolezza dell'Unione potranno accrescersi se verrà ridotto il numero delle voci incaricate di presentare le

posizioni dell'Unione. L'ipotesi di fondere in una stessa persona, anche se con ruoli e mandati distinti, l'attuale alto Rappresentante e il Commissario (ed eventuale Vice Presidente della Commissione) responsabile per le relazioni esterne potrebbe contribuirvi. Non si tratterebbe di comunitarizzare la politica estera – un passo che il dibattito in seno alla Convenzione ha mostrato essere per ora troppo ardito – bensì di riunire nella stessa persona due distinti mandati, l'uno proveniente dalla Commissione, l'altro dal Consiglio per quanto riguarda le materie di competenza di quest'ultimo. Anche nella politica estera, con l'eccezione delle politiche militari attinenti alla difesa, va poi introdotto il criterio delle decisioni a maggioranza nel Consiglio. L'esperienza mostra che decisioni sostanzialmente marginali si trascinano talvolta da un Consiglio all'altro per mancanza di consenso e la minaccia del voto renderebbe più facile raggiungere l'unanimità piuttosto che isolare i riluttanti. È necessario inoltre introdurre anche nella difesa il concetto, purtroppo restato fuori a Nizza, delle cooperazioni rafforzate. Saranno così consentite coalizioni variabili all'interno dell'Unione, ma su mandato di questa, per concorrere ad operazioni internazionali secondo la volontà e la capacità dei singoli membri.

A dare compiuta coerenza alla proiezione esterna dell'Europa servirà poi il conferimento all'Unione della personalità giuridica che le permetterà di concludere Trattati e accordi internazionali e di parlare con una sola voce nelle grandi sedi multilaterali. Si tratta di una questione non puramente giuridica ma che attiene all'idea stessa di Europa che vogliamo. Di essa si sta oc-

cupando il Gruppo di lavoro presieduto da Giuliano Amato che, insieme al Gruppo di lavoro sulla Carta dei diritti, presieduto dal commissario Vitorino, concluderà i suoi lavori a ottobre. Dalle conclusioni di questi due Gruppi di lavoro si potranno avere indicazioni più precise circa la struttura del futuro Trattato. Ciò permetterà al Praesidium di presentare alla Convenzione, proprio alla fine di ottobre, uno schema, una struttura generale del futuro Trattato costituzionale; schema nel quale progressivamente saranno inseriti, come mattoni, i risultati dei vari Gruppi di lavoro. Per rendere questa struttura più chiara e leggibile il Praesidium ha deciso di istituire un Gruppo, che anch'esso sarà presieduto dal senatore Amato, sulla semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti dell'Unione. Su questo tema trasversale, la Convenzione nel suo complesso sarà chiamata a dibattere nella prossima sessione del 12 e 13 settembre proprio per fornire al Gruppo presieduto dal senatore Amato indicazioni più precise.

Senato della Repubblica

Dibattito sull'attività della Convenzione europea

Seduta pomeridiana del 5 marzo 2003

DINI. Signor Presidente, signor Vice presidente del Consiglio dei ministri, onorevoli colleghi, ho apprezzato l'ampia relazione del presidente Fini, che ho trovato equilibrata e onnicomprensiva, sullo stato dei lavori della Convenzione e sui problemi aperti.

Confermo che ad un anno dall'inizio della sua attività la Convenzione europea entra in una fase decisiva dei suoi lavori che si dovranno concludere entro giugno, in tempo utile per il Consiglio europeo di Salonicco, come ha ricordato alla Convenzione anche il ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer.

Non è solo la legittima ambizione dell'Italia di concludere sotto la sua Presidenza il negoziato del nuovo Trattato costituzionale; rispettare i tempi e queste scadenze è essenziale per evitare di incappare in quell'ingorgo istituzionale, ricordato dal presidente Fini, che nella primavera del 2004, con le elezioni del Parlamento europeo e l'adesione dei nuovi membri, rischierebbe di prorogare per un periodo indefinito la conclusione del processo riformatore.

Consapevoli di questo rischio che potrebbe vanificare, rendendolo obsoleto, il lavoro della Convenzione, dobbiamo operare per stringere in un nuovo e più forte legame, come ci ricorda il Presidente della Repubblica,

il nucleo di quei Paesi fondatori che insieme a noi hanno posto le basi del progetto europeo.

L'obiettivo è quello di dare all'Europa una Costituzione. Un anno fa, all'avvio dei lavori della Convenzione, non era questo un obiettivo scontato poiché non incluso specificamente nel mandato di Laeken. Oggi anche Paesi come il Regno Unito, che non hanno una tradizione di Costituzione scritta, condividono la necessità per l'Europa di avere una Costituzione che sostituisca il complesso sistema normativo dei Trattati vigenti riunendo in un unico, snello e leggibile testo i principi fondamentali su cui si basa la nuova Europa.

È anche questo un successo del metodo della Convenzione, un metodo, ricordo, sostanzialmente parlamentare, scelto dai Governi a Laeken che permette il formarsi di un consenso tra le varie famiglie politiche europee nel perseguimento del comune obiettivo di rendere l'Europa più democratica, più vicina ai cittadini e più forte nel mondo ormai globalizzato.

Una Costituzione ambiziosa nella forma e nel contenuto per un'Europa più democratica richiede norme per una più stretta responsabilità e per l'elezione dei *leader* delle istituzioni europee.

Va fissata, quale regola generale, la partecipazione paritaria del Parlamento europeo all'elaborazione di tutti gli atti legislativi dell'Unione, mentre per le decisioni del Consiglio occorre superare l'unanimità e introdurre nei meccanismi decisionali il voto a maggioranza, condizione indispensabile per il buon funzionamento di una Unione sempre più larga.

La globalità dell'economia e la rapidità dei suoi mutamenti esigono risposte rapide. Il coordinamento delle politiche economiche, il mercato finanziario unico, l'armonizzazione fiscale sono traguardi irraggiungibili con il criterio dell'unanimità, che dobbiamo pertanto superare.

Un'Europa capace di agire in modo efficace e tempestivo sarà anche più vicina ai suoi cittadini. Essi dovranno poter trovare con chiarezza nella nuova Costituzione la precisa definizione dei propri diritti di cittadini europei, che è contenuta nella Carta dei diritti fondamentali già approvata all'unanimità dai Capi di Stato e di Governo nel 2000, ma che non ha ancora forza di legge. Essa sarà inclusa nel nuovo trattato costituzionale; preferibilmente dovrebbe essere incorporata, a mio avviso, nel testo stesso della Costituzione e non allegata in un protocollo.

Per superare quel sentimento di *deficit* democratico che molti nutrono nei confronti del processo decisionale comunitario è emerso un consenso per assegnare un ruolo specifico ai Parlamenti nazionali, come ha sottolineato il presidente Fini.

Allontanandosi infatti dal modello intergovernativo, l'Unione potrà sempre più gestire sul modello federale competenze comuni e condivise, quanto più rigoroso sarà il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Ben consapevole di questo legame, la Convenzione propone che le iniziative legislative della Commissione vengano inviate preventivamente ai Parlamenti nazionali. Se essi rilevassero una violazione del principio di sussidiarietà e ciò fosse condiviso da un numero significativo di Parlamenti – si è detto un terzo – la Commis-

sione sarebbe tenuta a riesaminare il testo proposto e eventualmente emendarlo o ritirarlo. Ogni Parlamento nazionale avrà anche la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte di giustizia qualora ritenga violato il principio di sussidiarietà in atti normativi già entrati in vigore.

I cittadini europei chiedono inoltre, con rinnovata enfasi in questi giorni difficili, un'Europa più forte e autorevole, capace di parlare con un'unica voce sulla scena internazionale. A questo riguardo la Convenzione ha concordato che l'Unione europea abbia personalità giuridica propria, il che le permetterà, tra l'altro, di concludere trattati internazionali e di essere presente in quanto tale nelle organizzazioni internazionali.

Nella Convenzione si è formato un consenso sulla proposta, che l'Italia da tempo avanzava, di riunire nella stessa persona le figure dell'Alto rappresentate per la politica estera e del Commissario responsabile per le relazioni esterne, creando un vero e proprio Ministro degli affari esteri europeo alle cui dipendenze porre anche un servizio diplomatico comune.

Una tale innovazione costituisce un passo significativo, come ha detto il presidente Fini, per dare coerenza all'azione dell'Unione proprio in quei settori ove essa oggi latita e dove più servirebbe, anche per gli equilibri difficili di un mondo globalizzato, un'Europa autorevole e forte.

Il progetto di articoli sottoposto dal *Praesidium* all'attenzione della Convenzione ha per il momento saltato quelli relativi alla politica estera, di sicurezza e di difesa comune. È stata una scelta politica, per evitare che il di-

battuto si carichi delle tensioni che in questi giorni attraversano l'Europa. E tuttavia sono proprio le difficoltà di oggi a doverci spingere a dare un più chiaro impulso alla costruzione di un'Europa capace di agire in modo unito e autorevole sulla scena internazionale.

Onorevoli colleghi, l'Europa sa e deve sapere che, se non è capace di darsi una politica di sicurezza e difesa comune nell'era della globalizzazione e delle responsabilità condivise, sarà gradualmente spinta ai margini della storia.

In materia di difesa sarà necessario fissare nel nuovo Trattato il principio di solidarietà tra i Paesi membri, cioè l'impegno all'assistenza reciproca in caso di aggressione. Si tratta di un impegno già contenuto nel Trattato dell'Unione europea occidentale, che va incluso nella Costituzione, nella consapevolezza delle nuove sfide e dei rischi, come il terrorismo, diversi dai conflitti tradizionali che l'Unione è chiamata a fronteggiare.

Vi è poi la necessità, anch'essa da tempo sostenuta dall'Italia, di estendere anche al settore della difesa lo strumento delle cooperazioni rafforzate e di creare un'Agenzia europea degli armamenti che coordini, rafforzando, le capacità industriali dei singoli Paesi.

Questa proposta è oggi ampiamente condivisa e troverà un suo spazio nell'architettura costituzionale del nuovo Trattato. Queste proposte si iscrivono coerentemente nella politica che l'Italia ha condotto in Europa sin dalla fondazione delle istituzioni comunitarie, partecipando al processo di edificazione di un'Europa comune, tendente ad una sempre maggiore integrazione.

Oggi il nostro Parlamento dovrebbe esprimere un chiaro indirizzo sulla necessità di andare avanti in questo processo, inserendo nella nuova Costituzione quanto acquisito con i Trattati esistenti, senza ripensamenti e senza ambiguità.

A mio avviso gli obiettivi e le competenze dell'Unione sono da rafforzare e non da indebolire. È questa la stella polare che il *Praesidium* deve, e in ogni caso dovrebbe, seguire nella scrittura della Costituzione europea. Convinto di questa necessità, nell'esprimere un giudizio complessivamente positivo sulla bozza dei primi sedici articoli discussi nell'ultima sessione della Convenzione, ho tuttavia segnalato che tra gli obiettivi dell'Unione manca quella della «difesa dell'indipendenza e integrità dell'Unione», previsto dall'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea. Manca anche un riferimento alle Nazioni Unite, quale istituzione universale e fulcro della legalità internazionale, riferimento che è invece presente nell'articolo 11 del Trattato sull'Unione, come anche nell'articolo 11 della nostra Carta costituzionale, che oggi, più che mai, deve essere riaffermato.

Arretrata rispetto ai Trattati vigenti appare anche la formulazione di «progressiva realizzazione di una politica di difesa comune». L'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea già parla di una difesa comune raggiungibile senza una revisione dei Trattati, ma con una semplice decisione del Consiglio europeo. Sulla base dei numerosissimi emendamenti che sono stati presentati e discussi, il *Praesidium* presenterà più avanti un testo rivisto e corretto.

Onorevoli colleghi, sullo sfondo dei nostri lavori vi è poi il problema fondamentale del Governo dell'Unione. È il tema più complesso e carico di risvolti politici, sul quale si è soffermato anche il vicepresidente Fini. Accrescere la capacità di governare l'Unione significa risolvere il quesito più difficile: dove risiederà il potere esecutivo nell'Unione; quali saranno, negli equilibri costituzionali, collocazione e funzioni della Commissione e del Consiglio. Spostamenti in questo asse di equilibrio voluto dai padri fondatori, che tanti frutti positivi ha dato negli anni, determineranno la natura ultima dell'Unione, il suo sbocco definitivo. Su questo punto si stanno già fronteggiando le due ideologie da sempre portanti dell'Unione, quella intergovernativa e quella comunitaria.

Da Maastricht in poi il futuro dell'Europa è stato progettato su un modello binario. Da una parte, l'Unione europea, cornice generale in cui gli Stati possono realizzare politiche comuni secondo procedure intergovernative assai lontane dalle procedure delle organizzazioni internazionali; dall'altra, la Comunità europea, nucleo forte dell'integrazione, organizzazione dentro la quale le decisioni sono assunte secondo un metodo sovranazionale, con un progressivo ed irreversibile trasferimento di prerogative degli Stati.

Se si allargherà il metodo comunitario, l'Europa ne uscirà più integrata e rafforzata rispetto agli Stati. La formulazione più avanzata è quella che ritiene che il potere esecutivo spetti alla Commissione e che quello legislativo resti condiviso dalla Camera degli Stati (cioè il Consiglio dei ministri), e dalla Camera dei popoli (il Parlamento europeo).

Sul versante opposto si collocano, al suo estremo, coloro che vorrebbero far emergere il Consiglio come un luogo privilegiato del potere esecutivo, in qualche modo relegando la Commissione a compiti più propriamente tecnici, quali la gestione del mercato unico; una Commissione, cioè, che si fermi laddove cominciano le decisioni politiche del Consiglio.

Questi sono i termini del confronto sulla distribuzione dei poteri di Governo dell'Unione, che si svilupperà tra poco nella Convenzione.

Il *Praesidium* non ha ancora formulato una proposta, ma molte sono le prese di posizione. In primo luogo quella della Commissione, che propone il mantenimento dell'attuale sistema di rotazione semestrale per la Presidenza del Consiglio europeo e del Consiglio degli affari generali, ipotizzando invece la elezione annuale di un Presidente per tutte le altre formazioni del Consiglio.

Quanto al Presidente della Commissione, se ne prevede l'elezione da parte del Parlamento europeo a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, e la successiva conferma da parte del Consiglio. In una direzione simile si muove la proposta dei Governi dei tre Paesi del Benelux.

In senso diverso va invece il documento presentato dai Governi di Francia e Germania e quello dei Governi del Regno Unito e della Spagna, sul quale si è soffermato il presidente Fini, che propongono di affiancare al Presidente della Commissione un Presidente del Consiglio europeo permanente, che eserciti le sue funzioni a tempo pieno a Bruxelles, al quale affidare non solo la Presidenza di questo organo, ma anche un potere di vigilanza

per l'esecuzione delle sue stesse decisioni. Così facendo – è questo il rischio visto da molti – si sottoporrebbe la Commissione alle indicazioni provenienti dal Consiglio, rompendo così l'equilibrio istituzionale esistente. E questo per molti deve essere evitato.

Una proposta più innovativa e ambiziosa, che tiene conto della necessità di superare la rotazione semestrale della Presidenza, è stata avanzata da altri membri della Convenzione e da me e dall'onorevole Follini, che è intesa ad attribuire la stessa persona le funzioni di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione.

Onorevoli colleghi, è su questo tema fondamentale, che investe la concezione stessa dell'Unione europea di domani, su questo stretto crinale tra innovazione coraggiosa e prudenza politica, che la Convenzione dovrà confrontarsi e sul quale l'indirizzo del Parlamento è necessario. La Convenzione deve dibattere liberamente questi temi e ricercare soluzioni che, superando interessi nazionali, siano capaci di aggregare schieramenti politici trasversali a livello europeo.

Per questa via, la Convenzione, forte del suo carattere e vocazione parlamentare, espressa dai poteri legislativi nazionali e dall'Assemblea di Strasburgo, entrambi garanti della legittimità dell'Unione, potrà costruire un testo costituzionale solido e lungimirante, fondato su un largo e trasversale consenso. Testo da consegnare alla Conferenza intergovernativa, sotto la Presidenza italiana, che auspicabilmente venga esaminato direttamente dai Ministri in un numero limitato di sessioni.

La Presidenza italiana sarà certamente attenta alle ragioni di tutti e aperta alle necessarie mediazioni, ma nel perseguire il risultato finale di dare all'Europa una Costituzione, l'Italia dovrà continuare ad esercitare quel ruolo di Paese federatore storicamente svolto nell'obiettivo di pervenire alla costituzione di una federazione di Stati-Nazione, come è stato specificamente ricordato dal Senato nella risoluzione approvata il 28 novembre 2001.

Senato della Repubblica

Dibattito sul progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa

Seduta pomeridiana del 1° luglio 2003

DINI. Signor Presidente, colleghi, è stato per me un privilegio rappresentare il Senato nella Convenzione europea, un organismo che, dopo sedici mesi di intenso lavoro, è riuscito nell'impresa di elaborare un testo costituzionale.

I miei contributi scritti e i discorsi da me pronunciati nelle sessioni plenarie della Convenzione come rappresentante del Senato sono raccolti in un fascicolo che è qui in Aula a disposizione dei senatori.

Io e il senatore Basile abbiamo, poi, partecipato all'attività di ben cinque degli undici Gruppi di lavoro che hanno permesso di istruire il testo di Costituzione varato dalla Convenzione.

Dare una Costituzione all'Europa era l'ambizione dei Padri fondatori, fallita con il naufragio della Comunità europea di difesa nel 1954 e, con essa, la sfida di dare all'Europa una dimensione politica. Da allora molti passi avanti sono stati fatti, a partire dall'Atto unico europeo, con il Trattato di Maastricht che stabilì la creazione della moneta unica, ma anche con i Trattati di Amsterdam e di Nizza.

Il testo che oggi abbiamo di fronte rappresenta, però, un salto di qualità, un risultato al di là delle aspettative,

un risultato che non credo sarebbe stato possibile conseguire con il metodo puramente intergovernativo di revisione dei Trattati.

Ho avuto l'onore di rappresentare l'Italia, insieme al Presidente del Consiglio, nelle Conferenze intergovernative che hanno portato ai Trattati di Amsterdam e di Nizza. In entrambe quelle occasioni l'Italia, seguendo la sua storia e la sua tradizione di Paese federatore, si era presentata con ambizioni alte, con documenti avanzati volti a marcare un passo decisivo nella costruzione europea.

Ebbene, nel testo che la Convenzione ha varato troviamo iscritti nel patrimonio costituzionale comune gran parte degli avanzamenti che l'Italia aveva proposto a Nizza e su molti dei quali il Senato aveva, tra l'altro, impegnato il Governo con la Risoluzione votata il 28 novembre 2001 alla vigilia del Consiglio europeo di Laeken.

Fra questi avanzamenti vi è – come ha sottolineato il presidente Fini – l'attribuzione di valore giuridico alla Carta dei diritti che viene incorporata nella seconda parte della Costituzione; il superamento della struttura a pilastri; una delimitazione chiara e comprensibile delle competenze dell'Unione (articolate in esclusive, concorrenti e complementari); la definizione di una gerarchia delle norme, la riorganizzazione, cioè, del diritto comunitario secondo un sistema di fonti analogo a quello vigente negli Stati nazionali; una rilevante estensione del voto a maggioranza in Consiglio; la codecisione del Parlamento europeo come procedura ordinaria di approvazione delle leggi dell'Unione, che sarà ora estesa anche

alla giustizia, all'agricoltura e sostanzialmente al bilancio europeo; l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione europea; il riconoscimento esplicito del primato delle leggi europee su quelle nazionali.

Si tratta di avanzamenti che durante le Conferenze intergovernative avevano incontrato resistenze insuperabili, che invece la Convenzione, con il suo metodo, ha permesso di conseguire.

Il vero successo del metodo della Convenzione – come ha sottolineato or ora il presidente Amato – è aver aperto le porte delle stanze un tempo riservate alla cerchia ristretta dei rappresentanti dei Governi, cioè, aver aperto un confronto democratico e trasparente sulla riforma delle istituzioni e delle regole dell'Europa, che ha visto come protagonista la componente prevalente nella Convenzione costituita da parlamentari nazionali ed europei e che ha coinvolto esponenti della società civile e della gioventù europea.

Queste porte non potranno più essere chiuse. Il metodo della Convenzione, infatti, viene iscritto come la regola che governerà anche le future revisioni costituzionali.

Sta ora alla Presidenza italiana mantenere vivo lo spirito che ha animato i lavori della Convenzione, il cui testo dovrà essere ben più che «una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa», poiché esso contiene elementi che ne fanno un solido impianto costituzionale.

L'opera di semplificazione degli strumenti giuridici dell'Unione, compiuta grazie allo straordinario lavoro preparatorio svolto dal gruppo presieduto dal presidente

Amato, al quale ha partecipato il rappresentante supplente del Senato, senatore Basile, propone di dare all'Europa un sistema di procedure leggibili e di fonti finalmente chiare anche per i nostri cittadini. Avremo leggi e leggi quadro europee approvate dal Consiglio dei ministri (Camera degli Stati dell'Unione) e dal Parlamento europeo su un piano di parità. Il Parlamento europeo, l'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione, diventa infatti a pieno titolo colegislatore della gran parte della normativa comunitaria.

Le materie per le quali il ricorso a procedure che vedano il Consiglio dei ministri in una posizione più forte rispetto al Parlamento potranno essere in futuro superate senza ricorrere alla revisione costituzionale. Questo è il significato di una delle cosiddette «disposizioni passerella» contenute nell'articolo 24 della bozza di Costituzione.

Il Parlamento europeo, dunque, per riprendere le parole del presidente Giscard d'Estaing, è uno dei grandi vincitori nella Convenzione. Una vittoria che espande il livello di democraticità dell'Unione. Come parlamentari e classe politica dovremo essere consapevoli dell'accresciuto ruolo di questo organo, investendo nella sua composizione le nostre energie e i nostri uomini e donne migliori.

La costruzione di un *demos* europeo, di un comune senso di cittadinanza, non può che passare attraverso un rafforzamento dell'organo rappresentativo dei cittadini europei. Ritengo che le elezioni europee del prossimo anno dovranno essere considerate non semplicemente come il momento per una verifica tutta nazionale

del rispettivo peso delle forze politiche, ma innanzitutto come momento fondamentale di legittimazione del sistema istituzionale europeo.

La procedura legislativa europea sarà più chiara, trasparente e più democratica per l'estensione del ricorso al voto a maggioranza qualificata in Consiglio, che a partire dal 2009 (e non più tardi del 2012) sarà calcolata non sulla ponderazione dei voti dei singoli Paesi membri concordata a Nizza, ma su una doppia maggioranza dei Paesi membri che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione europea.

L'esperienza mostra che, ogni qualvolta è stata estesa a una determinata materia la procedura di voto a maggioranza qualificata, è stato più facile per il Consiglio deliberare; la possibilità che un voto venga preso a maggioranza rende più facile la ricerca del consenso.

Il testo del Preambolo alla Costituzione si apre con una citazione di Tucidide. Pericle ricorda agli ateniesi che «la nostra Costituzione si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di una minoranza, ma dei più». Una Costituzione può dirsi infatti democratica solo se prevede meccanismi decisionali fondati sul metodo della maggioranza. Questo metodo, scolpito nelle prime righe del testo presentato dal presidente Giscard d'Estaing a Salonico, dovrebbe diventare la regola, se vogliamo fare della comune patria europea una democrazia costituzionale post-nazionale.

È vero che la Convenzione ha esteso in modo significativo l'area del ricorso al voto a maggioranza in Consiglio, ma a mio avviso non abbastanza. Non è soltanto un auspicio, ma è di fondamentale importanza che su questi

avanzamenti, la Conferenza intergovernativa non faccia passi indietro; al contrario cerchi di fare ulteriori passi avanti, per rendere più coerentemente costituzionale il testo predisposto dalla Convenzione.

Le parole utilizzate dal presidente Fini mi incoraggiano in questa direzione. Infatti la paralizzante regola dell'unanimità continuerà a dominare settori chiave per lo sviluppo dell'Unione, comprese le future revisioni costituzionali nonostante sia prevista la facoltà di ogni singolo Stato di ritirarsi dall'Unione.

L'unanimità continuerà ad essere la regola per la politica fiscale e per le risorse proprie dell'Unione. Mancano anche meccanismi adeguati per un efficace governo dell'economia europea. L'unanimità rimane poi la regola per la politica estera, proprio per quella politica estera europea che la stragrande maggioranza dei cittadini vorrebbe vedere autorevole, forte e coesa.

Nel disegnare la nuova architettura istituzionale, la Convenzione non è stata insensibile a questa richiesta. Riprendendo un'idea che l'Italia aveva presentato a Nizza, e da me fortemente sostenuta nella Convenzione, è prevista l'unificazione in un'unica persona dei mandati oggi ricoperti da Javier Solana, l'alto rappresentante per la politica estera, e da Chris Patten, il commissario per le relazioni esterne. In futuro l'Europa avrà così un suo Ministro degli esteri legato al Consiglio e alla Commissione, di cui sarà un vice presidente; in tale qualità, egli presiederà il Consiglio dei ministri degli esteri dell'Unione.

Tuttavia, dobbiamo tener presente che fino a quando sulla politica estera e di sicurezza resterà la regola delle

decisioni all'unanimità, sarà come avere una bella macchina senza carburante. Dovremmo, per esempio, far sì che – come era previsto nell'originario testo elaborato dal gruppo di lavoro presieduto da Jean-Luc Dehaene, di cui ho fatto parte – le iniziative presentate da questo Ministro vengano sottoposte in Consiglio dei ministri a un voto che non richieda l'unanimità, ma la maggioranza qualificata, oppure una maggioranza superqualificata. La soluzione contenuta nel testo che abbiamo di fronte, che è un compromesso, è non solo barocca, ma addirittura paradossale.

L'articolo 196 della Parte III, infatti, prevede che il Consiglio europeo possa all'unanimità decidere che una data situazione internazionale richieda un'azione dell'Unione e, per questo motivo, domandare al Ministro degli esteri europeo di presentare una proposta.

Su questa proposta il Consiglio dei ministri voterebbe a maggioranza a meno che uno o più Governi interven-gano per dire che essa lede un interesse nazionale; in tal caso la questione viene demandata al Consiglio europeo che dovrà decidere all'unanimità. Si parte quindi con una decisione unanime e si ritorna a una decisione unanime! Una sorta di gioco dell'oca proprio dove dovremmo avere rapidità ed efficienza!

Questo sistema cristallizza l'attuale situazione di impotenza che abbiamo vissuto durante la crisi irachena: la tragica incapacità dell'Europa di svolgere nel mondo quella funzione che la sua storia e il peso della sua economia richiedono. Dovremmo quindi andare oltre. Il Vice Presidente del Consiglio e stamani il ministro Frat-tini ci hanno detto con chiarezza che il Governo difen-

derà quanto concordato dalla Convenzione e di questo mi rallegro e ci dobbiamo rallegrare.

Ma la nostra aspettativa sarebbe quella che i Capi di Stato e di Governo, riuniti nella Conferenza intergovernativa, abbiano l'ambizione e l'orgoglio di fare anche per la politica estera e di sicurezza quei passi che la Convenzione ha fatto in tante altre materie, come quelle del secondo pilastro. Eppure anche queste ultime, le materie del secondo pilastro, riguardano questioni sensibili, che toccano profondamente le nostre opinioni pubbliche, quali: l'immigrazione, l'asilo, l'armonizzazione del diritto penale sostanziale e processuale, in particolare per crimini che hanno implicazioni transnazionali, quali la corruzione e il traffico di droga.

In questi settori si è trovato il consenso necessario per superare l'unanimità ed estendere, come ho ricordato, l'applicazione del principio delle decisioni a maggioranza in Consiglio nella consapevolezza che solo un'azione comune, un'azione europea, potrà dare risposte soddisfacenti in questi campi.

Quanto alla politica di difesa, ritengo sostanzialmente soddisfacenti i risultati raggiunti dalla Convenzione, per i quali mi sono personalmente anche impegnato.

Si è aperta la possibilità di ricorrere allo strumento flessibile delle cooperazioni rafforzate, che permetteranno a quei Paesi che ne hanno la volontà di progredire insieme nella costruzione di una difesa comune; è prevista inoltre la costituzione di un'agenzia degli armamenti per dotare l'Europa di strumenti militari compatibili: elementi, questi, tutti indispensabili per giungere a una difesa comune.

Ciò che lascia ancora oggi insoddisfatti è non aver saputo sfruttare fino in fondo il metodo della Convenzione nella delicata materia istituzionale. In molti avremmo preferito affrontarla in un Gruppo di lavoro, attraverso quel metodo profondamente parlamentare che ha consentito in tanti campi (dalla Carta dei diritti alla semplificazione delle procedure, alla giustizia e gli affari interni, alla difesa e in parte anche per la politica estera) di conseguire soluzioni avanzate. Purtroppo, è stato scelto un metodo diverso. Delle istituzioni si è parlato più che in Convenzione, «a fianco» della Convenzione.

Oggi le soluzioni proposte – quali l'istituzione di un Presidente del Consiglio europeo che operi a tempo pieno a Bruxelles a fianco di una Commissione composta, almeno fino al 2009, da tanti commissari quanti i Paesi membri – sembrano a molti non soddisfacenti e comunque non compiutamente equilibrate. Il presidente Amato ci ha detto che, tuttavia, questo è un meccanismo che dovremo sperimentare: vedremo come si potrà svolgere nelle condizioni in cui si dovrà farlo.

Però, proprio nella parte più delicata (quella delle istituzioni), resta alto il rischio, signor Presidente, che quanto proposto dalla Convenzione possa essere messo in discussione nel corso dei lavori della Conferenza intergovernativa da antichi e nuovi conservatorismi: questo deve essere evitato.

Su tali materie il testo della Convenzione è frutto di un compromesso e, come tutti i compromessi, non è perfetto. Esso lascia tuttavia aperta la possibilità a sviluppi più ambiziosi e coerenti per il futuro. Resta aperta, in particolare, la prospettiva, che alcuni di noi abbiamo

propugnato (come ha ricordato il presidente Fini), di superare nel tempo – in prospettiva – questa Europa a due teste, unificando in una sola persona la carica di Presidente del Consiglio europeo e quella di Presidente della Commissione: cioè un Presidente dell'Europa capace di rappresentarla autorevolmente nel mondo e di dare impulso continuo e coerente all'azione del Consiglio europeo e a quella della Commissione, che è l'organo garante dell'interesse comunitario.

Signor Presidente, colleghi, sulla facciata di questo Palazzo, come su quelle di tutti gli edifici pubblici italiani, sventolano, l'una accanto all'altra, per libera scelta del nostro Parlamento, la bandiera nazionale e quella dell'Unione europea. Sono il segno visibile della nostra doppia appartenenza, di questa nostra duplice identità di italiani ed europei, identità non in conflitto, ma che si completano, come non si stanca di ripeterci il presidente Ciampi.

Al Governo italiano spetta ora, nel solco della nostra migliore tradizione politica del dopoguerra, seguendo l'esempio di uomini come De Gasperi, Einaudi, Ugo La Malfa e Spinelli, prendere il testimone e guidare con autorevolezza e coraggio, ambizione e lungimiranza, la Conferenza intergovernativa nella consapevolezza che l'Italia sarà più forte e autorevole se più forte e autorevole sarà nel mondo la comune patria europea.

Il Governo italiano deve essere consapevole che in questo momento cruciale della costruzione europea il suo ruolo potrà essere determinante. E lo sarà se non rimarrà vittima di atteggiamenti rinunciatari o, peggio ancora, scettici, ma se saprà fare tesoro del lavoro della

Convenzione (come ha sottolineato il presidente Fini) per andare oltre, eventualmente verso obiettivi più ambiziosi, per dare all'Europa una vera Costituzione.

Sulla realizzazione di questo grande obiettivo il Governo e l'Italia saranno giudicati dalle generazioni future.

Filadelfio Basile

**3ª Commissione, Giunta per gli Affari delle Comunità
europee del Senato,
Commissioni III e XIV della Camera dei deputati**

Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea

*Audizione dei rappresentanti italiani alla
Convenzione sul futuro dell'Unione europea*

29 maggio 2002

BASILE. Per non ripetermi, svolgerò soltanto alcune brevi considerazioni.

Concordo con il presidente Dini e con l'onorevole Follini in merito al fatto che gli obiettivi della Convenzione siano piuttosto ambiziosi rispetto ai tempi previsti. Vi è l'obbligo di concludere entro un anno, ma questo periodo non sembra sufficiente, a meno che non si intensifichino i lavori. Dal punto di vista del metodo, sono convinto che svolgendo due riunioni al mese si potrebbe riuscire a concludere qualcosa.

Un punto che finora non è stato toccato è quello del prodotto finale. Il Presidente della Convenzione ha usato il termine «trattato costituzionale». Nel rispetto della dichiarazione di Laeken, credo sia opportuno prevedere anche delle opzioni alternative, perché sarà molto difficile giungere ad un prodotto finale condiviso da tutti i rappresentanti. Al riguardo, è interessante la proposta formulata dall'onorevole Amato e da alcuni *leader* dei

Paesi membri di sottoporre a *referendum* il prodotto finale della Convenzione.

Per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali, come anticipato dal presidente Dini, un apposito gruppo di lavoro sarà dedicato ad esaminare questo tema. Convegno con lui che ancora non si è concluso nulla e che probabilmente, rispetto alla discussione iniziale, è andata un po' scemando l'attenzione su questo importante argomento. Tra l'altro, bisogna considerare che il ruolo dei Parlamenti nazionali prima dell'inizio della Convenzione ha rappresentato uno dei temi dominanti del dibattito svoltosi sia negli stessi Parlamenti nazionali che all'interno del Parlamento europeo. Non è tutto; infatti, ogni riunione della Convenzione è sistematicamente preceduta da una riunione dei Parlamenti nazionali. Ci tengo a sottolineare questo aspetto perché all'interno della Convenzione oltre alla riunione delle famiglie politiche se ne svolge una dei Parlamenti nazionali.

Vi è poi il lavoro prezioso della COSAC, che già da tempo si riunisce e continuerà a riunirsi. Potrà offrire utili spunti per quanto riguarda il futuro ruolo dei Parlamenti nazionali.

Un altro tema interessante è quello che attiene alle nuove competenze. Sul punto occorre fare molta attenzione giacché esso deve essere collegato al principio di sussidiarietà anche in relazione alla dotazione e alla strutturazione dell'attuale bilancio. Ritengo che questo tema non venga sufficientemente analizzato all'interno della Convenzione. Non si tratta solo del valore assoluto del bilancio, che probabilmente crescerà nei prossimi anni; importante è la redistribuzione e la ristrutturazione

del bilancio. Cambiando lo scenario delle politiche dell'Unione europea è opportuno operare una redistribuzione interna finalizzando il trasferimento di risorse alle politiche che caratterizzano l'agenda dell'Unione europea.

In particolare, è necessario affrontare con decisione il tema delle riforme. Se ne è parlato durante la prima riunione della Convenzione. Cito l'esempio della politica agricola comune: *rebus sic stantibus*, cioè applicando le regole attuali delle politiche agricole comuni e delle organizzazioni comuni di mercato ai Paesi aderenti, un 30 per cento in più di risorse dovranno essere trasferite alla politica agricola comunitaria, con una Unione europea allargata a 25 Paesi.

Un altro argomento di successo è quello del pieno coinvolgimento dei giovani. A luglio si svolgerà una Convenzione europea dei giovani cui, secondo lo schema della Convenzione ufficiale, parteciperanno giovani di tutti i Paesi membri. I risultati di questa verranno trasferiti alla «Convenzione degli adulti», se così possiamo definirla.

Ulteriore elemento di successo è rappresentato dal pieno coinvolgimento delle associazioni che rappresentano la società civile e che verranno coinvolte in un'apposita sessione della Convenzione il 24 e il 25 giugno.

A mio avviso, fin troppo spazio è stato dato ai Paesi che hanno fatto richiesta di adesione all'Unione europea (i cosiddetti Paesi PECO) e che probabilmente nel giro di pochi mesi vi entreranno. Essi infatti hanno gli stessi rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Ad esempio, un lituano ha diritto ad intervenire alle riunioni per lo stesso

tempo di un tedesco, di un francese, di un italiano, di uno sloveno o di un turco.

Un altro argomento sul quale credo l'attenzione stia un po' scemando è quello della politica estera di sicurezza e di difesa comune. Se ne è parlato all'inizio, ma negli ultimi incontri nessuno più l'ha fatto; né tale argomento ha costituito, come penso dovrebbe, oggetto di un apposito gruppo di lavoro.

Concludo rinviando alcune mie osservazioni sulle missioni dell'Unione europea al documento citato che, appunto, reca un mio intervento sull'argomento.

**Uffici di Presidenza delle Commissioni 1^a, 3^a e
Giunta per gli affari delle Comunità europee:**

*Audizione informale dei rappresentanti del Senato
alla Convenzione europea*

31 luglio 2002

Il presidente Dini Vi ha fornito un quadro esaustivo ed attento dei lavori della Convenzione. Come Vi ha ricordato, faccio parte del gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

La definizione del mandato di questo gruppo di lavoro, che dovrà terminare i suoi lavori entro la fine di ottobre, è stata l'oggetto di un'intera giornata dei lavori della Convenzione il 7 giugno.

Come ha giustamente detto poco fa il presidente Dini nel corso di quella seduta, sono emerse indicazioni largamente convergenti. Tutti sono convinti della necessità di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione, ma altrettanto prevalente è l'opinione contraria all'istituzione di una seconda Camera. Lo stesso Governo inglese, che aveva tradizionalmente sostenuto questa proposta, ha ammesso, attraverso le parole e gli interventi del suo rappresentante in Convenzione – il Ministro per gli Affari europei Peter Hain – che questa appare oggi sostanzialmente superata. Si ritiene infatti che una tale istituzione appesantirebbe la struttura dell'Unione che tutti, in seno alla Convenzione,

rispondendo alla richiesta dei cittadini europei, vogliono più chiara, semplice e trasparente.

Occorre pertanto agire, e questa mi sembra l'opinione prevalente sia in seno alla Convenzione, sia in seno al Gruppo di lavoro, sui procedimenti decisionali dell'Unione, coinvolgendo in essi i Parlamenti nazionali, migliorando in primo luogo la capacità informativa di questi ultimi e, quindi, la loro capacità di formulare indirizzi precisi e puntuali ai rispettivi Governi nazionali.

Proprio questo ultimo aspetto è stato, sin dall'inizio, al centro dei lavori del gruppo di cui faccio parte, presieduto dalla rappresentante del Parlamento inglese Gisela Stuart, la quale ha richiamato la necessità di fare una completa verifica – che compiremo nella prima riunione di settembre del Gruppo – sulle migliori «pratiche» attuate negli Stati membri per quanto riguarda il controllo e l'indirizzo dei Parlamenti nazionali sull'attività del governo. È noto infatti che in alcuni paesi – in particolare quelli del Nord Europa (penso innanzitutto alla Finlandia e alla Danimarca) – le Commissioni specializzate per gli affari europei riescono a svolgere un continuo e penetrante controllo sull'attività dei governi. In quelle esperienze le Commissioni per gli affari europei si riuniscono con periodicità settimanale (addirittura utilizzando la giornata del venerdì) per ascoltare e dare indirizzi ai rappresentanti del governo che prendono parte, la settimana seguente, alle riunioni del Consiglio affari generali e dei Consigli di settore. Queste pratiche dovrebbero essere più attentamente studiate e forse da esse occorrerebbe, anche per quanto riguarda il Parlamento italiano, trarre utili esempi. Tuttavia, come ci ha spiegato il professor

Maurer in un'audizione che si è tenuta nella seduta del gruppo di lavoro del 10 luglio, anche in quelle positive esperienze si rilevano carenze di controllo per quanto attiene al secondo e al terzo pilastro nonché alle azioni intraprese dai governi nell'ambito del cosiddetto metodo del coordinamento aperto applicato alla politica economica e del lavoro.

Oltre il rafforzamento dei rapporti tra i parlamenti e i governi – rapporti che restano il canale essenziale di influenza dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario – v'è la generale condivisione circa l'opportunità di prevedere modalità che autonomamente coinvolgano i parlamenti, anche indipendentemente cioè dalla loro azione di influenza sui rispettivi esecutivi. Una prima proposta, che è stata avanzata tra l'altro anche dal presidente Fini nel corso della citata sessione di giugno della Convenzione, consiste nel prevedere, al di là di quanto già disposto dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, la trasmissione diretta da parte delle istituzioni dell'Unione ai Parlamenti nazionali di tutti gli atti preparatori della normativa comunitaria.

Un'altra proposta su cui si registra un generale consenso è quella di prevedere che i Parlamenti nazionali esaminino il programma di lavoro annuale della Commissione. Già oggi molti parlamenti, tra cui anche il nostro, esaminano questo programma e ricordo che la Giunta per gli affari europei ha, nei mesi scorsi, esaminato il programma della Commissione. Occorre però valutare se non sia il caso di prevedere una modalità di esame collettivo, chiaramente formalizzato, da parte di tutti i parlamenti. In ogni caso questa attività dovrebbe

svolgersi alla presenza dei membri della Commissione europea, che quindi dovrebbero divenire interlocutori dei Parlamenti nazionali. Occorre poi valutare se questa sede di esame collettivo del programma della Commissione non debba coinvolgere anche il Parlamento europeo. In questo senso sembra essere l'importante proposta del presidente Giscard che, nel chiudere i lavori della Convenzione prima della pausa estiva con un articolo che è stato pubblicato su diversi quotidiani europei, tra i quali La Stampa, ha ipotizzato, seppur a titolo personale, che si dovrebbe arrivare alla creazione di un luogo di incontro organico tra quelle che lui ha chiamato «le due legittimità dell'Unione». Secondo Giscard i parlamentari europei e un numero proporzionale di parlamentari dovrebbero riunirsi infatti periodicamente per essere consultati sull'evoluzione delle competenze dell'Unione e sui programmi del Consiglio e della Commissione.

Questa valutazione sul programma della Commissione potrà essere, secondo alcuni, la sede più opportuna per verificare *ex ante*, sin dall'inizio della formazione degli atti normativi comunitari, il rispetto del principio di sussidiarietà.

Tale questione – quella del rispetto del principio di sussidiarietà – come ha chiaramente indicato il presidente Dini, è fra le più controverse al momento. Le soluzioni sul tappeto sono varie, ma tutti convengono sulla necessità di coinvolgere i Parlamenti nazionali. Di alcune fra le principali proposte in campo vi ha parlato il presidente Dini. Io ritengo che occorrerebbe studiare l'idea che lo stesso presidente Dini ha avanzato e che è anche contenuta nel documento presentato dal Presi-

dente del Senato italiano, Marcello Pera, e dal Presidente del Bundestag tedesco, Wolfgang Thierse, alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea di Madrid, di creare un comitato congiunto, costituito da un eguale numero di rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

Un comitato di questo tipo potrebbe forse già oggi essere creato all'interno di quell'accordo interistituzionale auspicato dalla relazione approvata dal Parlamento europeo, relatore l'on. Napolitano, o potrebbe comunque essere previsto dal Trattato. La creazione di un tale comitato sembrerebbe prendere in considerazione, in modo equilibrato, un dato di fatto sottolineato diverse volte: che esiste una sussidiarietà «dall'alto al basso» e una «dal basso all'alto» e che, spesso, si tende ad usare la sussidiarietà per scopi interamente «politici, non solo da parte delle istituzioni europee, ma anche delle autorità nazionali (Governi e Parlamenti)». Per poter svolgere efficacemente il suo ruolo di «controllore» della sussidiarietà, il comitato dovrebbe poter intervenire, a mio avviso, in ogni fase del processo legislativo, esprimendo pareri che successivamente la Corte di giustizia dovrebbe tenere in considerazione. Esso, quindi, funzionerebbe in modo simile alle cosiddette «commissioni filtro» del sistema italiano (la Commissione bilancio o la Commissione per le questioni regionali), alle quali viene richiesto un parere sulla legislazione in bozza, nella versione originale, e su tutti gli emendamenti e le modifiche apportate successivamente durante l'*iter* parlamentare.

Senato della Repubblica

Dibattito sull'attività della Convenzione europea

Seduta pomeridiana del 5 marzo 2003

BASILE. Signor Presidente, voglio preliminarmente esprimere un ringraziamento al vice presidente Fini per le tante cose che ha detto, per lo stato dell'arte dei lavori della Convenzione che ha tracciato. Le tante cose dette sono in gran parte ampiamente condivise dai connazionali che rappresentano, appunto, l'Italia. Lo ringrazio per l'equilibrio nel gestire il ruolo che al momento rappresenta.

Ringrazio altresì il vice presidente Dini: la sua presenza altamente qualificata è la migliore rappresentanza del Senato alla Convenzione e io ho l'onore di essergli supplente.

Credo che l'Italia rappresenti sicuramente un Paese cruciale in molte questioni. È certamente l'ago della bilancia. All'Italia si guarda per risolvere le questioni più complesse, ed è strategicamente importante la fortunata circostanza che la Presidenza italiana sia collocata nel secondo semestre del 2003.

Anch'io, come il vice presidente Fini e il vice presidente Dini, credo che sia importante, appunto, lavorare con il metodo del consenso. Non si vota e, allorché si raggiunge una vasta convergenza all'interno della Convenzione, una data proposta viene inserita nel progetto di Trattato costituzionale.

L'ampliamento dei Paesi membri dagli originari sei fondatori ai quindici e ora ai venticinque, nonché l'Atto Unico e i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno condotto l'Unione a dotarsi di una moneta unica e di strumenti di azione comune nella politica estera e negli affari interni e giudiziari.

La Convenzione europea, creata dal Consiglio europeo di Laeken con il mandato di rispondere a domande cruciali sul futuro dell'Europa, è ora chiamata a dibattere e scegliere fra diverse concezioni del modello di Unione destinato ad un insieme di Stati e di popoli, di etnie e di culture senza eguali nel mondo.

La Convenzione dovrà realizzare una sintesi ambiziosa fra le esigenze legate all'ampliamento e la trasformazione dei Trattati in una Costituzione che rende l'Unione più trasparente, più comprensibile, più vicina ai cittadini europei.

Siamo convinti che l'ipotesi che fu alla base delle scelte originali delle prime Comunità europee di un continente diviso è scomparsa; si tratta ora di definire le regole per far vivere insieme le differenti parti della grande Europa.

È forte il rischio che si proceda alla trasformazione dell'Unione in una vasta area scarsamente integrata e senza personalità politica, dove le regole dell'economia vengono decise dal mercato e le regole della politica dettate al di fuori dell'Europa, progettando un sistema dove i poteri delle istituzioni comuni divengano solo simbolici di fronte al regresso verso un'Europa degli Stati o delle nazioni.

Riteniamo che il modello comunitario – caratterizzato dall'attribuzione di poteri alle istituzioni comuni, dal primato del diritto dell'Unione, dalla solidarietà fra gli Stati e popoli e da un'economia sociale di mercato – non appartenga ormai al passato o – come sostengono alcuni – concerna solo un nucleo ristretto di regole riguardanti la gestione del mercato interno.

La grande maggioranza delle forze politiche italiane ha costantemente espresso la convinzione – che fu all'origine della concezione di molti italiani, come Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi, Ugo La Malfa, Gaetano Martino e Altiero Spinelli, di un'unione fondata sulla democrazia e sulla solidarietà e dunque sul modello federale – del ruolo essenziale di un'Europa che faccia sentire la sua voce nel mondo, che esprima valori comuni, che persegua concreti obiettivi di solidarietà e di coesione economica e sociale.

Il dibattito aperto nella Convenzione europea fra rappresentanti democratici dei cittadini europei, provenienti dai Governi e dai Parlamenti nazionali, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, rappresenta un'occasione irripetibile per unire l'Europa e rafforzare la democrazia.

La Convenzione dovrà rispondere alle attese dell'opinione pubblica europea ed alle complesse domande sul futuro dell'Europa, elaborando un progetto di Costituzione che rafforzi la legittimità democratica delle istituzioni comuni e l'unità politica dell'Europa con un sistema di governo sostenuto dalla volontà popolare.

Solo un modello di Costituzione democratica – che non sostituisca le Costituzioni nazionali e non pretenda di imporre fuorvianti uniformità – è in grado di garantire

la preservazione del patrimonio comunitario e l'affermazione dell'Europa unita nel confronto con i tanti nuovi problemi dell'era in cui viviamo.

Pur essendo convinti che la costruzione europea sia la conseguenza di diverse architetture (con aspetti sia federali sia confederali) riteniamo che la preminenza della caratteristica federale debba rappresentare il pilastro di questa costruzione.

La nuova Unione verrà costruita – per volontà congiunta dei cittadini e sulla base di valori condivisi – al fine precipuo di promuovere la pace, la solidarietà, la libertà e il progresso in Europa e nel mondo e per perseguire gli obiettivi e realizzare le politiche definite dalla Costituzione.

La futura Europa dovrà coordinare – secondo criteri di buon governo – le politiche degli Stati membri nei settori necessari per realizzare la coesione e la coerenza della sua azione e garantire – attraverso un'adeguata struttura istituzionale – la natura ed il fondamento delle strutture costituzionali degli Stati membri e l'esercizio dei poteri a livello non solo nazionale, ma anche locale e regionale.

Riteniamo che tra i principi cui deve ispirarsi la futura Unione non possono non rientrare: la garanzia dei diritti fondamentali sanciti nella Carta di Nizza, la solidarietà fra i cittadini e fra gli Stati, all'interno dell'Unione e nei rapporti con il resto del mondo, l'efficacia, la sussidiarietà, la flessibilità, la pluralità.

Il modello costituzionale prescelto dovrà assicurare nello stesso tempo la chiarificazione delle competenze, la trasparenza del processo decisionale e il libero eserci-

zio dell'autorità a tutti i livelli di responsabilità, nell'interesse delle cittadine e dei cittadini europei che devono essere al centro dell'edificio comunitario.

Stiamo operando affinché la Convenzione definisca: la personalità giuridica dell'Unione, che garantisce in particolare l'esercizio unitario della sua responsabilità internazionale attraverso una politica estera, di sicurezza e di difesa realmente comune (tema caro al presidente Dini); il metodo comunitario nei settori in cui devono essere realizzati i compiti propri dell'Unione; l'eliminazione della struttura dell'Unione in tre pilastri, con procedure di decisione autonome e distinte; un sistema istituzionale che si articoli nei poteri legislativi e di bilancio di un'Assemblea rappresentativa dell'insieme delle cittadine e dei cittadini europei (il Parlamento europeo) e di un Consiglio che rappresenti i Governi degli Stati membri e voti a maggioranza qualificata; nei poteri di iniziativa esclusiva, di esecuzione e di rappresentanza dell'Unione nelle relazioni esterne; nel potere del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo di esprimere i grandi orientamenti politici dell'Unione e di designare il Capo del Governo per sottoporlo al voto di fiducia del Parlamento europeo; nel potere della Corte di giustizia di assicurare il rispetto del diritto; nella rappresentanza della società civile organizzata all'interno del Comitato economico e sociale e della democrazia di prossimità nel Comitato delle Regioni.

La Convenzione dovrà riconoscere il ruolo del Consiglio europeo di impulso e di indirizzo strategico ed il peso della Commissione nell'esercizio della funzione esecutiva. Bisognerà evitare di sovrapporre alla figura

e ai poteri del Presidente della Commissione, eletto dal Parlamento europeo, la figura e i poteri di un Presidente del Consiglio non investito di incarichi nazionali, designato per un mandato pluriennale dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri.

Il nostro impegno è orientato ad includere nella Costituzione europea: i principi della democrazia rappresentativa, partecipativa e paritaria; il ricorso alla guerra solo come strumento ultimo per la soluzione dei contrasti fra Stati e il rispetto del diritto internazionale nel quadro delle Nazioni Unite; i valori dell'egualianza, della solidarietà, del pluralismo e del rispetto delle diversità culturali; la lotta contro ogni forma di razzismo e di discriminazione; la promozione di una società globale del benessere e lo sviluppo sostenibile a livello globale; gli strumenti per la realizzazione di una politica estera e della sicurezza comune e di una politica comune di difesa; la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia in seno al quale i diritti fondamentali, di libera circolazione delle persone e di asilo siano rispettati.

Siamo inoltre convinti che tocca soprattutto ai rappresentanti dei parlamenti e dei governi il compito di operare affinché la Convenzione possa sottoporre un testo globale e coerente di Costituzione al Consiglio europeo di Salonicco con l'obiettivo di giungere ad un accordo entro la fine del 2003.

Il progetto di Costituzione europea dovrà essere sottoposto all'approvazione dei popoli e dei Paesi membri dell'Unione europea attraverso un *referendum* europeo,

che potrebbe svolgersi in occasione delle elezioni europee del 10-14 giugno 2004.

Per quanto concerne la dimensione religiosa dell'Europa, come ha sottolineato l'onorevole Tajani, rappresentante alla Convenzione del Parlamento europeo, la religione è di grande importanza per la forza ed i principi che esprime. La centralità della persona ed il rispetto della sua identità, la solidarietà, la difesa degli ultimi, la tutela della vita, il pluralismo e l'espressione sociale e delle autonomie, costituiscono un patrimonio straordinario che appartiene a tutta la cultura europea, anche a quella laica.

Nell'*Angelus* il Papa sottolinea che nel futuro Trattato va inserito anche il riferimento ai valori religiosi. Tengo a precisare che il Papa – e concludo, signor Presidente – sostiene che un simile riferimento non toglierà nulla alla giusta laicità delle strutture politiche ma, al contrario, le aiuterà a preservare il continente dal duplice rischio del laicismo ideologico, da una parte, e dell'integralismo settario dall'altra. Uniti sui valori e memori del proprio passato i popoli europei, dice il Papa, potranno svolgere appieno il loro ruolo nella promozione della giustizia e della pace nel mondo intero.

Senato della Repubblica

Dibattito sul progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa

Seduta pomeridiana del 1° luglio 2003

BASILE. Signor Presidente, già giovedì scorso il presidente Berlusconi ha avuto modo di affermare come l'approvazione della Costituzione europea rappresenti la prima tra le cinque priorità individuate dal Governo italiano. Questa mattina il ministro Frattini ha sottolineato che il progetto della Convenzione è di rango e di dignità precostituente e non è assolutamente un compromesso minimale, ma rappresenta un salto di qualità istituzionale. Certo, si doveva fare di più, lo ricordava il vice presidente Fini, ma sicuramente non si poteva fare di più.

All'inizio dei suoi lavori la Convenzione aveva di fronte a sé molte incognite e sfide da affrontare; prima di tutto, rispondere alle domande della Dichiarazione di Laeken, che ne istituiva il mandato. Pochi tra noi convenzionali erano pronti a credere che al Consiglio europeo di Salonicco sarebbe stato presentato un unico testo, senza opzioni alternative, con importanti elementi di riforma acquisiti.

Il progetto è un trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e grazie al metodo del consenso, come ricordava il vice presidente Fini, su questioni importanti della riforma dell'Unione sono state possibili intese sui

temi sui quali non sono stati raggiunti risultati positivi durante anni di Conferenze intergovernative: la personalità giuridica dell'Unione; la soppressione dei pilastri; l'estensione della codecisione; la legge europea che sostituisce direttive e regolamenti; la costituzionalizzazione della Carta dei diritti; la modifica del sistema di voto nel Consiglio secondo il principio della doppia maggioranza, di Stati e cittadini; la stessa decisione di dare una Costituzione all'Unione.

I governi, dopo mesi di incertezze, hanno deciso di integrarsi pienamente nel dibattito della Convenzione. Le famiglie politiche europee, inoltre, si sono confrontate sui temi della Costituzione dell'Europa, così come hanno fatto i componenti della società civile.

Nella storia dell'unificazione europea si apre una nuova fase: la fase costituzionale, che istituisce una – oggi imperfetta – democrazia sovranazionale europea. Con la Costituzione europea si rendono sempre più improbabili guerre nel Continente.

L'Unione europea allargata avvia di fatto un dialogo pacifico tra civiltà, culture e religioni differenti. La dinamica pacificatrice impressa dai Padri fondatori si rafforza con la Costituzione europea. Giscard d'Estaing ha avuto modo di dichiarare a Salonicco: «Noi abbiamo gettato dei semi, a partire dai quali senza dubbio potrà nascere, al termine, un vero popolo d'Europa, un *demos* europeo».

La citazione di Tucidide, ricordata dal senatore Dini, nel Preambolo alla Costituzione, appare un chiaro obiettivo verso cui tendere, piuttosto che un traguardo già raggiunto. La nostra Costituzione si chiama demo-

crazia, perché il potere non è nelle mani di una minoranza, ma nella cerchia più ampia dei cittadini. Queste parole verranno poi raccolte da tutte le forze politiche sinceramente europeiste e dalle nuove generazioni, che sempre più vivono l'Europa come loro dimensione quotidiana.

La Costituzione europea approvata consentirà di avvicinare le istituzioni comunitarie ai cittadini europei. Ciò potrà avvenire sia attraverso la politicizzazione della partecipazione elettorale in occasione delle elezioni europee, sia grazie alle nuove responsabilità politiche della Commissione, sia nella fase delle ratifiche nazionali, che rappresenteranno l'occasione per un dibattito pubblico su pregi e difetti della Costituzione.

L'elezione diretta del Parlamento europeo ha costretto i dirigenti nazionali dei partiti politici ad occuparsi dell'Europa. La Costituzione europea consentirà alle basi dei partiti e di tutte le organizzazioni politiche di partecipare alla costruzione dell'Europa.

Il Governo italiano presiederà l'Unione europea in un semestre cruciale per il futuro dell'Europa. In passato i semestri di Presidenza della Comunità tenuti dall'Italia hanno spesso coinciso con fondamentali progressi dell'integrazione europea e con il rafforzamento democratico delle istituzioni comunitarie.

Ciò è dovuto ad un riconosciuto patrimonio e alle tradizioni federaliste italiane che nascono nell'antifascismo e caratterizzano trasversalmente e ampiamente le migliori forze culturali, politiche ed economiche nazionali. Personalità italiane come Spinelli, Einaudi e De Gasperi sono riconosciute universalmente tra le

protagoniste dello sviluppo dell'idea della Costituzione europea.

L'attuale momento storico chiama l'Italia a una responsabilità ineludibile di nuovo impulso riformatore, con l'obiettivo di varare una nuova Costituzione democratica per l'Europa. Il prossimo semestre di Presidenza sarà decisivo.

Sarà nostro compito non incorrere nel pericolo che la Conferenza intergovernativa, che si aprirà il prossimo 15 ottobre, come indicato dal presidente Berlusconi, possa modificare in modo sostanziale la Costituzione. Si tratta di portare nella Conferenza intergovernativa lo spirito della Convenzione, per riprendere le parole del vice presidente Fini nell'intervento del 13 giugno scorso.

Credo che, se l'Italia vorrà dare prova del suo tradizionale europeismo, più volte richiamato dal Presidente della Repubblica Ciampi, durante il semestre tutte le forze politiche dovranno lavorare in un clima di rinnovata fiducia affinché il parlamento e il governo possano svolgere quell'azione di convincimento necessaria, sull'opinione pubblica e sugli altri Paesi europei, utile a garantire il successo della Conferenza intergovernativa con ulteriore miglioramento dei contenuti, scongiurando il rischio che i risultati acquisiti dalla Convenzione siano stravolti o peggiorati.

I presidenti Fini, Amato e Dini hanno già fornito un quadro esauriente dei risultati raggiunti dalla Convenzione, cui ho avuto l'onore di partecipare come membro supplente per il Senato. Non mi stupisce riconoscermi compiutamente nelle loro valutazioni poiché,

nei sedici mesi di intenso lavoro che ci siamo lasciati alle spalle, la collaborazione fra i rappresentanti italiani (includo nel novero i colleghi Follini e Spini, il rappresentante del Governo Fini, i rappresentanti italiani al Parlamento europeo Speroni, Tajani, Paciotti e Moscardini) è stata fattiva ed efficace, nel nome di quel comune europeismo che è iscritto nelle nostre tradizioni e che – è una convinzione ancor più di un auspicio – dovrà caratterizzare l'approccio di tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, nel corso del semestre di Presidenza italiana come nella Conferenza intergovernativa.

Molti dei risultati raggiunti dalla Convenzione sono perfettamente in linea con le posizioni, sempre avanzate, che l'Italia ha coerentemente sostenuto negli ultimi anni, in particolare durante le Conferenze intergovernative culminate nei Trattati di Amsterdam e Nizza.

Mi voglio soffermare in particolare sulla semplificazione, tanto delle procedure quanto degli strumenti legislativi dell'Unione, già individuata a Laeken come nodo cruciale per il futuro dell'Europa. La soluzione individuata dal Gruppo di lavoro cui ho partecipato, che è stato magistralmente coordinato dal presidente Amato, ripresa poi pienamente nel testo presentato a Salonicco, prevede la piena associazione del Parlamento europeo al processo legislativo dell'Unione, attraverso la generalizzazione delle procedure di codecisione.

Si tratta di un risultato di grandissima importanza se solo si pensa all'elenco delle materie su cui finora il Parlamento europeo era coinvolto a mero titolo consultivo e che passano ora alla codecisione: si va dalla politica

agricola a quella strutturale (a partire dal 2007); per non parlare naturalmente del Terzo pilastro, per il quale la codecisione è divenuta procedura unica.

Il quadro delle materie cui è stata estesa la codecisione non sarebbe peraltro completo senza un accenno alle materie inserite *ex novo* nel progetto di Trattato costituzionale e per le quali, finora, non era prevista alcuna base giuridica. Mi corre l'obbligo di ricordare che per tali materie si applica, a Trattati vigenti, la procedura di cui all'articolo 308 del Trattato sulle Comunità Europee, che recita testualmente: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

Se ne può concludere che la creazione di nuove basi giuridiche, qualora, come nel caso della proposta presentata dal *Praesidium*, sia prevista la procedura di codecisione, rappresenta un ulteriore passo verso una maggiore trasparenza dell'azione legislativa europea.

Tra l'altro, i nuovi articoli della Parte III coprono materie di grandissimo rilievo e vanno quindi accolti tutti con particolare favore e soddisfazione. Penso, in particolare, al nuovo articolo 150, relativo alla elaborazione di una politica spaziale europea, secondo il quale l'Unione potrà promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio, adot-

tando, tra l'altro, mediante codecisione, un programma spaziale europeo; o ancora alla nuova base giuridica creata per la politica energetica, che prevede espressamente la codecisione per le misure finalizzate a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, oltre che a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

Ma soprattutto, considero assolutamente fondamentale la creazione, attraverso l'articolo 179 della parte terza del Progetto di trattato, di una nuova base giuridica in materia di Protezione civile, con il fine di incoraggiare gli Stati membri a cooperare al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione delle calamità naturali o di origine umana.

Su questo tema mi sono personalmente impegnato anche in sede di Convenzione, sottolineando a più riprese la necessità che la politica di protezione civile rientrasse a tutti gli effetti negli ambiti di azione congiunta degli Stati membri in materia di sicurezza. Ora, su questa, come su tutte le altre materie introdotte *ex novo* nel Trattato, i cittadini potranno far sentire pienamente la loro voce e manifestare, attraverso i loro rappresentanti a Bruxelles, le loro esigenze.

A questo accresciuto coinvolgimento del Parlamento europeo, che diviene attore paritario nella procedura legislativa, secondo quello che è ormai ragionevole definire un modello bicamerale, si accompagna, nel testo approvato dalla Convenzione, una decisa semplificazione degli strumenti legislativi, che vengono riorganizzati se-

condo quella gerarchia delle norme che è sempre stata un cavallo di battaglia del Governo italiano.

I regolamenti diventano leggi e le direttive leggi quadro in perfetta armonia con la necessità di riformare anche il linguaggio giuridico in modo da renderlo più immediatamente comprensibile ai cittadini europei. Ma soprattutto – e questo mi sembra il punto fondamentale – viene espressamente previsto il ricorso alla delega legislativa per la regolamentazione e per le disposizioni di tipo tecnico e amministrativo, che finora avevano goduto – impropriamente – dello stesso rango e delle stesse procedure previste per le disposizioni compiutamente «legislative».

Spetterà dunque all'Esecutivo europeo – la Commissione – emanare le disposizioni di dettaglio discendenti dalle leggi e dalle leggi quadro, fermi restando i poteri di revoca e il necessario silenzio-assenso del legislatore.

Oltre a introdurre elementi di chiarezza e di gerarchizzazione assolutamente necessari (vista la complessità e l'estensione delle materie su cui l'Unione è chiamata a normare), l'istituto della delega consentirà ai governi degli Stati membri e ai rappresentanti dei cittadini europei di non disperdere la propria competenza e il proprio impegno su norme di dettaglio, concentrandoli invece sulle materie e sulle tematiche di oggettivo rilievo.

La posizione che l'Italia aveva sostenuto ad Amsterdam e Nizza collegava inscindibilmente l'estensione della procedura di codecisione con la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Anche su questo tema la Convenzione ha realizzato progressi significativi, estendendo il voto a maggioranza, ad

esempio, a larga parte della legislazione concernente lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (fatta eccezione per temi particolarmente sensibili, come il diritto di famiglia). Tuttavia, la biunivocità che l'Italia ha sempre auspicato non si è realizzata e non mancano ambiti e settori in cui il diritto di veto in sede di Consiglio rimane la regola.

Condivido le preoccupazioni espresse dal senatore Dini: nel caso della politica estera e di sicurezza comune, i rilevanti progressi realizzati sul piano istituzionale attraverso la creazione di un Ministro degli esteri europeo rischiano di risultare vanificati dal mantenimento del voto all'unanimità, né si può trarre conforto dalle cosiddette disposizioni-passerella, secondo le quali il Consiglio può decidere all'unanimità un elenco di materie su cui passare al voto a maggioranza.

Non è chiaro se vi sia ancora un margine per intervenire sul tema in sede di Consiglio: Le conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco insistono sul fatto che i lavori della Convenzione vanno considerati sostanzialmente conclusi, ma hanno anche concesso una proroga fino al 15 luglio, che, secondo quanto ci è stato comunicato dal *Praesidium*, verrà esercitata attraverso due sessioni supplementari.

Scopo della proroga dovrebbe essere quello di dibattere sui contenuti della parte terza del Progetto di trattato, riguardante le politiche dell'Unione: si tratta della sezione più lunga e corposa, nella quale, tra l'altro, vengono elencate, per base giuridica, tutte le procedure su cui si baserà l'attività legislativa dell'Europa di domani.

Non credo sia necessario spendere ulteriori parole per sottolineare la rilevanza della Parte III: è da essa che si possono misurare concretamente il grado, l'intensità, direi addirittura lo stato dell'arte nel processo di integrazione europea. Credo sia invece doveroso sottolineare come tale rilevanza sia inversamente proporzionale allo spazio che la Convenzione ha dedicato alla discussione delle politiche dell'Unione.

Con l'eccezione di una delle sessioni conclusive, non abbiamo mai avuto, come convenzionali, la possibilità di confrontarci seriamente e approfonditamente sulle diverse basi giuridiche: le due sessioni di luglio rappresentano in tal senso un'occasione da non perdere.

Più nel dettaglio, ritengo, ad esempio, che gli articoli della Parte III relativi alla politica agricola risentano di un'impostazione troppo vicina al testo vigente dei Trattati, laddove invece, per effetto della riforma impostata dal commissario Fischler e giunta ora allo stadio di revisione intermedia, l'intera impostazione di questa politica comune ha subito modifiche sostanziali, che andrebbero pienamente riconosciute e incentivate dal testo del nuovo Trattato.

Mi riferisco, in particolare, alla individuazione di un secondo pilastro della PAC, che si accompagna all'organizzazione e al controllo dei mercati, integrandola e correggendone gli inevitabili squilibri: si tratta di quell'insieme di misure di sostegno allo sviluppo rurale e all'agricoltura di qualità che sono destinate a occupare uno spazio sempre maggiore in un'Europa attenta alle esigenze dei cittadini, lavoratori e dei consumatori.

L'inserimento delle tematiche relative allo sviluppo rurale nel capitolo PAC consentirebbe anche di creare quel raccordo e quella sinergia tra PAC e politiche strutturali dell'Unione che dovrebbero svilupparsi naturalmente sull'asse privilegiato della coesione economica, sociale e territoriale.

Anche sui Fondi strutturali si impone qualche breve notazione. Se va accolto in modo favorevole il passaggio alla codecisione, va anche rilevato che esso – come già ricordato – avrà luogo solo a partire dal 2007, non coinvolgendo, pertanto, quella fase di riflessione, ripensamento e rimodulazione della politica di coesione che è stata imposta dall'allargamento e che, già alla fine di quest'anno, conoscerà una serie di tappe decisive.

Anche in questo caso, le sensibilità di alcuni Stati membri, che delle risorse destinate alla politica di coesione hanno ampiamente beneficiato nel corso dell'ultima decade, sono prevalse sulla logica che il Gruppo di lavoro sulla semplificazione aveva impeccabilmente e imparzialmente applicato. E anche in questo caso, credo, un'ulteriore riflessione dovrà imporsi tanto nelle ultime due sessioni della Convenzione quanto nella futura Conferenza intergovernativa.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda la politica sociale. Ho personalmente partecipato con grande interesse e impegno alle riunioni del Gruppo di lavoro sull'Europa sociale e sono stato testimone diretto del dibattito intenso, e tratti aspro, sull'opportunità o meno di superare il cosiddetto compromesso di Nizza sull'articolo 137 del Trattato sulle Comunità Europee.

A Nizza, il tentativo di estendere la codecisione al maggior numero possibile di disposizioni in tema di politica sociale si era scontrato con una fortissima opposizione soprattutto britannica, approdando ad una soluzione che la quasi totalità dei Governi aveva dichiarato insoddisfacente.

In sostanza, secondo l'articolo 137 nella formulazione vigente, la codecisione si applica alle misure relative al miglioramento dell'ambiente di lavoro, le condizioni di lavoro, l'informazione e consultazione dei lavoratori, la parità di opportunità tra uomini e donne, la lotta contro l'esclusione sociale, la modernizzazione dei regimi di protezione sociale.

Per un gruppo di altre disposizioni (protezione dei lavoratori in casi di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e datori di lavoro, condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione) è prevista una norma-passerella, secondo la quale il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, può decidere all'unanimità di passare alla codecisione. Resta invece prevista l'unanimità al Consiglio per le disposizioni in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori.

All'interno del Gruppo di lavoro, moltissime sono state le voci che si sono levate a chiedere un passaggio diretto a codecisione delle materie per le quali era prevista la passerella, né sono mancate posizioni favorevoli a includere in codecisione anche i regimi di sicurezza sociale.

Allo stato attuale, la bozza della Parte III mantiene sostanzialmente immutato, per quanto concerne la politica sociale, l'assetto di Nizza, nonostante un orientamento decisamente maggioritario in senso opposto.

Anche per quanto concerne il nuovo assetto istituzionale, di cui ha parlato il presidente Dini, mi trovo perfettamente d'accordo con il presidente Dini stesso. Quanto ai risultati positivi, evidenzio il rafforzamento del Parlamento europeo, ma anche la definitiva istituzionalizzazione del Consiglio europeo, del quale vengono elencati compiti e modalità di riunione, che va accolta con estremo favore.

In conclusione, vorrei accennare all'importanza del cosiddetto *early warning system*, gruppo di lavoro sulla sussidiarietà. Spetta al Governo italiano guidare la fase finale governativa dei lavori che porteranno al nuovo trattato costituzionale.

Il testo licenziato dalla Convenzione dovrà costituire la base. Certo, bisogna ancora battersi perché il testo costituzionale rechi nel Preambolo quel riferimento alle radici giudaico-cristiane tanto supportate dall'onorevole Tajani, che è stato sollecitato da una parte significativa dei membri della Convenzione.

Quella che ho trovato apprezzabile nell'intervento del ministro Frattini è stata l'impostazione generale. Mi è parso di cogliere quel connubio tra passione e realismo, tra fede europeista e prudenza negoziale, senza il quale non sarebbe possibile all'Italia guidare, coordinare e orientare i lavori della futura CIG.

Coraggio e concretezza potrebbero essere le armi vincenti per ritoccare ulteriormente quei punti complessi e

delicati sui quali la Convenzione non è riuscita a superare resistenze e diffidenze nei confronti dell'innovazione. Al nostro Governo va il mio augurio e sostegno, nella certezza che, al di là delle diverse posizioni politiche, essi saranno fatti propri da tutti coloro che si battono per una Europa più unita.

*Stampato nell'Azienda grafica
Eredi dottor G. Bardi srl - Roma
Tipografia del Senato*

