23/07/2003

LO "ACQUIS" DELLA CONVENZIONE E LE PRINCIPALI INNOVAZIONI DEL "TRATTATO COSTITUZIONALE"

In 16 mesi di lavoro, la Convenzione ha saputo accumulare uno straordinario acquis.
Le principali innovazioni introdotte dal "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" possono essere riassunte in 6 grandi "capitoli":

a) Semplificazione;
b) Trasparenza, sussidiarietà e ruolo dei Parlamenti nazionali;
c) Cittadinanza Europea;
d) Istituzioni;
e) Politiche;
f) Disposizioni "orizzontali".

A) SEMPLIFICAZIONE

I risultati più importanti sono forse quelli sul fronte della semplificazione.

1. Tutte le disposizioni attualmente "sparpagliate" nei Trattati e nei protocolli allegati sono riunite in **un solo "Trattato costituzionale", articolato in quattro Parti**:
   - I PARTE, di 54 articoli, che contiene le disposizioni di carattere propriamente "costituzionale";
   - II PARTE, comprendente i 54 articoli della "Carta dei Diritti";
   - III PARTE – di circa 338 articoli – contenente la descrizione delle singole politiche e le disposizioni di dettaglio;
   - IV PARTE, composta di 9 articoli riguardanti le disposizioni finali.

   Il numero complessivo degli articoli è elevato(445). Ciò che conta, però, è che la I Parte risponde all'esigenza di raccogliere in un documento "breve" e facilmente accessibile le disposizioni di valenza costituzionale. Sarà questo il testo di riferimento per i cittadini europei: la vera e propria "Costituzione" dell'Unione.

2. I tre "pilastri" in cui si articolava l'Unione fin dal Trattato di Maastricht vengono "fusi" all'interno di un **quadro istituzionale unico**, pur mantenendo le specificità delle singole politiche (in particolare, della PESC);

3. L'Unione viene dotata di **personalità giuridica unica** (art. I-6), ponendo fine alla distinzione fra "Comunità" e "Unione", fonte di disfunzioni sul piano operativo e di ambiguità sotto il profilo delle relazioni esterne;

4. Le procedure decisionali vengono considerevolmente semplificate, stabilendo come "standard" una **"procedura legislativa uniforme"** che si articola su: i) la codecisione fra Consiglio e Parlamento Europeo; ii) il voto a maggioranza qualificata in Consiglio. L'utilizzo di "procedure legislative speciali" – con un minore coinvolgimento del Parlamento Europeo o il voto all'unanimità in Consiglio – è fortemente limitato (vd Allegato). Sparisce del tutto l'attuale procedura di cooperazione.

5. Viene introdotta per la prima volta nel sistema comunitario una vera e propria **gerarchia delle norme** (artt I-32 e ss), con una chiara distinzione fra atti legislativi ("Legge Europea", e "Legge Quadro Europea") ed esecutivi (regolamenti o decisioni europee). La distinzione permette fra le altre cose di istituire un nuovo strumento: quello della delega legislativa. Il Consiglio e il Parlamento Europeo potranno conferire alla Commissione la facoltà di emanare regolamenti delegati che completino o modifichino determinati elementi non essenziali di una legge o di una legge quadro. In questo modo, il legislatore comunitario potrà concentrarsi sull'attività propriamente legislativa, evitando di soffermarsi su disposizioni di dettaglio come avviene ora. Parlamento e Consiglio potranno in ogni caso esercitare un controllo effettivo sulla corrispondenza dei regolamenti delegati con la legge delega. Oltre alla revoca della delega, sempre possibile, la "legge delega" può stabilire che i regolamenti delegati entrino in vigore soltanto se "entro il termine fissato dalla legge o dalla legge quadro, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri non muovono obiezioni".

Risultati positivi per l'Italia
Sono state accolte alcune nostre tradizionali richieste:
- *La semplificazione degli atti, con una chiara elencazione degli strumenti dell'Unione ed una migliore delimitazione delle competenze;*
- *La gerarchia delle norme, con la distinzione fra atti legislativi e atti non legislativi;*
- *L'estensione della "procedura legislativa uniforme" (codecisione + Voto a maggioranza);*
- *L'introduzione nel sistema comunitario del concetto di "Leggi delegate" (mutuato dall'ordinamento italiano).*

Il Rapporto del "Gruppo di lavoro IX" (semplificazione), presieduto da Giuliano Amato, è stato fondamentale per preparare il terreno a queste innovazioni.

B) TRASPARENZA, SUSSIDIARIETÀ E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

La seconda grande "area di riforma" riguarda la trasparenza e la migliore applicazione del principio di sussidiarietà.

1. Il nuovo protocollo allegato al Trattato chiarisce meglio la natura del principio di **sussidiarietà** introducendo una serie di disposizioni volte a migliorarne l'applicazione. Fra queste, particolarmente innovativo il meccanismo di controllo politico "ex ante" ("early warning") da parte delle Assemblee nazionali, cui si affiancherà un controllo "*ex post*", di carattere giuridisdizionale, da parte della Corte di Giustizia (su istanza degli stessi Parlamenti nazionali).
2. Il Protocollo sul **ruolo dei Parlamenti Nazionali** stabilisce una serie di obblighi di informazione e delle misure di trasparenza che dovrebbero mettere le

Assemblee in grado di esercitare appieno la propria funzione di controllo sui rispettivi Governi.

3. La **ripartizione delle competenze** fra l'Unione e gli Stati membri viene meglio chiarita attraverso:
   - la descrizione delle varie categorie di competenze: l'Unione dispone di competenze esclusive (art I-12) e competenze concorrenti (art I-13); può svolgere "azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento" (art I-16); favorisce il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione (art. I-14); definisce ed attua una Politica estera e di sicurezza comune (art. I-15);
   - la riformulazione del cosiddetto "principio di attribuzione", in base al quale l'Unione può esercitare soltanto le competenze che le sono esplicitamente conferite dai Trattati, essendo inteso che le "competenze residue" spettano agli Stati (art I-9);
   - il mantenimento di una "clausola di flessibilità" (simile all'ex art. 308), in modo da consentire all'Unione di rispondere a esigenze di carattere straordinario (art I-17).

Il Trattato Costituzionale ribadisce inoltre che le competenze dell'Unione vanno esercitate nel rispetto dei criteri di proporzionalità e sussidiarietà.

Risultati positivi per l'Italia
Nei gruppi di lavoro ed in Plenaria, i membri italiani della Convenzione si sono costantemente espressi a favore di una migliore definizione del principio di sussidiarità, di un coinvolgimento di Parlamenti nazionali che non alterasse l'equilibrio istituzionale dell'Unione e di una più chiara ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri. Questi obiettivi sono stati in larghissima misura centrati dalla Convenzione.

C) CITTADINANZA EUROPEA

Diverse disposizioni del Trattato riguardano la "cittadinanza europea", cioè la creazione di un quadro di valori, diritti e doveri condivisi.

Alcuni principi fondamentali sono stabiliti già nei primi articoli del Trattato:

- L'art. 1 fissa il principio della "doppia legittimità" dell'Unione, stabilendo che la "Costituzione" è "ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa". E' il caso di dire che, con questa disposizione, i "cittadini" fanno il loro "ingresso ufficiale" nel sistema europeo, dato che finora i Trattati si limitavano a menzionare i "popoli";
- l'articolo 2 definisce i valori su cui si fonda l'Unione: valori di "rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani". L'art. 3 elenca gli obiettivi dell'Unione, che vanno dal progresso sociale alla tutela dell'ambiente, dalla promozione della pace alla solidarietà fra Stati membri, dallo sviluppo del patrimonio culturale europeo alla tutela dei diritti umani;

- l'art 8 riassume le disposizioni già esistenti sulla "Cittadinanza dell'Unione", elencando i diritti che il Trattato attribuisce ai cittadini ("quattro libertà", diritto di voto e di eleggibilità al PE, diritto alla protezione diplomatico-consolare, diritto di petizione).

L'innovazione più importante è però l'incorporazione integrale **della "Carta dei diritti"** nella II Parte del Trattato Costituzionale. Per superare le resistenze di alcuni rappresentanti governativi, è stato necessario accettare alcuni compromessi. In particolare, sono state modificate le cosiddette "disposizioni orizzontali" della Carta, in modo da:

- circoscriverne l'ambito di applicazione alle sole istituzioni, organi e agenzie dell'Unione;
- chiarire che la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto comunitario al di là delle competenze dell'Unione;
- distinguere fra i "diritti" sanciti dalla Carta – pienamente giustiziabili – ed i "principi", che si limitano a stabilire dei "criteri guida" per l'azione delle istituzioni e che non possono essere invocati come tali di fronte al giudice comunitario;
- sottolineare che le disposizioni della Carta vanno interpretate in armonia con le tradizioni costituzionali comuni e tenendo conto delle legislazioni e prassi nazionali.

E' stato inoltre introdotto un riferimento al "Commentario" prodotto dal Presidium della "Convenzione Herzog": "la carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri" – recita infatti il nuovo preambolo della Carta – "alla luce delle spiegazioni elaborate su impulso del Presidium della Convenzione che ha redatto la Carta".

Tutte queste precisazioni valgono a circoscrivere la "portata novatrice" della Carta e, nelle intenzioni dei loro promotori, a limitare il rischio di una giurisprudenza evolutiva della Corte di Giustizia (analoga a quella che ha portato, negli anni '60, alla cosiddetta "costituzionalizzazione" del diritto comunitario).

Malgrado queste limitazioni, l'integrazione nel "Trattato Costituzionale" mette fine all'incertezza sullo "status" della Carta permettendole, in prospettiva, di dispiegare importanti effetti giuridici e politici. Con questa decisione, l'Unione viene dotata di un "corpus" di diritti e di principi che le sono direttamente ascrivibili. Un passo importante nell'affermazione della sua natura di "comunità di valori" e "unione di cittadini".

Riguardano la "cittadinanza dell'Unione" anche le disposizioni tese a rafforzare la **partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'Unione**. Un intero titolo della "I Parte" (il sesto) è dedicato alla "vita democratica dell'Unione".

L'art. 45 stabilisce che "Il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa" (par. 1) e che "i cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo [mentre] gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi,

che sono essi stessi responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini".
L'art. 46 si concentra sul "principio della democrazia partecipativa", stabilendo che "Le istituzioni dell'Unione danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative attraverso gli opportuni canali la possibilità di conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni su tutti i settori di azione dell'Unione". Strumenti di coinvolgimento della società civile sono il "dialogo aperto, trasparente e regolare" fra le istituzioni e le associazioni rappresentative della società civile (art. 46.1) e le "ampie consultazioni delle parti interessate" cui la Commissione procede prima di formulare le proprie proposte (art 46.2). Il Trattato Costituzionale stabilisce inoltre che "L'Unione europea riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione" (art 47).
La proposta più innovativa in questo ambito riguarda l'iniziativa popolare. Il par. 4 dell'art 46 prevede infatti che: "un numero significativo di cittadini dell'Unione, almeno un milione, appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri" [possa] invitare la Commissione a presentare proposte appropriate ...". In prospettiva, questo strumento potrebbe favorire un maggiore coinvolgimento dei cittadini nel "discorso politico europeo".

Risultati positivi per l'Italia
Si può dire che l'intero capitolo sulla cittadinanza venga incontro ai "desiderata" più volte espressi dai membri italiani della Convenzione.
Il risultato più importante è probabilmente il conferimento di piena valore giuridico alla Carta dei diritti, per raggiungere il quale lo stesso Vice Presidente Fini si è adoperato nei confronti degli Stati membri più scettici.

D) ISTITUZIONI

Il capitolo più complesso, e l'acquis più fragile della Convenzione, è quello istituzionale. Il ripensamento dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni ha preso le mosse dalla proposta di alcuni Paesi di creare un Presidente stabile del Consiglio Europeo. E' apparso infatti evidente, man mano che proseguiva la riflessione in proposito, che il Presidente stabile del Consiglio Europeo non poteva essere innestato nel sistema istituzionale senza alterarne sensibilmente gli equilibri. Si è quindi reso necessario individuare una serie di misure che permettessero di rafforzare contemporaneamente tutte i lati del "triangolo istituzionale". Ciò ha comportato, fra le altre cose, l'esigenza di ridiscutere i termini del "compromesso di Nizza" sulla composizione della Commissione e del Parlamento Europeo e sul "voto ponderato" in Consiglio.
Al termine di un complesso dibattito, la Convenzione ha raggiunto, se non un accordo unanime, quantomeno un punto di equilibrio. In molti casi il "fattore tempo" è stato utilizzato come "camera di compensazione", con un rinvio al 2009 dell'entrata in vigore di alcune delle disposizioni più controverse (sistema di voto del Consiglio,

composizione del Parlamento, composizione della Commissione etc). Di seguito, vengono riassunte le principali innovazioni proposte.

1) Il Consiglio Europeo

Il Consiglio Europeo viene inserito nel novero delle istituzioni dell'Unione[1]. Per superare le resistenze a questa **"istituzionalizzazione"** il Trattato Costituzionale esclude però che esso possa partecipare direttamente all'attività di carattere normativo.

L'innovazione principale riguarda l'elezione a maggioranza qualificata, per un periodo di due anni e mezzo, di un **Presidente del Consiglio Europeo**.

Per rendere accettabile questa figura ai Paesi medio-piccoli, che paventavano la creazione di una figura antagonista al Presidente della Commissione, i poteri del Presidente "stabile ed elettivo" sono stati fortemente limitati. Egli infatti:

- svolge le funzioni di "Chair" del Consiglio europeo, di cui "anima e presiede" i lavori;
- prepara le riunioni dei Capi di Stato e di Governo "in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio Affari Generali";
- si adopera per favorire la "coesione e il consenso" all'interno del Consiglio Europeo
- svolge una funzione di rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune "fatte salve le responsabilità del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione".

In definitiva, il Presidente non è un organo "monocratico", non dispone di poteri autonomi, non è "sovraordinato" rispetto alle altre istituzioni e non dispone nemmeno di una "catena di comando" che possa farne in qualche modo il "vertice" della filiera consiliare. Egli è soltanto un "facilitator" e un "primus inter pares" all'interno del Consiglio Europeo.

Il compromesso finale ha comportato anche il venir meno della incompatibilità della carica di Presidente del Consiglio Europeo e di Presidente della Commissione. In prospettiva, questa formula lascia aperta la **possibilità di una fusione** delle due cariche.

2) Il Consiglio

Il Trattato Costituzionale menziona esplicitamente due sole **formazioni consiliari:**

- **il Consiglio legislativo e degli affari generali** svolgerebbe al tempo stesso le funzioni di "Camera alta" e di garante della coerenza del lavoro del Consiglio dei Ministri. Sotto il primo profilo, questa formazione accentrerebbe tutte le procedure di carattere legislativo attualmente disperse fra le varie formazioni settoriali. Da registrare però le perduranti resistenze di alcuni Stati membri;
- **il Consiglio Affari Esteri,** responsabile per l'elaborazione delle politiche esterne dell'Unione.

[1] Nel sistema attuale, il Consiglio Europeo è un organo di impulso politico esterno al vero e proprio apparato istituzionale dell'Unione.

Le altre formazioni del Consiglio verrebbero decise dal Consiglio Europeo.
Per quanto riguarda le Presidenze, è previsto che il Consiglio Affari Esteri sia presieduto dal Ministro degli Esteri dell'Unione.
La presidenza delle altre formazioni è esercitata "dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del Consiglio dei Ministri, secondo un sistema di rotazione in condizione di parità, per periodi minimi di un anno". La formula, volutamente ambigua, è stata adottata per venire incontro alle richieste dei Paesi medio-piccoli e lascia aperta la possibilità di creare un sistema di "team presidencies".
Il limite delle proposte della Convenzione è che potrebbero far venir meno la "catena di comando" che attualmente collega il Presidente del Consiglio Europeo ai Presidenti dei gruppi di lavoro del Consiglio, passando per i Presidenti dei Consigli settoriali ed i Presidenti del Coreper. Attualmente, questa "catena" riproduce i rapporti gerarchici all'interno degli Stati che detengono la Presidenza semestrale. Con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio Europeo e lo "sfasamento" delle Presidenze delle singole formazioni consiliari, questo parallelismo verrebbe a cadere.
Per quanto riguarda i meccanismi di voto, il Trattato Costituzionale sostituisce il complesso sistema di ponderazione dei voti negoziato a Nizza con il criterio della doppia maggioranza. In quest'ottica, la "maggioranza qualificata" è definita come "voto della maggioranza degli Stati membri che rappresenti[no] almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione". Il sistema guadagna sicuramente in trasparenza e leggibilità, ma sono da registrare le forti riserve di alcuni Stati.

3) La Commissione
Il Trattato Costituzionale prevede che il **Collegio dei Commissari** sia composto dal Presidente, dal Ministro degli Affari Esteri e da tredici Commissari europei scelti in base a un "sistema di rotazione in condizioni di parità tra gli Stati membri". A questi si aggiungerebbero un certo numero di Commissari senza diritto di voto provenienti dagli Stati membri che non esprimono membri del Collegio. Il sistema è stato concepito per contemperare l'attaccamento degli Stati medio-piccoli al principio "un Commissario per Stato membro" con l'esigenza di contenere il numero dei Commissari e di razionalizzare la distribuzione dei portafogli.
Il ruolo della Commissione viene preservato mantenendo il potere esclusivo di iniziativa e rafforzando il ruolo dell'Esecutivo comunitario nell'elaborazione di programmi strategici annuali e pluriennali.
Il Presidente della Commissione viene eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio Europeo. Rispetto alla situazione attuale, sembrerebbe un cambiamento di forma più che di sostanza. E' però previsto che il Consiglio Europeo tenga conto delle elezioni del Parlamento europeo e conduca "consultazioni appropriate" prima di proporre il candidato alla carica di presidente della Commissione. Nel far ciò, può inoltre deliberare a maggioranza qualificata (mentre ora è prevista l'unanimità).
Il Presidente della Commissione viene inoltre dotato di maggiori poteri di scelta ed organizzazione interna del collegio, vedendosi riconosciuto, fra le altre cose, il potere di obbligare i singoli Commissari alle dimissioni.

4) Il Parlamento Europeo

E' probabilmente l'istituzione che esce maggiormente rafforzata dai lavori della Convenzione:

- la generalizzazione della "procedura legislativa uniforme" assicura il pieno coinvolgimento del Parlamento in molti ambiti nei quali svolgeva, in precedenza, un ruolo marginale. Basti pensare alle materie relative all'Area di libertà, giustizia e sicurezza, alla politica agricola e alla politica commerciale;
- il legame "fiduciario" fra Parlamento e Commissione risulta accresciuto dal rafforzamento del ruolo dell'Assemblea di Strasburgo nella procedura di nomina del Presidente della Commissione;
- il Parlamento si vede riconosciuto un potere di controllo sugli atti di legislazione delegata (con la possibilità di prevedere clausole di "call back");
- la nuova procedura di bilancio (vd Allegato) rafforza ulteriormente il ruolo del Parlamento che, con la soppressione della distinzione fra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, ha di fatto l'ultima parola sul bilancio annuale. L'equilibrio fra i due rami dell'autorità di bilancio viene assicurato mantenendo il controllo del Consiglio sulle entrate ("risorse proprie") dell'Unione.

Viene invece rinviata ad un protocollo "ad hoc" la definizione della composizione del PE, in vista delle elezioni del 2009

5) Il Ministro degli Affari Esteri

Fra le novità in materia istituzionale merita di essere sottolineata la creazione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione che raccoglierà in una sorta di "unione personale" ("doppio cappello") le competenze degli attuali "Alto Rappresentante" e Commissario responsabile per le relazioni Esterne.

Il Ministro verrà nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione.

Il Ministro farà parte a pieno titolo del Collegio dei Commissari, di cui assumerà la Vice Presidenza. Le sue competenze varieranno però a seconda che agisca in ambito "relex" (le attuali relazioni esterne, comunitarizzate) o in ambito PESC. Nel primo caso, il Ministro sarà vincolato dal principio di collegialità: agirà, cioè, come membro della Commissione. Nel secondo caso, agirà come "emanazione" ("mandatario") del Consiglio, e disporrà di un diritto di iniziativa autonoma.

L'accordo raggiunto alla Convenzione prevede inoltre che egli presieda il Consiglio "Affari Esteri", in modo da assicurare la coerenza di tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione, e che possa avvalersi di un "Servizio europeo per l'azione esterna" (vd infra). Alcuni Stati membri potrebbero però insistere, nella CIG, affinché venga meglio specificato lo "statuto speciale" del Ministro nei confronti del Collegio dei Commissari.

Risultati positivi per l'Italia

Fin dalle prime battute della Convenzione, il Vice Presidente Fini e gli altri membri italiani della Convenzione hanno sempre sottolineato la necessità di rafforzare

parallelamente tutte le Istituzioni. Il principio dell'"equilibrio istituzionale" è stato infine accettato da tutti ed ha ispirato il compromesso finale.
L'idea di distinguere le funzioni legislative del Consiglio da quelle esecutive, concentrando le prime nel "Consiglio Affari Generali e Legislativi", è stata portata avanti dal Vice Presidente Amato, con il sostegno di tutti i membri italiani della Convenzione.
La creazione di un "Ministro degli Esteri - doppio cappello" è una riformulazione della idea italiana della "ibridazione".
L'ipotesi di una "fusione" a termine delle cariche di Presidente del Consiglio e di Presidente della Commissione è stata avanzata inizialmente in un contributo congiunto del Senatore Dini e dell'On. Follini.

E) POLITICHE

Conformemente al mandato di Laeken, la Convenzione ha proposto una profonda revisione delle disposizioni relative alla PESC e alle politiche dell'"Area di Libertà, Giustizia e Sicurezza", limitandosi a modificare le "basi giuridiche" (cioè, in pratica, i meccanismi di voto) delle altre politiche.

Le maggiori novità riguardano l'"**area di libertà, giustizia e sicurezza".** La soppressione dei pilastri favorisce infatti il superamento delle eccezioni finora previste in questo ambito:

- la cooperazione giudiziaria in materia civile e le politiche relative ad asilo, visti e immigrazione vengono in pratica comunitarizzate. L'attuale regime di voto (consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità) viene sostituita dalla "procedura legislativa" ordinaria (codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio). Unica eccezione, il diritto di famiglia, per il quale rimane in vigore l'unanimità;
- la gestione delle frontiere viene considerata un problema di interesse comune, da gestire in base a principi di solidarietà e di equa condivisione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario;
- la cooperazione giudiziaria in materia penale viene significativamente rafforzata. Oltre a stabilire il principio del mutuo riconoscimento degli atti giudiziari, viene resa più agevole l'adozione, ove necessario, di norme minime relative alla armonizzazione del diritto processuale e materiale. Le attuali procedure decisionali, caratterizzate dalla preminenza dell'unanimità e dal ruolo secondario del Parlamento Europeo, vengono in molti casi sostituite dalla "procedura legislativa ordinaria" (vd Allegato). Attraverso questa procedura vengono definite anche la struttura, il funzionamento , la sfera d'azione e i compiti di Eurojust;
- in materia di cooperazione di polizia, viene riconosciuto il ruolo di "codecisore" del Parlamento Europeo, anche se l'unanimità viene mantenuta in quasi tutti i campi;
- Da segnalare infine, la norma "passerella" che consente al Consiglio di istituire, all'unanimità, una Procura Europea abilitata a combattere "la criminalità grave

avente dimensione transfrontaliera, così come i crimini che danneggiano gli interessi dell'Unione".

La principale **innovazione in materia di PESC** è probabilmente la già menzionata creazione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione (vd. supra).
Meno soddisfacente il bilancio per quanto riguarda le procedure decisionali: la regola generale rimane l'unanimità. Rispetto ai Trattati vigenti, viene però introdotta una disposizione che potrebbe favorire, in via di prassi, una più ampia applicazione del voto a maggioranza qualificata. E' previsto infatti che il Consiglio Europeo possa approvare a maggioranza le proposte formulate dal Ministro degli Esteri a seguito di una richiesta del Consiglio Europeo. Viene inoltre inserita una "norma passerella" in base alla quale il Consiglio Europeo può decidere all'unanimità che il Consiglio deliberi a maggioranza in casi diversi da quelli previsti dal Trattato.
Da segnalare, per quanto riguarda la PESC, anche il rafforzamento dell'obbligo per gli Stati membri di coordinare la propria attività nelle Organizzazioni e Conferenze Internazionali e la creazione di un **"Servizio europeo per l'azione esterna"** – composto da funzionari provenienti dal Segretariato del Consiglio, dalla Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici – che fungerà da supporto all'azione del "Ministro degli Affari Esteri".
Significative le innovazioni introdotte per quanto riguarda la **politica della difesa**, che è ormai considerata "parte integrante della politica estera e di sicurezza comune":

- viene ampliato il novero delle missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi militari e civili (art III-205) ed è previsto che il Consiglio possa affidare ad un gruppo di Stati membri la loro realizzazione (art. III – 206);
- è contemplata la possibilità che gli Stati membri che desiderano assumere impegni più vincolanti in questo ambito realizzino fra loro una "cooperazione strutturata" (art III-208.1);
- parallelamente, è previsto che alcuni Stati possano realizzare fra loro una "cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca" (art. I-40 e III-209);
- è introdotta una "Clausola di solidarietà" (da non confondere con le due fattispecie sopra menzionate) di carattere orizzontale, che impegna gli Stati membri ad intervenire in sostegno di uno Stato membro minacciato da un attacco terroristico o da una calamità naturale (art I-42 e III-226)
- è prevista l'istituzione di una Agenzia per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari.

Per quanto riguarda le altre politiche, i cambiamenti introdotti alle singole basi giuridiche sono riassunti in allegato. Vale la pena segnalare in questa sede:

- l'estensione della "procedura legislativa uniforme" (codecisione + voto a maggioranza in Consiglio) a molti nuovi ambiti (commercio, agricoltura, libera circolazione, etc);
- la creazione di alcune nuove basi giuridiche (ricerca, sviluppo tecnologico e spazio, rappresentanza esterna dell'Euro, energia, protezione civile, cooperazione amministrativa);

- l'introduzione di una norma "passerella" che consente al Consiglio Europeo di decidere, all'unanimità, il passaggio alla maggioranza qualificata negli ambiti in cui sono ancora previste procedure "speciali"

Viene però mantenuta l'unanimità per la fiscalità indiretta, per alcuni settori della politica sociale e per i negoziati commerciali in materia di servizi culturali e audiovisivi (cosiddetta "eccezione culturale").

Limitati, nel complesso, anche i progressi sul fronte della **"Governance economica".** Il Trattato Costituzionale si limita a rafforzare il ruolo della Commissione nella procedura per la determinazione dei disavanzi eccessivi (art. III-73) e nella procedura per il coordinamento delle politiche economiche (art. III- 68) e ad introdurre la "procedura legislativa uniforme in alcuni ambiti in cui era prevista la procedura di cooperazione (vd Allegato II). Da registrare con favore, comunque, la formalizzazione del "Gruppo Euro" e l'elencazione di una serie di materie in cui le decisioni vengono assunte con il voto favorevole dei soli Stati membri della UEM.

Risultati positivi per l'Italia

- *Il campo di applicazione del Voto a Maggioranza Qualificata viene significativamente ampliato e viene introdotta una "clausola-passerella" che consente al Consiglio Europeo di decidere all'unanimità la sua estensione anche ad altre materie. Il Vice Presidente Fini ha fortemente sostenuto queste innovazioni, sottolineando nei suoi interventi come "a 25, mantenere l'unanimità significhi condannarsi a non decidere";*
- *Il controllo delle frontiere diviene una responsabilità comune, anche sul piano finanziario, come da tempo richiesto dall'Italia e come ribadito dal Vice Presidente Fini nei suoi interventi in plenaria;*
- *La PESC viene rafforzata, lasciando aperta la porta per un ulteriore incremento del Voto a Maggioranza. Si tratta di un progresso, anche se avremmo voluto di più*[2]*;*
- *Vengono introdotte nuove basi giuridiche per politiche di interesse dell'Italia (protezione civile, energia, cooperazione amministrativa, etc);*

F) DISPOSIZIONI "ORIZZONTALI", GENERALI E FINALI

Fra le disposizioni di carattere "orizzontale" vale la pena ricordare quelle riguardanti il passaggio al nuovo sistema giuridico definito dal "Trattato Costituzionale" e quelle che riguardano la futura "geometria" dell'Unione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Trattato Costituzionale prevede **l'abrogazione dei Trattati precedenti** e la successione della "nuova" Unione Europea in tutti i diritti e obblighi della Comunità e dell'Unione. Prevede altresì che la giurisprudenza

[2] Da segnalare la paternità italiana del meccanismo che prevede il voto a maggioranza sulle proposte avanzate dal Ministro degli Esteri su richiesta del Consiglio Europeo.

della Corte di giustizia delle Comunità europee sia mantenuta in quanto fonte privilegiata d'interpretazione del diritto dell'Unione.
Per quanto riguarda la futura "geometria dell'Unione", il Trattato costituzionale prevede una clausola orizzontale in materia di **cooperazioni rafforzate**. Questa clausola unifica le diverse procedure finora previste per i tre "pilastri", con un considerevole progresso dal punto di vista della trasparenza del sistema[3].
Inedita invece è la clausola che prevede la possibilità **di ritiro volontario dall'Unione (art. I-59).** Lo Stato membro che intende abbandonare l'Unione notifica la sua intenzione al Consiglio europeo. Viene avviata a questo punto una procedura negoziale volta a definire le modalità del ritiro. La clausola ha fatto oggetto di non poche critiche in quanto, secondo alcuni, rischierebbe di indebolire il vincolo di solidarietà fra gli Stati membri. D'altro canto, obiettano altri, l'articolo non fa altro che formalizzare un diritto che, secondo la dottrina prevalente, sarebbe già implicito nella logica del sistema comunitario.
La vera contraddizione, probabilmente, è il fatto che il diritto di recesso non sia accompagnato da un parallelo superamento del metodo "tradizionale" di **revisione dei Trattati.** La naturale contropartita dell'art. I-59 sarebbe stata, infatti, la possibilità di modificare il Trattato – o almeno alcune sue parti – a maggioranza[4].
Il Trattato Costituzionale prevede invece che le future revisioni costituzionali continuino ad essere negoziate all'interno di Conferenze Intergovernative e che entrino in vigore soltanto dopo la ratifica di tutti gli Stati membri. Nella eventualità di una "impasse" – dovuta, ad esempio, alla mancata ratifica di uno Stato membro - si limita ad adombrare una soluzione di tipo politico. Prevede infatti che, "qualora al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del Trattato" una esigua minoranza degli Stati membri (meno di un quinto) "abbia[no] incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica", la questione venga deferita al Consiglio europeo
L'unica novità sostanziale, in questo quadro, **è l'istituzionalizzazione del metodo della Convenzione**. Le future revisioni saranno precedute dalla convocazione di una "Convenzione composta di rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri, dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri , del Parlamento Europeo e della Commissione". La Convenzione svolgerà però una funzione di tipo "istruttorio", adottando per consenso una raccomandazione alla Conferenza dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri.

[3] Per i regimi specifici in ambito difesa vd supra.
[4] "Diritto di recesso" e "revisione a maggioranza" altro non sono che due facce della stessa medaglia: diritto di recesso, infatti, vuol dire che uno Stato ha il diritto di abbandonare l'Unione (ed eventualmente di rimanervi "ancorato" attraverso un regime di associazione speciale) qualora non ne condivida più le finalità o ritenga di doversi "affrancare" dai vincoli di una integrazione "troppo stretta" con gli altri Stati membri; "revisione a maggioranza" vuol dire invece che, nel momento in cui uno Stato membro ritenga inaccettabile un "delta più" di integrazione auspicato da tutti gli altri gli viene prospettata l'alternativa di abbandonare l'Unione, eventualmente negoziando un regime di associazione speciale. L'unica differenza è che, nel primo caso, la questione è vista nell'ottica dello Stato che intende recedere; nel secondo, in quella degli altri Stati membri che ritengono insoddisfacente lo "statu quo". Non si può quindi volere il "diritto di recesso" senza accettarne anche le conseguenze logiche dal punto di vista della revisione dei Trattati.

Risultati positivi per l'Italia

In conclusione, si può segnalare che:

1. *La Convenzione ha consentito di superare i veti incrociati che avevano frenato le precedenti CIG creando un "discorso pubblico" aperto e trasparente. Ciò ha consentito di raggiungere risultati insperati – la "Costituzionalizzazione" dell'Unione. Speravamo nella instaurazione di queste dinamiche fin dai tempi della dichiarazione di Laeken.*
2. *Il Presidium ha svolto un ruolo fondamentale nel favorire la maturazione del "consensus" attorno a ipotesi avanzate di riforma. Il sostegno del Vice Presidente Fini e delle più alte cariche istituzionali italiane sono stati fondamentali per puntellarne il ruolo - di questo il Presidente Giscard ha pubblicamente reso merito all'Italia. Era d'altra parte nostro interesse far sì che il Presidium fosse in grado di consegnare alla nostra Presidenza un testo quanto più possibile consolidato.*
3. *Siamo anche riusciti a far sì che i lavori della Convenzione mantenesse un passo spedito. Il fatto che ci si sia attenuti alla scadenza di Salonicco per la consegna del rapporto finale renderà possibile l'avvio della CIG in autunno e realistico il raggiungimento di un accordo politico entro la fine del 2003.*
   Il rispetto del calendario non è d'altra parte un fine in sé, ma e funzionale a: i) preservare il "momento costituente", evitando che subentri un calo di tensione nei confronti del processo di riforma; ii) far sì che il nuovo Trattato Costituzionale venga firmato prima delle elezioni al Parlamento Europeo, in modo da fare di quest'ultime un momento di verifica dell'adesione dei cittadini europei alla nuova Costituzione.

Nicola Verola
Bruxelles, luglio 2003

ALLEGATO

BASI GIURIDICHE – CAMBIAMENTI INTRODOTTI DAL "TRATTATO COSTITUZIONALE"

Disposizione	Regime attuale	Trattato Costituzionale
Non discriminazione e cittadinanza		
Provvedimenti contro la discriminazione (art III-8 ex art. 13 TCE)	Consultazione del Parlamento + Unanimità	Consultazione del Parlamento + Unanimità
Modalità di esercizio del voto ed eleggibilità alle elezioni comunali e al PE (art III-10, ex art. 19 del TCE)	Consultazione del Parlamento + Unanimità	Consultazione del Parlamento + Unanimità
Libera circolazione dei lavoratori		
Misure di sicurezza sociale per i lavoratori migranti (art. III-21, ex art. 42 del TCE)	Codecisione + unanimità	Codecisione + VMQ
Diritto di stabilimento		
Esclusione di alcune attività dall'applicazione delle disposizione relative al diritto di stabilimento (art. III-24, ex art 45 del TCE)	Decisione del Consiglio a VMQ	Codecisione + VMQ
Coordinamento delle disposizioni sull'accesso alle attività non salariate (art III-26, ex art. 47 TCE)	Codecisione + unanimità (codecisione + VMQ per il riconoscimento dei diplomi)	Codecisione + VMQ
Servizi		
Estensione delle disposizioni relative alle prestazioni di servizi a	Decisione del Consiglio a VMQ	Codecisione + VMQ

cittadini di un Paese terzo stabiliti nell'Unione (art III–29, ex art. 49)		
Liberalizzazione dei servizi (art III-32, ex art. 52)	Consultazione del Parlamento e del Comitato Economico e Sociale + VMQ	Codecisione + consultazione del Comitato Economico e Sociale + VMQ
Adozione di misure concernenti i movimenti di capitali provenienti da Paesi terzi o a essi diretti (art III-46, ex art. 57)	VMQ (unanimità per misure che "comportino un regresso della legislazione comunitaria per quanto riguarda la liberalizzazione)	Codecisione + VMQ (unanimità per misure restrittive)
Misure sui movimenti di capitali e i pagamenti (congelamento di fondi, di proprietà finanziarie o di benefici economici) nel quadro degli obiettivi dello "spazio di libertà, giustizia e sicurezza" (art. III-158)	Nuova base giuridica	Codecisione + VMQ
Disposizioni fiscali		
Armonizzazione delle legislazioni relative a: - Imposte sulla cifra d'affari; - Imposte di consumo - Altre imposte indirette. (art III-62, ex art. 93 TCE)	Consultazione del Parlamento + Unanimità	Consultazione del Parlamento + unanimità (prevista una disposizione "passerella": il Consiglio può decidere il passaggio a VMQ per per le misure che agevolino la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode)
Misure relative all'imposta sul reddito delle società (art. III-63)	Nuova base giuridica	Unanimità previa consultazione PE (prevista una disposizione "passerella": il Consiglio può decidere il passaggio a VMQ per misure che agevolino la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode)
Ravvicinamento delle legislazioni		

Ravvicinamento delle disposizioni legislative con incidenza diretta sul mercato interno (art. III-64, ex art. 94)	Consultazione del Parlamento e del Comitato Economico e Sociale + Unanimità	Consultazione del Parlamento e del Comitato Economico e Sociale + Unanimità
Proprietà intellettuale (art. III-68)	Nuova base giuridica In precedenza: consultazione PE + unanimità (ex art 308)	Codecisione + VMQ
Politica Economica e monetaria		
Raccomandazioni agli Stati membri che non agiscano in conformità con gli indirizzi di massima (III-71, ex art. 99).	Il Consiglio può decidere di rivolgere raccomandazioni a VMQ, su proposta della Commissione	La Commissione può inviare un avvertimento Il Consiglio può decidere di rivolgere raccomandazioni a VMQ, su proposta della Commissione (non si tiene conto del voto dello Stato interessato per il calcolo della maggioranza)
Determinazione del disavanzo eccessivo (art. III-76 – ex art. 104)	Parere della Commissione Decisione del Consiglio a VMQ	Proposta della Commissione + Decisione del Consiglio a VMQ
Rappresentanza dell'Euro nelle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali (art. III-90)	Nuova base giuridica	Proposta della Commissione + Consultazione della BCE + Decisione del Consiglio a VMQ
Modalità di svolgimento procedura di sorveglianza multilaterale sulla coerenza delle politiche economiche (art III-71.6, ex art. 99.5)	Procedura di cooperazione	Codecisione + VMQ
Armonizzazione delle denominazioni e specificazioni tecniche delle monete metalliche destinate alla circolazione (art. III-78.2, ex art. 106.2)	Procedura di cooperazione	Consultazione della BCE + Decisione del Consiglio a VMQ
Regolamenti e decisioni sull'applicazione del	Procedura di cooperazione	Consultazione del PE + VMQ

divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie per gli enti pubblici (art. III-74.2, ex art. 102.2)		
Regolamenti e decisioni sull'applicazione dei divieti di concessione di scoperti alle istituzioni pubbliche (art. III-75.2, ex art. 103.2)	Procedura di cooperazione	Consultazione del PE + VMQ
Attribuzione alla BCE di compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie (art. III-74.5, ex art. 105.6)	Procedura di cooperazione	Codecisione + VMQ
Emendamenti a talune parti dello Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) (art. III-79.5, ex art. 107.5)	Procedura di cooperazione	Codecisione + VMQ
Misure concernenti gli Stati membri appartenenti alla zona euro al fine di: a) Rafforzare il coordinamento della disciplina di bilancio e la sorveglianza della medesima b) Vigilare sui relativi orientamenti di politica economica garantendone la sorveglianza. Articolo III-88 (nuovo)	Nuovo Articolo	VMQ dei rappresentanti degli stati membri appartenenti alla zona euro (non inferiore ai 3/5 della loro popolazione) + unanimità per un atto che richiede l'unanimità
Modalità per le riunioni dei ministri appartenenti alla zona euro Art. III-89	Nuovo articolo	Un Protocollo allegato al Trattato Costituzionale formalizza la costituzione dell'"Eurogruppo" Elezione a maggioranza di un presidente del gruppo da

		parte dei suoi memmbri (per un periodo di due anni)
Decisione europea che definisce le posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'unione economica e monetaria Art. III-90	Nuovo articolo	Su proposta della commissione e previa consultazione della BCE VMQ + unanimità
Occupazione		
Orientamenti in materia di occupazione (art. III-100, ex art. 128)	Consultazione del Parlamento + VMQ	Consultazione del Parlamento, del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale + VMQ
Istituzione di un comitato per l'occupazione (art. III-102, ex art. 130)	Consultazione del Parlamento + maggioranza semplice al Consiglio	Consultazione del Parlamento + maggioranza semplice al Consiglio
Politica sociale		
Misure riguardanti: - Sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori - Protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; - rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; - condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione (art. III-104, ex art. 137.1 lettere c, d, f, g)	Consultazione del Parlamento + unanimità (prevista una disposizione "passerella": il Consiglio può decidere il passaggio a codecisione)	Consultazione del Parlamento, del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale + unanimità (prevista una disposizione "passerella": il Consiglio può decidere il passaggio alla codecisione)
Attuazione di accordi fra le parti sociali a livello comunitario (art. III-106,	Decisione del Consiglio (a VMQ o all'unanimità a seconda delle materie)	Decisione del Consiglio (a VMQ o all'unanimità a seconda delle materie

ex art. 139)		
Istituzione di un comitato per la protezione sociale (art. III-111, ex art. 144)	Consultazione del PE + maggioranza semplice al Consiglio	Consultazione del PE + maggioranza semplice al Consiglio
Coesione economica, sociale e territoriale		
Fondi strutturali e fondi di coesione (art. III-119, ex art. 161)	Decisione all'unanimità del Consiglio + Parere conforme del PE A partire dal 2007: VMQ + parere conforme del PE	A partire dal 2007: codecisione + consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale + VMQ
Politica agricola		
Applicazione delle regole di concorrenza alla politica agricola comune (art. III-126, ex art. 36)	Consultazione del Parlamento + VMQ	Codecisione + VMQ
Regolamentazione in materia di politica agricola comune (art. III-126, ex art. 37)	Consultazione del Parlamento + VMQ	Provvedimenti di carattere legislativo (ad es: organizzazione comune dei mercati agricoli): Codecisione + VMQ Provvedimenti di carattere esecutivo (fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché delle quote in materia di pesca): regolamento o decisione del Consiglio a VMQ
Ambiente		
Azioni da intraprendere per realizzare gli obiettivi del Trattato (art. III-130, ex art. 175)	Consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale + Codecisione + VMQ Unanimità + Consultazione del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale e del Parlamento	Idem

	europeo per misure: a) aventi natura fiscale; b) aventi incidenza: - Sull'assetto del territorio; - Sulla gestione quantitativa delle risorse idriche; - Sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui c) aventi sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sullo approvvigionamento energetico	
Trasporti		
Divieto di discriminazioni, nel traffico interno dell'Unione, consistenti nell'applicazione di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico. art. III-138 (ex art. 75)	Consultazione del Comitato Economico e Sociale + VMQ	Consultazione del Parlamento Europeo e del Comitato Economico e Sociale + VMQ
Reti transeuropee		
Adozione di orientamenti e altre misure per conseguire gli obiettivi del Trattato (individuazione di progetti di interesse comune; azioni di sostegno, etc.) (art. III-145, ex art. 155)	Consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale + Codecisione + VMQ E' necessaria l'approvazione dello Stato membro interessato	Codecisione + VMQ E' necessaria l'approvazione dello Stato membro interessato
Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio		

Incoraggiamento alla cooperazione dei ricercatori oltre le frontiere. art. III-146 (ex art. 163)	Nuova base giuridica	Codecisione + VMQ
Elaborazione di una politica spaziale europea (art. III-155)	Nuova base giuridica	Codecisione + VMQ
Energia		
Politica dell'Unione nel settore dell'Energia (art. III-157)	Nuova base giuridica	Consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale Codecisione + VMQ. Unanimità per decisioni che hanno incidenza sulla scelta fra diverse fonti energetiche (vd. art. III-130, par. 2, lett. c)
Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport		
Azione dell'unione intesa ad incoraggiare la partecipazione dei giovani nella vita democratica dell'Europa ed a sviluppare la dimensione europea dello sport promuovendo l'imparzialità nelle competizioni e la cooperazione tra gli organismi sportivi. (azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri). (art. III-182 ex art.149)	Codecisione + VMQ previa Consultazione del comitato Economico e Sociale e del comitato delle regioni	Codecisione + VMQ previa Consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato Economico e Sociale Il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni. (L'ambito di applicazione dell'articolo è ampliato)
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia		

Visti asilo e immigrazione (artt. III-166, III-167 e III-168; ex art. 67 TCE)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro) "Norma passerella": passaggio al VMQ su decisione del Consiglio all'Unanimità	Codecisione + VMQ. Per le situazioni di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio delibera, previa consultazione del PE, a VMQ.
Cooperazione giudiziaria in materia civile (art. III-170, ex art. 65 TCE)	Codecisione + VMQ Per il diritto di famiglia, stesso regime che per asilo, visti e immigrazione (unanimità)	Codecisione + VMQ Per il diritto di famiglia: Consultazione del Parlamento + unanimità
Cooperazione giudiziaria in materia penale (art III-171, ex art. 31 TUE)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + VMQ
Norme minime relative alla definizione dei reati penali e delle sanzioni per fattispecie criminose particolarmente gravi (art. III-172)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + VMQ
Misure di sostegno nella prevenzione della criminalità (art. III-173)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + VMQ
Struttura, funzionamento, sfera d'azione e compiti di Eurojust (art. III-174)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + VMQ
Eventuale istituzione di una	Nuova base giuridica	Codecisione + unanimità

Procura Europea (art. III-175)		
Cooperazione di polizia (art. III-176)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Cooperazione operativa: codecisione + unanimità; Scambio di informazioni, formazione e tecniche investigative comuni: Codecisione + VMQ
Struttura, funzionamento e sfera di azione di Europol (art. III-177)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + VMQ
Condizioni e limiti entro i quali le autorità di polizia e la magistratura degli Stati membri possono operare nel territorio di un altro Stato membro (art. III-178)	Consultazione del Parlamento + decisione del Consiglio all'unanimità (su proposta della Commissione o di uno Stato membro)	Codecisione + unanimità
Cultura		
Azioni di sostegno nel settore della cultura (art. III-181, ex art. 151)	Codecisione + Consultazione del Comitato delle Regioni + Unanimità	Codecisione + Consultazione del Comitato delle Regioni + VMQ
Protezione civile		
Azioni volte a rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità (art III-184)	Nuova base giuridica	Codecisione + VMQ
Cooperazione amministrativa		
Azioni di sostegno nel campo della cooperazione amministrativa (art. III-185)	Nuova base giuridica	Codecisione + VMQ

Associazione dei Paesi e dei territori d'oltremare		
Misure relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra i Paesi e territori d'oltremare e l'Unione (art. III-191, ex art. 187)	Disposizioni adottate all'unanimità dal Consiglio	Regolamenti Europei e Decisioni Europee adottate dal Consiglio all'Unanimità

Politica Estera e di sicurezza Comune		
Artt I – 39 e ss Ex artt. 11 e ss del TUE	Art. I-39.8 – "Norma passerella" – Il Consiglio Europeo può decidere all'unanimità di ampliare il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata (ad eccezione che per le decisioni che hanno implicazioni militari) Art. III-200 – L'iniziativa può essere assunta da uno Stato membro, dal Ministro degli affari esteri o dal ministro con il sostegno della Commissione Art. III-201 – Ribadisce che la regola generale per l'adozione di decisioni è l'unanimità (con astensione costruttiva) Possono essere adottate a VMQ: - le decisioni europee aventi per oggetto azioni e posizioni dell'Unione adottate sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione (ex "strategie comuni"); - decisioni o posizioni dell'Unione adottate in base a una proposta presentata dal Ministro degli Affari Esteri dell'Unione in seguito a un richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo (nuova fattispecie); - decisioni europee relative all'attuazione di un'azione o di una posizione dell'Unione; - decisione europea relativa alla nomina di un rappresentante speciale.	
Politica di sicurezza e difesa comune		
Decisioni relative alle missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi militari e civili (art. III-210, ex art. 17.2 TUE)		Decisione del Consiglio all'unanimità. Viene ampliato lo spettro delle tipologie di azione che la UE può condurre
Decisione di affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri (art. III-211)	Nuova base giuridica	Decisione del Consiglio all'unanimità
Sede, statuto e modalità di funzionamento	Nuova base giuridica	Decisione del Consiglio a VMQ

dell'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari (art. III-212)		
Istituzione di una cooperazione strutturata fra Stati che desiderano assumere impegni più vincolanti (art. III-213.1)	Nuova base giuridica	Protocollo allegato alla Costituzione; Successive adesioni sono decise dal Consiglio, con il voto dei soli Stati che partecipano alla cooperazione strutturata
Decisioni relative all'oggetto della cooperazione strutturata (art. III-213.3)	Nuova base giuridica	Decisione del Consiglio. Partecipano alla votazione soltanto i membri della cooperazione strutturata.
Affidamento di una missione ai membri della Cooperazione strutturata (art. 213.4)	Nuova base giuridica	Decisione del Consiglio all'unanimità
Istituzione di una cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca (artt. I-40 e III-214)		Dichiarazione allegata al Trattato
Modalità di costituzione, finanziamento, gestione e controllo finanziario dei fondi per le missioni PESD (art. III-215)		Decisione del Consiglio a VMQ + Consultazione del Parlamento europeo
Politica Commerciale		
Misure attuative della Politica commerciale comune (art. III-217, ex art. 133)	Regola Generale: VMQ Unanimità per la negoziazione e la conclusione di accordi che contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne. VMQ + comune accordo degli Stati membri per gli accordi nei settori degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, di servizi didattici nonché di servizi	Regola generale: codecisione + VMQ Unanimità per la negoziazione e conclusione di accordi: a) nel settore degli scambi di servizi che comportano spostamenti delle persone e di accordi riguardanti gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta

	sociali e relativi alla salute umana.	l'unanimità per l'adozione di norme interne; b) nel settore degli scambi dei servizi culturali e audiovisivi, qualora questi ultimi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione ("eccezione culturale").
Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario		
Misure di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (art. III-221, ex art. 181 a)	Consultazione del Parlamento + VMQ	Codecisione +VMQ
Assistenza finanziaria urgente (art. III-222)	Consultazione del Parlamento + Unanimità (ex art. 308 TUE)	Decisione del Consiglio a VMQ
Disciplina di bilancio		
Istituzione e abrogazione di categorie di risorse nonché fissazione dei massimali delle stesse (art. I-53, ex art. 269 TCE)	Unanimità + Consultazione del Parlamento europeo + Ratifica degli Stati membri	Unanimità + Consultazione del Parlamento europeo + Ratifica degli Stati membri
Modalità di gestione delle Risorse proprie (ibid.)	Unanimità + ratifica degli Stati membri	VMQ + Parere conforme del Parlamento
Prospettive finanziarie (art. I-54)	Nuova base giuridica (finora, le p.f. facevano oggetto di un Accordo Interistituzionale)	VMQ + Parere conforme del Parlamento
Procedura di bilancio (art. III-310, ex art. 272 TCE)	"Progetto preliminare" della Commissione Doppia lettura del Consiglio e del Parlamento: il Consiglio adotta la sua posizione a VMQ; il PE può proporre emendamenti	Progetto della Commissione Lettura unica del Consiglio e del Parlamento: il Consiglio adotta la sua posizione a VMQ; il PE può proporre emendamenti

	a maggioranza dei membri che lo compongono. All'atto pratico: il Parlamento ha l'ultima parola sulle spese non obbligatorie e il Consiglio sulle spese obbligatorie	a maggioranza dei membri che lo compongono. Qualora il progetto di bilancio non venga approvato: avvio di una procedura di Conciliazione In caso di mancato accordo, il PE può confermare i suoi emendamenti deliberando con una maggioranza "rinforzata" (dei membri che lo compongono e dei 3/5 dei voti espressi). Nei casi in cui il PE non confermi i suoi emendamenti, vengono considerate come approvate le posizioni del Consiglio . (N.B.: è abolita la distinzione fra Spese Obbligatorie e Spese non Obbligatorie: il Parlamento ha l'ultima parola sull'intero progetto di bilancio)
Metodo di coordinamento aperto		
Viene introdotto nei seguenti ambiti: - Politica Sociale - art. III-107 (ex art. 140) - Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio - art. III-148 (ex art.165); - Sanità pubblica - art. III-179 (ex art. 152) - Politica industriale - art. III-180 (ex art. 157)		