



Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Per la Costituzione dell'Unione europea

Convergenze, divergenze, percorsi possibili (e qualche proposta)

Nota - Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo documento è stato presieduto da Giuliano Amato e Franco Bassanini ed è stato coordinato da Luigi Carbone. Ne hanno fatto parte: Fiorenza Barazzoni, Mario Bellocchi, Luigi Carbone, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario P. Chiti, Francesco Clementi, Marta Dassù, Giovanna De Minico, Maria Elena Graziani, Gian Paolo Manzella, Cesare Pinelli, Federico G. Pizzetti, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi.

Sugli aspetti fiscali ha lavorato un sottogruppo coordinato da Augusto Fantozzi. Ne hanno fatto parte: Mario Bertolissi, Francesco D'Ayala, Gaspare Falsitta, Andrea Fedele, Piera Filippi, Salvatore La Rosa, Guglielmo Maisto, Gianni Marongiu, Francesco Moschetti, Pasquale Russo.

Crediti – Il presente documento è frutto di una riflessione collegiale del gruppo di Astrid, che ne ha discusso, corretto e integrato numerose diverse stesure *in progress*. La redazione finale del testo è opera di Luigi Carbone, Mario P. Chiti, Francesco Clementi, Giovanna De Minico, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi, con la supervisione di Giuliano Amato e Franco Bassanini.

In particolare: la parte I (Missioni e obiettivi dell'Unione) è stata redatta da Cesare Pinelli e Francesco Clementi; la parte II (Le competenze dell'Unione) è stata redatta da Franco Pizzetti e Giulia Tiberi; la parte III (Le istituzioni dell'Unione) è stata redatta da Cesare Pinelli, Luigi Carbone, Mario P. Chiti (Corte di giustizia e Tribunale di primo grado); la parte IV (Gli atti dell'Unione) è stata redatta da Cesare Pinelli; la parte V (I rapporti tra l'Unione e gli Stati) è stata redatta da Franco Pizzetti e Giulia Tiberi; la parte VI (Disposizioni transitorie e finali) è stata redatta da Giovanna De Minico.

SOMMARIO

Guida alla lettura

PARTE I – Missioni e obiettivi dell’Unione

1. Missioni dell’Unione. 2. Il conferimento della personalità giuridica unitaria all’Unione. 3. La Carta dei diritti e le modalità del suo inserimento nella Costituzione. 4. La costituzionalizzazione di principi relativi alla fiscalità.

PARTE II - Le competenze dell’Unione

1. L’importanza di una chiara definizione delle competenze. 2. Principi e metodo di definizione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri. 3. La riconduzione in un’unica norma di tutti i tipi di competenze dell’Unione. 4. Un nuovo tipo di competenza dell’Unione: la competenza condivisa. 5. Le competenze complementari dell’Unione e il coordinamento delle politiche economiche con le politiche sociali. 6. Il rafforzamento del controllo sull’effettivo rispetto del principio di sussidiarietà. 7. Il mantenimento di poteri impliciti in capo all’Unione. La speculare possibilità di riespansione dei poteri degli Stati membri.

PARTE III - Le istituzioni dell’Unione

A) Le ragioni e gli obiettivi di una riforma delle istituzioni europee

1. I limiti del metodo incrementale. 2. La necessità di ripartire il potere fra legislativo ed esecutivo. 3. Gli obiettivi della riforma.

B) Le riforme delle singole istituzioni e dei loro rapporti

1. Il Parlamento europeo. 2. Il Consiglio affari legislativi. 3. Il Consiglio europeo. 4. La Commissione europea. 5. Il Consiglio dei ministri. 6. La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado. 7. Il Comitato delle Regioni. 8. Le altre istituzioni.

PARTE IV - Gli atti dell’Unione

1. Ragioni della riforma. 2. Obiettivi della riforma. 3. La nuova classificazione degli atti dell’Unione. 4. Il procedimento legislativo. 5. Il bilancio.

PARTE V - I rapporti tra l’Unione e gli Stati

1. Il rapporto tra l’Unione e gli Stati membri. 2. Il rapporto tra l’Unione e gli Stati terzi.

PARTE VI - Disposizioni transitorie e finali

1. Il principio dell’unanimità nella revisione dei trattati comunitari. 2. Le ipotesi in campo di modifica dell’art. 48 TUE. 3. La proposta: unanimità e recesso espresso. 4. Il referendum costituzionale. 5. L’emendabilità futura della Costituzione europea.

GUIDA ALLA LETTURA

Il presente documento non intende aggiungersi ai progetti di Costituzione europea finora presentati alla Convenzione. Si propone, piuttosto, di offrire una valutazione ragionata delle proposte avanzate, evidenziando i punti sufficientemente consolidati di convergenza e i nodi problematici ancora aperti sulle linee di fondo della riforma dei trattati europei. Per ciascuno dei nodi problematici abbiamo cercato di evidenziare i vantaggi e gli inconvenienti delle principali soluzioni avanzate.

Su alcuni punti, talvolta rimasti finora inesplorati, il testo contiene ulteriori proposte. Esse intendono arricchire il dibattito in corso nel mondo politico e nella comunità scientifica europea in una fase in cui la discussione è ancora aperta e ogni ulteriore approfondimento può servire alla costruzione di una Costituzione per i cittadini europei.

PARTE I

Missioni e obiettivi dell'Unione

SOMMARIO: 1. Missioni dell'Unione. 2. Il conferimento della personalità giuridica unitaria all'Unione. 3. La Carta dei diritti e le modalità del suo inserimento nella Costituzione. 4. La costituzionalizzazione di principi relativi alla fiscalità.

1 - Missioni dell'Unione

Noi europei siamo uniti da legami profondi, perché la nostra è una memoria di diverse identità nazionali, culturali e religiose, accomunate dal rispetto reciproco e vivificate dal senso di libertà e di giustizia. Cresciuti fianco a fianco fra duri conflitti, scambi di ogni genere e apprendimenti reciproci, nel secolo scorso i popoli europei videro sorgere dal loro interno la catastrofe di due guerre mondiali. Ne uscirono consapevoli che soltanto la pace e il rispetto della dignità umana potevano assicurare un futuro ad ognuno. Questo è il fondamento, la forza e la speranza di quella grande e originale costruzione che è oggi l'Unione europea.

L'Unione ha contribuito in modo decisivo al mantenimento della pace nel continente, allo sviluppo della civiltà e della democrazia, alla prosperità economica in uno spazio prima comune e poi unico. Per ciascuno di questi valori l'attendono ora **missioni** ambiziose, che l'allargamento da quindici a venticinque Stati membri dovrà rendere non più remote, ma più raggiungibili.

Per l'Unione del XXI secolo la missione della **pace** può e deve svilupparsi fino a raccogliere la sfida di un contributo europeo alla stabilità e alla sicurezza internazionale. Per la rilevanza universale dei valori su cui è cresciuta, per il suo peso economico e commerciale, per il ruolo politico che inizia ad esserle riconosciuto, l'Unione è chiamata ad agire come un **fattore di stabilità e di sicurezza nel mondo**; ed è chiamata ad offrire un apporto fattivo al **governo** dei difficili processi di **globalizzazione** che sono da tempo in corso.

La **diffusione dei valori civili e della democrazia** può e deve costituire un'altra missione cruciale dell'Unione: essa va sviluppata attraverso la salvaguardia e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo; e attraverso un assetto istituzionale che allontani dai cittadini il sospetto di un'Europa burocratica e accentratrice, assicurando trasparenza, certezza e responsabilità in ordine alle competenze dell'Unione e degli Stati membri come ai singoli poteri dell'Unione.

L'obiettivo di uno **sviluppo economico sostenibile** condensa i caratteri di una missione altrettanto essenziale. Esso può e deve articolarsi nelle finalità della crescita produttiva, della

Noi europei siamo uniti da legami profondi ...

Da due guerre mondiali ad una Unione fondata su valori comuni:

...pace

...diritti dell'uomo e democrazia

...sviluppo economico sostenibile

piena occupazione, di un'elevata protezione sociale nell'ambito di un'economia sociale di mercato competitiva, innovativa e dinamica. L'Unione deve perciò proporsi di assicurare **l'eguaglianza fra uomini e donne** e **l'accrescimento delle opportunità** per i giovani nell'accesso al mercato del lavoro, un alto livello di **protezione ambientale**, il rispetto dei diritti delle **future generazioni**. A queste condizioni, congiuntamente alla **solidarietà fra i popoli**, gli Stati membri e le città e regioni europee, si potrà rafforzare concretamente la coesione economica e sociale in tutta l'Unione.

2 - Il conferimento della personalità giuridica unitaria all'Unione

Per poter adempiere alle missioni che attendono l'Unione, una preliminare esigenza da soddisfare consiste nell'attribuzione della **personalità giuridica** all'Unione. Il fatto che l'Unione attualmente ne sia priva determina distinzioni poco intelleggibili. Così, mentre gli accordi comunitari vengono conclusi dalla Comunità (e firmati, da parte europea, esclusivamente dalla Commissione e dalla Presidenza di turno), gli accordi che coinvolgono competenze degli Stati membri sono conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati membri (e firmati dagli organi rispettivamente competenti).

La personalità giuridica dell'Unione: effetti positivi

La situazione attuale – come ha rilevato il gruppo di lavoro istituito presso la Convenzione – “è per vari aspetti ambigua e tale da nuocere all'affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale e alla certezza del diritto, indispensabili nelle relazioni internazionali con Stati terzi ed organizzazioni internazionali”.

Il conferimento di una personalità giuridica unitaria all'Unione, nel costituire un fattore di certezza, implica, altresì, il **superamento dell'attuale ripartizione dell'attività dell'Unione in pilastri**. Il che non esclude, ovviamente, la possibilità di conservare, per specifiche materie o settori (ad esempio, la politica estera e di difesa) procedure decisionali differenziate. Esso avrebbe, inoltre, una funzione strategica tanto a fini di coerenza e coesione interna, quanto per garantire all'Unione una visibile identità nella rappresentanza nelle organizzazioni internazionali e presso gli Stati terzi.

Il superamento della divisione in pilastri

Il conferimento di una personalità giuridica unitaria all'Unione lascerà tuttavia **impregiudicata la ripartizione di competenze esterne con gli Stati membri**, sicché un “accordo misto”, relativo cioè anche agli Stati membri, resterà tale anche se concluso dall'Unione invece che dalla Comunità. Anche a questo fine, riteniamo che sia opportuno rendere esplicito, nel testo della Costituzione: che l'Unione non solo rispetta l'identità, l'ordinamento giuridico e l'organizzazione degli Stati membri, ma riconosce anche la loro personalità giuridica di diritto internazionale; che l'Unione subentra di diritto alla Comunità in tutti i suoi rapporti giuridici; che gli accordi conclusi con la

Resta ferma la personalità degli Stati membri

... e l'Unione subentra di diritto alla Comunità

Comunità restano comunque vincolanti per l'Unione salvo denuncia da parte di Stati terzi.

3 - La Carta dei diritti e le modalità del suo inserimento nella Costituzione

Per consentire all'Unione di adempiere alle sue missioni e, nello stesso tempo, per definire il suo profilo costituzionale strumento essenziale è la definizione dei **diritti fondamentali dei cittadini**.

La Carta dei diritti di Nizza

Nessuno ha messo in discussione che i diritti fondamentali debbano essere quelli riconosciuti dalla Carta proclamata dalla Conferenza intergovernativa di Nizza. Ciò che è stato invece oggetto di discussione, all'interno e all'esterno della Convenzione, è stato il modo di inserimento della Carta dei diritti nel nuovo testo costituzionale.

A tal fine, sono state prospettate **quattro diverse soluzioni**:

- il mero richiamo alla Carta nel Preambolo;
- l'inserimento della Carta tra le fonti (CEDU e tradizioni costituzionali comuni) che garantiscono i diritti fondamentali nell'Unione in base all'attuale formulazione dell'art. 6 TUE;
- l'inserimento della Carta in un Protocollo allegato al trattato;
- l'incorporazione testuale della Carta nella Costituzione.

Sulla scelta si confrontavano due contrapposte posizioni politiche. Mentre nel continente era ed è naturale assegnare alle disposizioni sui diritti lo stesso valore di quelle concernenti la parte organizzativa di una Costituzione, nel Regno Unito si teme che i giudici europei sarebbero così investiti di un potere di interpretazione tale da condurre, per via giurisprudenziale, ad erodere le competenze degli Stati membri a vantaggio dell'Unione.

Il dissidio è stato notevolmente ridotto a seguito dell'adozione delle proposte di emendamento agli articoli 51 e 52 della Carta contenute nelle conclusioni del II Gruppo di lavoro presso la Convenzione, presieduto da Antonio Vitorino. **Nell'adattare le "clausole orizzontali" della Carta all'approvazione della nuova Costituzione**, gli emendamenti del gruppo di lavoro chiariscono fra l'altro che la Carta "non estende l'area di applicazione del diritto dell'Unione....né modifica le competenze e i compiti definiti dagli altri capitoli del presente trattato costituzionale". Ciò dovrebbe produrre un duplice effetto: da una parte, assicurare gli inglesi, dall'altra, aprire la strada (visto che si parla di "altri capitoli") all'inserimento della Carta nel testo costituzionale o in allegato allo stesso.

In un secondo gruppo di emendamenti, proposti dal II Gruppo di lavoro presso la Convenzione, i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, da interpretarsi in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, vengono distinti dalle disposizioni della Carta contenenti principi, che possono essere invocate davanti ai giudici solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti legislativi e amministrativi attuativi di tali principi. Anche se la finalità della previsione è analoga alla

precedente, gli effetti sono differenti, e ci sembrano più discutibili. La distinzione diritti/principi vorrebbe ricalcare quella fra i classici diritti di libertà e i diritti sociali. Ma questa non risulta dal testo della Carta, la quale anzi si richiama al principio di **indivisibilità dei diritti** che vi vengono riconosciuti, né potrebbe trovare sufficiente fondamento giuridico nelle intenzioni dei suoi redattori, quali risultano dalle note esplicative ai lavori della I Convenzione. Senza contare che ogni rigida distinzione fra diritti di libertà e diritti sociali, e prima ancora la tesi dell'efficacia puramente programmatica delle norme costituzionali, risultano da tempo abbandonate nelle esperienze costituzionali della grande maggioranza degli Stati dell'Unione.

Le conclusioni del II Gruppo di lavoro sono per il resto ***L'incorporazione della Carta nella Costituzione: soluzione preferibile*** condivisibili, poiché dimostrano come l'inserimento della Carta dei diritti nel testo costituzionale, o in un Protocollo allegato allo stesso, sia una soluzione concretamente percorribile e rispettosa delle specificità degli ordinamenti nazionali.

Peraltro, l'opzione dell'**incorporazione testuale della Carta nel testo della Costituzione**, oltre ad essere la sola ad assicurare alle disposizioni sui diritti lo stesso rango di quelle relative alla parte organizzativa, appare rispondere più delle altre ad esigenze di democraticità e trasparenza, poiché consente ai cittadini europei di vedere espressamente sanciti i loro diritti nella Costituzione dell'Unione.

D'altra parte, l'obiezione che un'incorporazione diretta dei cinquantaquattro articoli della Carta appesantirebbe eccessivamente il testo costituzionale potrebbe essere superata con un **accorpamento** degli stessi articoli che, **senza modificarne il dettato**, ne dimezzerebbe il numero.

4 - La costituzionalizzazione di principi relativi alla fiscalità

Si dovrebbe altresì valutare l'opportunità di **costituzionalizzare alcuni principi in materia fiscale**.

E' difficile, infatti, ignorare del tutto l'aspetto tributario, che del resto è stato già oggetto di una consistente giurisprudenza della Corte di Giustizia. In numerose pronunce, la Corte ha preso in considerazione i sistemi fiscali nazionali per vagliarne la coerenza con le libertà garantire dall'Unione e, al contempo, ha desunto da tali sistemi alcuni principi di giustizia tributaria che vengono "fatti penetrare" nell'ordinamento comunitario.

La Convenzione dovrà quindi valutare l'opportunità di inserire nel testo della Costituzione europea **un insieme di regole essenziali** in grado di costituire parametri per i soggetti attivi e passivi del potere fiscale che tengano conto delle esperienze maturate nei vari Paesi membri dell'Unione. In questo quadro si potrebbe affermare il "principio del consenso" abbinato al "principio rappresentativo" cui devono essere informati tutti i prelievi tributari.

Per quanto riguarda poi la potestà impositiva, essa dovrebbe

Si devono costituzionalizzare i principi del diritto fiscale?

Affermare il principio del consenso abbinato al principio rappresentativo

essere espressamente collegata alla “**capacità contributiva individuale**” e dovrebbe in ogni caso rispettare il principio di “**eguaglianza**” nonché quelli dell’ “**esistenza libera e dignitosa**” sia del contribuente sia della famiglia, della “**solidarietà**”, della “**certezza del diritto**” e della “**sostenibilità**”.

PARTE II

Le competenze dell'Unione

SOMMARIO: 1. L'importanza di una chiara definizione delle competenze. 2. Principi e metodo di definizione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri. 3. La riconduzione in un'unica norma di tutti i tipi di competenze dell'Unione. 4. Un nuovo tipo di competenza dell'Unione: la competenza condivisa. 5. Le competenze complementari dell'Unione e il coordinamento delle politiche economiche con le politiche sociali. 6. Il rafforzamento del controllo sull'effettivo rispetto del principio di sussidiarietà. 7. Il mantenimento di poteri impliciti in capo all'Unione. La speculare possibilità di riespansione dei poteri degli Stati membri.

1 – L'importanza di una chiara definizione delle competenze.

La questione della delimitazione del riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati membri è ormai da vari anni al centro del dibattito politico e delle riflessioni riguardanti il processo di integrazione europea. Note sono le critiche da più parti sollevate nei confronti dell'**attuale sistema di attribuzione** delle competenze definito nei trattati comunitari. Esso è infatti caratterizzato da un **complesso intreccio di obiettivi, competenze materiali e competenze funzionali**, oltre che dall'esistenza di **quattro trattati e due entità diverse**, l'Unione e la Comunità, dal proliferare di strumenti normativi di portata giuridica diseguale e a volte dubbia, nonché dalla mancanza di una vera e propria gerarchia delle norme. Da ciò anche le ricorrenti critiche alla scarsa chiarezza dell'attuale ripartizione di competenze con la conseguente assenza di precise responsabilità in capo a chi dovrebbe intervenire.

La scarsa chiarezza dell'attuale ripartizione delle competenze

In effetti, il processo di integrazione europea, più che un preciso riparto di competenze tra il livello comunitario e quello nazionale, ha finora privilegiato **un'individuazione fluida dei poteri e delle competenze** attribuite all'Unione, risultante dal contemporaneo riconoscimento di poteri di azione dell'Unione e di iniziativa della singola istituzione comunitaria competente ad agire.

La necessità di un quadro razionalizzato delle competenze dell'Unione....

Al fondo dell'invocazione di una più chiara definizione delle competenze dell'Unione, riscontrabile in pressoché tutte le riflessioni che negli ultimi anni sono state condotte sul tema, si incontrano due diverse aspirazioni.

Vi è, anzitutto, l'aspirazione – di segno positivo – che vede nella razionalizzazione della ripartizione delle competenze uno strumento per ottenere una più chiara attribuzione delle **responsabilità decisionali e politiche** e, quindi, un rafforzamento del **consenso democratico** dei cittadini nei

...per rafforzare il consenso democratico verso l'Unione....

confronti dell'Unione e dell'azione delle sue istituzioni. Si tratta di una prospettiva, talvolta rimasta sullo sfondo, ma che va ribadita con forza e riportata in primo piano nel dibattito sulla Costituzione europea, anche in considerazione di un'ulteriore significativa acquisizione, cui essa permette di pervenire. La chiarificazione delle competenze dell'Unione dovrebbe infatti portare anche, e soprattutto, ad affermare una volta per tutte che in alcune materie – quali ad esempio le politiche sociali – vi sono principi che devono valere per tutti i cittadini europei.

Vi è, poi, l'altra prospettiva che mira piuttosto ad ottenere per tale via un cambiamento radicale nei poteri dell'Unione, in modo da riattribuire in parte agli Stati membri e agli enti territoriali sub-statali taluni dei poteri finora esercitati dalla Comunità o dall'Unione. Ricorre in queste analisi favorevoli alla “rinazionalizzazione” di alcune competenze comunitarie la sottolineatura, in chiave negativa, della tendenza dell'Unione ad intervenire vuoi in ambiti materiali in cui non dovrebbe avrebbe competenza (sconfinando così in ambiti di competenza degli Stati membri), vuoi in settori per i quali un simile intervento viene avvertito come non opportuno. Nello stesso senso vanno anche le critiche rivolte alla tendenza dell'Unione ad intervenire con atti eccessivamente dettagliati, in taluni casi, o viceversa a sottrarsi al compito di adottare una adeguata regolazione, in altri.

Entrambe le due prospettive appaiono cogliere **problemi reali** ma ad entrambe sembra costituire una adeguata risposta l'ampio consenso ormai generalmente raggiunto nel dibattito in corso sulla necessità di **precisare e chiarire il perimetro delle competenze sinora attribuite all'Unione**.

Tutto questo giustifica la necessità di prevedere anche significativi aggiustamenti. Aggiustamenti che si rendono tanto più necessari **anche alla luce delle nuove missioni assegnate all'Unione**.

E' generalmente condivisa l'esigenza di avere in futuro **più Europa**, laddove oggi se ne sente maggiormente il bisogno, ma anche **meno Europa**, laddove i suoi interventi attuali offuscano o limitano responsabilità che dovrebbero essere statali, regionali o locali.

Occorre, ad esempio, dare una risposta al bisogno, da un lato, di **maggiore coesione e unità nella politica estera e di sicurezza** e nella lotta contro la criminalità, rispetto alle quali i cittadini si attendono un ruolo più forte da parte dell'Europa. Ma occorre anche trovare rimedi efficaci per **limitare il potenziale intrusivo** che l'Unione ha finora dispiegato in molti campi rientranti tra le materie concorrenti, valorizzando la possibilità per gli Stati membri e le Regioni di adattare alle rispettive diversità gli interventi definiti dall'Unione.

Contestualmente al chiarimento del riparto di competenze, occorre peraltro definire meglio le **responsabilità fondamentali dell'Unione** (cioè l'insieme delle sue missioni) e individuare anche

...e per affermare l'esistenza in talune materie di principi comuni a tutti i cittadini europei.

La prospettiva della rinazionalizzazione di alcune competenze

Un nuovo quadro delle competenze agganciato alle nuove missioni dell'Unione...

...per un'Europa più forte e più unita, ma meno intrusiva

strumenti che rafforzino il **controllo del rispetto dei limiti delle competenze** assegnate all'Unione.

2 – Principi e metodo di definizione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri. *I principi per la definizione del riparto delle competenze*

Alla luce delle considerazioni sopra richiamate, non sorprende che tra le questioni sollevate dalla dichiarazione di Laeken il tema della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri appare di centrale importanza.

Per giungere alla soluzione di questi problemi, si è finora registrato, nei lavori della Convenzione europea, un accordo sulla redazione di un testo costituzionale fondato, quanto meno, sui seguenti imprescindibili **principi**: *I principi ormai condivisi*

- a) **supremazia del diritto europeo sul diritto nazionale** già consacrato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ma **nel quadro di una più stabile e chiara ripartizione delle competenze** con gli Stati membri. Ciò comporta, ad esempio, che nelle materie a competenze complementari (che sono di competenza degli Stati membri e in cui l'Unione può intervenire solo con misure di sostegno) una legge dell'Unione non potrebbe legittimamente prevalere sul diritto interno degli Stati membri. Allo stesso modo, nelle materie di competenza condivisa (per le quali la Costituzione dovrebbe attribuire all'Unione la sola competenza a dettare principi), sarebbe conseguentemente illegittima una legge dell'Unione che pretendesse di dettare disposizioni di dettaglio;
- b) **chiara e trasparente delimitazione delle competenze attribuite all'Unione**, tale da rendere facile e immediata la comprensione ai cittadini europei di ciò che l'Unione fa e di ciò di cui l'Unione è responsabile;
- c) **riaffermazione e ridefinizione del principio di sussidiarietà** e individuazione di **modalità di verifica e controllo** del rispetto del medesimo, secondo criteri e procedure che possano impedire ogni tendenza pervasiva dell'Unione rispetto agli Stati membri e, allo stesso tempo, possano comunque assicurare che l'Unione intervenga laddove sia necessario e utile per i cittadini europei;
- d) **previsione esplicita di una clausola residuale in favore degli Stati membri**, tale da assicurare che in ogni caso le competenze non attribuite all'Unione spettino agli Stati membri e che, al di fuori delle competenze ad essa assegnate, l'Unione non possa intervenire con strumenti vincolanti e a carattere normativo ma solo con **strumenti di soft law**;
- e) **mantenimento di poteri impliciti in capo all'Unione**, pur con la previsione di un maggiore ruolo per i parlamenti nazionali a tutela del principio di sussidiarietà e proporzionalità, e dunque di una normativa che, come

l'attuale art. 308 TCE, consenta un accettabile grado di **flessibilità** nelle competenze dell'Unione, in relazione a esigenze contingenti o comunque non prevedibili al momento della approvazione della Costituzione europea.

A questi punti messi in rilievo, sia pure con accenti diversi, in pressoché tutti i progetti presentati, se ne dovrebbero, a nostro avviso, aggiungere altri due di particolare importanza.

Il primo, già peraltro proposto dal Parlamento europeo, consiste nell'unificazione, nell'ambito di un unico quadro costituzionale e sotto il metodo comunitario, dei tre pilastri attuali e di tutte le competenze normative dell'Unione. Si tratta di un punto essenziale, dal momento che **l'unificazione degli attuali tre pilastri** in un quadro istituzionale e giuridico unico comporterebbe indubbi benefici effetti di semplificazione del sistema europeo non solo agli occhi dei cittadini ma anche nell'azione delle istituzioni, che per anni hanno dovuto convivere con le complicazioni originate da questa barocca architettura costituzionale (basti pensare all'incertezza sulle basi giuridiche o, ancora, alla necessità di due strumenti o di accordi internazionali distinti per avviare iniziative riguardanti il medesimo settore).

L'unificazione dei tre pilastri

Il secondo consiste nella **distinzione**, nell'ambito delle materie ricomprese nella tradizionale **competenza concorrente**, fra competenze che devono restare affidate alla ripartizione concorrente, così come oggi prevista nei trattati comunitari, e materie nelle quali sia invece preferibile che **l'Unione adotti solo normative di principio**.

La distinzione tra competenze "concorrenti" e "condivise"

Quest'ultima innovazione appare particolarmente importante anche perché può consentire una **valorizzazione delle diverse esigenze di regolazione** proprie degli Stati membri e può anche aprire la strada alla valorizzazione, secondo le regole costituzionali proprie di ciascun Stato, del ruolo di enti territoriali dotati di poteri legislativi.

E' stato proposto, specialmente dalla Commissione europea, di indicare le **politiche** piuttosto che le **competenze** attribuite all'Unione, articolando tali politiche per aree tematiche omogenee e specificando per ciascun gruppo di aree e politiche gli obiettivi specifici e gli strumenti di cui l'Unione può avvalersi, pervenendo ad una ripartizione di compiti tra Unione e Stati membri per via funzionale.

Definire le competenze o le politiche?

Una tale prospettiva merita di essere tenuta **presente nel definire** l'elencazione dei diversi tipi di **competenze** dell'Unione e delle materie ascrivibili ai diversi tipi di competenze, più che come alternativa alla impostazione or ora delineata. E' infatti preferibile che un testo giuridico di carattere costituzionale operi specificando non solo gli obbiettivi e le missioni da perseguire ma esplicitando e definendo anche poteri e competenze che possono essere esercitati e relativi ambiti di materie.

La redazione di un testo costituzionale comporta, infatti, necessariamente l'**abbandono del "metodo funzionalistico"** – tipico di un processo di integrazione limitato ad alcuni specifici

settori, quale finora è stato il processo di integrazione comunitario – ed impone di **abbracciare pienamente il “metodo costituzionale”**. In questa nuova prospettiva, è naturale che le competenze siano geneticamente agganciate alle missioni dell’Unione europea. Ma **non** è opportuno specificare puntualmente quali siano gli obiettivi che l’Unione, volta a volta, deve perseguire nell’esercitare le singole competenze alla stessa attribuite.

***Il metodo “costituzionale”:
definire poteri e
competenze***

Attraverso l’adozione di questa tecnica, inoltre, il nuovo testo costituzionale potrà raggiungere anche l’obiettivo di semplificare e rendere chiara l’attribuzione di competenze già assegnate all’Unione europea. Il raggiungimento di questo obiettivo risulterebbe, infatti, notevolmente agevolato dalla contestuale e più ponderata definizione del ruolo e delle missioni da assegnare all’Unione e conseguentemente dell’ampiezza dei suoi poteri e delle condizioni per il loro esercizio.

3 – La riconduzione in un’unica norma di tutti i tipi di competenze dell’Unione.

Sulla base dei principi e dei nodi problematici appena richiamati sarebbe opportuno, innanzitutto, operare una **riconsiderazione di tutte le competenze** attualmente attribuite all’Unione nell’ambito degli attuali tre pilastri, al fine di definire un **quadro unitario di ripartizione delle competenze** dell’Unione. Come è noto, infatti, attualmente vi sono due categorie di disposizioni nei trattati comunitari che disciplinano il riparto di competenze: da un lato, le disposizioni molto ampie e generali di cui all’art. 5 TCE, che sanciscono il principio delle competenze enumerate e i principi di sussidiarietà e proporzionalità; dall’altro, le disposizioni assai specifiche e dettagliate disseminate un po’ ovunque sia nel trattato istitutivo della Comunità europea sia nel trattato sull’Unione, che fungono da basi giuridiche per l’azione delle istituzioni europee.

***Un unico quadro giuridico
per le competenze
dell’Unione***

Ulteriormente, la ricomprensione in un unico quadro giuridico anche delle materie attualmente ricadenti nel secondo e terzo pilastro, pur nel mantenimento di procedure differenziate, oltre che per il conseguimento di una **maggiore chiarezza** nella definizione del riparto di competenze sarebbe auspicabile anche per gli effetti positivi che la “comunitarizzazione” comporterebbe, ossia il **rafforzamento della legittimazione democratica** e l’assicurazione di un **controllo parlamentare e giurisdizionale** sulle azioni intraprese anche in quei settori dall’Unione.

...e i suoi effetti

Un effettivo chiarimento del sistema di riparto di competenze sarebbe, pertanto, conseguibile qualora nel testo costituzionale si introducesse un’unica disposizione in grado di coniugare i due diversi stili sopra ricordati.

***Un’unica norma attributiva
delle competenze
dell’Unione...***

Nell’individuare il carattere e il tipo delle singole competenze assegnate in questo contesto all’Unione, la definizione del nuovo quadro dovrebbe ispirarsi innanzitutto al **criterio del diverso**

grado di interesse comunitario che, materia per materia, deve presiedere alla ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri.

In applicazione di questo criterio sarebbe opportuno che, dopo un articolo sui "principi generali" che, riconfermando la scelta consacrata nell'art. 5 TCE, ribadisca che l'Unione può agire soltanto nell'ambito delle competenze e degli obiettivi ad essa assegnati, rispettando sempre il principio di sussidiarietà e proporzionalità, si concentrino in **un'unica norma l'indicazione di tutti i diversi tipi di competenza propri dell'Unione** e le disposizioni che di ciascuna competenza descrivono l'essenza, definiscono gli effetti normativi e specificano gli ambiti materiali di applicazione, con l'esplicita riconduzione dei vari poteri di intervento riconosciuti all'Unione al singolo tipo di competenza.

In questo senso la norma dovrebbe innanzitutto specificare che all'Unione sono attribuite cinque diversi tipi di competenze: **competenze esclusive, concorrenti, condivise, complementari e di coordinamento**. Inoltre dovrebbe stabilire, sulla scia della stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, che nelle materie di competenza esclusiva spetta all'Unione regolare l'intera materia: in tali materie gli Stati potranno intervenire solo sulla base di esplicita autorizzazione. Allo stesso modo dovrebbe specificare che nelle competenze concorrenti gli Stati restano titolari dell'intera competenza fino a che e nella misura in cui non intervenga l'Unione. Quanto alle "nuove" competenze condivise, la norma costituzionale dovrebbe specificare che all'Unione spetta solo, come si chiarirà meglio in seguito, stabilire i principi fondamentali della materia vincolanti per gli Stati membri. Infine, dovrebbe contenere anche la clausola residuale generale in favore della competenza degli Stati membri in tutte le materie non esplicitamente assegnate all'Unione.

Fra le **materie di competenza esclusiva**, oltre a quelle già pacificamente previste dagli attuali Trattati – politica commerciale comune, mercato e concorrenza interstatale, protezione e sfruttamento delle risorse biologiche marine, politica monetaria – la gran parte dei progetti presentati ritiene che dovrebbero essere inserite anche quelle relative alle relazioni economiche esterne, alla politica estera di sicurezza e difesa europea, alla cittadinanza dell'Unione, allo statuto dei funzionari dell'Unione, alla statistica dell'Unione e alla conclusione di Trattati di associazione, trattandosi di materie in cui parimenti si avverte l'esigenza di pervenire ad una disciplina uniforme a tutti gli Stati membri.

Potrebbe essere peraltro opportuno prevedere anche una esplicita competenza dell'Unione relativa ai **"tributi proprii"**. Si tratta, in questo caso, di una innovazione particolarmente rilevante perché implica riconoscere che anche l'Unione deve poter avere risorse determinate sulla base del principio democratico e dunque del metodo del consenso espresso dai suoi cittadini attraverso l'esercizio del potere legislativo attribuito agli organi dell'Unione stessa. Finora nell'Unione la fiscalità è stata monopolio degli Stati,

...che definisca tipologia, natura e ambiti di competenza

I tipi di competenze dell'Unione:

le competenze esclusive

ma i costi dell'Unione hanno comunque determinato un incremento della spesa pubblica e dunque della complessiva pressione fiscale sui cittadini europei. L'attribuzione di questa competenza agli organi dell'Unione è corente col principio della responsabilità fiscale, secondo cui all'esigenza di maggiori risorse e disponibilità si fa, in via generale, fronte attribuendo poteri tributari al soggetto stesso che attua la politica di spesa.

Fra le **materie di competenza concorrente** dovrebbero essere invece mantenute quelle relative a agricoltura e pesca, fondi strutturali e di coesione, concorrenza interstatale, ambiente, trasporti e reti transeuropee, protezione dei consumatori, prevenzione e repressione delle attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, promozione dell'eguaglianza fra uomini e donne. Dovrebbe, inoltre, essere prevista tra queste materie quella della comunicazione. Si tratta, infatti, di una materia sempre più rilevante ed importante nel sistema europeo, e sempre meno riconducibile entro i confini nazionali, per la quale è importante che l'Unione possa intervenire a dettare, nei limiti in cui sia necessario, una normativa vincolante per tutti gli Stati membri.

le competenze concorrenti

4 – Un nuovo tipo di competenza dell'Unione: la competenza condivisa.

Sempre nella medesima norma costituzionale proponiamo che sia previsto che alcune materie, che attualmente sono in parte proprie della competenza concorrente, in parte contenute nel terzo pilastro (cooperazione giudiziaria e di polizia) e in parte oggetto di specifici interventi di armonizzazione, assumano la caratteristica di **materie “condivise”**. In queste materie, l'Unione dovrebbe avere il potere di dettare principi fondamentali vincolanti per gli Stati membri, esercitando una competenza analoga alla competenza concorrente prevista dalla Costituzione italiana. Si tratterebbe di esplicitare e riconoscere l'esistenza di poteri già esercitati dall'Unione, ad esempio – tra gli altri – in materia di libertà di stabilimento (art. 44 TCE), mutuo riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli (art. 47 TCE), liberalizzazione di uno specifico servizio (art. 52 TCE), in cui già oggi l'Unione deve limitarsi ad adottare una “*framework legislation*”.

la nuova competenza “condivisa”....

La proposta di definire questo tipo di competenza come “competenza condivisa” deriva dal fatto che esso implica necessariamente sia l'attivazione del potere legislativo dell'Unione (per la definizione dei principi) che del potere legislativo degli Stati membri, per la restante parte della legislazione. In sostanza questa competenza, così individuata, permette di assegnare all'Unione la potestà di dettare, nelle materie elencate, soltanto principi-quadro, lasciando liberi gli Stati (ed eventualmente le regioni con poteri legislativi) di adottare norme più corrispondenti alle specificità nazionali o locali, secondo modalità e spazi di autonomia normativa che la tradizionale competenza concorrente comunitaria

...e i vantaggi della sua introduzione

non è in grado di garantire.

Questo tipo di competenza, inoltre, avrebbe come effetto anche quello di consentire un **effettivo potenziamento del sindacato giurisdizionale del rispetto del principio di sussidiarietà**, in quanto la Corte potrebbe verificare che l'eventuale intervento dell'Unione non vada oltre la determinazione dei principi comuni della disciplina delle diverse materie.

In tutte le materie rientranti in questa categoria, dunque, l'attivazione dei propri poteri da parte dell'Unione non esclude – ed anzi, al contrario, contempla – il continuo esercizio di poteri normativi da parte degli Stati membri, ma assoggetta tali poteri al rispetto del principio di supremazia del diritto europeo sul diritto nazionale, sia pure limitatamente alla determinazione delle norme di principio. Fra le materie oggetto di questa competenza condivisa, potrebbero essere utilmente inserite ad esempio: la disciplina dello spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia, quella relativa alla ricerca e sviluppo (entrambe da estendere e connettere all'alta formazione), quella che riguarda la cooperazione allo sviluppo, quelle relative all'energia, all'industria, alle politiche sociali e all'impiego.

Infine, sempre fra le materie di competenza condivisa, potrebbe essere utilmente inserita anche la **“armonizzazione e coordinamento degli ordinamenti tributari degli Stati membri”**. Questo permetterebbe innanzitutto di evitare o almeno correggere il fenomeno delle “doppie imposizioni” e consentirebbe anche di dare elasticità e continuità nel tempo all'applicazione in tutti gli Stati membri di principi comuni nell'ambito della fiscalità. In tal modo, si configurerebbe in questo settore per l'Unione una competenza di soli principi, non più ancorata ai limiti materiali, procedurali e teleologici attualmente previsti nell'art. 93 TCE.

5 – Le competenze complementari dell'Unione e il coordinamento delle politiche economiche con le politiche sociali.

La medesima norma costituzionale dovrebbe, altresì, specificare anche in quali materie, pur appartenenti alla competenza degli Stati membri, l'Unione possa adottare azioni di coordinamento e di sostegno delle discipline normative statali, fermo restando il principio costituzionale per il quale in tutti gli altri settori non ricompresi nelle competenze esclusive, concorrenti o condivise, la competenza normativa spetta agli Stati membri secondo i loro propri ordinamenti. Tra le materie in cui l'Unione dovrebbe avere la facoltà di esercitare questa **competenza complementare** possono essere indicate quelle relative all'istruzione, alla formazione, alla gioventù, alla cultura, alla sanità, alla protezione civile, al turismo, allo sport. Tra queste materie appare, inoltre, importante inserire anche l'innovazione amministrativa. Dopo Lisbona, infatti, è sempre più forte l'interesse dell'Unione per la qualità della regolazione e l'efficienza

***le competenze
complementari***

e l'ammodernamento delle amministrazioni, che si pongono in modo sempre più evidente come fattori di sviluppo.

Infine, va chiarito che l'Unione deve poter disporre di poteri di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie, imposto dall'introduzione della moneta unica e dal Patto di stabilità, ma anche di coordinamento di queste con quelle sociali.

il coordinamento delle politiche economiche-finanziarie e con le politiche sociali

Si tratta, in altre parole, di **congiungere l'Europa di Maastricht all'Europa di Lisbona**. Lo scopo è quello di sviluppare in Europa un'economia della conoscenza, che diventi la più competitiva e dinamica del mondo e sia in grado di assicurare livelli elevati di crescita e di sviluppo sostenibili, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

A tale specifico fine di coordinamento, la Costituzione europea dovrebbe avere il compito di definire gli obiettivi e i corrispondenti criteri e orientamenti comuni attinenti alla stabilità economica, finanziaria e sociale nonché gli standards, i criteri e gli orientamenti comuni ai quali gli Stati devono attenersi nelle loro politiche relative all'occupazione, all'istruzione, formazione, sostenibilità ambientale, dotazione infrastrutturale, innovazione tecnologica, e agli altri settori già presi in esame nei recenti vertici europei.

6 – Il rafforzamento del controllo sull'effettivo rispetto del principio di sussidiarietà.

. Il necessario coinvolgimento dei Parlamenti nazionali può essere ottenuto attraverso la partecipazione di loro rappresentanti al lavoro del Consiglio degli Affari legislativi nell'ambito di ciascuna delegazione nazionale (su cui si veda *infra*, parte III, sezione b), par. 2) e individuando un ruolo dei parlamenti degli Stati membri nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Sul punto, si profila un consenso generalizzato verso l'introduzione di un **controllo politico ex ante** da parte dei Parlamenti nazionali **in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà**, cui potrebbe affiancarsi – secondo alcune ulteriori proposte - un **controllo ex post di carattere giurisdizionale** (da parte della Corte di giustizia, su istanza degli stessi parlamenti nazionali o del Comitato delle Regioni).

Un controllo politico ex ante da parte dei Parlamenti nazionali...

In ordine al controllo politico, il consenso raggiunto riguarda l'introduzione di meccanismo di "allarme preventivo" (*early warning*) che, senza giungere a un vero e proprio diritto di veto, consenta ai parlamenti nazionali di esprimersi all'inizio della procedura sulla conformità o non conformità delle proposte normative della Commissione europea al principio di sussidiarietà, imponendole di riconsiderarle e motivarle adeguatamente.

...mediante un "allarme preventivo" (early warning)

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali potrebbe anche essere previsto attraverso una rafforzata e riformata COSAC.

7 – Il mantenimento di poteri impliciti in capo all'Unione. La speculare possibilità di riespansione dei poteri degli Stati membri.

Da ultimo, il nuovo testo costituzionale dovrebbe affrontare in maniera chiara il problema dell'eventuale mantenimento dei **c.d. poteri impliciti dell'Unione**. Sul punto si registrano due orientamenti: il primo, volto a sopprimere questa tipologia di poteri e, quindi, anche l'art. 308 TCE, in quanto ritenuti all'origine della tendenza dell'Unione ad espandere la propria azione in modo incontrollato; il secondo è orientato, invece, al mantenimento di questi poteri in capo all'Unione, in quanto ritenuti utili ad un miglior perseguimento delle sue missioni. Peraltro, la soppressione di questi poteri può determinare forme di rigidità in contrasto con il carattere evolutivo proprio dell'Unione, mentre per contro il puro mantenimento della situazione attuale può apparire per alcuni difficilmente accettabile.

Può essere dunque opportuno scegliere **una soluzione intermedia**, valorizzando gli elementi di flessibilità dello strumento, che veda la previsione di forme di poteri impliciti esercitabili dall'Unione nei confronti degli Stati, ma al contempo permetta – sempre in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità - che la competenza sia nuovamente affidata agli Stati membri.

Per garantire la necessaria flessibilità nella ripartizione delle competenze, e soprattutto per consentire all'Unione di intervenire quando l'interesse generale lo richieda e il suo intervento sia indispensabile per perseguire gli scopi e le missioni ad essa affidate, è infatti opportuno **mantenere il principio, già oggi riconosciuto dei c.d. poteri impliciti** (art. 308 TCE), prevedendo che l'Unione possa adottare le disposizioni necessarie, **ma rafforzando il ruolo del Parlamento europeo** nella procedura. Al fine di garantire sia il più ampio coinvolgimento delle istituzioni comunitarie che la tutela del ruolo e dell'interesse degli Stati, sarebbe dunque opportuno stabilire che occorra, oltre alla decisione unanime del Consiglio (in particolare, Consiglio degli affari legislativi), anche l'approvazione del Parlamento europeo come codecisore a pieno titolo.

Sarebbe inoltre opportuno che il nuovo testo costituzionale riconoscesse espressamente, per la prima volta, la **possibilità di riespansione dei poteri in capo agli Stati membri**, facendo così operare il meccanismo di cui all'attuale art. 308 TCE anche alla rovescia. Poiché, infatti, l'esigenza di flessibilità nella ripartizione di competenze fra Unione e Stati membri, l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà e un attento apprezzamento degli interessi in gioco, possono giustificare che una competenza propria dell'Unione sia esercitata separatamente dai singoli Stati membri o da alcuni di essi, è bene prevedere anche che l'Unione possa, con propria deliberazione, **su proposta della Commissione o di almeno un terzo degli Stati membri**, stabilire che una competenza ad essa spettante può meglio essere esercitata dagli

L'esigenza di mantenere elementi di flessibilità nel riparto di competenze

Una soluzione intermedia rispetto a quelle sinora avanzate...

a) il mantenimento di poteri impliciti in capo all'Unione...

...b) con la speculare possibilità di riespansione dei poteri degli Stati membri

Stati o da alcuni fra di essi. Ovviamente anche in questo caso, dovrebbe essere prevista la procedura rafforzata, con il voto unanime del Consiglio, col voto del Parlamento europeo e previa consultazione obbligatoria dei Parlamenti nazionali.

PARTE III

Le istituzioni dell'Unione

SOMMARIO:

A) Le ragioni e gli obiettivi di una riforma delle istituzioni europee

1. I limiti del metodo incrementale. 2. La necessità di ripartire il potere fra legislativo ed esecutivo. 3. Gli obiettivi della riforma.

B) Le riforme delle singole istituzioni e dei loro rapporti

1. Il Parlamento europeo. 2. Il Consiglio affari legislativi. 3. Il Consiglio europeo. 4. La Commissione europea. 5. Il Consiglio dei ministri. 6. La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado. 7. Il Comitato delle Regioni. 8. Le altre istituzioni.

A) – Le ragioni e gli obiettivi di una riforma delle istituzioni europee

1 - I limiti del metodo incrementale

Gli architetti del sistema istituzionale europeo si sono sempre preoccupati di **bilanciare le due componenti che esprimono l'originale duplice legittimazione dell'Unione, quella sovranazionale e quella interstatale**. Il principio dell'equilibrio istituzionale ha così garantito che **l'integrazione si realizzasse non attraverso la compressione ma grazie all'apporto creativo delle identità nazionali** e al loro mutuo arricchimento. Se non si vuole compromettere questo bagaglio, il principio dell'equilibrio istituzionale va preservato. Ma per poterlo preservare, bisogna far sì che esso funzioni all'altezza delle sfide dell'Europa che stiamo progettando per noi e per le future generazioni di cittadini europei. Su questo caposaldo poggiano le ipotesi di revisione dell'assetto delle istituzioni europee che vengono di seguito formulate.

Componente sovranazionale e interstatale: un equilibrio da preservare...

La necessità di una complessiva riforma istituzionale non deriva solo dalla scelta di procedere a una generale revisione dei trattati europei. Muove anche, più specificamente, da una comune riflessione sull'esperienza dei processi di riforma avviati con l'approvazione del Trattato istitutivo dell'Unione europea. Fissato l'obiettivo generale di creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini", l'Unione venne allora investita di compiti assai ambiziosi, quali la creazione di una moneta unica nell'ambito di un mercato già unificato di merci, persone, servizi e capitali, l'adozione di una politica comune in materia di sicurezza e di difesa, una cooperazione nei settori della politica sociale, dell'occupazione, dell'asilo, dell'immigrazione, della polizia, della giustizia e della politica estera.

Fu una svolta fondamentale nel processo di integrazione.

Tuttavia gli strumenti, le procedure e l'assetto istituzionale non furono sufficientemente adeguati all'obiettivo generale e a quegli assai ambiziosi compiti. Le procedure vennero anzi moltiplicate in ragione dei nuovi compiti, e con un dosaggio minuzioso delle prerogative di ogni istituzione. Ciò ne appesantì ulteriormente i relativi apparati, giustapponendoli gli uni agli altri, ne rese più debole e opaco il funzionamento, creò nuovi intralci nei circuiti decisionali, accrebbe il senso di distanza dei cittadini da un'impresa che si proponeva di avvicinarli alle decisioni dell'Unione.

Il fatto è che i redattori del Trattato contavano ancora nelle virtù del metodo incrementale che aveva tradizionalmente caratterizzato i processi di innovazione delle istituzioni, e che non fu abbandonato nemmeno in presenza delle forti attese di semplificazione, trasparenza ed efficienza che precedettero l'approvazione dei trattati di Amsterdam e di Nizza.

Ne è derivato quel "sentimento di estraneità di numerosi europei" per l'azione "troppo burocratica" dell'Unione, di cui hanno parlato il Libro bianco della Commissione e la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa. Un sentimento, si è detto allora, che convive con le attese degli stessi cittadini per un'Europa più presente su scala mondiale e più impegnata nell'assolvere le missioni che si è data, le quali spingono egualmente per una maggiore efficienza degli apparati. In ambedue le occasioni si è infine riconosciuto che, se non fosse debitamente riformata l'attuale architettura istituzionale, un'Unione composta da almeno venticinque Stati membri sarebbe subito paralizzata nelle sue decisioni, oppure dovrebbe ridursi a un'organizzazione intergovernativa.

Per queste ragioni la Dichiarazione di Laeken ha auspicato **"un approccio diverso** da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo", imperniato su una complessiva riforma istituzionale che persegua gli obiettivi di un'Unione "più democratica, più trasparente e più efficiente".

La richiesta di "un approccio diverso" esprime l'**esigenza di superare il metodo incrementale**, nella convinzione che il grado e le forme desiderabili di flessibilità non siano più riferibili al metodo impiegato nel processo di riforma, bensì al tipo di equilibrio fra stabilità e mutamento che potrà scaturire da un disegno costituzionale di revisione complessiva delle istituzioni europee.

D'altra parte, la ribadita generale adesione al principio dell'equilibrio istituzionale esclude l'ipotesi di un disegno olimpico di Costituenti che tratteggiano per la prima volta istituzioni, funzioni e strutture. Non si tratta di dar vita a nuove istituzioni, ma di fare in modo che il rendimento di tutte quelle esistenti assicuri un'Unione "più democratica, più trasparente e più efficiente".

...affrontando i problemi di funzionamento delle istituzioni emersi finora

...anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione

Un approccio diverso da quello di cinquant'anni fa: superare il "metodo incrementale"...

... per un'Unione più democratica, più trasparente e più efficiente

2 - La necessità di ripartire il potere fra legislativo ed esecutivo

A questo scopo, la Convenzione ha dedicato una speciale attenzione al fatto che, nell'attuale assetto istituzionale europeo, **il principio della separazione dei poteri è garantito solo in riferimento al potere giudiziario, e non anche nei rapporti fra legislativo ed esecutivo**. Ciò produce, fra le altre, le seguenti conseguenze:

- in primo luogo il controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo stenta a strutturarsi, risentendo comunque, anche per gli aspetti formalmente più vicini a un rapporto fiduciario, della mancata corrispondenza tra poteri e funzioni;

- in secondo luogo, nei processi decisionali troppo spesso non è chiaro chi fa che cosa: non è solo un problema di conflitti di competenze, è anche un problema di responsabilità di ciascuna istituzioni verso l'altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini;

- in terzo luogo, l'assenza di corrispondenza tra poteri e funzioni si ripercuote sulle regole di funzionamento di singole istituzioni, come è il caso dei lavori del Consiglio in sede legislativa, per i quali non vale la regola della pubblicità e non sempre la regola della maggioranza, le quali caratterizzano le deliberazioni degli organi legislativi: i ministri di settore riuniti a Bruxelles, coperti dalla opacità che caratterizza oggi i lavori del Consiglio, riescono a produrre normative che ben difficilmente riuscirebbero a far passare nei Parlamenti nazionali;

- in quarto luogo, l'assenza di una chiara distinzione fra i compiti attribuiti a ciascun potere si riflette sulla classificazione degli atti dell'Unione, che non basandosi sulla differenziazione fra atti legislativi ed atti esecutivi, non può prevedere la prevalenza dei primi sui secondi: con ricadute negative sulla trasparenza e sulla qualità della regolazione, sull'efficienza degli apparati dell'Unione e degli Stati membri chiamati ad applicare gli atti dell'Unione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee.

La **confusione di funzioni fra legislativo ed esecutivo** impedisce di far corrispondere il potere alla responsabilità per l'esercizio del potere, ed è all'origine del **deficit democratico** delle istituzioni europee (*democracy gap*), dell'**opacità** dei loro procedimenti decisionali (*transparency gap*), dell'**insufficienza delle loro prestazioni** (*delivery gap*).

Si rende perciò indispensabile riformare le istituzioni in modo da conformare anche i rapporti fra legislativo ed esecutivo al principio della separazione dei poteri. Il metodo incrementale si rivelerebbe, di nuovo, inadeguato allo scopo, rischiando facilmente la trappola di un gioco a somma zero. Occorre anche per questa ragione una riforma complessiva.

In proposito, se si trattasse di ricalcare i modelli di organizzazione costituzionale degli Stati, verrebbe compromesso l'equilibrio, da tutti considerato vitale anche per gli sviluppi futuri dell'Unione, fra le componenti sovranazionale e interstatale. Ma, al

La attuale confusione di funzioni fra legislativo ed esecutivo ...

... e i suoi effetti

Un deficit di democraticità, trasparenza ed efficienza

fine di far valere il principio di Montesquieu **non è per nulla necessario seguire modelli organizzativi già sperimentati dagli Stati**. E' necessario e sufficiente conformarvi la struttura interna e le funzioni delle istituzioni che esercitano il potere legislativo ed il potere esecutivo nel presente assetto dell'Unione, in modo da assicurarne un diverso collegamento e una diversa dinamica. A queste condizioni il **principio di separazione dei poteri diventa** inoltre **compatibile con quello dell'equilibrio istituzionale**, e dalla loro combinazione possono scaturire i risultati attesi in termini di democraticità, trasparenza ed efficienza.

La Convenzione ha raggiunto il convincimento che solo istituzioni forti, in quanto concentrate sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate, possano interagire in una dinamica virtuosa. E che, su questa premessa, diventa necessario conformare il disegno delle istituzioni al principio di separazione dei poteri, e diventa al tempo stesso possibile improntare l'equilibrio istituzionale alla cooperazione e alla fiducia reciproca.

3 - Gli obiettivi della riforma

L'obiettivo, generalmente condiviso, del **simultaneo rafforzamento delle singole istituzioni** richiede, di volta in volta, una riarticolazione della loro struttura in ragione delle funzioni esercitate, il ripristino delle loro missioni fondamentali, l'attribuzione di competenze ulteriori.

Si tratta, in particolare, di:

- restituire al **Consiglio europeo** la funzione di impulso e di definizione dell'indirizzo politico generale dell'Unione;

- configurare il **Parlamento europeo** quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;

- distinguere l'attività legislativa del **Consiglio dei ministri**, affidata a una sede che funga da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione ("Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate in un ridotto numero di formazioni del Consiglio stesso;

- precisare il ruolo della **Commissione** quale garante dell'applicazione del diritto primario, e titolare dell'iniziativa e dell'esecuzione degli atti legislativi;

- dotare la **Corte di giustizia** degli ulteriori poteri di risoluzione delle controversie tra Unione e Stati Membri e di garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà;

- potenziare, inoltre, il raccordo con le istituzioni europee dei **Parlamenti nazionali** in particolare a tutela del principio di sussidiarietà.

In forza di tali innovazioni essenziali:

- il **potere legislativo** è esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio per gli affari legislativi;

- il **potere esecutivo** è esercitato, su impulso politico del Consiglio europeo, dalla Commissione e dai Consigli dei ministri di

Non è necessario seguire modelli organizzativi già sperimentati dagli Stati

Rafforzare l'Unione, rafforzare ciascuna istituzione, distinguere missioni e funzioni

La nuova divisione dei poteri

settore;

- il **potere giudiziario** è esercitato dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado.

Nell'ambito del cosiddetto "triangolo" fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, le implicazioni sarebbero le seguenti:

- il **Parlamento europeo** sarebbe pienamente posto in grado di esprimere la **legittimazione democratica** dell'Unione, una volta che fosse reso contitolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea, che fosse generalizzato, con tassative eccezioni, il procedimento di codecisione (che potrebbe prendere il nome di "procedimento legislativo"), che si stabilisse la prevalenza di tale legislazione sugli atti esecutivi, che i poteri del Parlamento europeo di designazione del Presidente della Commissione e di controllo sull'operato della Commissione fossero più chiaramente determinati;

- il **Consiglio** sarebbe del pari pienamente posto in grado di esprimere la **legittimazione interstatale** dell'Unione, una volta che nelle sue diverse formazioni fosse chiamato ad esercitare le funzioni, rispettivamente, di propulsione e definizione dell'indirizzo generale dell'Unione (Consiglio europeo), di codecisione legislativa (Consiglio per gli Affari Legislativi), di esecuzione della legislazione in ambiti ben delimitati (corrispondenti ai soli Consigli dei ministri di settore destinati a rimanere);

- la **Commissione** sarebbe a sua volta più in grado di interpretare l'**interesse comune dell'Europa**, una volta che, ribadito il suo monopolio sull'iniziativa legislativa, venisse resa titolare della generale responsabilità esecutiva, di fronte a un Consiglio europeo concentrato sull'esercizio di effettivi poteri di impulso degli indirizzi generali dell'Unione e ad un Parlamento europeo in grado di controllare l'operato della Commissione stessa.

B) La riforma delle singole istituzioni e dei loro rapporti

1 - Il Parlamento europeo

Profili strutturali

Uniformità dei sistemi elettorali – Il principio dell'adeguata rappresentanza dei rispettivi popoli, congiuntamente all'esigenza di avvicinare maggiormente i cittadini alle istituzioni europee (art. 1 TUE), dovrebbe condurre a riconoscere nel testo costituzionale il solo principio di uniformità della procedura elettorale, senza più far riferimento all'alternativa ipotesi di "principi comuni a tutti gli Stati membri" (art. 190 TUE). A un Protocollo allegato dovrebbe essere rimessa ogni specificazione del principio stesso sulla base della decisione del Consiglio del 25

Uniformità della procedura elettorale per il Parlamento europeo

giugno e del 23 settembre 2002.

Numero dei parlamentari – Ci si può chiedere se il vigente principio secondo cui il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membri deve garantire un'adeguata rappresentanza dei rispettivi popoli (art. 190 TCE) sia soddisfatto dall'attuale sistema, che conduce a una rappresentanza degli Stati minori sovradimensionata rispetto ai maggiori. In alternativa, si potrebbe riflettere sull'opportunità di riferirsi al sistema, inizialmente previsto, in base al quale il popolo di ciascuno Stato membro è rappresentato da almeno quattro membri del Parlamento europeo, e da un numero di componenti determinato proporzionalmente in base alla popolazione. La riflessione potrebbe utilmente tener conto del fatto che il concorrente criterio della pari rappresentanza di ogni Stato troverebbe già piena affermazione nella seconda Camera, una volta che questa venisse strutturata secondo le indicazioni di seguito esposte.

Statuto e condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei parlamentari – La stessa caratterizzazione del Parlamento europeo come Camera rappresentativa dei popoli europei suggerisce di riservare alla legge la disciplina dello statuto e delle condizioni generali per l'esercizio delle funzioni parlamentari. Si potrebbe invece prevedere in Costituzione, in analogia con quanto prevedono le Costituzioni degli Stati membri, il **divieto di mandato imperativo** per i membri del Parlamento europeo, anche tenuto conto del già avvenuto riconoscimento dei partiti politici europei e in vista del loro effettivo rafforzamento.

Modalità di funzionamento interno

Non vi è ragione per discostarsi dalle indicazioni già contenute nel Trattato CE quanto alle modalità di funzionamento interno. Ad integrazione di esse, sarebbe auspicabile introdurre nel nuovo testo costituzionale misure che assicurino la massima espansione possibile del **principio di pubblicità**.

In particolare, sarebbe opportuno stabilire il principio che le sedute del Parlamento europeo sono pubbliche e, per altro verso, che il regolamento interno venga pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Un'utile integrazione potrebbe consistere nella previsione che le richieste di riunione in sessione straordinaria dell'Assemblea, ove avanzate dalla maggioranza dei parlamentari, possano avvenire anche attraverso i **gruppi parlamentari**, così da riconoscerli in Costituzione in armonia con il recente riconoscimento dei partiti politici europei.

Profili funzionali

La soluzione preferibile ci sembra essere quella di attribuire al Parlamento europeo, congiuntamente al Consiglio per gli Affari Legislativi, il potere di deliberare sull'intera legislazione dell'Unione. Verrebbe, così, **generalizzata**, salve tassative eccezioni, **la attuale procedura di codecisione, che potrebbe**

Assicurare la massima pubblicità

Valorizzare il ruolo dei gruppi nel Parlamento europeo

Democratizzare le procedure: generalizzare la codecisione come procedura legislativa...

prendere il nome di “procedura legislativa”.

Questo risultato costituisce il risultato di una graduale maturazione di convincimenti, che per un verso riflette la necessità di soddisfare l'istanza di democratizzazione delle procedure relative alle scelte generali e fondamentali dell'Unione, e per l'altro costituisce una condizione essenziale per affermare anche nei rapporti fra le istituzioni politiche dell'Unione il principio di separazione dei poteri.

Una volta affermata, la soluzione dovrebbe condurre ad assegnare ai due rami del potere legislativo anche il **potere di approvare i bilanci e i trattati internazionali stipulati dall'Unione**. Ciò non solo corrisponderebbe a quanto generalmente previsto dalle Costituzioni dei paesi democratici ma porterebbe a compimento una tendenza già progressivamente affermata nelle successive riforme dei trattati europei.

... e attribuire al potere legislativo l'approvazione dei bilanci e dei trattati internazionali stipulati dall'Unione

Le funzioni del Parlamento europeo diverse dalla legislativa gli sarebbero invece riservate in via esclusiva, in coerenza con la sua natura di Camera rappresentativa dei popoli dell'Unione. In base ai vigenti trattati, la **funzione di indirizzo-controllo** del Parlamento europeo sulla Commissione si esercita attraverso la compartecipazione al procedimento di designazione del Presidente, e successivamente della Commissione, e il potere di adottare una mozione di censura nei confronti della stessa Commissione: tali indicazioni fondamentali dovrebbero risultare confermate nella Costituzione, salvo il più significativo ruolo che potrebbe riservarsi al Parlamento europeo nel sistema di designazione del Presidente e dei Commissari (v. *infra*, paragrafo 4).

Quanto alla **funzione ispettiva** del Parlamento europeo, la disciplina vigente potrebbe venire utilmente integrata in due direzioni. L'oggetto delle inchieste potrebbe comprendere ogni questione di interesse generale dell'Unione, in luogo delle sole ipotesi “di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario”. Inoltre, occorrerebbe prevedere espressamente che la funzione ispettiva del Parlamento europeo possa estendersi ai Consigli dei ministri di settore, in modo da responsabilizzarli e renderne trasparente l'operato. Ciò non potrebbe diversamente realizzarsi né in sede europea (visto che il rapporto fiduciario con lo stesso Parlamento europeo non può che riguardare la sola Commissione), né in sede nazionale (visto che la responsabilità davanti ai Parlamenti nazionali può riguardare solo il singolo Ministro dello Stato membro componente del Consiglio, e non il Consiglio dei ministri quale organo collegiale).

Il **potere del Parlamento europeo di controllare l'attuazione delle leggi**, in quanto spettante all'Unione, dovrebbe per contro formare oggetto di una distinta previsione della Costituzione europea, così da completare il quadro delle attribuzioni parlamentari in conformità col principio di separazione dei poteri.

2 - Il Consiglio per gli Affari Legislativi

Ragioni della riforma

Oggi è il Consiglio dei ministri, nella sua formazione affari generali e nelle sue troppe formazioni settoriali, ad essere il primo titolare della funzione normativa di rango primario. La pluralità delle formazioni in cui si riunisce il Consiglio è alla origine della torrenziale produzione di normativa microsettoriale che va ben oltre le necessità imposte dalla creazione del mercato unico e suscita ormai una diffusa insofferenza tra i cittadini europei.

Un Consiglio per gli affari legislativi titolare di funzioni normative...

Per rimediare a questa situazione, come si è detto, occorre distinguere, in seno all'attuale Consiglio dei Ministri, un **Consiglio per gli affari legislativi**, quale seconda Camera rappresentativa degli Stati, dal Consiglio dei ministri, titolare di funzioni politico-amministrative.

Composizione

Il Consiglio per gli affari legislativi dovrebbe essere composto da un **Ministro indicato da ciascuno Stato come membro permanente**, che sia designato in ragione delle sue competenze generali e trasversali e che vi si dedichi in maniera continuativa.

...composto da un Ministro permanente per ciascuno Stato con competenze generali e trasversali ...

I membri permanenti potrebbero essere accompagnati, a seconda dei punti all'ordine del giorno, dai **Ministri di settore** ovvero da un rappresentante degli esecutivi delle **collettività locali** di ciascuno Stato membro, qualora sia questo il livello di governo competente su una determinata questione, nonché da non più di tre **parlamentari nazionali**. Tale ultima previsione permetterebbe lo svolgimento di una compiuta attività di partecipazione, da parte dei Parlamenti nazionali, alla fase ascendente di formazione del diritto europeo.

... accompagnati da una delegazione nazionale

Presidenza

Possono individuarsi due alternative possibili:

- **elezione tra i componenti**: la soluzione sarebbe simmetrica rispetto a quanto previsto per il Parlamento europeo;

- **meccanismo di rotazione semestrale**: la soluzione, simile a quella adoperata per il *Bundesrat*, consentirebbe di conservare l'istituto della rotazione semestrale per una figura istituzionalmente rilevante (seconda nell'ordine protocollare al solo Presidente del Consiglio europeo), e così rendere visibile, nel cuore dell'architettura istituzionale europea, la posizione di parità tra gli Stati che compongono l'Unione. Questa potrebbe, inoltre, essere una delle misure volte a preservare uno stretto contatto delle Istituzioni dell'Unione con i singoli Stati, compensando così la possibile eliminazione del sistema di rotazione per la presidenza del Consiglio europeo.

Le ipotesi per la presidenza del Consiglio affari legislativi

Modalità di votazione

La duplice connotazione del Consiglio per gli affari legislativi quale seconda Camera e quale organismo rappresentativo degli

Dalla ponderazione alla doppia maggioranza

Stati membri, dovrebbe in ogni caso venire rispettata per quanto concerne le modalità di votazione. La scelta più semplice e coerente sarebbe di prevedere che le deliberazioni di tale organismo vengano adottate a maggioranza qualificata, computata col meccanismo della **c.d. doppia maggioranza**, degli Stati membri e della popolazione dell'Unione in luogo del sistema di ponderazione deciso a Nizza, considerato dai più complesso e poco leggibile.

Infine, trattandosi di una vera e propria seconda Camera, sarebbe assai opportuno prevedere che anche le **sedute** del Consiglio per gli affari legislativi siano **sempre pubbliche**.

La pubblicità delle sedute del Consiglio affari legislativi

Gli effetti dell'introduzione del Consiglio affari legislativi sulla produzione legislativa dell'Unione europea

L'introduzione del Consiglio affari legislativi, oltre a far compiere un passo decisivo verso la separazione dei poteri e a dare un unico interlocutore al Parlamento europeo nello svolgimento della funzione legislativa, fornirebbe un **contributo importante alla qualità della regolazione** del Consiglio medesimo, tutta emanata dal medesimo Consesso e non più da formazioni diverse.

Il Consiglio affari legislativi contribuisce alla qualità della regolazione

Inoltre, si correggerebbe così la “*political asymmetry*” per cui ogni autonoma formazione consiliare raccoglie tutti i Ministri degli Stati membri di un determinato settore, conferendo loro il potere di legiferare senza garantire il confronto con Ministri controinteressati e la collegialità tipica dei Governi nazionali. La prevista composizione del Consiglio affari legislativi, tenuto conto del raccordo diretto del Ministro delegato a farne parte in rappresentanza di ciascuno Stato membro con il rispettivo Primo Ministro (e rappresentante dello Stato al Consiglio europeo), dovrebbe garantire anche la risoluzione di eventuali contrasti tra ministri di settore componenti ciascuna delegazione nazionale.

3 - Il Consiglio europeo

Ragioni della riforma

La funzione del Consiglio europeo, quale istituzione che “riunisce i Capi di Stato e di governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione”, è quella di dare “all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo” e di definirne “gli orientamenti politici generali” (art. 4 TUE). Tali attribuzioni sono chiaramente delineate, e presuppongono che il Consiglio europeo, per assolverle nel modo più efficace, si concentri solo su di esse. L'esperienza ha fatto invece registrare una forte tendenza all'accumulazione nei lavori del Consiglio europeo di problemi anche minuti e spesso estranei alle sue attribuzioni, col rischio di trasformare un **organo di impulso politico** come il Consiglio europeo in un'istanza di appello per la soluzione di questioni non risolte in sede amministrativa. Le ragioni di una tale dispersione possono individuarsi sia in disfunzioni amministrative concernenti le fasi di preparazione dei lavori del Consiglio e di successiva

Valorizzare il ruolo di impulso del Consiglio europeo

esecuzione dei suoi deliberati, sia nel ricordato misconoscimento del principio di corrispondenza tra i poteri e le funzioni di ciascuna istituzione, sia infine nei molteplici inconvenienti causati dal sistema di rotazione semestrale della presidenza, resi più acuti dal passaggio da un'Unione a quindici ad un'Unione a venticinque Stati membri.

I rimedi alle disfunzioni amministrative a trattati invariati, in parte già elaborati, non toccano comunque le altre cause di cattivo funzionamento del Consiglio, che richiedono necessariamente una modifica dei trattati. Ma quali ne sarebbero le conseguenze sul ruolo e dunque anche sulla strutturazione del Consiglio europeo?

Il problema della presidenza: le ipotesi sul tappeto

Una volta resa conforme al principio di separazione dei poteri la ripartizione delle funzioni tra le istituzioni del “triangolo”, al Consiglio europeo resterebbe quella di dettare gli indirizzi generali dell'Unione, per cui si potrebbe sostenere che i problemi posti dalla rotazione semestrale della Presidenza sarebbero sdrammatizzati al punto da non giustificarne il ripensamento.

Per contro, si potrebbe invece dubitare che la più netta ripartizione delle funzioni tra le istituzioni del “triangolo” risolva i problemi specificamente posti dalla presidenza semestrale, compresa la forte esposizione internazionale del Presidente di un organo chiamato a definire “gli orientamenti politici generali” dell'Unione.

Sono dunque legittime diverse opinioni e diverse soluzioni in proposito. Si illustrano, qui di seguito, le più diffuse, esponendo gli argomenti a favore e quelli contrari a ciascuna soluzione. A tale analisi segue una proposta di ricostruzione elaborata da Astrid.

Quali ipotesi per la presidenza del Consiglio europeo?

a) Mantenimento della rotazione semestrale

Pro

- garanzia assoluta della parità fra gli Stati membri nell'accesso alla presidenza;

- valorizzazione del buon funzionamento del meccanismo attuale in cui, secondo certe interpretazioni, le presidenze di turno avrebbero dimostrato di saper riversare nel semestre una grande energia innovativa, specie negli ultimi tempi (in cui però gli Stati membri sono solo 15).

Contro

- il Presidente di turno sarebbe un puro presidente di organo collegiale, senza alcuna capacità di proiezione esterna;

- in un'Unione a venticinque Stati membri, “ricominciare daccapo” coi lavori del Consiglio europeo ogni sei mesi diventa ancora più complicato che in un'Unione a quindici;

- se il mantenimento della rotazione semestrale fosse accompagnato da una più forte legittimazione della Commissione raggiunta attraverso l'investitura parlamentare del suo Presidente, costui sarebbe di fatto il Presidente dell'Unione, e non si garantirebbe l'equilibrio istituzionale.

b) Presidente “interno” scelto dal Consiglio europeo tra uno dei suoi componenti per cinque anni (o per due anni e mezzo rinnovabili una volta)

Pro

- questa soluzione potrebbe costituire una equilibrata mediazione tra sistema rotativo e presidenza “esterna” e a tempo pieno, consentendo di superare la discontinuità delle presidenze semestrali consentendo, però, ai capi degli Stati membri (soprattutto ai più piccoli) di sentire sempre il Presidente del Consiglio come “uno di loro”;

- analogo ragionamento varrebbe per le strutture burocratiche di sostegno alla Presidenza, eliminando i pericoli di contrasto tra le strutture evidenziati sub b), poiché con questa soluzione si manterrebbe il vigente sistema secondo cui lo staff della Presidenza è composto da funzionari degli Stati membri;

Contro

- appare difficile ipotizzare che i capi dei governi degli Stati membri (soprattutto di quelli più grandi) possano affrontare con serietà e per un periodo di tempo così lungo entrambi i compiti di presidente del governo nazionale e di quello europeo.

c) *Team* presidenziale di durata annuale composto dai Capi di Stato e di governo di quattro Stati membri

Pro

- la ripartizione della presidenza fra quattro Stati membri (i quali occuperebbero la presidenza e due vicepresidenze del Consiglio europeo, oltre alla presidenza di un Consiglio dei ministri in un settore politicamente cruciale) costituirebbe un equilibrio quasi perfetto fra gli Stati membri grandi e piccoli. In particolare con un’Unione a venticinque membri, uno Stato “grande” e tre “piccoli” si alternerebbero alla presidenza ogni sei anni.

Contro

- questo modello potrebbe riprodurre i rischi paventati sub a) in riferimento alla rotazione semestrale o presentarne di ulteriori, a partire dai contrasti che si potrebbero creare fra gli Stati membri componenti del *team* nella conduzione politica del Consiglio europeo e dei Consigli dei ministri.

d) Unificazione della figura del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione

Pro

- semplicità del sistema. Presidenza unica dell’Unione affidata al Presidente della Commissione non solo sostanzialmente, come in a), ma anche sul piano formale;

- coincidenza fra legittimazione democratica e legittimazione interstatale.

Contro

- l’unificazione delle due cariche va per il momento al di là

dell'equilibrio politico-istituzionale che oggi appare conseguibile nell'Unione europea.

e) Presidente a tempo pieno scelto dal Consiglio europeo per cinque anni (o per due anni e mezzo rinnovabili una volta)

Pro

- la scelta di un Presidente scelto per un periodo di fatto corrispondente alla legislatura, e che non ricopra altre cariche istituzionali (eventualmente designato dal Consiglio europeo in una rosa di persone che abbiano ricoperto le cariche di Capo di Stato e di governo in uno Stato membro, di Presidente della Commissione o del Parlamento europeo), corrisponde per ambedue le caratteristiche all'ipotesi di una presidenza che elevi il "ruolo politico" dell'Europa, all'interno e all'esterno dell'Unione;

Contro

- vi è ancora una diffusa diffidenza nei confronti di un presidente del Consiglio a tempo pieno e per un periodo continuativo, dovuta soprattutto alla vaghezza di una definizione precisa del suo ruolo e dei suoi limiti;

- la distinzione tra funzione di impulso politico del Presidente del Consiglio e funzione di garanzia e di iniziativa del Presidente della Commissione potrebbe confondersi con una sottoposizione gerarchica del secondo rispetto al primo;

- un Presidente a tempo pieno potrebbe creare scompensi di altro genere, compresa l'esigenza di preconstituire un apparato amministrativo *ad hoc*, che si porrebbe in concorrenza con l'apparato della Commissione.

Il problema della presidenza: una possibile proposta intermedia

Nella consapevolezza che ciascuna delle ipotesi sopra elencate presenta aspetti di tutto interesse e rispetto, sembra a noi evidente che esse siano sottese da almeno **tre aspirazioni o obiettivi fondamentali**:

a) fornire continuità all'attività del Consiglio europeo e elevare il livello "politico" dell'azione dell'Unione;

b) conservare un ruolo forte in capo ai singoli Stati membri nell'ambito delle istituzioni europee e un effettivo collegamento con il loro territorio;

c) garantire che un rafforzamento del Consiglio europeo non alteri il ruolo e le funzioni della Commissione.

Tali aspirazioni sono solo apparentemente in contrasto tra loro, e **si può provare a formulare un'ipotesi che le salvaguardi tutte**, enfatizzando i profili positivi di ciascuna soluzione e riducendone gli inconvenienti.

Il tentativo va condotto avendo, altresì, cura di non pregiudicare mai il funzionamento generale del quadro istituzionale creando meccanismi troppo macchinosi (come potrebbero rivelarsi i *team* di Paesi senza una guida unitaria del Consiglio europeo), che

La proposta di Astrid sulla presidenza del Consiglio europeo

I tre obiettivi da conseguire

rischiano di incepparsi in un sistema a 25 Stati Membri.

Nel formulare la proposta che segue, si è anche ipotizzata una sua possibile evoluzione nel tempo.

a) dare continuità all'azione del Consiglio europeo con un Presidente a tempo pieno e con un mandato lungo

Quanto alla esigenza di dare continuità all'operato del Consiglio europeo, quasi tutte le ipotesi sopra evidenziate mostrano qualche debolezza.

Con l'allargamento, infatti, le disfunzioni del sistema a rotazione (già da più parti evidenziate) appaiono ineluttabilmente destinate ad aumentare, e i benefici a diminuire.

Inoltre, come è stato da più parti evidenziato, un Presidente *part time*, "interno" al Consiglio stesso (che cioè conservi anche la carica di Primo Ministro del proprio Paese), anche con un mandato più lungo degli attuali sei mesi, avrebbe appena il tempo di compiere una visita in ciascuno dei 25 Stati membri, dovendosi contemporaneamente dedicare ai suoi impegni nazionali.

D'altronde, la sola creazione di un "Ministro degli esteri dell'Unione", da tutti condivisa potrebbe non risultare sempre sufficiente a garantire il necessario "peso politico" esterno dell'Unione nelle questioni più delicate e cruciali, in cui i rapporti internazionali sono decisi da vertici tra Capi di Stato.

Sembra quindi difficile poter rinunciare ai benefici della soluzione di un Presidente "a tempo pieno" e con un mandato lungo (ad esempio, due anni e mezzo, rinnovabili una volta), della quale, tuttavia, andrebbero bilanciati i possibili effetti di squilibrio.

a) Un Presidente a tempo pieno e con mandato lungo...

...per dare continuità nell'azione del Consiglio europeo...

b) conservare un ruolo forte degli Stati attraverso un bureau di presidenza, a rotazione semestrale, di membri del Consiglio europeo ed altre misure complementari

D'altra parte, conservare un ruolo forte in capo ai singoli Stati membri nell'ambito delle istituzioni europee e un effettivo collegamento con il loro territorio è a sua volta un'esigenza alla quale il Presidente da solo non è in grado di corrispondere.

Un presidente del Consiglio europeo "esterno" e di lunga durata non deve necessariamente divenire il Presidente dell'Europa. Va, infatti, chiarito espressamente che siffatto presidente sarebbe il ***chairman del Consiglio europeo***, alla cui azione, appunto, fornirebbe coerenza nel tempo.

A tal fine, si potrebbe costituire, all'interno del Consiglio europeo, un "bureau di presidenza", una sorta di **comitato direttivo** formato, **a rotazione semestrale**, da alcuni Primi Ministri (4 o 6) scelti seguendo un implicito criterio di rappresentatività di gruppi di Paesi "omogenei" per collocazione territoriale, dimensione ed interessi (ad esempio, Paesi con popolazione numerosa e Paesi più piccoli, Paesi di nuova accessione e Paesi degli attuali 15).

Affiancare il futuro Presidente del Consiglio europeo con *bureau* di presidenza non appare una ipotesi di pura mediazione tra

b) Un bureau di presidenza...

...per conservare un ruolo forte per gli Stati

le diverse esigenze di continuità di indirizzo e di rispetto delle peculiarità dei singoli. Essa appare, invece, rispondere ad esigenze di funzionalità dello stesso Consiglio: in una formazione allargata a 25 Stati la individuazione, a turno, di alcuni Primi Ministri che si facciano portatori, nel Consiglio e con il suo Presidente, dei diversi interessi in campo appare idonea a facilitare la formazione di un consenso politico attorno a posizioni unitarie.

Inoltre, il rafforzamento della continuità di azione del Consiglio europeo con un presidente a tempo pieno, affiancato da un *bureau* di presidenza, non esclude affatto ulteriori ipotesi complementari, tali da assicurare in ogni caso una forte connessione, anche territoriale, delle istituzioni dell'Unione con i singoli Stati membri. (v. *infra*, in relazione al Consiglio dei ministri).

Infine, potrebbe essere riconsiderata l'ipotesi di tenere, nella capitale di uno Stato membro, uno dei due Consigli europei del semestre ovvero una riunione informale dei Capi di Stato e di governo.

c) definire chiaramente le competenze del Presidente del Consiglio europeo anche al fine di garantire il ruolo e le funzioni della Commissione europea

Passando all'esame del rapporto del possibile futuro Presidente del Consiglio europeo con la Commissione europea e con il suo Presidente, i paventati contrasti derivanti da questa "diarchia" sarebbero estremamente ridotti se le responsabilità di ciascuno fossero preventivamente ripartite in maniera chiara, precisando che il presidente del Consiglio europeo ha la responsabilità della sola "filiera consiliare", inclusa la politica estera e che la sua azione non può, invece, incidere sulle attività e competenze tipiche della Commissione, né quella (esclusiva) di iniziativa, né quella di esecuzione della legislazione comunitaria, né quella di garanzia del rispetto dei Trattati.

Inoltre, la distinta legittimazione del Presidente della Commissione farebbe sì che il rapporto fra i due Presidenti si presenterebbe più equilibrato dei casi di diarchia Presidente-Primo ministro di alcuni modelli europei. Essa, d'altra parte, non escluderebbe affatto una cooperazione costruttiva perché, la durata nel tempo del loro incarico e il loro impegno a tempo pieno, conferirebbe ad entrambi una forte connotazione "europea".

Una possibile evoluzione nel tempo della proposta

La soluzione prospettata non esclude, in prospettiva, l'ipotesi della **unificazione delle cariche del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo**, sempre assistito, nell'ambito di quest'ultimo, dal *bureau* di presidenza sopra ipotizzato.

Come si è detto, essa non corrisponde all'attuale stadio dell'equilibrio istituzionale. Ma ciò non significa che tale equilibrio non possa evolvere. Come insegnano altre esperienze (come quella dell'Euro), la dimensione temporale può dirimere contrasti e

c) Un Presidente del Consiglio europeo con competenze definite e limitate alle responsabilità del Consiglio...

...così da non poter incidere sulle attività e competenze tipiche della Commissione

L'evoluzione futura: verso una Presidenza unica

consentire il formarsi di nuovi equilibri.

Anche grazie alla dinamica innescata dal nuovo disegno costituzionale, si potrebbe quindi fin d'ora ipotizzare che, **dopo due legislature del Parlamento europeo**, si preveda l'unificazione in una sola persona della presidenza dei due collegi.

4 - La Commissione europea

Profili strutturali

Della Commissione occorrerebbe anzitutto confermare la caratteristica di **istituzione indipendente**, cercando di comporre i possibili dilemmi con esigenze concorrenti: l'efficienza del collegio e la necessità di raccordo con le altre istituzioni.

Quanto al **numero dei commissari**, ribaditi i requisiti soggettivi di indipendenza destinati a connotare i membri di tale organo, sia in riferimento ai criteri di selezione che alle modalità di esercizio della carica, ci si può porre il problema del numero dei Commissari. Secondo il Trattato di Nizza, la prima Commissione che seguirà all'adesione del ventisettesimo Stato membro dovrà comprendere un numero di Commissari inferiore a quello degli Stati membri, scelto secondo un criterio di rotazione fra gli stessi Stati. Poiché la nuova Costituzione entrerà in vigore prima di tale evento, ci si può chiedere se non valga la pena di anticipare al momento dell'entrata in vigore della Costituzione la regola a regime posta dal Trattato di Nizza, ovvero, all'opposto, se non si ritenga di dover mantenere anche per il futuro la regola della pari rappresentatività degli Stati membri.

Rafforzare il ruolo e l'indipendenza della Commissione

Le ipotesi sono, pertanto, le seguenti:

a) numero di Commissari pari a quello degli Stati membri

Pro

- è una soluzione più semplice e quindi più trasparente;
- il bisogno di efficienza potrebbe trovare soluzione sul piano dell'organizzazione interna del collegio (v. *infra*).

Contro

- il collegio sarebbe comunque troppo pletorico;
- la necessità di ricorrere a soluzioni organizzative interne al collegio smentiscono l'argomento della semplicità.

La composizione della Commissione: le ipotesi sul tappeto

b) numero di Commissari inferiore a quello degli Stati membri

Pro

- maggiore efficienza di governo;
- il criterio di pari rappresentatività degli Stati membri va soddisfatto nell'ambito delle istituzioni intergovernative ma non in quelle sovranazionali, e meno ancora nella Commissione, nella

misura in cui deve assolvere a compiti di governo.

Contro

- l'esigenza che la Commissione non solo sia, ma anche appaia costantemente indipendente a tutti gli Stati membri potrebbe essere garantita solo dal criterio di pari rappresentatività.

La soluzione di una **Commissione con un numero ridotto di componenti appare preferibile** a regime, anche ***Una Commissione non pletorica*** precedentemente a quanto previsto dal Trattato di Nizza: in realtà, anche una Commissione a 25 membri appare pletorica rispetto al numero di missioni essenziali su cui deve concentrarsi e alle esigenze di buon funzionamento del Collegio.

Le ragioni che sottendono alla decisione di conservare un commissario per ogni Paese potrebbero, comunque, trovare un'adeguata soddisfazione con un **meccanismo di rotazione paritaria** secondo criteri di rappresentatività di gruppi di Paesi "omogenei" nella composizione e negli interessi.

Profili funzionali

Al fine di estendere il principio di indipendenza al funzionamento dell'organo, occorrerebbe sancire il principio che **la Commissione è titolare della generale responsabilità per l'attuazione del diritto dell'Unione**. Sarebbe così anche funzionalmente esplicitata la qualificazione della Commissione come organo chiamato ad **interpretare l'interesse comune dell'Unione**.

La Commissione: responsabile dell'attuazione del diritto dell'Unione ...

...e interprete dell'interesse comune dell'Unione

Da ciò discenderebbero alcune indicazioni circa gli **specifici poteri** della Commissione, a conferma o ad ulteriore precisazione di quelli di cui essa dispone secondo i trattati in vigore: **l'iniziativa in via esclusiva degli atti legislativi**, la presentazione al Parlamento europeo del bilancio e la correlativa potestà di eseguire la legge di **bilancio**, l'adozione degli **atti esecutivi** e la cura dell'attuazione amministrativa delle leggi in quanto spettante all'Unione, la promozione – anche attraverso riunioni delle autorità competenti nei singoli Stati membri – del **coordinamento** dell'attuazione delle leggi in quanto spettanti agli Stati membri, sia in sede centrale sia, ove lo richiedano i rispettivi ordinamenti, ad opera delle autorità locali.

I poteri della Commissione

Un'innovazione specifica potrebbe investire i poteri della Commissione nel procedimento di sorveglianza multilaterale sul rispetto degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri stabiliti dall'Unione. L'art. 99, par. 4, TCE prevede che, una volta accertato che tali politiche non sono coerenti con gli indirizzi fissati o rischiano di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio possa rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione. Ai fini di una più stretta sorveglianza sulla formazione di disavanzi eccessivi, sarebbe preferibile prevedere (non nella "parte costituzionale" del

trattato, ma nella seconda parte) che, in luogo della semplice raccomandazione, la Commissione debba formulare una proposta, superabile dal Consiglio solo all'unanimità.

Modalità di scelta del Presidente

Quanto alle modalità di scelta del Presidente della Commissione, dovrebbe rimanere ferma in tutti i casi la **compartecipazione** al procedimento di scelta di entrambe le istituzioni espressive della duplice legittimazione dell'Unione, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo. Se l'indipendenza ha contrassegnato l'atto di nascita della Commissione, ne ha costituito storicamente il punto di forza, e appare tuttora vitale per la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale, il rapporto della Commissione col Parlamento è divenuto sempre più necessario man mano che questo usciva dal cono d'ombra in cui era relegato, per assumere le caratteristiche dell'istituzione espressiva della diretta legittimazione democratica dell'Unione.

Ciò detto, il contemperamento fra indipendenza della Commissione ed esigenza di un suo più stretto collegamento con il Parlamento può dar luogo a differenti soluzioni, tuttora in discussione:

- **conferma della sequenza attuale** – Il Consiglio europeo designa il Presidente che viene poi “eletto” dal Parlamento europeo. La differenza col sistema attuale, secondo cui la “nomina” del Presidente viene “approvata” dal Parlamento europeo (art. 214 TCE), non sarebbe meramente terminologica, ma la sequenza attualmente prevista sarebbe rispettata.

- **elezione da parte del Parlamento europeo e successiva approvazione da parte del Consiglio europeo** – Sarebbe un'innovazione più cospicua, che accentuerebbe il raccordo con il Parlamento europeo fino a fare della Commissione un governo politicamente responsabile dei suoi atti davanti a un parlamento. Come scongiurare il rischio di vanificare l'indipendenza della Commissione, che oltretutto giustifica specifici congegni del sistema come il monopolio dell'iniziativa legislativa? Un discrimine importante è costituito dalla maggioranza parlamentare richiesta per l'elezione del titolare dell'organo: si potrebbe prevedere che questi venga eletto dal Parlamento europeo con una maggioranza dei membri più elevata di quella prevista per i Governi nei sistemi parlamentari.

***Commissione-Parlamento:
un rapporto sempre più
necessario***

Le altre fasi del procedimento di formazione della Commissione

Si profila invece un consenso generalizzato sulla disciplina delle altre fasi: la **designazione dei Commissari**, attribuita al Consiglio europeo di comune accordo fra i suoi membri su proposta del Presidente della Commissione (tranne il Ministro degli esteri, designato all'unanimità dal Consiglio europeo e Vicepresidente di diritto della Commissione, il quale cumulerebbe una peculiare investitura istituzionale con l'innesto funzionale

***La sottoposizione della
Commissione al voto di
fiducia del Parlamento
europeo***

della responsabilità per il settore PESCE nell'ambito della responsabilità generale esecutiva affidata appunto alla Commissione); e il **voto di fiducia del Parlamento europeo** sulla Commissione così costituita.

Modalità di funzionamento interno

Converrà ribadire l'attribuzione al Presidente dei poteri generali di organizzazione, comprensivi della ripartizione delle competenze fra i Commissari, nonché le modalità di cessazione individuale dalla carica di Commissario per dimissioni volontarie ovvero su richiesta del Presidente previa approvazione del collegio.

Se poi si convenisse che la regola che la Commissione comprende un cittadino di ciascuno Stato membro non debba venire superata a seguito di nuove adesioni, occorrerebbe a maggior ragione porsi il problema dell'efficienza di un collegio di dimensioni man mano crescenti. In questo caso:

- una prima ipotesi potrebbe consistere nell'attribuzione della direzione di un settore di attività della Commissione a metà dei suoi membri, laddove la restante metà svolgerebbe funzioni vicarie o di direzione di singoli sottosettori su delega del Commissario titolare della direzione del settore;

- in alternativa, la differenziazione fra due livelli della Commissione potrebbe ridursi all'attribuzione del diritto di voto nel collegio ai soli componenti del livello superiore.

5 - Il Consiglio dei ministri

Il numero dei Consigli dei ministri di settore

L'attribuzione in capo alla Commissione della generale potestà esecutiva deve subire le sole eccezioni stabilite dalla Costituzione, nella parte in cui attribuisce alcune funzioni esecutive al Consiglio. Solo per tali casi si giustifica il mantenimento di alcuni Consigli dei ministri di settore.

Del resto, anche prescindendo dal riassetto delle funzioni esecutive, l'odierna strutturazione del Consiglio è fonte di forti disfunzioni a causa dell'eccessivo numero di formazioni in cui esso di volta in volta si riunisce. Il problema è da tempo noto, tanto che il Consiglio europeo di Siviglia ha stabilito di ridurre il numero a nove.

Imboccata la via del generale riassetto delle funzioni esecutive, si rende necessario individuare direttamente nella Costituzione europea anche le **residue formazioni del Consiglio con compiti esecutivi**. Sul punto, vanno in primo luogo giustificati i Consigli non settoriali, ma a competenza generale o almeno fortemente trasversale e, secondariamente, i Consigli corrispondenti a funzioni di recente ingresso nel sistema dell'Unione e quindi non ancora comunitarizzate: funzioni, dunque, che richiedono un costante raccordo fra i Governi degli Stati membri in sede europea, nonché fra l'Unione e le

Semplificare le formazioni del Consiglio dei ministri

Il mantenimento dei Consigli di settore solo per l'esercizio di funzioni trasversali

...e per le funzioni non ancora "comunitarizzate"

amministrazioni degli Stati membri.

Nella **prima categoria** rientrano il **Consiglio per gli affari generali** – in ragione del ruolo che svolge nell'assicurare il coordinamento delle attività del Consiglio, nonché la coerenza dei fascicoli e dei materiali tra loro e con gli obiettivi generali dell'Unione – e il **Consiglio degli affari esteri**, ben distinto dal primo per la pluralità di implicazioni della gestione di tale settore, visti il rafforzamento della politica estera dell'Unione e l'introduzione della figura del Ministro degli esteri. La **seconda categoria** potrebbe verosimilmente annoverare, salva ogni diversa valutazione, i **due Consigli** che riuniscano rispettivamente i ministri della giustizia, degli affari interni e della protezione civile e i ministri finanziari.

Nel nuovo assetto istituzionale, le funzioni svolte dagli altri Consigli dei ministri non richiedono invece l'esistenza di un apposito organo. Esse ricadono nella generale responsabilità della Commissione, la quale potrà e dovrà indire **riunioni con i ministri degli Stati membri**, ogni volta che ne ravvisi l'opportunità in riferimento a singoli settori. L'attribuzione renderebbe il sistema sufficientemente flessibile da assicurare gli opportuni raccordi fra livelli di governo anche in sede nazionale, e nello stesso tempo chiarirebbe che è la Commissione, non un organo intergovernativo, a doverli promuovere.

Il problema della "comitologia"

Sulla base di queste indicazioni, si potrebbe inoltre affrontare il problema, strettamente connesso, dell'eccessivo numero di Comitati (circa quattrocento), che nel sistema attuale si sono moltiplicati anche quali proiezioni esecutive dei Consigli dei ministri di settore. In assenza di apposite statuizioni, alla riduzione del numero dei Consigli dei ministri potrebbe non corrispondere quella dei Comitati, che potrebbero sopravvivere sotto l'ombrello di un Consiglio a competenza trasversale come il Consiglio affari generali.

Per scongiurare simile rischio, occorrerebbe prevedere la soppressione dei Comitati (ad eccezione del Coreper, struttura questa strettamente necessaria) e **affidare** contestualmente **alla Commissione** (in quanto chiamata ad assicurare i raccordi fra livelli di governo) **il compito di accorpare le funzioni dei Comitati che ancora abbiano una giustificazione** a seguito della effettuata riduzione dei Consigli dei ministri di settore. Una innovazione del genere dovrebbe essere opportunamente ospitata nella seconda parte della Costituzione.

La presidenza dei Consigli dei ministri di settore

Sono state avanzate molteplici soluzioni, alcune delle quali collegate alle proposte relative alla presidenza del Consiglio europeo. Fra le altre, l'attribuzione a **rotazione semestrale** ad un solo Stato membro delle presidenze dei Consigli dei ministri (tranne il Consiglio affari

Solo 4 Consigli di settore:

- Consiglio affari generali

- Consiglio affari esteri

- Consiglio giustizia, affari interni e protezione civile

- Consiglio ECOFIN

Le funzioni degli altri Consigli rientrano nella generale responsabilità della Commissione...

...che può indire riunioni con i Ministri degli Stati membri

La soppressione e accorpamento dei Comitati come conseguenza della riduzione dei Consigli di settore

La Presidenza dei Consigli di settore

esteri), oppure l'attribuzione a ciascuno Stato membro, nell'arco di due semestri, della presidenza o della vicepresidenza di un Consiglio.

Nel caso in cui si istituisse un *bureau* di presidenza del Consiglio europeo, si potrebbero creare **bureau** analoghi, composti a rotazione dai medesimi Stati, anche nei consigli di settore, a sostegno del presidente rotativo di turno. Un'altra opzione potrebbe consistere nell'attribuzione della presidenza (individuale) dei Consigli dei ministri di settore a ciascuno degli Stati rappresentati nel *bureau* del Consiglio europeo, in modo da assicurare un raccordo nell'ambito della filiera consiliare.

C'è infine la proposta, avanzata mesi fa all'esplicito scopo di frenare, a beneficio della Commissione, le possibili esorbitanze di un Presidente del Consiglio europeo a pieno tempo e con mandato lungo, consistente nell'attribuire la presidenza dei Consigli di settore ai **componenti della Commissione**. In tale prospettiva, che collegherebbe le componenti dell'esecutivo dell'Unione sul piano organico oltre che funzionale, il Presidente della Commissione potrebbe assumere la presidenza del Consiglio affari generali, il Ministro degli esteri quella del Consiglio affari esteri, e i membri della Commissione competenti per materia sarebbero posti a capo degli altri Consigli espressamente menzionati dal testo costituzionale. Sembra peraltro realisticamente improbabile che i governi approvino un impianto del genere.

6 – La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado

Da istanza di garanzia del diritto obiettivo, finalizzata al mantenimento dell'equilibrio istituzionale e all'interpretazione del diritto comunitario, la giurisdizione della Comunità è divenuta fattore cruciale non solo per l'evoluzione istituzionale dell'Unione e per il processo di integrazione europea, ma anche per la tutela dei diritti dei singoli, la cui disciplina si ricollega ai principi sul diritto alla difesa e sull'equo processo sanciti dalla Carta europea dei diritti fondamentali.

La Corte non ha solo assicurato appieno il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, contribuendo, anzi, alla sua piena affermazione negli ordinamenti giuridici nazionali, ma ha anche elaborato taluni principi fondanti dell'ordinamento giuridico comunitario, ed ha intrattenuto con le giurisdizioni nazionali un dialogo costante, all'insegna della sussidiarietà giudiziaria e della leale cooperazione, dando vita a complesse strutture di tipo reticolare, che coinvolgono non solo le magistrature supreme, ma tutti i giudici degli Stati membri, e che costituiscono una peculiarità dell'esperienza e del modello di “federalismo giurisdizionale” europeo.

A sua volta, il Tribunale di primo grado, introdotto all'origine come uno strumento deflattivo del carico giudiziario della Corte, ha saputo dar vita ad una giurisprudenza che ha garantito i diritti degli interessati in aree di grande rilievo – quali la concorrenza e gli aiuti di Stato – diventando sempre di più un “laboratorio” per verificare nuove soluzioni organizzative e

Il potere giudiziario e il suo ruolo

procedurali (sezioni, composizione dei collegi, selezione delle occasioni in cui sono coinvolti gli avvocati generali).

L'effettività della tutela assicurata dai giudici dell'Unione europea ha, man mano, comportato un sempre più diffuso ricorso alle istanze comunitarie, e questo in special modo per quel riguarda quell'istituto-cardine del dialogo fra Corti nazionali e giudici comunitari, rappresentato dal rinvio pregiudiziale. Ciò ha contribuito, però, a un progressivo ingolfamento dei ruoli tra i diversi livelli di giurisdizioni e ad un bilanciamento sempre più precario tra effettività della tutela e rispetto dei requisiti procedurali ed organizzativi.

La situazione attuale trova anche un'origine nel quadro normativo che ha governato l'attività giurisdizionale della Comunità. Sino al Trattato di Nizza, infatti, la disciplina del potere giudiziario era piuttosto disorganica, contenuta in atti di natura diversa (trattati, protocolli ad essi allegati, regolamenti di procedura) e talora di incerto carattere giuridico (note della Corte, istruzioni per gli avvocati, comunicazioni della Commissione).

L'assetto definito presentava, d'altra parte, forti caratteri peculiari, nel porre in capo alla Corte di giustizia compiti che negli ordinamenti nazionali sono generalmente ripartiti tra i tribunali costituzionali, le supreme magistrature ordinarie e, ove presenti, quelle amministrative. Alla stessa stregua, era configurato un Tribunale di primo grado difficilmente accessibile da singoli, persone fisiche e giuridiche, a causa delle limitative previsioni dettate in materia di legittimazione ad agire.

Il sistema andava, dunque, rivisto in alcuni dei suoi punti essenziali.

Le revisioni operate dal Trattato di Nizza hanno posto rimedio a gran parte di queste lacune e incongruenze. Le funzioni della Corte sono state razionalizzate, nel rispetto della sua configurazione di organo giudiziario con finalità composite; il Tribunale di primo grado ha visto ampliate le proprie competenze, che includono, oramai, a certe condizioni, il giudizio sull'interpretazione degli atti dell'Unione attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale.

Le modifiche hanno interessato pure i profili organizzativi, anche nell'ottica dell'allargamento in corso: ambedue gli organi risultano oramai composti in modo da garantire la presenza di almeno un giudice per Stato membro; sono state istituite nuove camere giurisdizionali per particolari materie, al fine di sperimentare un sistema che si avvia a diventare articolato ormai su più gradi di giudizio; si è proceduto a riordinare le fonti dell'organizzazione dei due organi (statuto), e della relativa procedura (regolamento di procedura).

E, tuttavia, pur dopo le importanti innovazioni introdotte con il Trattato di Nizza, rimangono aree importanti della disciplina della giurisdizione nelle quali appare opportuno

I problemi aperti prima di Nizza

Le positive innovazioni nelle funzioni e nell'organizzazione della Corte apportate dal Trattato di Nizza...

intervenire in occasione della adozione della Costituzione.

A tal fine, le innovazioni più consistenti dovrebbero investire **il sistema di accesso alla giurisdizione comunitaria**. Il Trattato di Nizza ha, infatti, soltanto parzialmente operato l'auspicata estensione delle modalità di accesso alle corti europee, e questo sia nei confronti dei singoli, che pure giuridicamente sono riconosciuti come soggetti (anzi, come cittadini europei) e sono costantemente coinvolti dall'azione diretta ed indiretta dell'Unione; sia con riguardo alle azioni a disposizione delle autorità locali e regionali, per tutelare la sfera delle proprie competenze rispetto ad altrui ingerenze.

Si tratterebbe, quindi, di **ampliare la legittimazione a ricorrere di qualsiasi persona fisica o giuridica** contro decisioni prese nei suoi confronti e contro atti dell'Unione che la riguardino in modo certo ed attuale, ledendone i diritti o imponendo obblighi.

Alla stessa stregua, in vista delle **implicazioni del principio di sussidiarietà**, e dell'eventualità di prevedere un controllo di tipo giurisdizionale (e non solo politico) sulla sua applicazione, dovranno dettarsi disposizioni che impegnino gli Stati membri a riconoscere alle **autorità regionali e locali**, come individuate nelle rispettive norme costituzionali nazionali, la legittimazione a ricorrere davanti alla Corte di giustizia, avverso gli atti dell'Unione adottati in violazione delle norme sul riparto delle competenze e del principio di sussidiarietà.

A parte il Comitato delle Regioni (v. *infra*), un generalizzato riconoscimento di tale potere rischierebbe, però, di provocare una proliferazione di ricorsi tale da vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale. In proposito, si può pensare a un **filtro nazionale** – così come proposto dal Parlamento europeo – **oppure** a un **esame preliminare da parte dello stesso giudice adito**. La prima soluzione appare preferibile, perché, comportando un rinvio alle scelte effettuate da ogni Stato membro, rispetterebbe maggiormente il principio di autonoma determinazione di ciascuno di essi circa la propria organizzazione interna.

...e le ulteriori modifiche da apportare in Costituzione

Un sistema più ampio di accesso alla giurisdizione comunitaria...

...corredato dalla previsione di un filtro nazionale

7 – Il Comitato delle Regioni

Le funzioni del **Comitato delle Regioni**, pur da confermare nella sua attuale strutturazione, richiedono scelte innovative, oltre che conformi al complessivo riassetto istituzionale. In base al Trattato CE, il Comitato è udito dalla Commissione e dal Consiglio solo nei casi previsti dal trattato, e può essere udito ogni volta che tali istituzioni e il Parlamento europeo lo ritengano opportuno; inoltre, la Commissione e il Consiglio possono non tener conto dei pareri del Comitato delle Regioni ove il termine previsto per la loro presentazione sia decorso inutilmente. La modifica del Trattato CE, oltre a tener conto della nuova ripartizione delle funzioni legislativa ed esecutiva, dovrebbe potenziare la partecipazione del Comitato delle Regioni ai procedimenti decisionali concernenti le scelte politiche

fondamentali dell'Unione, sulla premessa che la loro democratizzazione richiede un coinvolgimento dell'organismo rappresentativo delle collettività locali degli Stati membri.

Più precisamente, occorrerebbe prevedere l'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni in sede di formazione delle leggi dell'Unione nei casi e modi fissati dai regolamenti delle due Camere, l'obbligo delle stesse Camere di motivare l'eventuale scelta di discostarsi da tale parere, la facoltà della Commissione di consultare il Comitato delle Regioni in sede di formazione degli atti esecutivi.

Nello stesso tempo, a fini di garanzia, sarebbe necessario assegnare allo stesso Comitato il potere di **ricorrere in via giurisdizionale** contro gli atti dell'Unione ritenuti invasivi delle competenze delle autorità regionali e locali.

Al fine di potenziarne correttamente il ruolo, si potrebbe assegnare altresì al Comitato delle Regioni il compito di predisporre annualmente una Relazione sullo stato delle collettività regionali e locali dell'Unione, da inviarsi alle altre istituzioni e da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

8 - Le altre istituzioni

Le altre istituzioni disciplinate dal Trattato CE (Banca centrale europea, Banca europea per gli investimenti, Corte dei conti, Comitato economico e sociale), pongono essenzialmente problemi di adeguamento al disegno istituzionale sopra esposto, salva, in taluni casi, la necessità di un loro potenziamento. Si tratterebbe di selezionare le disposizioni del Trattato CE dedicate a tali istituzioni da inserire nella "parte costituzionale", rinviando, per le disposizioni attuative e di dettaglio, alla seconda parte del testo costituzionale.

Quanto alla **Banca centrale**, occorrerebbe condensare i principi che scaturiscono dal corpo di regole, talora assai dettagliate, previste dal Trattato CE: l'organizzazione e la composizione degli organi, il Sistema europeo delle banche centrali, il fondamentale principio di indipendenza della Banca centrale europea e delle banche centrali nazionali, l'assetto dei rapporti con le altre istituzioni dell'Unione, le funzioni.

Analogamente dovrebbe procedersi con la **Banca europea per gli investimenti**, indicandone e aggiornandone i compiti ed operando, in particolare, un più stretto contatto tra la missione della Banca e le politiche dell'Unione, con particolare riferimento a quelle regionale, industriale, dello sviluppo tecnologico e della ricerca, delle reti transeuropee.

La disciplina della **Corte dei conti**, oltre ad essere pur essa ridotta all'essenziale (con indicazione dei criteri di composizione e nomina, nonché delle funzioni), richiederebbe un adattamento al nuovo ruolo del Parlamento europeo, di cui la Corte è strutturalmente organo ausiliario. A tale premessa dovrebbe

L'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni in sede di formazione delle leggi dell'Unione

L'attribuzione al Comitato delle Regioni del ricorso in via giurisdizionale a tutela del riparto di competenze

Il consolidamento delle disposizioni riguardanti la Banca centrale europea...

...e la Banca europea per gli investimenti

La Corte dei conti

corrispondere la previsione che il Parlamento europeo dovrebbe dare non più solo il proprio parere sulla nomina dei membri della Corte dei conti (art. 247 TCE), ma anche il **consenso**.

Per quanto riguarda il **Comitato economico e sociale**, è stato prospettato un problema di rappresentatività della composizione dell'organo. Dal momento che il Trattato di Nizza, pur avendo superato la nozione tradizionale di "categoria", ha modificato assai timidamente i criteri di composizione del Comitato definiti dall'art. 257 del Trattato CE, questi non riflettono abbastanza i mutamenti intervenuti nel corso degli ultimi tempi nella produzione e nei servizi (si parla "dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale"). Sarebbe pertanto opportuno un aggiornamento dei criteri di composizione, che legittimerebbe a sua volta su basi nuove una potenziata compartecipazione del Comitato ai procedimenti decisionali dell'Unione, modellata sullo schema proposto per il Comitato delle Regioni.

Il Comitato economico e sociale

PARTE IV

Gli atti dell'Unione

SOMMARIO: 1. Ragioni della riforma. 2. Obiettivi della riforma. 3. La nuova classificazione degli atti dell'Unione. 4. Il procedimento legislativo. 5. Il bilancio.

1 - Ragioni della riforma

La scarsa rispondenza delle disposizioni dei Trattati in tema di atti normativi agli effettivi rapporti fra gli atti stessi, e perfino alla loro effettiva tipologia, rende poco comprensibile il sistema dell'Unione, e così ne acuisce il **deficit democratico**.

Molte ragioni spiegano questo divario, fra cui una risalente indulgenza della giurisprudenza della Corte di giustizia nel giustificare la rarefazione, nella prassi, delle differenze fra gli effetti dei regolamenti e quelli delle direttive, e una certa disinvoltura della Commissione e degli uffici (solo in parte giustificata da esigenze di flessibilità) nel coniare nuove tipologie di atti subordinati alle direttive e ai regolamenti.

D'altra parte, la **confusione** anche **strutturale fra potere legislativo e potere esecutivo** non poteva non ripercuotersi sulla tipizzazione degli atti, senza contare che nel sistema manca un'esplicita demarcazione fra atti normativi di rango secondario ed atti amministrativi.

Ciò spiega l'insuccesso, a diritto dei trattati invariati, non solo dell'iniziativa di alcuni Stati membri, e in prima fila dell'Italia, di introdurre il principio di gerarchia delle fonti, ma perfino del riordino degli atti dell'Unione che era stato promesso in una Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht. La proliferazione degli atti e la conseguente opacità del sistema derivano anche, se non soprattutto, da elementi strutturali che solo un'occasione come l'approvazione di un testo costituzionale consente di modificare.

La rarefazione delle differenze fra le fonti comunitarie

L'assenza di una esplicita demarcazione tra atti normativi di rango secondario e atti amministrativi

2 - Obiettivi della riforma

Proprio per soddisfare l'esigenza di **semplificazione degli atti e delle procedure** che circola da tempo nella cultura corrente delle istituzioni dell'Unione, le indicazioni scaturite dalla Convenzione si basano sulla necessità di procedere a una **revisione della tipologia degli atti**:

- conforme alla contestuale introduzione del principio di separazione fra legislativo ed esecutivo;
- che corrispondentemente assicuri la superiorità gerarchica degli atti adottati dal potere legislativo sugli atti dell'esecutivo;
- che tipizzi anche gli atti esecutivi in modo da determinarne la prevalenza sugli atti amministrativi;

Semplificare gli atti e le procedure dell'Unione

Gli obiettivi della riforma

- che democratizzi e renda trasparenti le procedure di adozione di tutti gli atti dell'Unione;
- che nello stesso tempo non pregiudichi il bisogno di flessibilità del sistema.

3 - La nuova classificazione degli atti dell'Unione

Per quanto riguarda gli **atti di grado primario**, cioè subordinati soltanto alla fonte costituzionale, è convinzione ormai generalizzata che sia necessario e sufficiente sostituire alle vigenti definizioni di “regolamento” e “direttiva” quelle, rispettivamente, di **“legge”** e **“legge quadro”**. Lo si ritiene necessario, per far intendere chiaramente che questi e solo questi sono gli atti adottati dal potere legislativo (composto come si è detto dal Parlamento europeo e dal Consiglio per gli affari legislativi). Ma lo si ritiene anche sufficiente, dal momento che la definizione degli effetti che il vigente trattato ricollega, rispettivamente, al regolamento e alla direttiva corrisponde alla definizione degli effetti che la Costituzione europea, in sede di riordino del riparto di competenze dell'Unione e degli Stati membri, ricollega a sua volta alla legge e alla legge quadro, e può dunque restare invariata.

Per quanto riguarda gli **atti dell'esecutivo**, le innovazioni sarebbero invece maggiori anche sul piano della tipizzazione. Per designare gli atti espressamente destinati ad attuare gli atti legislativi, è stato proposto di **affiancare alle decisioni** (che sarebbero rese obbligatorie anche con riguardo ai destinatari da esse specificamente designati) **la nuova tipologia dei “regolamenti”**, ulteriormente distinti in regolamenti meramente **esecutivi** e in regolamenti **delegati**, quali atti adottati dal potere esecutivo sulla base di una legge di delegazione che fissi obiettivi, ambiti e termini all'esercizio del potere delegato.

Sarebbe questo uno strumento che, senza violare la nuova ripartizione delle funzioni fra i poteri, consentirebbe al legislatore dell'Unione, ove le ritenesse necessario, di occuparsi dei soli principi, in modo da lasciare la regolazione di dettaglio all'esecutivo e assicurare così elasticità al sistema. Rimane, peraltro, da vedere quali siano le forme di **controllo sulle modalità di esercizio del potere delegato** da parte del legislatore. Anzitutto, vi è la facoltà per il potere legislativo di tornare a legiferare in ogni momento sulla materia oggetto di delegazione (*call-back*), la quale è comunque insita in un potere che è delegato solo quanto all'esercizio e a certe condizioni, e non quanto alla relativa titolarità. Si potrebbe poi subordinare l'entrata in vigore del regolamento delegato alla condizione che il potere legislativo non abbia formulato un avviso contrario entro un certo termine dalla sua adozione, oppure, per sopperire sempre ad un'istanza di controllo, sia pure diversamente atteggiata, si potrebbe prevedere che le disposizioni dell'atto delegato cessino di avere vigore allo scadere di un certo termine, a meno che tale termine non sia prorogato (*sunset clause*).

La nuova classificazione delle fonti primarie: “legge” e “legge quadro”

Gli atti dell'esecutivo: decisioni e “regolamenti”

L'introduzione dei “regolamenti delegati”...

...e i suoi benefici

Le possibili forme di controllo del legislatore sull'esercizio del potere delegato

Infine, resterebbero confermate le disposizioni del vigente Trattato CE nella parte in cui annoverano le **raccomandazioni e i pareri** fra gli **atti non obbligatori** e perciò non normativi, salvo a specificare che la loro adozione deve rispettare gli atti precedentemente menzionati.

A guisa di completamento della disciplina degli atti, anche tenendo conto dei principi sulla qualità della legislazione contenuti nel Protocollo sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, si potrebbero poi sancire l'obbligo di motivazione di tutti gli atti dell'Unione, nonché l'obbligo di fare riferimento, nel preambolo al testo di ciascuno di essi, alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti dalla Costituzione.

Si dovrebbe, altresì, prevedere che la redazione degli atti legislativi si ispiri ai **principi di qualità della regolazione**, rinviando alla legge la definizione dei relativi strumenti (consultazione, analisi di impatto della regolazione, alternative alla regolazione).

***Gli atti non normativi:
raccomandazioni e pareri***

***L'obbligo generale di
motivazione di tutti gli atti
dell'Unione***

Qualità della regolazione

4 - Il procedimento legislativo

Una volta fissata la regola generale che ogni proposta di atto legislativo (promossa su iniziativa della Commissione) è esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio per gli affari legislativi in vista dell'approvazione di un identico testo, il procedimento legislativo sarebbe assai più semplice rispetto alle attuali complesse e macchinose tipologie di formazione degli atti legislativi.

Non essendovi più bisogno di garantire il peso delle singole istituzioni, anche attraverso la previsione di diverse modalità di compartecipazione all'atto e di maggioranze differenziate, il procedimento legislativo sarebbe infatti **in gran parte disciplinato dai regolamenti interni delle due Camere**. Gli ambiti materiali da disciplinare **in Costituzione** dovrebbero corrispondentemente ridursi, e riguardare, in particolare, il **numero delle letture** necessario all'approvazione di un testo legislativo e **le modalità di soluzione dei contrasti** eventualmente insorti fra le due Camere circa il contenuto del testo al loro esame.

La soluzione prevista nell'attuale sistema, consistente in un Comitato di conciliazione, può essere mantenuta, a patto di conformarla al nuovo principio di pariordinazione delle due Camere. Si tratterebbe di prevedere che, al fine di proporre un testo comune relativo alle norme controverse, i Presidenti delle due Camere convochino un Comitato di conciliazione composto da delegazioni del Parlamento europeo e del Consiglio affari legislativi che dispongano di un pari numero di voti, anche indipendentemente dal numero dei loro componenti (precisazione necessaria, tenuto conto del diverso numero dei membri delle due Camere). Se entro un certo termine (che si potrebbe fissare in tre settimane) il Comitato perviene all'approvazione di un progetto

***Un procedimento
legislativo semplice***

***La fissazione in
Costituzione del numero di
letture e le modalità di
soluzione dei contrasti
insorti tra le due Camere***

comune, le due Camere dovrebbero poter disporre di un ulteriore termine (ancora, eventualmente, tre settimane) per l'approvazione di tale progetto. Se invece il Comitato non raggiungesse alcun accordo entro quel termine, l'atto dovrebbe considerarsi come non adottato.

Una volta adottati, e successivamente firmati dai Presidenti delle due Camere, gli atti legislativi dovrebbero essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea ed entrare in vigore secondo le previsioni dettate dai vigenti trattati.

Indipendentemente dalla disciplina del procedimento di formazione degli atti legislativi da parte delle due Camere, sarebbe poi estremamente opportuno introdurre direttamente **in Costituzione alcune disposizioni sulla semplificazione degli atti** e sulla partecipazione di organismi consultivi alla loro formazione.

Sul primo versante, al fine di prevenire una proliferazione di tipologie di atti, si potrebbe stabilire in linea generale che, una volta che la Commissione abbia proposto un atto legislativo alle due Camere, queste debbano astenersi dall'adottare risoluzioni, raccomandazioni ed ogni altro atto non previsto in Costituzione. Quest'ultima potrebbe poi utilmente demandare a una legge dell'Unione il compito di definire i congegni e le sedi per migliorare la qualità della legislazione anche attraverso la **semplificazione** e la **codificazione** della stessa.

Sul secondo versante, si tratterebbe di fare in modo che il procedimento di formazione delle scelte politiche più importanti dell'Unione venga reso il più possibile vicino ai cittadini, compatibilmente con le esigenze di funzionalità del prodotto legislativo. A questo proposito, anche al fine di contemplare tali esigenze, occorrerebbe demandare a una legge dell'Unione l'individuazione delle modalità di **partecipazione al procedimento legislativo del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale, e delle associazioni ed organizzazioni rappresentative di significativi settori sociali**.

Introdurre nella Costituzione disposizioni sulla semplificazione degli atti...

...e sulla partecipazione di organismi consultivi rappresentativi dei destinatari delle norme

5 - Il bilancio

Come è stato rilevato nelle Conclusioni del Gruppo IX sulla semplificazione, le vigenti disposizioni sul bilancio dovrebbero essere ospitate nella Costituzione solo per ciò che riguarda i **principi fondamentali** e gli **elementi essenziali relativi alla procedura di bilancio**. Mentre sul primo punto ci si potrebbe limitare a riconoscere in tale sede i **principi di unità, universalità e annualità del bilancio**, del pareggio fra entrate e spese e di obbligo di copertura delle spese, la procedura di bilancio prevista dal Trattato CE si presta ad una più robusta innovazione.

L'autorità di bilancio dovrebbe rimanere distribuita fra Parlamento europeo e Consiglio: il Consiglio dovrebbe avere l'ultima parola per quanto riguarda le risorse e i massimali delle

I principi costituzionali sul bilancio e la gestione finanziaria

prospettive finanziarie, mentre il Parlamento europeo dovrebbe averla per quanto riguarda le spese.

La necessità di innovazione riguarda, in secondo luogo, la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie, che nella prassi si è dimostrata fonte di grandi complicazioni nella procedura di bilancio: si tratterebbe di applicare un'unica procedura ad ambedue i tipi di spesa.

Sarebbe poi sicuramente opportuno costituzionalizzare il Documento di programmazione finanziaria previsto dagli accordi interistituzionali del 1989, nella parte in cui stabiliscono che all'inizio di ogni legislatura la Commissione debba proporre al Parlamento europeo e al Consiglio il DPF, successivamente adottato dal Consiglio previo parere conforme del Parlamento europeo. Tale Documento, che dovrebbe stabilire l'entità globale delle risorse dell'Unione in corso di legislatura nonché l'entità annuale delle spese articolate per rubrica, configurerebbe un quadro vincolante per il bilancio di ciascun esercizio finanziario. A tal fine, converrebbe ulteriormente specificare che la Commissione, prima di presentare proposte di atti o di adottare atti che possano incidere sul bilancio, sia tenuta ad assicurare che la copertura delle spese ivi previste rientri nei limiti stabiliti dal DPF relativo all'esercizio in corso.

PARTE V

I rapporti tra l'Unione e gli Stati

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra l'Unione e gli Stati membri. 2. Il rapporto tra l'Unione e gli Stati terzi.

1 - Il rapporto tra l'Unione e gli Stati membri

Il rapporto tra l'Unione e gli Stati membri **dovrebbe fondarsi su un principio di complementarietà**. Gli Stati membri devono perseguire gli obiettivi definiti nella Costituzione, devono astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la loro realizzazione e, nella definizione delle politiche nazionali, devono tenere conto delle politiche dell'Unione al fine di accrescere la loro efficacia. Dovrebbero pertanto escludersi forme di *opting out*, ed anche la non partecipazione di uno Stato membro ad una cooperazione rafforzata dovrebbe intendersi come temporanea, in attesa che maturino le condizioni affinché quello Stato possa ricongiungersi agli altri.

L'attribuzione della personalità giuridica all'Unione comporta **una revisione della procedura di ammissione** di nuovi Stati membri. Essa dovrebbe formare l'oggetto di un Trattato tra l'Unione e lo Stato richiedente che, prima della ratifica dell'Unione, sarà sottoposto alla approvazione di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Quanto alla tutela dei **diritti fondamentali** su cui si fonda l'Unione, attualmente è prevista soltanto una procedura di sospensione del diritto di voto di uno Stato che tali diritti abbia violato.

Nel nuovo assetto costituzionale, va valutata l'opportunità di compiere un passo ulteriore nella direzione della tutela dei valori dell'Unione, prevedendo anche una **procedura di espulsione** per casi estremi, da deliberarsi all'unanimità. I necessari adattamenti istituzionali e le altre misure consequenziali potrebbero, invece, essere approvate a maggioranza rafforzata.

La disciplina delle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri dovrebbe, poi, prevedere la possibilità del **recesso**. La generalizzazione del principio di deliberazione a maggioranza impone, infatti, come bilanciamento, la previsione di tale istituto.

Rimane la questione se riconoscere un diritto di recesso in generale oppure se limitarne l'esercizio alle sole modifiche dei Trattati. Sembrano sussistere buoni argomenti, in termini di serietà e continuità dell'impegno europeista di un Paese, per limitare il diritto di recesso alla seconda ipotesi.

Una volta comunicata l'intenzione di recedere dall'Unione, dovrebbe essere previsto un periodo di tempo entro cui a maggioranza rafforzata il Consiglio decide gli adattamenti istituzionali e le ulteriori misure necessarie a seguito del ritiro dello Stato membro.

Il rapporto tra Unione e Stati membri fondato sul principio di complementarietà

La revisione della procedura di ammissione di nuovi Stati

La previsione di una procedura di espulsione

La previsione espressa del recesso...

...ma soltanto in caso di modifiche dei Trattati

2 - Il rapporto tra l'Unione e gli Stati terzi

La regolamentazione dei rapporti tra l'Unione e gli Stati terzi non comporta modifiche sostanziali rispetto al quadro di riferimento esistente. Il principio di fondo è che l'Unione, per il perseguimento dei suoi obiettivi, può, nelle materie di sua competenza, concludere accordi con Stati terzi o con organizzazioni internazionali. Andrebbe mantenuta la possibilità di richiedere alla Corte di giustizia un parere sulla compatibilità di un accordo con le disposizioni della Costituzione. Se la Corte esprime parere negativo, andrà confermata la previsione secondo cui l'accordo potrà entrare in vigore solo dopo la revisione della Costituzione.

Eguale mente andrebbe inserita in Costituzione la norma sui diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, che restano salvi, fermo restando la necessità di ricorrere a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate.

Innovative, per tener conto della attribuzione della personalità giuridica all'Unione, dovranno essere le norme relative alla **conclusione degli accordi**. In particolare, occorrerebbe definire **a chi spetti negoziare a nome dell'Unione** che, a seconda dei casi e delle competenze prevalentemente coinvolte, potrà essere la **Commissione** o il **Consiglio**. Gli articoli sulla conclusione degli accordi verranno inseriti nella seconda parte della Costituzione.

All'interno della prima parte della Costituzione dovrebbe, invece, figurare una norma sulla conclusione di accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e procedure particolari.

Una particolare attenzione dovrebbe inoltre essere dedicata nel definire una possibile rete di rapporti speciali con i **Paesi confinanti all'Unione**.

In particolare, con tali Paesi potranno essere definite forme ancora più strette di associazione. Medesime forme di associazione potranno, altresì, essere previste con i Paesi eventualmente **usciti dall'Unione**, come sarà specificato meglio *infra*, nella parte successiva.

Il mantenimento del quadro esistente...

...ma prevedendo a chi spetti negoziare a nome dell'Unione

La previsione di forme associative con altri Stati o organizzazioni internazionali...

...e la definizione di rapporti speciali con i Paesi confinanti con l'Unione

PARTE VI

Disposizioni transitorie e finali

SOMMARIO: 1. Il principio dell'unanimità nella revisione dei trattati comunitari. 2. Le ipotesi in campo di modifica dell'art. 48 TUE. 3. La proposta: unanimità e recesso espresso. 4. Il referendum costituzionale. 5. L'emendabilità futura della Costituzione europea.

1 – Il principio dell'unanimità nella revisione dei trattati comunitari

L'art. 48 TUE impone la **regola dell'unanimità** nel disegnare il procedimento di revisione dei trattati comunitari: “gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli stati membri”. È chiaro che questo **procedimento** si presenta **rigido**, perché assume il concorso delle volontà di tutte le parti contraenti a elemento indefettibile per l'entrata in vigore degli emendamenti, e dunque per il prodursi degli effetti. Né esiste, alla stregua della regola comunitaria, la possibilità di una deroga, come confermano la prassi e la giurisprudenza comunitaria. Ne segue che la modifica di cui si discute deve trovare il consenso di tutti i partners attraverso le ratifiche. Gli effetti si producono con l'ultima di queste, che realizza la condizione prevista dall'art. 48 TUE. In tal modo il nuovo trattato viene in essere in continuità con il precedente, e ne costituisce legittima modifica.

Il principio dell'unanimità come limite insuperabile nella revisione dei trattati

Ben si potrebbero introdurre regole diverse per le nuove parti contraenti, o per quelle originarie, ovvero per tutti, o anche deroghe specifiche, e regimi differenziati e speciali. Ma tali innovazioni sarebbero produttive di effetti a seguito della ratifica secondo la regola dell'unanimità ai sensi dell'art. 48, e solo per il futuro, nell'ambito del trattato legittimamente modificato.

Se il consenso di tutte le parti contraenti non esistesse, l'effetto dell'entrata in vigore non potrebbe prodursi per nessuno nell'ambito della legalità comunitaria. In tale prospettiva, il nuovo trattato semplicemente non verrebbe in essere ai sensi dell'art. 48.

2 – Le ipotesi in campo di modifica dell'art. 48 TUE

Non rilevano, in tale prospettiva, **particolari modalità** del procedimento di formazione, da più parti avanzate (si veda, ad esempio, il contributo di E. Brok, *The Constitution of the European Union*, Conv. 324/04; altresì quello del Partito Popolare Europeo, *Discussion Paper*, 10/11/02, in part. “Final Title” - art. x+6), atte ad esempio a garantire una soglia minima di consensi al nuovo regime pattizio, dal momento che tali modalità non sarebbero introdotte conformemente all'art. 48 TUE, e secondo i termini dello stesso articolo non sarebbero vigenti tra le parti contraenti. (Non distante dalle precedenti proposte si presentava il *Progetto di*

Le proposte di riforma della regola dell'unanimità in caso di mancata ratifica da parte di uno Stato membro

Trattato che istituisce l'Unione Europea, elaborato da A. Spinelli, che all'art. 82 sostituiva alla regola dell'unanimità quella della doppia maggioranza, precisamente: la metà più uno degli Stati membri, la cui popolazione rappresentasse i 2/3 della popolazione complessiva della Comunità).

Né convince giuridicamente un'altra proposta (F. Lamoureux *et alii* (a cura di), *Studi Fattibilità. Contributo ad un progetto preliminare di Costituzione dell'Unione Europea*, in part. l'art. 101), che, pur in una diversità di impianto rispetto alle precedenti, deroga alla regola dell'unanimità, disegnando in alternativa un complesso iter approvativo, definito dagli stessi autori "un'estrema rottura rispetto all'art. 48".

Né diversa sarebbe la valutazione per regimi differenziati, riferiti a quelle parti contraenti che non dessero il consenso alle modifiche: perché è proprio quel consenso che si configura come condizione unica e necessaria per l'introduzione di qualsivoglia modifica del trattato così come esso oggi si configura.

3 – La proposta: unanimità e recesso espresso

È dunque necessario **ricostruire la prospettiva dell'unanimità** anche nel caso di mancanza di ratifica da parte di uno o più degli Stati. La soluzione corretta sembra trovarsi nel **recesso unilaterale** delle parti contraenti non ratificanti. Il recesso consente che il regime pattizio originario rimanga integro tra le parti ratificanti, e che nell'ambito di quel regime non abbia luogo la mancata ratifica che impedirebbe l'entrata in vigore delle modifiche ai sensi dell'art. 48 TUE. E' chiaro infatti che con il recesso le parti non ratificanti diventano terze rispetto al trattato, e dunque una manifestazione di volontà negativa da parte loro non tocca in alcun modo il principio di unanimità. Ed è altresì chiaro che nessun problema sorge per le parti ratificanti dal mancato consenso delle parti non ratificanti.

Il recesso unilaterale delle parti contraenti non ratificanti come unica soluzione giuridicamente ammissibile

È opportuno che la volontà di recesso si esprima in apposito atto e sembra corretto ritenere che il recesso debba intervenire prima della scadenza ultima prevista per la ratifica. Successivamente a tale data, infatti, la mancanza di ratifica realizzerebbe in negativo la fattispecie prevista dall'art. 48 TUE. L'atto di recesso potrebbe utilmente collegarsi all'attivazione a favore delle parti non ratificanti di speciali condizioni, quale ad esempio il regime di **associazione privilegiata**.

4 – Il referendum costituzionale

La eventuale previsione di un **voto referendario** va valutata nell'ambito dell'impianto concettuale fin qui delineato. Il referendum, infatti, rimane come tale estraneo alla previsione dell'art. 48 TUE, né le modifiche di cui si discute potrebbero introdurlo come elemento necessario nel procedimento di formazione della ratifica.

L'eventuale richiamo al referendum può allora intendersi come al più sollecitatorio, e in ogni caso tale da lasciare all'ordinamento interno degli Stati la scelta sullo svolgimento e sugli effetti del referendum medesimo. Ben potrebbe uno Stato configurare il referendum come necessario, e condizionare all'esito positivo la ratifica. Ma ciò toccherebbe il procedimento ai fini del diritto interno, unicamente rilevando ai fini del regime pattizio il dato del prodursi o meno della ratifica. E rimarrebbero chiuse nell'ambito del sistema politico-istituzionale interno le conseguenze dell'eventuale contrasto tra volontà popolare e volontà di ratifica.

Ovviamente, ben altra questione, che qui non si affronta, è quella del significato politico-istituzionale della previsione di un voto popolare e del suo impatto sulla nascita della nuova Europa.

5 – L'emendabilità futura della Costituzione europea

Infine, è questione diversa l'**emendabilità futura della Costituzione europea**. In tal caso, diversamente dall'approvazione iniziale, il nuovo testo costituzionale potrebbe disegnare un *iter* di revisione più snello ed eventualmente non obbediente alla regola dell'unanimità, trattandosi di una procedura valevole per l'avvenire e comunque approvata nel rispetto dell'art. 48 TUE.

L'emendabilità futura della Costituzione europea

Due le ipotesi suggerite da Astrid, che differiscono principalmente per il diverso ruolo assegnato al Parlamento europeo: questo, in un caso, si limita ad essere, unitamente ad altri soggetti, il proponente del progetto di revisione, rimesso per l'approvazione al voto favorevole dei 4/5 della Conferenza intergovernativa, nell'altro, guadagna la paternità dell'atto emendativo, che condivide con il Consiglio europeo.

Entrambe le ipotesi sono, invece, coerenti e con il principio della partecipazione statuale al farsi della revisione - partecipazione questa, che non necessariamente dovrà coincidere con la totalità dei consensi - e con quello del coinvolgimento delle istituzioni comunitarie alle sue varie fasi.

ASTRID

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica

ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.za S. Andrea della Valle)

tel. 0039-06-6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it

www.astridonline.it