

**Conferenza Intergovernativa
Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa**

**IL PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA DAVANTI
ALLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA**

(a cura di Luigi Carbone, Cesare Pinelli, Giulia Tiberi)

1. I lavori della Conferenza Intergovernativa.

La Conferenza Intergovernativa (CIG), convocata ai sensi dell'articolo 48 TUE con il compito di adottare il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, è stata aperta dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione a Roma il 4 ottobre 2003 e si è conclusa con il Vertice di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003 con un nulla di fatto, non essendo riuscita a superare lo scoglio del sistema di voto in Consiglio e della composizione della Commissione.

I lavori della CIG, cui hanno partecipato i rappresentanti dei Governi degli Stati membri e degli Stati aderenti¹, oltre che la Commissione europea e il Parlamento europeo, sebbene svoltisi secondo un fitto calendario di riunioni sia a livello di Capi di Stato e di Governo, sia a livello di Ministri degli esteri², non solo non sono riusciti a sfociare in un accordo complessivo su un testo definitivo, ma nemmeno sono stati in grado di mettere a punto un testo consolidato del Trattato costituzionale che racchiudesse in un unico documento le norme del testo base adottato dalla Convenzione e le nuove disposizioni di modifica ormai sufficientemente consolidate e concordate.

Invero, lo stesso obiettivo minimo di un testo consolidato è parso ad un certo punto un traguardo fuori dalla portata delle forze della Conferenza stessa, come si evince dai documenti pubblici messi a punto dalla Presidenza italiana.

Dopo una prima proposta di compromesso, sottoposta alla riunione ministeriale (c.d. Conclave) di Napoli il 28 e 29 novembre 2003³, è stata elaborata una nuova versione della proposta complessiva di compromesso, interamente sostitutiva di quella presentata a Napoli e di quelle già circolate, che è stata presentata al Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003. La nuova proposta, predisposta come bozza per un accordo globale sul testo della Costituzione⁴, era composta da tre documenti: una nota di sintesi della Presidenza⁵; un documento contenente le disposizioni del progetto di Trattato sulle quali era stato raggiunto

¹ Ai lavori della CIG hanno partecipato, in qualità di osservatori, anche i rappresentanti dei tre Paesi candidati: Bulgaria, Romania e Turchia.

² Cfr. il calendario delle riunioni definito dalla Presidenza italiana (CIG 5/05).

³ La prima proposta di mediazione è del 25 novembre 2003. Essa era articolata in due documenti: uno contenente la descrizione delle proposte (CIG 52/03), l'altro le disposizioni del Trattato oggetto delle modifiche (CIG 52/03, ADD 1).

⁴ Nel documento della Presidenza CIG 60/03 espressamente si prevedeva che tale allegato contenesse "una serie consolidata di proposte destinate a contribuire al raggiungimento di un accordo globale da parte della Conferenza nella riunione del 12-13 dicembre" (cfr. CIG 60/03, punto 1).

⁵ E' il doc. CIG 60/03.

una primo parziale accordo⁶ e, da ultimo, un documento di riflessione sulle disposizioni del progetto di Trattato riguardanti i temi su cui ancora non era stata raggiunta una posizione condivisa da tutte le delegazioni, ossia il sistema di voto in Consiglio, la composizione della Commissione e il numero minimo dei rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo⁷.

In questa seconda bozza di compromesso la Presidenza concludeva apertamente che il risultato finale della CIG sarebbe confluito in due documenti – il testo consolidato del Trattato, rivisto dal gruppo degli esperti giuridici⁸, quale testo base, e “un unico pacchetto di modifiche a tale testo consolidato, basato sulle proposte della Presidenza modificate alla luce delle discussioni” – e solo “successivamente”, in un tempo non meglio identificato, sarebbe stato elaborato “un unico testo consolidato”⁹.

Ancora nelle ultimissime battute della CIG, durante il Vertice di Bruxelles, nella notte tra il 12 e 13 dicembre, si assisteva ad un ultimo estremo tentativo di mediazione della Presidenza, rimasto tuttavia nel chiuso delle stanze del Vertice e mai pubblicato ufficialmente, contenente ulteriori modifiche e aggiustamenti al Progetto di Trattato costituzionale.

Dopo il fallimento del Vertice di Bruxelles, tuttavia, la Presidenza italiana non ha più redatto l’annunciato testo consolidato contenente i risultati ormai raggiunti dalla CIG.

A dolersene per prima è stata la Commissione europea che, nel tentativo di rilanciare il momento costituente in tempo utile per le elezioni europee, si è rivolta direttamente alla nuova Presidenza di turno irlandese con una nota del 30 gennaio 2004, per offrire il proprio sostegno ad un accordo definitivo della Conferenza Intergovernativa in occasione dell’imminente Consiglio europeo di primavera e, al contempo, segnalare le sue osservazioni e commenti sui testi di mediazione predisposti dalla Presidenza italiana¹⁰.

Nella sua nota la Commissione ha, inoltre, espressamente chiesto che, anche laddove non vi fossero spiragli sufficienti per convocare nuovamente in tempi ravvicinati la Conferenza Intergovernativa, la Presidenza irlandese rediga comunque almeno un testo complessivo del Progetto di Costituzione, in cui siano segnalati i punti di accordo definitivamente raggiunti e, di contro, le questioni aperte su cui ancora la CIG deve adottare una decisione conclusiva. Per la Commissione, questo sarebbe l’unico modo per non minare il prezioso e corposo lavoro sinora svolto e, al contempo, la via per scongiurare, quando dovesse nuovamente rimettersi in moto la procedura di revisione dei trattati, eventuali future contestazioni o tentativi di riaprire *dossiers* ormai chiusi da parte delle diverse delegazioni governative.

Scopo di queste note è dunque, anzitutto, quello di ricostruire il contenuto e l’*iter* delle modifiche elaborate e discusse durante i lavori della CIG, come risultanti dai diversi testi non solo pubblici ma anche informali della Conferenza, al fine di poter ricostruire un quadro complessivo del nuovo Progetto di Trattato costituzionale.

All’opera di ricostruzione della scrittura del testo normativo si intende affiancare, poi, una valutazione critica delle luci e delle ombre delle singole soluzioni adottate dalla CIG, non disgiunta dall’indicazione di possibili percorsi migliorativi.

⁶ Si tratta del doc. CIG 60/03, ADD 1.

⁷ CIG 60/03, ADD 2.

⁸ CIG 50/03.

⁹ Cfr. CIG 60/03, p. 3.

¹⁰ Cfr. European Commission, Secretariat-General, *Note to the Irish Presidency* (30 January 2004).

2. Le proposte di modifica al testo della Convenzione avanzate dalla CIG.

Gli articoli oggetto di modifica sono riportati qui di seguito utilizzando caratteri diversi, come indicato nella seguente legenda, al fine di facilitare l'individuazione dell'origine delle proposte e la loro evoluzione durante i lavori della CIG.

LEGENDA

Testo non sottolineato

modifiche introdotte nel testo “pre-Napoli”, n. 52/03 del 25 novembre 2003

Testo sottolineato

modifiche introdotte nel testo “post-Napoli”, n. 60/03 del 9 dicembre 2003

Testo in corsivo e sottolineato

modifiche introdotte nel testo riservato elaborato nell'ultimissima fase della CIG, e in particolare nella notte tra il 12 e il 13 dicembre 2003 a Bruxelles

PREAMBOLO

Radici cristiane dell'Europa

In assenza di un consenso sufficiente in merito all'inserimento nel Preambolo della Costituzione del riferimento alle radici cristiane dell'Europa, pur avanzato da varie delegazioni, non sono state formulate proposte di compromesso da parte della Presidenza italiana¹¹.

PARTE I

Valori dell'Unione

Art. I-2

A partire dal doc. 52/03 si includono tra i valori dell'Unione anche i diritti delle minoranze e il principio di uguaglianza tra uomini e donne.

L'inserimento dei diritti delle minoranze dovrebbe, però, ritenersi compreso tra i valori già enunciati (in particolare la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani).

Obiettivi dell'Unione

Art. I-3

Nell'ultimissima fase della CIG è stato inserito tra gli obiettivi dell'Unione, al paragrafo 3, anche quello della “stabilità monetaria”, probabilmente a seguito della nota vicenda-Ecofin.

Relazioni tra l'Unione e gli Stati membri

Art. I-5

¹¹ Benché fosse stato preannunciata nel doc. 52/03 la redazione di una nuova versione del Preambolo, nel doc. 60/03 uscito dal Conclave di Napoli la Presidenza italiana si è limitata a riportare le posizioni di contrasto emerse sul tema (cfr. CIG 60/03, Add. 2).

A seguito del Conclave di Napoli il paragrafo 2 dell'art. I-5, relativo alle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri, presenta due significative innovazioni:

- si inserisce un primo periodo secondo cui *“Gli Stati membri sono trattati in modo uguale nell'applicazione del diritto dell'Unione”*;

- si inserisce, come terzo periodo, la disposizione secondo cui *“Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione”*. Tale disposizione, che riprende peraltro l'attuale art. 10 del TCE, è stata spostata dal Titolo III (*“Competenze dell'Unione”*, paragrafo 2 dell'articolo I-10 del testo della Convenzione (rubricato *“Diritto dell'Unione”*) al Titolo I , *“Definizione e obiettivi dell'Unione”*.

Prevalenza del diritto dell'Unione

Art. I-5bis

In assenza di un riferimento testuale preciso, deve dedursi che, a seguito del Conclave di Napoli, il paragrafo 1 dell'articolo I-10 (che afferma la prevalenza del diritto dell'Unione) è stato collocato in una sede sistematicamente diversa, come articolo 5-bis, nel Titolo I su *“Definizione e obiettivi dell'Unione”*¹².

Peraltro, già nel testo n. 52/03 del 25 novembre, in relazione a tale disposizione era stata inserita una dichiarazione secondo cui *“la Conferenza constata che le disposizioni dell'art. I-10 [divenuto l'art. I-5bis dopo il Conclave di Napoli] rispecchiano la giurisprudenza della Corte di Giustizia”*¹³. La specificazione si deve alla constatazione che il testo della Convenzione, considerato *“apodittico”* in sede di CIG, avrebbe potuto far ritenere che in caso di contrasto tra norme interne, anche di livello costituzionale, e diritto dell'Unione, quest'ultimo avrebbe prevalso *sic et simpliciter*. A questo fine, si è voluto introdurre un riferimento esplicito alla *“più articolata”* giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Art. I-7

La proposta della CIG¹⁴ ribadisce l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma prevede che tale adesione avvenga tramite una decisione del Consiglio da assumere a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità come stabiliva l'articolo III-227 adottato dalla Convenzione.

Parlamento europeo

Art. I-19

Nell'ultimissima fase della CIG, sulla scorta delle convergenze registratesi durante il Conclave di Napoli, si è proposto di elevare, all'art. I-19, par. 2, la soglia minima di rappresentanti di ciascuno Stato al Parlamento europeo da 4 a 6, cedendo così alle forti insistenze avanzate da alcuni degli Stati più piccoli, preoccupati di risultare sotto-rappresentati¹⁵.

¹² Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 3.

¹³ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 2.

¹⁴ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 36, e CIG 60/03, ADD 1, all. 41.

¹⁵ Cfr. già CIG 60/03, ADD 2.

Formazioni del Consiglio

Art. I-23

Degli svariati interventi in tema di istituzioni europee, le modifiche al sistema dei Consigli sono forse quelle più rilevanti.

A) *La soppressione del Consiglio affari legislativi* – Sin dal doc. n. 52/03, l'art. I-23 il nuovo testo della CIG esordisce affermando che “il Consiglio si riunisce in varie formazioni” e sancisce la soppressione del Consiglio affari legislativi, che nel testo finale della Convenzione era stato accorpato al Consiglio affari generali in un'unica formazione. La conseguenza di tale soppressione è quella di riassegnare alle singole formazioni consiliari la competenza legislativa per il proprio settore di competenza. Ci si limita, in questa sede, a ribadire la regola della pubblicità delle “sessioni legislative” di ciascuna formazione consiliare, regola peraltro già contenuta nell'art. I-49, par. 1, del testo della Convenzione.

Vanno in proposito riprese e sviluppate ulteriormente le considerazioni critiche già contenute nel quaderno di Astrid, peraltro in linea con quanto poi affermato dal Parlamento europeo e dai più attenti commentatori.

La volontà di affermare il principio di separazione dei poteri anche nell'ordinamento europeo – perseguita dalla Convenzione europea e riflessa nelle disposizioni sul regime degli atti giuridici, oltre che nella inclusione dello “stato di diritto” tra i valori dell'Unione – implicava, come conseguenza istituzionale sugli assetti del Consiglio, la creazione di una formazione consiliare *ad hoc*, che mantenesse distinta tale funzione da quelle “politiche e di coordinamento” o “esecutive”, anch'esse proprie del Consiglio dei ministri.

Un “Consiglio legislativo” prefigurava anche una “Camera degli Stati” da affiancare alla “Camera dei cittadini” costituita da un Parlamento europeo rafforzato dalla generalizzazione del procedimento di formazione delle leggi europee “adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri” (v. art. I-33, par. 1).

La rinuncia – sin troppo rapida nel corso delle trattative della CIG – a questa forte innovazione priva l'Europa futura dell'embrione della sua seconda Camera e i cittadini europei della possibilità di identificare con certezza coloro che sono responsabili della legislazione di cui subiscono gli effetti.

Inoltre, essa fa riemergere una delle principali cause strutturali della frammentarietà, dell'inefficienza e dell'invasività che spesso caratterizzano oggi la normazione europea, incidendo negativamente sulla “qualità” della futura legislazione europea, sulla sua capacità di trasformarsi da una somma di interventi settoriali e spesso asistematici – adottati da organismi diversi – in un “ordinamento giuridico” in senso proprio.

Infine, la scomparsa del Consiglio legislativo rischia di ri-moltiplicare i Consigli di settore. Non a caso, la CIG ha modificato anche sotto questo profilo la formulazione originaria dell'art. I-23. Nella versione della Convenzione, gli unici Consigli dei ministri “certi” erano quello “legislativo e degli affari generali” e quello “affari esteri”, e il Consiglio europeo avrebbe potuto stabilire “altre formazioni”, con compiti certamente non legislativi. Era implicito l'auspicio che le “ulteriori formazioni” sarebbero state contenute in un numero ridotto rispetto a quello attuale di nove fissato a Siviglia, limitando le formazioni “politiche” dei Consigli a quei soli settori che richiedono prevalentemente interventi non normativi (e segnatamente esteri, economia, giustizia e sicurezza), settori peraltro in larga misura corrispondenti a funzioni di recente ingresso nel sistema dell'Unione e che richiedono ancora un costante raccordo fra i Governi degli Stati membri in sede europea, nonché fra

l'Unione e le amministrazioni degli Stati membri. A conferma di quanto sin qui affermato si pone una dichiarazione della Conferenza Intergovernativa allegata al nuovo art. I-23 sin dal doc. n. 52/03, che rende certo quantomeno il ritorno all'elenco di Consigli fissato dal Consiglio europeo di Siviglia.

B) *Le regole di esercizio della Presidenza del Consiglio* – Le indicazioni che il testo della Convenzione forniva al Consiglio europeo per la fissazione delle regole di rotazione delle presidenze dei Consigli – periodo minimo di “un anno” per la presidenza “di turno” di ciascuna formazione consiliare nonché il principio secondo cui “le norme di questa rotazione” avrebbero dovuto tener conto “degli equilibri politici e geografici europei e della diversità degli Stati membri” – scompaiono dal testo, e vengono riprese da un “*Progetto di decisione del Consiglio Europeo sull'esercizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”, allegato all'art. I-23.

In tale nuovo contesto, si afferma che la presidenza “è esercitata collettivamente da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo consecutivo di diciotto mesi”.

Per la composizione dei *team* di tre Stati si applica un sistema di rotazione paritaria, “tenendo conto della diversità” degli Stati e “degli equilibri geografici in seno all'Unione”, criteri che la Convenzione aveva invece riferito, in via generale e con norma di rango costituzionale, alle presidenze e non ai *team*.

In secondo luogo, il progetto di decisione dispone che, all'interno di ciascun *team*, durante i diciotto mesi di turno, la presidenza delle diverse formazioni del Consiglio “è ripartita secondo criteri di parità tra gli Stati del gruppo”.

In terzo luogo, l'articolo 2 del progetto dispone che – comunque – la presidenza del Consiglio affari generali e del COREPER è esercitata a turno, per sei mesi, da ciascuno dei Membri del gruppo.

Si rileva che nel doc. n. 52/03, le scadenze di diciotto mesi per l'intero *team* e di sei mesi per la presidenza del CAG erano, rispettivamente, di dodici e quattro mesi. Il doc. n. 60/03, invece, introduce i termini più ampio: tale scelta è confermata anche nell'ultima versione del 12-13 dicembre. La scelta di ampliare i turni di presidenza è contestata dalla Commissione europea nella nota del 30 gennaio 2004, secondo cui il periodo di diciotto mesi non si armonizza con il ciclo annuale di bilancio e il programma di lavoro annuale e pluriennale dell'Unione.

Anche in relazione a questa proposta si ritiene di dover svolgere qualche considerazione critica.

In primo luogo, rispetto alle scelte della Convenzione, si assiste a una decostituzionalizzazione sia del periodo di durata annuale delle presidenze sia dei criteri della loro assegnazione, con la conseguente espansione della discrezionalità del Consiglio europeo, che in questo caso decide a maggioranza qualificata (v. art. 5 del progetto di decisione). Dal progetto di decisione viene peraltro espunto il criterio degli “equilibri politici”, conservando soltanto i criteri della diversità degli Stati e degli equilibri geografici in seno all'Unione, contenuto nel testo della Convenzione.

In secondo luogo, irreggimentare il sistema delle presidenze in team fissi di tre Stati membri comporta una serie di gravi inconvenienti, che si ripercuotono sulla efficienza dell'intero Esecutivo dell'Unione, compreso il neo-istituito Presidente del Consiglio Europeo, e che minacciano seriamente ogni possibilità di rilancio della “dimensione politica” dell'Unione tanto auspicata dai Convenzionali. In particolare:

- l'esasperazione dell'esigenza di garantire tutti gli Stati membri in modo uguale provoca un *complesso meccanismo di spartizione delle presidenze* dei consigli di settore tra gli Stati. Si vanifica, così, l'intento della Convenzione di costituire un sistema più flessibile di avvicendamento delle presidenze, in cui la "rotazione in condizioni di parità" era accompagnata da altri criteri di scelta "degli Stati", a tutto vantaggio dell'efficienza generale.

- la medesima esigenza conduce, in sostanza, a configurare *un sistema dominato da automatismi*, di fatto non scalfito dal riferimento dei criteri di equilibrio e rappresentatività tra i Paesi per la costituzione dei *team* (e non più, come voleva la convenzione, per l'assegnazione diretta delle presidenze). Peraltro, la fissazione, all'art. 2 del progetto, di una cadenza fissa per la presidenza del CAG sembra affermare implicitamente un criterio generale per la rotazione delle presidenze di tutte le formazioni consiliari;

- il nuovo sistema proposto comporta, altresì, la *rottura della cadenza minima annuale fissata dalla Convenzione* nell'avvicinarsi delle presidenze. Ciò è particolarmente evidente nella prima versione proposta dal doc. n. 52/03, in cui il ritmo quadrimestrale della presidenza del CAG impresso dall'art. 2 del progetto comportava, addirittura, una ulteriore riduzione dell'attuale periodo di sei mesi per la presidenza di turno. Gli inconvenienti non appaiono risolti dalla, pur preferibile, previsione del doc. n. 60/03, che eleva a diciotto mesi la durata dei *team* e conseguentemente a sei mesi la presidenza del CAG. Tale sistema, infatti, oltre a prestarsi alle obiezioni della Commissione sopra riportate, conferma comunque la attuale cadenza semestrale per la presidenza del CAG. Tale cadenza, negli equilibri effettivi di potere, acquista un'importanza maggiore di quella, di diciotto mesi, fissata per i *team*. Ne risulta, conseguentemente, dimezzata la cadenza annuale nella conduzione effettiva del sistema consiliare, che la Convenzione aveva fissato per assicurare un minimo di continuità politica in un'Europa allargata a 25 Stati membri.

- il ritorno "di fatto" ad un sistema a presidenze di turno semestrali sarebbe già, di per sé, criticabile, poiché durante tutti i lavori della Convenzione lo si era ritenuto inadeguato per un'Unione a 25 Stati membri. Ma il progetto proposto introduce ulteriori elementi di frammentazione e di debolezza anche rispetto al sistema ora vigente, dove almeno lo Stato che ha la presidenza di turno, nel suo semestre, presiede tutti i Consigli di settore. *La stretta parità all'interno dei team a durata di diciotto mesi, si pone, infatti, in disarmonia con il ruolo di coordinamento affidato ad un CAG con presidenze semestrali*, a tutto discapito di quella "coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio" che pure è enunciata espressamente dall'art. I-23 (par. 2) e che oggi è assicurata, nella pratica, dalla concentrazione in un solo Paese di tutte le presidenze dei Consigli settoriali;

- il nuovo sistema proposto comporta, infine, una disarmonia tra il binomio team/CAG e il Presidente del Consiglio europeo, oltre che un complessivo indebolimento del ruolo di presidenza dei consigli, nonostante la costituzione del PCE. Da un lato, infatti, si crea un interlocutore "semestrale" privilegiato nei confronti del PCE, dall'altro questo interlocutore non ha gli strumenti di coordinamento effettivo del semestre che ha l'attuale presidente "di turno"; pare pertanto inevitabile, alla luce della proposta, lo spostamento del ruolo di "presidente di turno" dalla presidenza del Consiglio Europeo alla mera presidenza del CAG.

L'effetto complessivo della proposta va, dunque, nel senso di una ulteriore frammentazione e incapacità di *governance* del sistema vigente, ciò che induce a ritenere preferibile il mantenimento del testo adottato dalla Convenzione.

Voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri e appello al Consiglio europeo (“*emergency brakes*”)

Una delle maggiori innovazioni introdotte dalla Convenzione europea è stata, come noto, la generalizzazione della regola del voto a maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio dei Ministri (art. I-22, par. 3). Su questo importante passaggio da una regola di voto per ogni tipo di procedura ad una regola generale di voto in Consiglio non più legata all’unanimità, quale portato della costituzionalizzazione dell’Unione, si sono tuttavia ben presto scatenati – come ampiamente pronosticato – accesi contrasti tra le varie delegazioni governative rappresentate nella CIG. Il confronto ha riguardato tanto la definizione dei criteri per la determinazione delle maggioranze in seno al Consiglio, quanto l’ambito di applicazione della regola della maggioranza qualificata, ossia la definizione dell’ampiezza delle sue eccezioni.

Il primo punto si è rivelato il vero scoglio su cui è naufragata la CIG. A fronte del convinto sostegno favorevole alla soluzione di compromesso elaborata dalla Convenzione volta a introdurre un criterio di doppia maggioranza qualificata a partire dal 2009 (maggioranza degli Stati che rappresentino almeno il 60% della popolazione dell’Unione), che era stato espresso da gran parte delle delegazioni governative, convinte della bontà di una soluzione di equilibrio capace di introdurre procedure decisionali semplici, efficienti e trasparenti, la ferma opposizione mostrata da Spagna e Polonia, ossia dai due Stati che vedevano maggiormente ridotta la posizione conquistata a Nizza, ha impedito che si potesse anche solo redigere una bozza di compromesso¹⁶.

Maggiori fortune ha, invece, incontrato la questione della definizione dell’ambito di applicazione della regola del voto a maggioranza qualificata. Sotto questo profilo, la CIG ha cercato di mitigare la ferma avversione all’introduzione di un voto a maggioranza qualificata in settori ritenuti tradizionalmente di competenza esclusiva degli Stati membri, già manifestata durante i lavori della Convenzione da alcune delegazioni governative, proponendo una soluzione di compromesso che, da un lato, riaffermasse come principio il voto a maggioranza ma, dall’altro, ammettesse un appello al Consiglio europeo (un *emergency brake*, letteralmente un freno di emergenza) nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale (art. III-171 e III-172) e della sicurezza sociale (art. III-21).

Nella prima proposta di mediazione¹⁷, il meccanismo proposto – con identica formulazione nei tre articoli sopra richiamati – prevedeva la possibilità per uno Stato membro di richiedere una discussione della proposta nei settori sopra richiamati in sede di Consiglio europeo. In tal caso, peraltro, la discussione avrebbe potuto unicamente far slittare i termini della adozione ordinaria dell’atto per un tempo predefinito (i termini di 3 mesi e 6 settimane, indicati dall’art. III-302, venivano estesi ulteriormente di 2 mesi e un mese, rispettivamente).

Nella successiva versione sottoposta al Vertice di Bruxelles¹⁸, tuttavia, il meccanismo è stato notevolmente irrigidito e reso assai più complesso.

Si prevede, infatti, che nel corso della procedura legislativa ordinaria, uno Stato membro che ritenga il progetto contrastante con i principi fondamentali del suo sistema giuridico, possa chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. La procedura legislativa ordinaria è conseguentemente sospesa – e non più semplicemente prorogata – sino a quando il Consiglio europeo non ritrasmetta il progetto al Consiglio dei ministri

¹⁶ Cfr. CIG. 60/03, ADD. 2, punto 5.

¹⁷ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 14.

¹⁸ Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 18 e 25.

ovvero non chieda la presentazione di una nuova proposta. In tal caso, l'atto inizialmente proposto si considera non adottato.

In aggiunta, non è stato più previsto alcun termine per le decisioni del Consiglio europeo. Benché, dunque, a rigore lo strumento non preveda l'unanimità, esso è in grado comunque di conferire a qualsiasi Stato membro un'arma per paralizzare il processo decisionale.

La Commissione europea, nella sua nota del 30 gennaio 2004, dopo aver manifestato il suo rammarico per la presentazione di una proposta meno avanzata rispetto al testo della Convenzione, anche in considerazione della sostanziale inutilità dello strumento dell'*emergency brake* nei settori specifici in cui è esso è stato congegnato (e in particolare con riferimento all'art. III-172 sulle regole minime per la definizione dei reati e delle sanzioni), ha posto in evidenza i vizi giuridici e, addirittura, i problemi di fattibilità da cui è affetta la proposta.

Il meccanismo dell'*emergency brake*, come da ultimo costruito, contrasta con l'art. I-20, che espressamente esclude in capo al Consiglio europeo l'esercizio di funzioni legislative. Condivisibile è certamente il rilievo della Commissione. Verrebbe infatti minato quel principio della separazione tra potere legislativo e potere esecutivo che la Convenzione europea aveva fortemente voluto introdurre per convertire l'ordinamento dell'Unione europea ai canoni propri del costituzionalismo.

Ulteriormente, la Commissione ha messo in guardia la nuova Presidenza di turno irlandese circa le falle e incongruenze cui lo strumento andrebbe comunque incontro, in quanto "tecnicamente" non corretto se letto alla luce del complesso delle norme che disciplinano l'azione del Consiglio europeo. Stando infatti all'ultima versione dell'*emergency brake* proposta dalla Presidenza italiana, quando lo Stato membro decide di adire il Consiglio europeo, questo può fare due cose: o decidere di rinviare nuovamente il testo al Consiglio dei Ministri o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta. Poiché, però, in base all'art. I-20, par. 4, il Consiglio europeo "*si pronuncia per consenso*", ciò implica che se tale consenso non viene raggiunto su una qualsiasi delle soluzioni, non rimane alcuna via di uscita e la questione diventa insolubile.

Una soluzione – qualora si volesse mantenere questo strumento – sarebbe di tornare almeno alla prima versione dell'*emergency brake* (deferimento della questione al Consiglio europeo senza sospensione della procedura di co-decisione e con tempi certi per la definizione della questione), che non incorreva nei vizi appena evidenziati. A questa strada, giudicata preferibile anche dalla Commissione, si potrebbe in via subordinata affiancare l'idea di una nuova formulazione del dettato normativo. Secondo la Commissione, in particolare, occorrerebbe riscrivere gli ultimi due periodi della formula in modo da garantire tempi certi alla procedura in caso di esperimento dell'*emergency brake*, oltre che una conclusione certa della procedura.

A tal fine la Commissione ha avanzato una nuova formulazione volta a prevedere che nel caso uno Stato membro chieda di sottoporre la questione al Consiglio europeo, la procedura di cui all'art. III-302 è sospesa per un periodo massimo di (quattro) mesi. Dopo la discussione, il progetto è rinviato al Consiglio, "*which shall terminate the suspension of the procedure, unless the European Council requests the Commission [or the group of Member States from which the draft framework law emanates] to submit a new draft*".

Lo strumento dell'*emergency brake* merita, infine, alcune considerazioni di natura sostanziale, legate ai precipui settori in cui verrebbe istituito questo appello al Consiglio

europeo. Per una trattazione nel merito si rinvia, *infra*, ai commenti sulla parte III relativi alle proposte di modifica avanzate nei settori della sicurezza sociale e della giustizia penale.

La Commissione

Art. I-25

Nuova ipotesi di composizione della Commissione

Nell'ultimissima fase della CIG è stata proposta dalla Presidenza italiana una nuova ipotesi di composizione della Commissione, al fine di superare le note obiezioni al testo della Convenzione sollevate da coloro i quali avrebbero voluto un commissario per ogni Stato membro.

La proposta prevede innanzitutto il mantenimento fino al 2014 dell'attuale criterio di un commissario per Stato membro (la Convenzione europea faceva decorrere il nuovo regime dal 2009: art. I-25, par. 3, terzo periodo).

A partire da quella data, la proposta eleva a 18 il numero dei commissari scelti tra gli Stati membri (la Convenzione lo fissava a 13, cui si aggiungono il presidente della Commissione e il Ministro degli esteri), riproducendo i due principi per attuale il sistema di *equal rotation* già definiti dal testo della Convenzione (art. I-25, par. 3, lett. a) e b)).

Infine, la proposta affida al Consiglio europeo il potere di decidere a maggioranza qualificata di dilazionare di un ulteriore quinquennio l'entrata in vigore delle norme sulla composizione della Commissione.

Dichiarazione sulla procedura di designazione del Presidente della Commissione

Nella Dichiarazione da iscrivere nell'atto finale in relazione all'articolo I-26, dalla premessa che “il Parlamento europeo e il Consiglio europeo abbiano una responsabilità comune nel corretto svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea”, si desume che “rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato”, e che tali consultazioni “riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto in particolare delle elezioni del Parlamento europeo, conformemente all'articolo 26, paragrafo 1”.

A tale Dichiarazione se ne affianca un'altra relativa ai tre articoli I-21, I-26 e I-27, secondo la quale, nel designare il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione e il ministro degli affari esteri, occorrerà “tenere debitamente conto” dei criteri di “diversità geografica e demografica dell'Unione e dei suoi Stati membri”.

La premessa di una “comune responsabilità” del Consiglio europeo e del Parlamento europeo nella procedura di elezione del presidente della Commissione appare di per sé condivisibile. Ma da essa non discende affatto che ambedue gli organi debbano essere coinvolti allo stesso titolo nella fase preliminare di individuazione del candidato alla Presidenza della Commissione. Un simile coinvolgimento preliminare del Parlamento europeo altera il senso della procedura di designazione del Presidente della Commissione quale prevista dal testo originario della Convenzione, in base al quale il Presidente designato dal Consiglio europeo e i tredici commissari europei da lui designati vengono “soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo”. Tale approvazione non esprimerebbe più una distinta e autonoma valutazione del Parlamento europeo relativamente al candidato designato, ma avrebbe piuttosto il senso di

una ratifica formale di una decisione già adottata congiuntamente fra lo stesso Parlamento europeo e il Consiglio europeo.

Il Ministro degli affari esteri dell'Unione

Artt. I-25 e I-26

Le modifiche apportate agli artt. I-25 e I-26 si limitano a stabilire delle eccezioni alle regole generali sulla responsabilità dei Commissari in riferimento alla specifica configurazione del Ministro degli affari esteri, e appaiono in tal senso giustificabili. In particolare, la modifica al par. 4 dell'art. I-25 fa salve espressamente le competenze del Consiglio nell'ambito della descrizione delle competenze "estere" della Commissione. La modifica al par. 5 dello stesso articolo completa la disciplina della sfiducia alla Commissione disponendo che in caso di sfiducia anche il Ministro degli esteri dell'Unione, insieme con le dimissioni collettive di tutti i Commissari, deve dimettersi dalle funzioni che esercita nella Commissione. Il Ministro degli esteri deve, altresì, dimettersi ai sensi dell'art. I-26, par. 3, secondo comma, come modificato durante la CIG: a differenza degli altri Commissari europei, per le cui dimissioni è sufficiente la richiesta del Presidente della Commissione, per il Ministro degli esteri la richiesta deve essere "in accordo con il Consiglio europeo".

Art. I- 27

Di tenore diverso appaiono le modifiche all'art. I-27. Esse incidono sul compromesso raggiunto in Convenzione secondo cui il Ministro degli esteri era "incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione" diverse dalla PESC nella sola qualità di Commissario. Con lo stabilire invece che il Ministro "Assicura la coerenza dell'azione dell'Unione nel settore delle relazioni esterne con la PESC", le successive modifiche al par. 4 fanno intendere, invece, che il settore *Relex* non è di intero appannaggio della Commissione, ma è spartito col Consiglio. Analogamente, la soggezione alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione non è più, in tale materia, assoluta, ma limitata alla "misura necessaria ad assicurare la coerenza con le disposizioni dei paragrafi 2 e 3". In proposito, la Commissione ha criticato tali formulazioni con l'argomento principale che esse "implicano una subordinazione di tutta l'azione esterna dell'Unione alla PESC", introducendo una gerarchia fra i due ruoli del Ministro degli esteri, fino al punto da minacciare la natura di questa nuova figura come concepita dalla Convenzione con l'approccio del "doppio cappello".

Alla stessa tendenza si deve ricondurre la modifica all'art. III-197, par. 3, come inserita dal doc. 60/03, che attribuisce a "una decisione europea del Consiglio", "previo parere del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione", la "organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione centrale del servizio europeo per l'azione esterna, come pure delle delegazioni dell'Unione". Tale disposizione attribuisce infatti al Consiglio un potere normativo prevalente in ordine al servizio *Relex* della Commissione, laddove una Dichiarazione della Convenzione, non inserita nell'articolato del trattato costituzionale, affermava la necessità "che il Consiglio dei ministri e la Commissione convengano, fatti salvi i diritti del Parlamento europeo, di istituire sotto l'autorità del Ministro "un servizio europeo per l'azione esterna". Il giudizio di Andrew Duff sul punto è quello di un indebolimento del testo a scapito di Commissione e PE, con in più una "*potentially worrying distinction*" tra servizio centrale e delegazioni esterne.

POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE (PESD)

Cooperazione strutturata permanente

Le proposte avanzate dalla CIG in questa materia paiono migliorare il testo adottato dalla Convenzione sulla cooperazione strutturata in materia di difesa. La proposta conclusiva della Presidenza introduce una cooperazione strutturata permanente (articoli I-40 e III-213), basata su criteri e impegni ora chiaramente definiti in un apposito Protocollo.

Nel Protocollo si prevede espressamente che la cooperazione strutturata è aperta a tutti gli Stati membri che si impegnino a procedere più intensamente nello sviluppo della capacità di difesa attraverso lo sviluppo dei rispettivi contributi nazionali e la partecipazione, eventualmente, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e alle attività dell'Agenzia europea per la difesa, e che siano in grado di fornire entro il 2007 unità di combattimento capaci di intraprendere taluna delle missioni di Petersberg, nella versione aggiornata, entro un termine da 5 a 30 giorni, da sostenere per un periodo iniziale di 30 giorni prorogabili sino a 120.

Gli Stati partecipanti si impegnano a cooperare sugli obiettivi riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti; alla messa in comune ed alla specializzazione dei mezzi e delle capacità di difesa; ad adottare misure per garantire l'interoperabilità delle forze; a colmare le lacune constatate nel quadro del cosiddetto "meccanismo di sviluppo delle capacità"; ad equipaggiarsi, se del caso, tramite programmi di grande entità nell'ambito dell'Agenzia europea per le capacità di difesa.

Un sensibile miglioramento del testo della Convenzione si avverte con riferimento alla procedura di instaurazione e partecipazione successiva alla cooperazione strutturata. La Convenzione, infatti, all'art. III-213 aveva rimesso esclusivamente agli Stati membri che intendessero avviare una cooperazione strutturata sia la definizione dei criteri e degli obblighi che ne discendono, sia ogni decisione sulla successiva adesione di altri paesi dell'Unione.

La proposta avanzata durante la CIG è costruita viceversa attorno ad un modello ben predefinito, basato sulla notifica dell'intenzione al Ministro degli esteri e al Consiglio dei ministri, a cui spetta adottare una formale decisione ai fini dell'instaurazione della cooperazione strutturata e la fissazione dell'elenco dei partecipanti entro tre mesi dalla notifica. La decisione avviene a maggioranza qualificata, previa consultazione del Ministro degli Affari esteri. Dal nuovo testo scompare il riferimento a un numero minimo di Stati, previsto invece in precedenti versioni dell'articolato, che tuttavia viene recuperato nella misura in cui il Consiglio decide la fissazione dell'elenco dei partecipanti.

La partecipazione in una fase successiva alla cooperazione strutturata permanente già instaurata è decisa, su richiesta dello Stato interessato, mediante una deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata, previa consultazione del Ministro degli Affari esteri e previo accertamento dei criteri e degli impegni di cui al Protocollo. Anche in questo caso la deliberazione viene assunta a maggioranza qualificata. Come già nel testo adottato dalla Convenzione, solo i membri del Consiglio rappresentanti gli Stati che partecipano alla cooperazione strutturata partecipano alla votazione. Per maggioranza qualificata si intende la maggioranza dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, ad eccezione dello Stato membro in questione, che totalizzino almeno i tre quinti della popolazione degli Stati membri partecipanti.

La proposta della Presidenza italiana reca procedure analoghe (anche nella determinazione della maggioranza) per quanto concerne la sospensione dall'applicazione delle disposizioni sulla cooperazione strutturata ad uno Stato che non soddisfi più i relativi criteri e non possa assolvere gli impegni previsti dal Protocollo; per quanto concerne il ritiro di uno Stato, esso avviene previa notifica al Consiglio e attraverso una presa d'atto da parte del Consiglio stesso.

Le deliberazioni del Consiglio, su questioni diverse da quelle relative all'instaurazione, alla partecipazione successiva, alla sospensione ed al ritiro, sono assunte all'unanimità degli Stati partecipanti alla cooperazione strutturata. Il testo della Convenzione contemplava la partecipazione, in qualità di osservatore, del Ministro degli esteri, che aveva poi il compito di riferire debitamente agli altri Stati.

Viene invece eliminato dal nuovo testo il riferimento all'applicazione delle appropriate disposizioni delle cooperazioni rafforzate, viceversa previsto dalla Convenzione.

Cooperazione più stretta

Art. I-40

La clausola di difesa reciproca, contenuta all'art. I-40, è stata ridefinita al fine di stabilire che, nel caso di aggressione armata subita da uno Stato membri sul suo territorio, gli altri gli devono assistenza e aiuto, con tutti i mezzi a loro disposizione, in conformità all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ma, al contempo, sono state considerate anche le istanze provenienti da alcuni paesi neutrali (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia) con un sostanziale alleggerimento della loro posizione sulla clausola di difesa reciproca. In sostanza, pur lasciando integro l'obbligo di soccorso reciproco in caso di aggressione armata, si prevede che questo non escluda il carattere peculiare della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri. Si afferma, inoltre, con maggiore chiarezza rispetto al testo della Convenzione, la conformità degli impegni e della cooperazione in caso di aggressione armata agli impegni assunti nell'ambito della NATO, che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa.

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Art. I-54

Nel testo approvato al Vertice di Bruxelles è comparsa per la prima volta una nuova formulazione del par. 4 dell'art. I-54 relativo al quadro finanziario pluriennale. Il paragrafo è stato, anzitutto, emendato mediante l'inserimento dell'inciso che il primo quadro finanziario pluriennale da votarsi all'unanimità da parte del Consiglio è il programma che viene *“dopo la scadenza del quadro in vigore alla data della firma della Costituzione”*. Secondariamente, il paragrafo è stato corredato da un secondo periodo in cui si prevede che *“Il Consiglio europeo può adottare a maggioranza qualificata una decisione europea che autorizza il Consiglio a deliberare all'unanimità per l'adozione del quadro finanziario pluriennale successivo al primo quadro finanziario di cui al primo comma”*.

La Commissione europea ha rilevato, nella sua nota del 30 gennaio 2004, come l'emendamento sia nel suo complesso oscuro e difficile da inquadrare sotto il profilo sia politico che giuridico. Anzitutto, con riferimento all'inciso del primo periodo, non sarebbe corretto parlare di un “quadro finanziario pluriennale” nel testo della Costituzione, dal momento che al momento dell'entrata in vigore del testo costituzionale non esisterà ancora un simile strumento normativo, bensì unicamente delle “prospettive finanziarie” che vengono adottate sotto forma di accordo interistituzionale. Se l'emendamento intende

riaffermare il mantenimento del voto all'unanimità per l'adozione del primo quadro finanziario multiennale realmente nuovo, per la Commissione il testo risulterebbe assai più chiaro qualora si fissasse una data futura specifica che fungesse da spartiacque per l'applicazione del nuovo sistema di voto. A tal fine, la Commissione propone l'inserimento anche in questo caso della data, già prevista con riferimento a molte nuove misure istituzionali introdotte dalla Costituzione, del 1° novembre 2009; a quella data, infatti, il quadro finanziario pluriennale per gli anni successivi al 2007 dovrebbe essere stato da tempo adottato, cosicché non potrebbero esservi rischi di sovrapposizione con la procedura di adozione del successivo quadro finanziario. Seguendo il suggerimento avanzato dal Gruppo degli Esperti giuridici, la specificazione non andrebbe inserita direttamente nel dettato costituzionale, bensì nel Protocollo sulle disposizioni transitorie stabilendo che *“Quando adotta il quadro finanziario multi-annuale secondo l'art. I-54, paragrafo 2, il Consiglio delibera all'unanimità fino al 31 ottobre 2009”*.

Con riferimento al secondo periodo del par. 4, la Commissione ha invece proposto la sua intera eliminazione, essendo difficile concepire le ragioni politiche, oltre che la praticabilità dal punto di vista giuridico, dell'adozione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio europeo di una decisione che autorizzi il Consiglio a deliberare di nuovo all'unanimità il quadro finanziario pluriennale successivo.

L'Unione e l'ambiente circostante: i rapporti con i piccoli Stati vicini

Art. I-56

E' stato proposto di inserire una Dichiarazione nell'Atto finale relativa all'art. I-56, volta a richiamare l'esigenza che l'Unione tenga conto *“della situazione particolare degli Stati di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità”*¹⁹.

PARTE II

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE

Preambolo alla Parte II (Carta dei diritti) e suo “atto finale”

Il Preambolo della Carta dei diritti, secondo il progetto della Convenzione, già includeva una menzione delle spiegazioni approvate dal *Praesidium* della Convenzione di Nizza che ha elaborato la carta, affermando che i giudici dell'Unione e degli Stati membri avrebbero dovuto interpretare la Carta “alla luce delle spiegazioni” suddette.

Il doc. n. 52/03 opera ulteriori concessioni alle continue richieste britanniche sul punto, specificando che tali spiegazioni sono state “aggiornate sotto la responsabilità del *Praesidium* della Convenzione europea” e inserendo una dichiarazione analoga nell' “Atto finale, sulle spiegazioni relative alla Carta dei diritti”, cui far seguire la riproduzione integrale delle spiegazioni medesime.

Quest'ultima proposta è contestata dalla Commissione Europea nella sua nota alla Presidenza irlandese del 30 gennaio 2004, in quanto le spiegazioni constano di circa 52 pagine. La Commissione propone di inserire nell'Atto finale solo un rinvio alla GUCE in cui saranno pubblicate queste spiegazioni.

Nell'ultimissima fase della CIG si è addirittura giunti a proporre l'inserimento di questa affermazione del preambolo nel testo del Trattato costituzionale, all'art. II-52, come un

¹⁹ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 35, e CIG 60/03, ADD 1, all. 40.

nuovo paragrafo 7. Nel testo proposto viene, inoltre, rafforzato il vincolo interpretativo delle spiegazioni medesime, affermando che esse “devono essere prese in debita considerazione nell’interpretazione della Carta”.

La costituzionalizzazione del vincolo interpretativo delle spiegazioni appare in contrasto con l’evoluzione della giurisprudenza delle corti nazionali e ancor più di quelle europee, che hanno progressivamente fondato la loro stessa identità sull’abbandono della deferenza passiva nei confronti della volontà del legislatore.

Più in generale – come già affermato nel primo quaderno di Astrid (pag. 40) – la pretesa di dettare ai giudici canoni di interpretazione dei testi normativi è espressione di un legislatore impaurito e culturalmente primitivo e, per giunta, è stata prima o poi contraddetta dall’esperienza. Si può dunque nutrire un certo scetticismo sull’intera operazione di conferire valore giuridico alle spiegazioni e, prima ancora, sui timori che l’hanno originata.

Parte III

LE POLITICHE E IL FUNZIONAMENTO DELL’UNIONE

CLAUSOLE DI APPLICAZIONE GENERALE

Clausola sociale

Art. III-2bis

A partire dal doc. 52/03 è stato proposto di inserire, nel titolo I della parte III riguardante le clausole di applicazione generale che riguardano le politiche dell’Unione un nuovo articolo III-2bis volto a specificare che *“Nella definizione e nell’applicazione delle politiche dell’Unione si tenga conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana”*²⁰.

Al riguardo pare appena il caso sottolineare che, trattandosi di una clausola generale, il riferimento ad un *“livello di occupazione elevato”* non risulta in linea con l’art. I-3 che, viceversa, annovera tra gli obiettivi dell’Unione, al par. 3, la *“piena occupazione”*. Di conseguenza, anche in questo caso, facendosi riferimento ad un obiettivo di lungo periodo, occorre prevedere che nella definizione e applicazione delle politiche dell’Unione si tenga conto delle esigenze connesse *“con la promozione della piena occupazione”*.

Protezione e benessere degli animali

Art. III-5 bis

E’ stato proposto di inserire, in apertura della parte III, una nuova clausola di applicazione generale volta ad affermare l’esigenza di protezione degli animali, dal contenuto singolare.

Si prevede, infatti, nel nuovo art. III-5 bis, che *“Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o*

²⁰ Cfr. CIG. 52/03, ADD 1, all. 19 e CIG. 60/03, ADD 1, all. 24 di identico tenore.

amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

Servizi di interesse generale

Art. III-6

Il testo dell'articolo è stato modificato al fine di prevedere espressamente che, nel definire i principi e le condizioni di funzionamento dei servizi di interesse generale, la legge europea non deve recare pregiudizio al potere degli Stati membri di fornire, di fare eseguire e di finanziare detti servizi²¹.

MERCATO INTERNO

Sicurezza sociale

Art. III-21

La Convenzione aveva previsto che in materia di sicurezza sociale la legge o la legge quadro europea venissero adottate a maggioranza qualificata. Nella prima bozza della CIG del 25 novembre (doc. 52/03) si è viceversa inteso stemperare l'impatto del voto a maggioranza qualificata inserendo all'art. III-21 un nuovo paragrafo contenente una generica clausola di salvaguardia dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, stabilendo che la legge o la legge quadro europea non possa portare ad incidere in maniera sensibile sull'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale di uno Stato membro. Ulteriormente, si prevedeva una dichiarazione della Commissione da inscrivere nell'Atto finale in riferimento agli artt. III-21 e III-168 volta a specificare che la Commissione, in occasione della preparazione delle sue proposte in materia di sicurezza sociale, dovesse considerare debitamente l'impatto delle modifiche proposte che riguardano un solo Stato membro²².

Nel testo uscito dal Conclave di Napoli²³, la clausola di salvaguardia sopra richiamata è stata rafforzata divenendo una delle ipotesi di appello al Consiglio europeo di cui si è già detto, mentre è stata eliminata la dichiarazione da inserire nell'Atto finale. Il nuovo testo dell'articolo III-21 prevede, pertanto, al par. 2 la possibilità per un membro del Consiglio di investire il Consiglio europeo nel caso in cui ritenga che una proposta di legge “leda i principi fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale o incida sensibilmente sull'equilibrio finanziario globale”. La procedura a tal fine prevista ricalca quella prevista per la cooperazione giudiziaria in materia penale.

La Commissione europea nella nota del 30 gennaio 2004 ha richiamato l'attenzione sulla necessità di adeguare l'ambito di applicazione dell'art. III-21 al contenuto del regolamento 1408/71/CE in vigore, che non fa esclusivo riferimento ai lavoratori dipendenti e ai professionisti, ma si applica anche ad altre categorie di cittadini dell'Unione quando essi circolano all'interno dell'Unione (quali, ad esempio, gli studenti o gli impiegati pubblici dei vari Stati membri). A tal fine la Commissione ha proposto che il testo dell'art. III-21 sia aggiornato con la previsione di un nuovo paragrafo che espressamente preveda che “Le

²¹ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 34, e CIG 60/03, ADD 1, all. 39.

²² Cfr. CIG. 52/03, ADD 1, annex 20.

²³ Cfr. CIG. 60/03, ADD 1, all. 25

leggi e le leggi quadro europee di cui al paragrafo 1 possono estendere l'applicazione delle misure dalle stesse stabilite ad altri cittadini europei e loro familiari”.

La mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione è una misura talmente rilevante per rendere effettivo l'obiettivo della “creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta” (art. I-3) da non poter tollerare la previsione di un appello al Consiglio europeo da parte di un singolo Stato membro che inevitabilmente bloccherebbe l'ordinaria procedura legislativa per l'adozione di misure di sicurezza sociale a livello dell'Unione. Un punto di equilibrio ragionevole tra la previsione secca di un voto a maggioranza qualificata in materia e l'istituzione di un diritto di blocco mediante un ricorso al Consiglio europeo sarebbe, pertanto, quello di tornare alla proposta iniziale sottoposta a Napoli, che faceva genericamente riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio finanziario dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

Disposizioni fiscali

Art. III-62

Per rendere più agevole l'adozione di normative di armonizzazione in materia di fiscalità indiretta, la Convenzione aveva previsto, al par. 2 dell'art. III-62 (ma anche all'art. III-63), una disposizione passerella per il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in sede di Consiglio per l'adozione di misure concernenti la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode fiscale e l'elusione fiscale illecita. Nel doc. 52/03 della CIG la disposizione passerella veniva modificata, mediante la specificazione che queste misure non dovessero incidere sugli “elementi fondamentali dei regimi fiscali degli Stati membri”²⁴. Nel testo licenziato dal Conclave di Napoli è stato eliminato il riferimento specifico agli “elementi fondamentali” per fare più ampiamente riferimento ai regimi fiscali nazionali in quanto tali²⁵.

Nell'ultimissima fase della CIG si è tentato, anzitutto, di eliminare la disposizione passerella prevista sia al par. 2 dell'art. III-62, sia all'art. III-63 (che tale passerella prevede per la lotta all'evasione fiscale con riferimento all'imposta sul reddito delle società) e, per di più, si è cercato di limitare notevolmente l'ambito di applicazione dell'art. III-62 stesso, introducendo al par. 1 la specificazione che le misure di armonizzazione in materia di fiscalità indirette, da adottarsi all'unanimità in seno al Consiglio, potessero riguardare la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode fiscale e l'elusione fiscale illecita, così da escludere altri e più ampi interventi normativi.

In merito, occorre richiamare l'attenzione sull'importanza di mantenere inalterato il testo adottato dalla Convenzione, che molta attenzione aveva appuntato sulla necessità di dotare l'Unione di normative di armonizzazione in materia di imposte indirette, necessarie a rimuovere alcuni ostacoli che ancora incidono negativamente sul funzionamento del mercato comune. Le passerelle previste in materia dalla Convenzione agli artt. III-62, par. 2, e III-63 per semplificare l'adozione di misure di armonizzazione che riguardino la cooperazione amministrativa o la lotta contro la frode fiscale e l'elusione fiscale illecita in

²⁴ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annex 21.

²⁵ Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 26.

materia di imposte indirette e imposta sul reddito delle società vanno, viceversa, mantenute data l'importanza di queste misure.

Appare, viceversa, una contraddizione in termini la previsione di normative di armonizzazione a livello dell'Unione, che necessariamente incidono – seppure con norme molto generali – sugli ordinamenti giuridici nazionali, con l'introduzione del limite per l'operare della disposizione passerella che tali misure “non incidono sui regimi fiscali degli Stati membri”. Tale inciso, pertanto, andrebbe eliminato.

Controllo della Corte di giustizia europea sulle prescrizioni di carattere procedurale concernenti i disavanzi eccessivi

Art. III-76

L'aggiunta, ad opera del doc. n. 60/03, di un par. 12 all'articolo in questione consegue a un'iniziativa olandese successiva alla nota vicenda Ecofin sul patto di stabilità.

Vigilanza prudenziale degli enti crediti e delle altre istituzioni finanziarie esercitata dalla BCE

Art. III-77

L'emendamento proposto dalla CIG al par. 6 dell'art. III-77 modifica il tipo di fonte normativa da una legge europea ordinaria ad una legge del solo Consiglio. La sottrazione, al riguardo, di ogni potere normativo al Parlamento è *in re ipsa* e non appare giustificata nemmeno dalla specialità della materia relativa ai compiti della Banca centrale europea in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione²⁶.

Modifiche agli statuti del SEBC e della BCE

Art. III-79

Va, invece, salutata positivamente la scomparsa, nelle successive proposte della CIG, del nuovo par. 7 dell'art. III-79 come proposto dal doc. n. 52/03. Tale disposizione prevedeva che i parr. 1 e 2 dell'art. III-84, nonché talune disposizioni degli statuti del SEBC e della Banca centrale europea, potevano essere modificate con legge del solo Consiglio europeo, all'unanimità. Era evidente la portata decostituzionalizzante della modifica, con conseguente diminuzione di garanzie per l'autonomia di tali organi rispetto al Consiglio.

Nomina dei membri del direttivo della BCE

Art. III-84

L'inserimento di un inciso secondo cui gli organi della BCE sono nominati dal Consiglio europeo “a maggioranza qualificata”, va considerato positivamente rispetto alla originaria versione della Convenzione, la quale, in assenza di indicazioni sull'organo chiamato a operare tali nomine, lasciava ritenere che tale organo fosse il Consiglio europeo deliberante all'unanimità.

Tale inciso era previsto nel par. 2 dell'art. III-84, lett. b) dal doc. 52/03 ed è stato spostato, insieme con l'intero articolo, in un apposito art. III-289 bis.

Euro

Art. III-88

La specificazione che si tratta di una competenza del Consiglio appare corretta.

²⁶ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 8 e CIG 60/03, ADD 1, all. 12.

Art. III-91

L'inserimento di due ulteriori lettere al paragrafo 2 dell'art. III-91 (e il conseguente aggiustamento del par. 4 dello stesso articolo) va salutato con favore, poiché estende le competenze dell'Eurogruppo, in coerenza con il principio secondo cui spetta solo ad esso la rappresentanza comune sulle questioni finanziarie.

Politica sociale

Art. III-107

Tutti testi della CIG hanno previsto l'inserimento di una dichiarazione relativa all'articolo III-107, che disciplina l'azione delle istituzioni europee nell'ambito della politica sociale. La dichiarazione è volta a riaffermare con forza che le politiche sociali *“sono essenzialmente di competenza degli Stati membri. Le misure di incoraggiamento e di coordinamento da adottare a livello d'Unione conformemente alle disposizioni di tale articolo hanno carattere complementare. Esse mirano a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e non ad armonizzare sistemi nazionali. Non incidono sulle garanzie e gli usi esistenti in ciascuno Stato membro in materia di responsabilità delle parti sociali”*.

Coesione economica, sociale e territoriale

Art. III-116

I testi della CIG, diversamente dal testo della Convenzione, introducono delle innovazioni al Trattato vigente in materia di coesione economica, sociale e territoriale, precisando che *“In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni più svantaggiate. Nel perseguire tale obiettivo, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica, nonché talune regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”*²⁷.

Art. III-56

Nell'iniziale doc. 52/03, veniva inoltre modificato l'art. III-56 inserendo alla lettera c) del par. 3 il riferimento alle regioni che soffrono di handicap naturali e demografici ai fini del giudizio di compatibilità con il mercato interno degli aiuti statali, mentre il Conclave di Napoli ha eliminato questo dettaglio²⁸.

Nelle ultimissime fasi della CIG è stato inserito nel novero degli aiuti compatibili con il mercato interno destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, contemplati al par. 3, lett. a), anche *“quello delle regioni di cui all'art. III-330 (n.d.r., ossia le regioni dei dipartimenti francesi d'oltremare, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie) tenuto conto della loro situazione economica e sociale strutturale”*.

La Commissione ha proposto di eliminare, dal testo contenente le proposte di modifica, il riferimento all'art. III-56 sugli aiuti di Stato dal momento che si dice che esso resta invariato.

²⁷ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annex 23 e CIG 60/03, ADD 1, all. 28.

²⁸ Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 28

Trasporti

Art. III-134

I testi della CIG hanno invariabilmente previsto, in relazione alla politica dei trasporti, un nuovo paragrafo all'art. III-134 volto a chiarire che all'atto dell'adozione delle leggi o delle leggi quadro in materia *“si tiene conto dei casi in cui la sua applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni, come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti”*²⁹.

Ricerca e sviluppo tecnologico

Art. III-146

Rispetto al testo della Convenzione, le proposte della CIG hanno inteso introdurre, al par. 1 dell'art. III-146, tra gli ambiti di azione dell'Unione *“la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente”* e a favorire lo sviluppo della competitività dell'Unione *“inclusa quella della sua industria”*³⁰.

Art. III-149

Nella proposta iniziale del 25 novembre veniva riaffermata la scelta della Convenzione di prevedere una legge europea per stabilire il programma quadro di ricerca, con il solo dettaglio che il programma contenga l'insieme delle azioni *“finanziate”* dall'Unione, oltre che per definire i programmi specifici di attuazione del programma quadro. Veniva, invece, aggiunto il par. 4 per chiarire che a integrazione delle azioni previste dal programma quadro pluriennale, la legge europea stabilisse le misure necessarie all'attuazione dello spazio europeo della ricerca³¹.

Il testo licenziato dal Conclave di Napoli (confermato fino nelle ultimissime fasi della CIG) ha, tuttavia, inciso notevolmente sul ruolo delle diverse istituzioni europee in questa materia, specificando che l'atto normativo per approvare il programma quadro di ricerca e i relativi programmi specifici di attuazione, oltre che per realizzare lo spazio europeo della ricerca, sia *“la legge europea del Consiglio”*, adottata *“previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale”*³².

La previsione dell'obiettivo di realizzare uno spazio europeo della ricerca va salutata con favore, ma questo importante e cruciale passo nella direzione del conseguimento dell'ambizioso traguardo definito a Lisbona di fare dell'Unione l'economia più dinamica nel mondo entro il 2010 non può andare di pari passo con l'indebolimento del ruolo del Parlamento europeo. In una materia così cruciale come la definizione dei programmi di ricerca non è infatti pensabile che si neghi al Parlamento europeo il ruolo di legislatore quale co-decisore a pari titolo del Consiglio. Occorre, di conseguenza, ritornare alla versione iniziale proposta dalla CIG nel doc. 52/03 che prevedeva una legge europea ordinaria in materia.

Energia

Art. III-157

La proposta iniziale della CIG mirava a prevedere una Dichiarazione relativa all'art. III-157 da inserire nell'Atto finale volta a specificare che la politica dell'Unione nel settore dell'energia *“non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le disposizioni*

²⁹ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 24 e CIG 60/03, ADD 1, all. 29.

³⁰ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 25 e CIG 60/03, ADD 1, all. 30.

³¹ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 25.

³² Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 30.

necessarie per garantire il loro approvvigionamento energetico alle condizioni previste dall'articolo III-16"³³.

Il testo licenziato dal Conclave di Napoli, confermato nelle ultime fasi della CIG, ha rafforzato la vincolatività della clausola di salvaguardia per gli Stati membri, inserendo il contenuto della dichiarazione anche nell'art. III-157, al par. 2, rendere così più stringente il diritto per gli Stati membri di determinare le condizioni di sfruttamento delle proprie risorse energetiche e la struttura del relativo approvvigionamento.

La Commissione europea ha evidenziato, allarmata, che una simile previsione impedirebbe in futuro la possibilità di ravvicinare le condizioni per lo sfruttamento delle risorse energetiche, con un evidente arretramento rispetto alle disposizioni vigenti sul mercato interno, dal momento che la previsione di una nuova base giuridica *ad hoc* per l'energia porrebbe nel nulla il ricorso alle basi giuridiche proprie del mercato interno. Ha di conseguenza richiesto che l'art. III-157 sia soppresso qualora acquisissero consistenza le proposte di modifica avanzate al testo della Convenzione.

Sanità pubblica

Art. III-179

L'iniziale proposta di modifica dell'art. III-179 contemplava di includere tra le azioni di competenza complementare dell'Unione *"la sorveglianza e la lotta contro le minacce gravi accidentali o intenzionali alla sanità, qualora queste possano interessare più di uno Stato membro"* (par. 1, lett. b), oltre che la possibilità per l'Unione di adottare *"misure che fissino norme elevate di qualità e di sicurezza dei prodotti sanitari e dei dispositivi di impiego medico"* (par. 4, lett. c)³⁴.

Nel testo licenziato dal Conclave di Napoli è stato ulteriormente precisato che, nell'esercizio della sua competenza complementare in materia di sanità, l'Unione *"incoraggia in particolare la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare la complementarità dei loro servizi sanitari nelle regioni frontaliere"* (par. 1). Infine, si è inteso specificare che l'azione dell'Unione nel settore della sanità pubblica rispetta le competenze degli Stati membri *"per la definizione della loro politica di sanità pubblica"* e che le competenze degli Stati *"includono la gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'assegnazione delle risorse loro destinate"*.

Turismo

Art. I-16 e III-181 bis

Rispetto al testo della Convenzione, le bozze dei testi sottoposti alla CIG hanno, anzitutto, deciso di inserire anche il turismo tra le materie su cui l'Unione esercita una competenza complementare rispetto a quella degli Stati membri, inserendo questa materia nell'elenco fissato dall'art. I-16, alla lettera cbis)³⁵. Il testo uscito dal Conclave di Napoli, al fine di fugare qualunque dubbio, ha inoltre voluto specificare espressamente, nel primo periodo, che l'Unione *"ha competenza"* per condurre azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento³⁶.

³³ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 26.

³⁴ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 27.

³⁵ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 29.

³⁶ Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 34.

L'estensione delle competenze dell'Unione è stata tuttavia bilanciata dall'introduzione di un nuovo articolo III-181 *bis* volto a delimitare con chiarezza le finalità e l'ambito delle possibili azioni dell'Unione in materia di turismo, incoraggiando il ricorso al metodo del coordinamento aperto più che l'adozione di provvedimenti normativi. Viene, pertanto, precisato che tali azioni hanno lo scopo di “*promuovere la competitività delle imprese dell'Unione nel settore del turismo*” e di incoraggiare “*la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo*” delle stesse, oltre che di “*favorire la cooperazione tra Stati membri*” in particolare “*attraverso lo scambio delle buone pratiche*”. L'intervento normativo dell'Unione deve però arrestarsi all'adozione, mediante leggi o leggi quadro europee, di “*misure specifiche*” finalizzate a completare l'azione degli Stati membri, con l'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali.

Sport

Art. III-182

Le modifiche apportate in questo campo sono volte a valorizzare le specificità dello sport, le sue strutture fondate sul volontariato e la funzione sociale ed educativa che esso esercita, oltre che il carattere aperto delle competizioni sportive, tutti fattori di cui l'azione dell'Unione deve tenere conto³⁷.

SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Cooperazione giudiziaria in materia civile

Art. III-170

Con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia civile (articolo III-170), è stato inserito un inciso che individua quale fine, tra gli altri, quello di assicurare il “*buon funzionamento del mercato interno*”.

L'inciso proposto non risulta giustificato, dal momento che intende richiamare in una materia del terzo pilastro concetti che viceversa si riferiscono al primo pilastro e all'integrazione del mercato pilastro.

Cooperazione giudiziaria in materia penale e regole minime per la definizione dei reati e delle sanzioni

Art. III-171 e III-172

La più rilevante novità introdotta in materia dalla CIG è quella, già richiamata, del riconoscimento di un appello al Consiglio europeo sulla base della mera invocazione di una lesione dei principi fondamentali dell'ordinamento di uno Stato membro da parte di un progetto di legge quadro in corso di adozione in materia di cooperazione giudiziaria nel settore penale e in riferimento alla definizione delle regole minime condivise per la definizione dei reati e delle sanzioni.

Ulteriormente, la CIG ha proposto di includere la necessità di tenere conto delle differenze tra i sistemi giuridici di “*common law*” e gli altri ordinamenti (articolo III-171) nella definizione delle regole minime stabilite dalla legge quadro europea per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e decisioni giudiziarie, oltre che la cooperazione di polizia e giudiziaria, nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.

Sul primo punto, oltre a quanto già detto circa i vizi e gli inconvenienti da cui è affetto l'*emergency brake* da ultimo messo a punto dalla Presidenza italiana (cfr. *supra*, nei

³⁷ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 28 e CIG 60/03, Add. 1, all. 33.

commenti relativi alla parte I), giova rilevare come la previsione di un simile strumento nell'area della cooperazione giudiziaria penale significa sostanzialmente favorire coloro che si oppongono a qualunque integrazione in questa area. La possibilità di bloccare il processo decisionale in questo settore, ora garantita da un *emergency brake* privo di alcun termine ed esito conclusivo, non solo viola le prerogative del Parlamento europeo quale co-legislatore in materia, ma mina alla radice la soppressione dell'articolazione in pilastri dell'Unione decisa dalla Convenzione, facendo così riemergere gli elementi di complessità che l'affermazione di un quadro giuridico unico sembrava viceversa finalmente aver lasciato alle spalle.

Come già detto, sarebbe preferibile ritornare alla versione iniziale dell'*emergency brake*, in cui era unicamente prevista la possibilità per ogni Stato membro di deferire la questione al Consiglio europeo, senza che la procedura di adozione dell'atto venisse con ciò sospesa e con la garanzia di tempi certi per l'adozione finale dell'atto. Certo, la migliore soluzione sarebbe di prevedere una decisione da parte del Consiglio europeo a maggioranza qualificata, data l'estrema rilevanza in questa fase storica di dotare l'Unione di strumenti adatti per rispondere adeguatamente e rapidamente alle minacce del terrorismo e della criminalità internazionale.

Procura europea

Art. III-175

Relativamente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le proposte della CIG intendono incidere sulle attribuzioni della futura Procura europea (articolo III-175), limitandole alle sole violazioni connesse alla tutela degli interessi "*finanziari*" dell'Unione. La proposta, pertanto, elimina il riferimento alla criminalità grave avente carattere transfrontaliero, previsto viceversa dalla Convenzione.

Al contempo, però, viene prevista, in un nuovo paragrafo 4, una norma passerella per attribuire al Consiglio europeo, che agisca all'unanimità, il potere di adottare in futuro una decisione che estenda le competenze della Procura europea. La proposta, tuttavia, singolarmente sottopone tale decisione alla necessità di ratifica da parte degli Stati membri.

La norma passerella introdotta va salutata con favore, ma affinché essa possa raggiungere l'obiettivo per cui è stata congegnata occorre eliminare la previsione della ratifica da parte degli Stati nazionali, che nega in radice la flessibilità propria dello strumento. Per di più, gli obblighi per i Governi di sottoporre determinate questioni ai rispettivi Parlamenti nazionali costituiscono materia da regolare nelle rispettive Costituzioni nazionali e non nella Costituzione europea.

POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

In materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), sono stati estesi i casi di votazione a maggioranza qualificata (articolo III-201), attribuendo al Ministro degli Affari esteri il potere di effettuare proposte che saranno soggette al voto a maggioranza nel Consiglio dei Ministri. Rispetto alla versione di Napoli della proposta italiana che prevedeva che tutte le decisioni del Consiglio potessero essere assunte a maggioranza qualificata su proposta del Ministro degli Affari esteri, il nuovo testo contempla solo le decisioni che riguardano azioni o posizioni dell'Unione³⁸.

³⁸ Cfr. CIG 60/03, ADD 1, all. 22

Nell'ultimissima fase della CIG è stata, però, soppressa questa estensione dei casi di voto a maggioranza qualificata.

Controllo giurisdizionale degli atti giuridici adottati dal Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici per i terzi

Il doc. 52/03 intendeva sottoporre al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia anche gli atti del Consiglio europeo, ricomprendendoli nell'elenco degli atti indicati all'art. III-271 e III-272. Di questa innovazione, che peraltro avrebbe introdotto un singolare controllo giurisdizionale su atti politici, non vi è tuttavia più traccia nei testi successivi della CIG.

RISORSE E BILANCIO DELL'UNIONE

Procedura di bilancio

Art. III-310

Il paragrafo 8 dell'articolo III-310 come risultante a seguito del Conclave di Napoli (doc. n. 60/03) attribuisce al Consiglio il potere di respingere, entro 14 giorni dalla conferma da parte del Parlamento europeo degli emendamenti, il progetto risultante dall'applicazione del par. 7 e chiedere che la commissione proponga un nuovo progetto di bilancio. Se il Consiglio non ha deliberato entro tale termine, la legge di bilancio si considera adottata.

In questa maniera, viene eliminata la previsione del testo della Convenzione, che lasciava al Parlamento europeo l'ultima parola in tema di bilancio. Come ha osservato molto criticamente Andrew Duff, in questo modo si incide sul "*power of the purse*" del Parlamento, considerato ovunque la pietra miliare della democrazia parlamentare.

COOPERAZIONI RAFFORZATE

Artt. III-325, III-326 e III-328

Gli emendamenti proposti dalla CIG mirano complessivamente a irrigidire l'instaurazione di cooperazioni rafforzate tra alcuni degli Stati membri. Nel settore della PESC, anzitutto, sia per l'instaurazione (articolo III-325, par. 2) che per l'ingresso di nuovi Stati (articolo III-326 par. 2), viene ora prevista una decisione del Consiglio assunta all'unanimità, diversamente da quanto deciso dalla Convenzione, che per entrambe le ipotesi prevedeva invece un voto a maggioranza qualificata.

Viene, inoltre, fatta cadere anche in questo settore la "doppia passerella", analoga alla passerella generale di cui all'art. I-24, par. 4, sopprimendo l'art. III-328.

Se la soppressione della disposizione passerella di carattere generale contenuta nell'art. I-24, come sopra detto, va censurata con nettezza perché rappresenta un arretramento rispetto alle posizioni della Convenzione, l'eliminazione della passerella nelle cooperazioni rafforzate rischia di far fallire addirittura l'azione degli Stati cooperatori.

La soppressione è, altresì, incomprensibile anche perché era stata congegnata in modo da garantire proprio gli Stati non partecipanti alla cooperazione. L'art. III-328, infatti, permetteva agli Stati che partecipano ad una cooperazione rafforzata di decidere all'unanimità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria – in quest'ultimo caso previa consultazione del Parlamento europeo – per l'adozione di atti per i quali le specifiche basi giuridiche nella Costituzione prevedono,

rispettivamente, un voto all'unanimità o una procedura legislativa speciale. La peculiarità di questa "passerella" è che essa si applicava unicamente nel quadro di una cooperazione rafforzata già instaurata e riguardava, di conseguenza, i soli Stati partecipanti alla cooperazione. Inoltre, rispetto alla norma generale prevista dall'art. 24, par. 4, per la decisione del passaggio alla procedura legislativa ordinaria non era prevista la previa informazione dei Parlamenti nazionali.

PARTE IV DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI

Procedure di revisione e "passerelle"

Le proposte della CIG intervengono sulle procedure semplificate di revisione dei Trattati, sia incidendo sulle disposizioni passerella, sia stabilendo nuove regole per le modifiche alla Terza parte del Trattato, riguardante le politiche interne.

Su questi punti la Presidenza italiana aveva presentato, per il Conclave di Napoli, una proposta fortemente innovativa rispetto al testo licenziato dalla Convenzione.

In riferimento alle clausole passerella, la proposta iniziale della Presidenza introduce, in un nuovo art. IV-7bis, una disciplina speciale per il passaggio dalle decisioni all'unanimità a quelle a maggioranza qualificata, nonché per il passaggio dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria. In entrambi i casi, viene ora prevista una notifica di tale passaggio ai Parlamenti nazionali, con la possibilità per questi ultimi - raggiunto un *quorum* da determinare - di bloccare la procedura stessa (cosiddetto *nihil obstat*). Viene di conseguenza soppresso il par. 4 dell'art. I-24 che conteneva la clausola passerella congegnata dalla Convenzione.

Per la revisione del Titolo III, si introduce una procedura più snella nel caso in cui le modifiche non abbiano come effetto l'accrescimento delle competenze dell'Unione, con maggioranza qualificata in Consiglio e ratifica da parte dei Parlamenti nazionali.

Nella seconda bozza di mediazione sottoposta al Vertice di Bruxelles sono state apportate alcune modifiche.

In riferimento alle clausole passerella, si stabilisce che il veto di un solo Parlamento nazionale, notificato entro sei mesi dalla trasmissione della relativa decisione da parte del Consiglio, sarà sufficiente a bloccare l'adozione della decisione stessa.

In ordine alla revisione del Titolo III, si prevede ora che la relativa decisione del Consiglio viene presa all'unanimità anziché a maggioranza qualificata. Nell'ultimissima fase della CIG, è stata inserita anche la necessità di ratifica da parte dei Parlamenti degli Stati membri.

Su queste modifiche pare lecito avanzare alcune critiche, non disgiunte da alcuni rilievi positivi.

Come noto, la passerella messa a punto dalla Convenzione attribuisce al Consiglio europeo, che agisca all'unanimità, il potere di ricondurre qualsiasi procedura decisionale eccezionale alla regola del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio insieme alla co-decisione del Parlamento. Si tratta di una disposizione chiave del testo costituzionale dal momento che gli conferisce un'essenziale natura evolutiva e una solida base per futuri progressi sulla strada di un'Unione più efficiente e democratica.

Le proposte della CIG hanno, per un verso, migliorato il testo della Convenzione laddove hanno attribuito al Parlamento europeo un vero potere di previa approvazione circa

l'uso di questa clausola (cfr. art. IV-7bis, par. 3, secondo periodo) e non unicamente la sua consultazione, come invece prevedeva il testo della Convenzione. Tuttavia, il riconoscimento in capo ai parlamenti nazionali di un *nihil obstat* rappresenta un notevole passo indietro, in quanto non solo nega la flessibilità per cui lo strumento è stato ideato ma costituisce una condizione che può portare a seri inconvenienti. Se, infatti, le decisioni del Consiglio europeo possono essere bloccate da un parlamento nazionale, la capacità decisionale dell'Unione e la sua leadership ne verrebbero completamente frustrate.

Sotto questo profilo, molto meglio sarebbe mantenere il testo adottato dalla Convenzione, migliorandolo con il rafforzamento della posizione del Parlamento europeo introdotta dalla CIG. In generale, vale la pena qui ripetere che i rapporti tra i Governi e i rispettivi parlamenti nazionali non dovrebbero essere oggetto di previsioni da parte della Costituzione europea, trattandosi di materia puramente interna idonea ad essere regolata dalle Costituzioni nazionali.

Laddove, tuttavia, si volesse continuare a perseguire la nuova strada discussa dalla CIG, occorrerebbe strutturare meglio la procedura di ratifica dei parlamenti nazionali, in modo che essa non ponga continuamente a repentaglio l'azione del Consiglio europeo. Anzitutto, occorrerebbe ridurre il periodo a disposizione dei parlamenti nazionali per ratificare la proposta, portandolo da sei mesi a sei settimane. Ulteriormente, si potrebbe introdurre una nuova soglia di blocco. In particolare, si potrebbe prevedere che per bloccare la decisione del Consiglio europeo occorra l'opposizione non di un parlamento nazionale soltanto, ma almeno di un terzo dei parlamenti nazionali.

Territori d'oltremare

Articolo IV-4

E' stato proposto l'inserimento di un nuovo paragrafo 7, per specificare che *“Il Consiglio europeo, su iniziativa di uno Stato membro interessato, può adottare una decisione europea che modifica lo status, nei confronti dell'Unione, di un paese o territorio francese o olandese di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, all'articolo III-330 e all'allegato II. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione”*.

PROTOCOLLI

Fin dalle prime battute della CIG sono state avanzate delle proposte di emendamenti, per gran parte di natura eminentemente redazionale, ai due protocolli relativi alla sussidiarietà e al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione, finalizzate a meglio chiarire l'operatività dello strumento dell'*early warning* nei sistemi parlamentari bicamerali³⁹.

Protocollo sulla sussidiarietà

E' stato riformulato il par. 6 del protocollo, stabilendo che *“Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto”*⁴⁰.

³⁹ Cfr. CIG 52/03, ADD 1, annexe 38 e CIG 60/03, ADD 1, all. 44.

⁴⁰ Il testo della Convenzione, invece, prevedeva che *“I parlamenti degli Stati membri in cui vige un sistema parlamentare unicamerale dispongono di due voti, mentre ciascuna camera che rientra in un sistema parlamentare bicamerale dispone di un voto”*.

Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea

Viene riformulato il par. 8, prevedendo che *“Se il sistema parlamentare nazionale non è unicamerale, gli articoli da 1 a 7 si applicano alle camere che lo compongono”*.

Il testo della Convenzione prevedeva, invece, secondo una formula più semplice che *“Quando i parlamenti nazionali sono bicamerali, le presenti disposizioni si applicano ad entrambe le camere”*.

E' stato, inoltre, proposto di inserire nell'Atto finale una Dichiarazione relativa alle parti modificate in entrambi i Protocolli, al fine di prevedere che *“Gli Stati membri comunicheranno alle istituzioni dell'Unione gli indirizzi delle camere che compongono i rispettivi parlamenti nazionali cui le istituzioni dovranno rivolgersi conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e al protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”*. Nelle ultimissime fasi della CIG, tuttavia, questa Dichiarazione era scomparsa dal testo.

Roma, 21 marzo 2004