

# Costituzione europea (2004)

Sintesi della Costituzione

adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 giugno 2004

Avvertenza

La presente nota intende, a titolo informativo, fornire una sintesi la più concisa possibile del progetto di Costituzione finalmente adottato dal Consiglio il 17-18 giugno al termine del processo della CIG. Sono d'obbligo pertanto alcune avvertenze:

- la sintesi è inevitabilmente incompleta: il progetto di Costituzione è composto infatti complessivamente da varie centinaia di pagine. Per maggiori informazioni in merito a un particolare argomento, si prega di contattare la Task force; - essa non costituisce in alcun caso una valutazione politica del testo adottato, compito che spetta in primo luogo alla commissione per gli affari costituzionali e quindi alla plenaria.
- A fini di semplicità, nella presente nota si fa riferimento alla "Costituzione" (e si privilegia l'indicativo); il lettore dovrà comunque tener presente che le disposizioni evocate non sono in vigore e che, fino a quando la Costituzione non sarà ratificata, nulla garantisce che esse sostituiranno effettivamente le disposizioni degli attuali trattati.

## INTRODUZIONE

### I. LE ISTITUZIONI

PARLAMENTO EUROPEO

CONSIGLIO EUROPEO

CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE

MAGGIORANZA QUALIFICATA

MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI DELL'UNIONE

COMMISSIONE EUROPEA

CORTE DI GIUSTIZIA

### II. COMPETENZE E LORO ESERCIZIO DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

IL SISTEMA DI COMPETENZE

GLI STRUMENTI E LA PROCEDURA D'ADOZIONE

Strumenti legislativi e regolamentari

Disposizioni di bilancio e finanziarie

Risorse proprie

Quadro finanziario pluriennale

Bilancio annuale

LE COOPERAZIONI RAFFORZATE

III. LE POLITICHE

POLITICHE ESTERNE

Azione esterna

Politica estera e di sicurezza comune

Politica commerciale comune

Cooperazione allo sviluppo

Aiuto umanitario

POLITICHE INTERNE

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Altre modifiche delle politiche interne (le indicazioni che seguono, molto selettive, vengono presentate nell'ordine in cui appaiono nel testo di riferimento)

Non discriminazione e cittadinanza

Mercato interno/Fiscalità

Politica economica e monetaria

Politica sociale PAC

Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio

Energia

Sanità pubblica

IV. LA REVISIONE

CONCLUSIONE

Introduzione

La CIG ha adottato il 18 giugno scorso il "progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", elaborato dalla Convenzione. Ne testimoniano la sua portata costituzionale: il preambolo, con l'elenco dei valori che fondano l'Unione (articolo 2); - l'inserimento del testo integrale della Carta dei diritti fondamentali (parte II)[1]; - la definizione delle condizioni di appartenenza all'Unione (incluse le condizioni per il ritiro volontario da essa); - nonché i simboli dell'Unione (bandiera, inno ecc. articolo I-6 bis).

La Costituzione pone esplicitamente fine alla struttura a "pilastri" che ha prevalso fino ad oggi e conferisce all'Unione una chiara personalità giuridica. L'obiettivo iniziale di semplificazione viene parzialmente raggiunto nella parte I, che comprende le disposizioni essenziali di natura propriamente costituzionale dette; la parte II, invece, integra la Carta.

Tuttavia, la Costituzione rimane un testo complesso, soprattutto in considerazione della parte III, contenente le disposizioni aggiornate relative alle politiche che discendono dai Trattati, nonché le disposizioni dettagliate sul funzionamento delle istituzioni, e della parte IV, che contiene le disposizioni generali e finali. La Costituzione è inoltre introdotta da un preambolo (che si riferisce alle "eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa"), e completata da diversi protocolli (ovviamente di livello costituzionale) e da dichiarazioni allegare.

Su questi aspetti generali, la CIG ha corretto poco il testo uscito dalla Convenzione. Si possono evidenziare i seguenti aspetti:

- nonostante un aspro dibattito che è continuato fino alla soluzione, il testo di compromesso sul preambolo accolto dalla Convenzione ha tutto sommato resistito; - l'enunciato dei valori dell'Unione è stato completato con un riferimento ai diritti delle persone appartenenti a una minoranza, nonché alla parità tra uomini e donne (che prima non figurava fra gli obiettivi); - la stabilità monetaria figura ormai fra gli obiettivi dell'Unione in vista di un'"economia di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale".

## I. Le istituzioni

Il progetto di Costituzione opera un chiarimento del ruolo svolto rispettivamente dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

### Parlamento europeo

Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, e funzioni di controllo politico e consultive. Esso elegge il presidente della Commissione europea su proposta del Consiglio europeo (adottata a maggioranza qualificata), il quale deve tener conto del risultato delle elezioni; il PE approva anche la Commissione nel suo insieme. Esso può avere un massimo di 750 membri. La Costituzione non prevede la distribuzione dei seggi per Stato come avviene oggi. In compenso, l'articolo I-19 contiene una base giuridica che incarica il Consiglio europeo, su iniziativa e previa approvazione del Parlamento, prima delle elezioni previste per il 2009, di distribuire i seggi sulla base del principio di rappresentanza "degressivamente proporzionale", con una soglia minima di 6 seggi e una soglia massima di 96 seggi per Stato membro (la Convenzione proponeva 4 come minimo e nessuna soglia massima).

### Consiglio europeo

Il Consiglio diventa un'istituzione a pieno titolo. La presidenza di turno è soppressa e si instaura una presidenza stabile del Consiglio europeo, dai poteri limitati, eletta a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio europeo, con un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile. La regola generale per l'approvazione delle decisioni è il consenso.

Il Consiglio europeo fornisce gli impulsi e definisce le priorità politiche e non deve esercitare funzione legislativa. Il rispetto di questo principio è stato salvaguardato nel corso del negoziato in seno alla CIG, nonostante una discussione assai difficile sul ruolo del Consiglio europeo nel settore della cooperazione giudiziaria penale (cfr. in appresso la descrizione del compromesso conseguito sulla definizione del

meccanismo del "freno d'emergenza".

Consiglio dei Ministri dell'Unione

La Costituzione prevede l'istituzione di un Consiglio Affari esteri, presieduto dal Ministro degli Affari esteri dell'Unione (vedasi in appresso), distinto dal Consiglio Affari generali.

Quest'ultimo continua a garantire la coerenza dei lavori del Consiglio, appoggiandosi sul COREPER.

Per quanto riguarda le formazioni specializzate del Consiglio, le loro riunioni dovranno essere divise in due parti, dedicate l'una alle deliberazioni legislative - pubbliche -, l'altra alle deliberazioni non legislative, in modo da soddisfare ai criteri di trasparenza.

L'organizzazione dei lavori del Consiglio ha dato luogo, fino ad una fase avanzata della CIG, ad aspre discussioni, poiché una maggioranza di Stati membri si accaniva a mantenere la rotazione della Presidenza del Consiglio (salvo per quanto riguarda il Consiglio Affari esteri). La Costituzione sancisce finalmente il principio di rotazione in condizioni di parità, che è inserito nel quadro di un sistema di Presidenza "per gruppi" definito da una decisione del Consiglio europeo.

Maggioranza qualificata

Essa ha costituito nell'arco dell'intera Convenzione e della CIG il punto nodale delle discussioni, sia per quanto riguarda la propria definizione che per quanto riguarda il campo di applicazione.

Quanto alla sua definizione, la formula finalmente decisa dalla CIG si basa sempre sul principio della duplice maggioranza definito dalla Convenzione. Le soglie sono state però aumentate: 55% degli Stati membri (la Convenzione proponeva la maggioranza degli Stati membri), che comprenda almeno 15 Stati membri (requisito che a partire da 27 Stati membri non ha più significato autonomo); 65% della popolazione (la Convenzione proponeva il 60%). La CIG ha tuttavia aggiunto una clausola supplementare in base alla quale una minoranza di blocco (35% della popolazione a priori) deve includere almeno 4 Stati membri, altrimenti la decisione viene considerata in ogni modo adottata [2]. Questo sistema sarà applicabile a partire dal 1° novembre 2009. Al fine di superare le ultime reticenze di alcuni Stati membri, la Conferenza ha infine adottato una decisione contenente una sorta di compromesso di "Ioannina" rivisto[3].

Qualora l'iniziativa della Commissione non sia richiesta o una decisione non sia adottata su iniziativa del Ministro degli Affari esteri, la maggioranza qualificata necessaria è rafforzata: 72% degli Stati membri (2/3 secondo la Convenzione), che riuniscano almeno il 65% della popolazione (60%, secondo la Convenzione).

La maggioranza qualificata diventa una regola generale per l'adozione delle decisioni in seno al Consiglio dei ministri. L'unanimità rimane la regola per quanto riguarda la fiscalità e, parzialmente, nei settori della politica estera e della sicurezza comune nonché della politica sociale. Inoltre, essa sarà applicabile anche per quanto riguarda il sistema delle risorse proprie e il quadro finanziario pluriennale. Infine, si tenga presente che nei casi in cui la Convenzione non ha ottenuto il consenso sul passaggio alla maggioranza qualificata, è prevista una clausola "passerella" generale (secondo la quale il Consiglio europeo può decidere all'unanimità, previa approvazione del Parlamento, che in futuro il Consiglio delibererà a maggioranza qualificata e, se del caso, secondo la procedura legislativa ordinaria, senza che sia necessaria una revisione costituzionale e a fortiori una ratifica da parte di ciascun Stato membro). Tuttavia, l'opposizione formale di un solo parlamento nazionale basta a bloccare l'applicazione della "passerella".

Ministro degli Affari esteri dell'Unione

Grande innovazione istituzionale proposta dalla Convenzione, il ministro, nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, presiede il Consiglio Affari esteri ed è al contempo vicepresidente della Commissione (in quanto tale, è soggetto sia all'approvazione collettiva del Parlamento europeo, sia, se del caso, alla mozione di censura). Nel rivestire questo "doppio incarico" Commissione-Consiglio, egli è responsabile dell'esecuzione della politica estera dell'Unione nel suo insieme. Ha il potere d'iniziativa, rappresenta l'Unione europea da solo o con la Commissione e si appoggia su un servizio europeo per l'azione esterna [4].

## Commissione europea

Viene chiaramente ribadito il suo potere d'iniziativa legislativa.

La CIG non ha invece seguito la proposta della Convenzione per quanto riguarda la sua composizione: l'accordo infine ottenuto prevede che la Commissione sia composta da un Commissario per Stato membro fino al 2014; dopo tale data, sarà composto da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, scelti sulla base di una rotazione in condizioni di parità tra gli Stati membri.

Il ruolo politico del Presidente della Commissione, eletto dal Parlamento europeo, viene rafforzato (designazione dei Commissari, ripartizione dei portafogli, capacità di chiedere le dimissioni di un Commissario).

## Corte di giustizia

La competenza della Corte di giustizia viene ampliata, segnatamente per quanto concerne lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e taluni aspetti della politica estera. Viene consentito, in una certa misura, il ricorso dei singoli cittadini alla Corte [5].

## II. Competenze e loro esercizio da parte delle istituzioni

### Il sistema di competenze

Il progetto di Costituzione stabilisce innanzitutto i principi fondamentali relativi ai seguenti principi:

- principio di attribuzione delle competenze dell'Unione;
- regolazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esercizio delle competenze;
- prevalenza del diritto comunitario, affermato senza ambiguità;
- obbligo da parte degli Stati membri di garantire l'esecuzione del diritto comunitario.

Si distinguono tre categorie di competenze dell'Unione: competenze esclusive, competenze concorrenti e settori in cui l'Unione ha competenze per condurre azioni di sostegno, fermo restando che tali competenze saranno esercitate conformemente alle disposizioni della parte III relative a ciascun ambito d'azione. Sono riconosciuti casi particolari per quanto concerne il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione (articolo 14) e la politica estera e di sicurezza comune (articolo 15) che non rientrano nella classificazione generale.

La necessaria flessibilità del sistema viene assicurata da una clausola che permette l'approvazione delle disposizioni necessarie per raggiungere uno degli obiettivi stabiliti dal progetto di Costituzione qualora essa non preveda poteri d'azione in merito. Il suo campo di applicazione è quindi più ampio di quello

dell'attuale articolo 308 TCE, che si limita al mercato interno, ma le condizioni della sua attuazione sono più rigorose poiché, oltre all'unanimità in seno al Consiglio, è richiesta anche l'approvazione del Parlamento.

Tale dispositivo è completato dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che introduce segnatamente un "meccanismo di allerta precoce" il quale associa i parlamenti nazionali nel controllo dell'attuazione del principio di sussidiarietà [6].

Gli strumenti e la procedura d'adozione

Strumenti legislativi e regolamentari

Il progetto di Costituzione, sulla base di una gerarchia delle norme, opera un chiarimento degli atti giuridici tramite i quali le istituzioni attuano le competenze dell'Unione, nonché le procedure di adozione degli stessi atti, tramite due distinzioni:

- tra gli atti giuridicamente vincolanti (leggi, leggi quadro, regolamenti e decisioni) e gli atti non vincolanti (pareri e raccomandazioni);
- all'interno degli atti giuridici vincolanti, tra atti legislativi ("leggi" e leggi quadro"), e atti non legislativi ("regolamenti" e "decisioni") [7].

Per quanto concerne gli atti legislativi:

Il potere d'iniziativa legislativa rimane alla Commissione pur essendo concorrente per taluni ambiti legati allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con almeno un quarto degli Stati membri.

Il progetto di Costituzione stabilisce come regola generale che le leggi e le leggi quadro siano adottate con procedura di codecisione tra il PE e il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, con procedura detta "procedura legislativa ordinaria" [8], ripresa senza apportare praticamente nessuna modifica dall'attuale procedura di codecisione.

Per quanto concerne gli atti non legislativi:

Per gli atti esecutivi stricto sensu, il progetto di Costituzione ricorda innanzitutto che spetta innanzitutto agli Stati membri attuare gli atti giuridicamente vincolanti delle istituzioni europee. Essendo necessarie condizioni d'esecuzione uniformi, il progetto di Costituzione affida in via prioritaria alla Commissione ed eccezionalmente al Consiglio (atti d'esecuzione adottati direttamente sulla base della Costituzione, a parte la PESC) il potere di emanare misure d'esecuzione corrispondenti. Per quanto riguarda la comitatologia, una legge europea stabilirà in via preventiva le regole e i principi generali concernenti le modalità di controllo esercitato dagli Stati membri su tali atti esecutivi. Il PE avrà quindi l'ultima parola in materia di futura "comitatologia".

Il progetto di Costituzione istituisce anche i regolamenti delegati, adottati dalla Commissione (non esistono regolamenti delegati del Consiglio!) su delega dell'autorità legislativa, ovvero del PE o del Consiglio. Tali regolamenti delegati, che possono modificare o completare taluni aspetti delle leggi o delle leggi quadro senza peraltro intaccare i loro elementi essenziali, impongono quindi un'abilitazione specifica formulata nel testo di base in questione e sono soggetti a un particolare meccanismo di controllo del colegislatore: ciascuno dei due rami legislativi può revocare la delega; il regolamento delegato entrerà in vigore soltanto se, entro un termine di 3 mesi dopo la presentazione da parte della Commissione di un progetto di regolamento delegato ai due rami dell'autorità legislativa, nessuno dei due solleva obiezioni in merito.

Disposizioni di bilancio e finanziarie

Il quadro istituzionale delle finanze comunitarie è notevolmente modificato dalla Costituzione. Il progetto della Convenzione non è stato interamente seguito dalla Conferenza governativa ma, sostanzialmente, si può affermare che l'equilibrio raccomandato dalla Convenzione è stato rispettato, nonostante gli attacchi cui è stato sottoposto, che hanno richiesto ai rappresentanti del PE in seno alla Conferenza duplici sforzi per eliminare proposte che avrebbero notevolmente sminuito il ruolo del PE.

### Risorse proprie

Una legge europea adottata all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del PE, stabilisce il limite delle risorse proprie e può definire nuove categorie di risorse o abrogare quelle esistenti. Questa legge può entrare in vigore soltanto previa approvazione degli Stati membri, sulla base delle rispettive norme costituzionali. Tuttavia, le modalità concrete di attuazione di questa legge verranno stabilite da una legge del Consiglio (adottata a maggioranza qualificata), previa approvazione del PE [9].

### Quadro finanziario pluriennale

Il quadro finanziario pluriennale (che sostituisce le attuali prospettive finanziarie) disciplina l'evoluzione delle spese dell'Unione per un periodo (minimo) di 5 anni, entro il limite delle risorse proprie. Esso definisce i massimali per ciascuna categoria di spesa.

Esso sarà adottato con legge del Consiglio, che delibera all'unanimità, previa approvazione del PE, che si pronuncia a maggioranza dei suoi membri. Tuttavia, a seguito delle richieste di varie delegazioni e dei rappresentanti del PE, che erano contrari a questo ritorno all'unanimità (la Convenzione prevedeva l'unanimità per il primo quadro pluriennale adottato dopo la firma della Costituzione e a maggioranza qualificata per i seguenti), la Costituzione prevede una "passerella", in base alla quale il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che autorizza il Consiglio ad adottare la legge che stabilisce il quadro finanziario pluriennale a maggioranza qualificata.

### Bilancio annuale

La legge che definisce il bilancio annuale, che deve rispettare il quadro finanziario pluriennale, è adottata congiuntamente dal PE e dal Consiglio. La procedura di bilancio è stata notevolmente modificata ma, nonostante i tentativi di varie delegazioni di mettere in causa l'accordo stabilito alla Convenzione, la sostanza di quest'ultimo è mantenuta: è abolita la distinzione tra SO e SNO; il PE conserva l'ultima parola sull'insieme del bilancio [10].

Peraltro, le disposizioni che costituiscono ciò che attualmente si definisce il "regolamento finanziario" in futuro saranno materia di regolamentazione tramite legge adottata secondo la procedura legislativa ordinaria (ma, fino al 2007, il Consiglio decide all'unanimità).

### Le cooperazioni rafforzate

Esse devono raggruppare almeno un terzo degli Stati membri. Vertono soltanto sulle competenze non esclusive dell'Unione (ma potrebbero riguardare, ormai, anche la politica di difesa). L'autorizzazione a farvi ricorso è data dal Consiglio a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo, e su proposta della Commissione (salvo in materia di PESC, in cui è richiesta una decisione all'unanimità del Consiglio, un parere del ministro degli Affari esteri e della Commissione, mentre il PE viene soltanto informato). Gli Stati membri che non hanno partecipato alle cooperazioni rafforzate prendono parte alle deliberazioni del Consiglio, pur non partecipando al processo decisionale.

Inoltre, a seguito degli sforzi di alcune delegazioni e in particolare dei rappresentanti del PE, la Conferenza

ha accolto anche una disposizione "passerella", proposta dalla Convenzione ma fortemente messa in causa durante i negoziati, che consente agli Stati partecipanti a una cooperazione rafforzata di passare al voto a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria attraverso una decisione adottata all'unanimità da questi Stati (questa clausola passerella non può però essere utilizzata nel settore della difesa)

### III. Le politiche

Diverse clausole d'attuazione generale introducono la parte III del progetto di Costituzione, dedicata alle politiche dell'Unione: esse riguardano la coerenza generale delle politiche; la lotta a qualsiasi forma di discriminazione; la parità tra uomini e donne; la protezione sociale; le esigenze legate alla tutela dell'ambiente; la protezione dei consumatori; per concludere, una clausola di riconoscimento dei "servizi d'interesse economico generale", di cui la legge deve definire i "principi e le modalità" di funzionamento.

#### Politiche esterne

##### Azione esterna

E' in quest'ambito che il progetto di Costituzione apporta le maggiori novità, più grazie a certe modifiche istituzionali (segnatamente l'istituzione della figura del ministro degli Affari esteri, cfr. supra), che tramite il miglioramento delle procedure, che sono praticamente immutate. Il ruolo del PE in materia di politica estera non ha subito modifiche sostanziali, anche se è stato rafforzato per quanto concerne la politica commerciale comune e la stipula di accordi internazionali.

#### Politica estera e di sicurezza comune

La sua attuazione - tramite decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'UE all'unanimità, eccetto taluni casi previsti dalla Costituzione, o ancora se il Consiglio europeo non decide altrimenti - non prevede il ricorso alla "procedura legislativa ordinaria". Il PE viene verrà d'ora in poi consultato regolarmente.

Sono state create talune nuove basi giuridiche: la clausola di solidarietà fra gli Stati membri in caso di un attacco terroristico o di una calamità naturale, accordi internazionali con i paesi vicini.

La politica in materia di sicurezza viene rinnovata sotto molti aspetti, avendo la CIG sancito notevoli progressi non previsti dalla Convenzione soprattutto in materia di difesa:

- attualizzazione dei compiti di Petersberg (aggiunta del riferimento alle missioni di disarmo, di consulenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti, di lotta contro il terrorismo, anche sul territorio di stati terzi); - creazione di nuove forme di flessibilità e di cooperazione in materia di difesa:

? possibilità per il Consiglio di affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri per tutelare i valori dell'Unione;

? possibilità di creazione, con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, di una cooperazione strutturata permanente tra gli Stati che soddisfano i criteri e sottoscrivono gli impegni in materia di capacità militari figuranti in un protocollo allegato alla Costituzione;

? instaurazione di una cooperazione più stretta in materia di reciproca difesa che prevede in particolare l'obbligo di aiuto e assistenza a uno Stato membro vittima di un attacco armato sul proprio territorio (senza mettere in causa il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di alcuni Stati membri);

? creazione di un fondo per il varo di difese militari indipendenti dal bilancio dell'Unione;



- istituzione di un'agenzia europea sugli armamenti, sulla ricerca e la capacità militare;

- definizione di una procedura di accesso rapido ai fondi di bilancio dell'Unione.

### Politica commerciale comune

Il suo ambito di applicazione è vasto, per quanto concerne il commercio dei servizi e la proprietà intellettuale.

Il ruolo del PE è rafforzato, in quanto prevarrà la procedura legislativa ordinaria per la definizione delle misure di attuazione della politica commerciale comune; il PE sarà regolarmente informato in merito ai negoziati su accordi internazionali, che potranno essere conclusi soltanto previa approvazione del Parlamento europeo.

Si fa rilevare che la Costituzione mantiene una forma attenuata di "eccezione culturale" [11].

### Cooperazione allo sviluppo

La Costituzione crea le condizioni affinché il Fondo europeo di sviluppo sia inserito in bilancio.

### Aiuto umanitario

Il progetto di Costituzione crea in quest'ambito una base giuridica specifica, in seno alla quale è prevista l'istituzione di un corpo volontario di aiuto umanitario (procedura legislativa ordinaria).

### Politiche interne

#### Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Fra le cosiddette politiche interne, è questo il campo in cui il progetto di Costituzione modifica maggiormente la situazione esistente, anche solo per il fatto di aver soppresso la dicotomia fra le disposizioni rientranti nel trattato CE e quelle facenti capo al "terzo pilastro" e la promozione della codecisione (procedura legislativa ordinaria) e del voto a maggioranza qualificata come regole generali.

Gli obiettivi delle politiche dell'Unione sono chiariti: ormai l'azione dell'Unione è esplicitamente subordinata ai diritti fondamentali; l'accesso alla giustizia è uno degli obiettivi generali; le esigenze di riconoscimento reciproco dei vari sistemi e quelle concernenti il ravvicinamento delle legislazioni sono concomitanti.

La definizione delle politiche è approfondita: le politiche in materia di asilo e di immigrazione sono definite politiche comuni dell'Unione, rette quindi dai principi di solidarietà e di condivisione equa delle responsabilità fra Stati membri.

Ma sono soprattutto le disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale ad essere state riviste in modo particolarmente innovativo, soprattutto se si considera il fatto che la maggior parte di esse è varata a maggioranza qualificata: il progetto di Costituzione promette il ravvicinamento delle legislazioni penali nel merito (definizione delle infrazioni penali e sanzioni), da un canto per lottare contro taluni reati "d'interesse europeo" (elencati) e dall'altro per garantire l'attuazione di una normativa dell'Unione.

Questa normativa deve prendere in considerazione le disparità fra le tradizioni giuridiche e i sistemi (giudiziari) degli Stati membri. Inoltre, per sedare i timori di alcuni Stati membri, la CIG ha sancito una procedura speciale denominata "freno d'emergenza": se uno Stato membro ritiene che una proposta legislativa in questa materia possa mettere in causa aspetti fondamentali del proprio sistema di giustizia penale, può chiedere che la questione sia rinviata al Consiglio europeo e che la procedura sia sospesa.

Entro 4 mesi, il Consiglio europeo deve rinviare la questione al Consiglio, affinché la procedura continui, o chiedere la presentazione, da parte della Commissione o del gruppo di Stati autori dell'iniziativa, di una nuova proposta legislativa. Se il Consiglio europeo non adotta la decisione di cui sopra entro 4 mesi, o se la nuova procedura legislativa avviata su sua richiesta non si conclude entro 12 mesi, sarà automaticamente avviata una cooperazione rafforzata in materia, qualora lo chieda un terzo degli Stati membri.

Il controllo da parte della Corte di giustizia sull'azione dell'Unione in questo campo è generalizzato.

Permane comunque un certo particolarismo istituzionale: definizione da parte del Consiglio europeo (quindi per consenso) di orientamenti strategici di programmazione legislativa e operativa, senza che il Parlamento europeo venga coinvolto; ripartizione del potere d'iniziativa legislativa fra la Commissione e un quarto degli Stati membri (un solo Stato membro non può più individualmente prendere l'iniziativa) nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia; mantenimento dell'unanimità in taluni settori, in particolare quelli riguardanti gli aspetti transfrontalieri del diritto di famiglia e per tutto ciò che riguarda la cooperazione di polizia; definizione di un ruolo rafforzato per i parlamenti nazionali, segnatamente per quanto concerne il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Tuttavia, si può ravvisare una certa apertura nei confronti di ulteriori evoluzioni, tramite le disposizioni "passerella" per quanto riguarda il diritto di famiglia e l'elenco dei reati gravi per i quali la legge quadro può stabilire norme minime (il Consiglio, con decisione adottata all'unanimità previa approvazione del PE, può ampliare l'elenco di questi reati).

Infine, nonostante la vivace opposizione di varie delegazioni, la Costituzione prevede l'istituzione con legge europea adottata all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione del PE, di una procura europea competente per la lotta contro le violazioni che recano pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, la quale potrà perseguirne i responsabili.

Una clausola "passerella" prevede la possibilità di estensione delle competenze della procura europea alla lotta contro la criminalità grave di carattere transfrontaliero attraverso una decisione europea adottata dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del PE (e consultazione della Commissione).

Altre modifiche delle politiche interne (le indicazioni che seguono, molto selettive, vengono presentate nell'ordine in cui appaiono nel testo di riferimento)

Le modifiche introdotte dal progetto di Costituzione a livello delle altre politiche settoriali sono soprattutto il risultato della consacrazione della codecisione e quindi del voto a maggioranza qualificata come procedura legislativa ordinaria e della "ripartizione" fra atti legislativi e non legislativi, sulla base della nuova definizione.

Tuttavia, sono state aggiunte diverse nuove basi giuridiche, soprattutto in materia di politica energetica, sport, protezione civile contro le catastrofi naturali o provocate dall'uomo, e la cooperazione amministrativa per l'applicazione del diritto comunitario.

Non discriminazione e cittadinanza

Un titolo autonomo raggruppa le disposizioni relative alle azioni in materia di lotta contro la discriminazione (adozione secondo la procedura legislativa ordinaria dei principi sulle misure di promozione da attuare negli Stati membri in questo campo) e promozione dei diritti che derivano dalla cittadinanza europea.

Mercato interno/Fiscalità

L'unanimità in Consiglio viene mantenuta per quanto riguarda la fiscalità. I passaggi (assai limitati) alla maggioranza qualificata (legge/legge quadro) proposti dalla Convenzione in materia di misure di cooperazione amministrativa e di lotta contro le frodi e l'evasione fiscale illegale (attraverso la constatazione da parte del Consiglio all'unanimità che le misure proposte rientrano nell'ambito di tali questioni) non sono stati accolti dalla CIG.

#### Politica economica e monetaria

La Costituzione introduce poche modifiche sostanziali. Da notare tuttavia che la Banca centrale europea è passata al rango di istituzione comunitaria, è stato definito un legame esplicito fra il coordinamento delle politiche economiche e il coordinamento delle politiche per l'occupazione (benché la CIG abbia modificato il testo della Convenzione per porre l'accento sul fatto che sono gli Stati membri a coordinare le proprie politiche in base alle modalità definite in seno all'Unione), e il rafforzamento delle disposizioni proprie degli Stati membri che fanno parte dell'area euro: ad esempio, la decisione del Consiglio sull'adesione dei nuovi Stati membri all'euro (proposta della Commissione) deve essere preceduta da una raccomandazione adottata a maggioranza qualificata degli Stati membri che già appartengono all'area euro.

Le modalità di funzionamento dell'Eurogruppo, peraltro, vengono definite con maggior precisione in un protocollo allegato e la CIG ha inoltre approvato una dichiarazione sul Patto di stabilità e crescita. Il Patto è stato inoltre all'origine di aspre discussioni fra certe delegazioni che hanno portato all'adozione di alcune modifiche al testo della Convenzione: per quanto riguarda la procedura dei disavanzi eccessivi, ad esempio, la CIG ha ridotto il ruolo proposto dalla Convenzione per la Commissione (le raccomandazioni trasmesse dal Consiglio allo Stato membro interessato dovranno essere prese sulla base di una raccomandazione della Commissione e non più di una proposta).

#### Politica sociale

Se fra gli obiettivi dell'Unione sanciti all'inizio della Costituzione figurano la "piena occupazione" e il "progresso sociale", si può constatare l'introduzione all'inizio della Parte III di una clausola sociale di carattere orizzontale in base alla quale l'Unione deve tener conto, nella definizione e nell'attuazione delle proprie politiche, delle esigenze connesse con la "promozione di un livello di occupazione elevato" (concetto che rimane nella Parte III, nonostante il riferimento alla "piena occupazione" tra gli obiettivi), la "garanzia di una protezione sociale adeguata", la "lotta contro l'esclusione sociale" nonché un "elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

Si fa rilevare inoltre in questo ambito il riconoscimento esplicito a livello di parte I ("istituzionale") del ruolo delle "parti sociali", e in particolare il Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione che contribuisce al dialogo sociale. Peraltro, si mantiene l'unanimità per gli stessi casi attualmente previsti. Passano alla procedura legislativa ordinaria solo le misure di sicurezza sociale che riguardano il diritto alle prestazioni per i lavoratori migranti salariati e non salariati. Tuttavia, questo non è stato possibile se non prevedendo un altro "freno d'emergenza": nel caso in cui uno Stato membro ritenga che tali misure potrebbero incidere su "aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale, compresi la sua sfera di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure incidano sull'equilibrio finanziario di tale sistema", può chiedere che la questione sia sottoposta al Consiglio europeo (il che comporta la sospensione della procedura legislativa). Il Consiglio europeo deve, entro un termine di 4 mesi, o rinviare la questione al Consiglio affinché la procedura continui, o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta (la Costituzione tace tuttavia quanto alle conseguenze dell'eventuale inazione da parte del Consiglio...).

#### PAC

Attualmente tutte le decisioni in materia vengono adottate a maggioranza qualificata dal Consiglio, mentre il Parlamento interviene soltanto a titolo di semplice consultazione. Il progetto di Costituzione attua quindi una ripartizione fra le decisioni, distinguendo:

- atti di natura legislativa, che derivano dalla legge o dalla legge quadro europea, quindi dalla procedura legislativa ordinaria: si tratta dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, oltre alle altre disposizioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi di politica comune in materia di agricoltura e di pesca;
- atti non legislativi, quali la fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle restrizioni quantitative, oltre alla ripartizione delle capacità di pesca: essi fanno capo a regolamenti o decisioni europee adottati dal Consiglio sulla base stessa del progetto di Costituzione, per i quali non è prevista la consultazione del PE.

#### Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio

Alla politica di ricerca e sviluppo tecnologico si aggiunge un nuovo capitolo: la politica spaziale europea. Il programma quadro per la ricerca, ormai legge europea, verrà adottato a maggioranza qualificata. Parallelamente, attraverso leggi adottate in base alla procedura legislativa ordinaria sarà attuato uno spazio di ricerca europeo in cui i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circoleranno liberamente. Un programma spaziale europeo potrà essere adottato con una legge o una legge quadro. La salvaguardia dei diritti legislativi del PE al riguardo messi in causa durante la CIG è stata il frutto di una aspra battaglia condotta dai suoi rappresentanti.

#### Energia

La politica energetica mira, tra gli altri obiettivi, a garantire il funzionamento del mercato energetico, a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e a promuovere l'efficacia energetica e lo sviluppo di energie rinnovabili. Tuttavia, la CIG ha introdotto un limite all'azione dell'Unione, che non potrà incidere sul diritto di uno Stato membro di definire le condizioni di sfruttamento delle proprie risorse energetiche, la sua scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del proprio approvvigionamento energetico.

Inoltre, se la procedura legislativa ordinaria e il voto a maggioranza qualificata sono la regola in questo settore, la CIG ha previsto che qualsiasi misura avente principalmente carattere fiscale debba essere adottata con legge del Consiglio adottata all'unanimità, mentre il Parlamento dovrà essere solo consultato.

#### Sanità pubblica

La CIG è andata un po' più lontano rispetto alla Convenzione, aggiungendo alla lotta contro i "grandi flagelli transfrontalieri" nelle azioni di sostegno condotte dall'Unione, la sorveglianza, l'allerta e la lotta contro gravi minacce transfrontaliere per la salute.

L'Unione deve inoltre, tra l'altro, definire misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali, nonché misure di protezione della salute pubblica per quanto riguarda il tabacco e l'alcol. Infine, la Costituzione precisa che l'azione dell'Unione è condotta nel rispetto delle responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda la definizione della propria politica sanitaria, che includono la gestione dei servizi sanitari e terapeutici, nonché l'assegnazione delle risorse loro destinate.

#### IV. La revisione

La procedura di revisione del trattato è modificata: il PE acquisisce il diritto d'iniziativa costituzionale, allo stesso titolo della Commissione e degli Stati membri; la Convenzione diventa l'istanza normale di

elaborazione delle raccomandazioni da sottoporre alla Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che dovrà adottare le modifiche della Costituzione all'unanimità. Tuttavia, il Consiglio europeo può decidere, a maggioranza qualificata e previa approvazione del PE, che l'entità delle modifiche costituzionali proposte non giustifica la convocazione della Convenzione.

Una procedura "semplificata" di revisione della Costituzione è prevista per quanto riguarda le modifiche delle "politiche interne" sancite nella Parte III, purché non implicino un rafforzamento delle competenze dell'Unione: il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione di modifica di queste politiche, previa consultazione del PE e della Commissione (o della Banca centrale europea). Questa decisione entrerà in vigore una volta approvata da tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

## Conclusione

Rispetto agli attuali trattati, la Costituzione opera un rafforzamento del carattere democratico dell'Unione, su quattro diversi livelli:

- il cittadino ha ora la possibilità, tramite la realizzazione di una iniziativa popolare di avviare l'elaborazione di una normativa europea; esso dispone inoltre, grazie all'estensione della competenza della Corte di giustizia, di maggiori garanzie giurisdizionali;
- il particolare contributo apportato dai parlamenti nazionali alla vita democratica dell'Unione viene riconosciuto esplicitamente, in particolare tramite l'attuazione di un "meccanismo di allerta precoce" in materia di controllo del rispetto del principio di solidarietà;
- vengono notevolmente consolidati i poteri legislativi e di bilancio del PE (codecisione, scompare la distinzione SO-SNO), nonché i poteri di controllo politico (elezione del Presidente della Commissione);
- viene istituzionalizzato il ricorso al metodo della Convenzione per le future revisioni costituzionali.

## NOTE

[1] La Costituzione prevede inoltre l'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'accordo di adesione deve essere adottato dal Consiglio a maggioranza qualificata, previa approvazione del PE.

[2] Il che può avere come effetto quello di ridurre la soglia della popolazione e di consentire l'adozione di una legge, ad esempio da 22 Stati membri che rappresentano solo circa il 55,5%.

[3] Se dei membri del Consiglio che rappresentino almeno i 3/4 degli Stati membri o il livello di popolazione necessaria per bloccare una decisione indicano la propria opposizione all'adozione di un atto da parte del Consiglio a maggioranza qualificata, il Consiglio continuerà a discutere l'argomento onde pervenire entro un termine ragionevole a un più ampio accordo.

[4] Servizio che sarà composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione, nonché da funzionari comandati dai servizi diplomatici nazionali. La sua organizzazione e il suo funzionamento saranno fissati con decisione del Consiglio, previo parere del PE e approvazione della Commissione.

[5] La Costituzione prevede ormai che qualsiasi persona fisica o giuridica possa presentare ricorso contro atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportino misure di esecuzione.

[6] Essi saranno informati di qualsiasi nuova iniziativa legislativa e, se almeno un terzo fra essi ritiene che una proposta violi il principio di sussidiarietà, la Commissione dovrà riesaminare la propria proposta.

[7] Per completezza, occorrerebbe segnalare che il termine "decisioni" riveste al contempo il significato di decisioni nel senso di atto amministrativo, nonché le decisioni di natura politica, termine ugualmente usato nel progetto di Costituzione - per esempio, decisione del Consiglio rispetto alla sospensione dei diritti di uno Stato membro connessi all'appartenenza all'Unione.

[8] In taluni casi eccezionali previsti dalla Costituzione, le leggi e le leggi quadro possono essere adottate dal Consiglio (p. es. legge sulle risorse proprie, legge sul quadro finanziario pluriennale, legge sulle elezioni del PE, ecc.) o dal Parlamento (tre casi: legge sullo statuto dei suoi membri, legge sullo statuto del Mediatore europeo, legge sulle modalità d'esercizio del diritto di inchiesta), ma sempre con la partecipazione dell'altro ramo, che può andare dalla semplice consultazione all'approvazione (attuale parere conforme).

[9] "Parere conforme" secondo l'attuale denominazione.

[10] Cfr. articolo III- 310: essa avrà soltanto una lettura in ciascuna istituzione. Il Consiglio si pronuncia in primo luogo sul progetto di bilancio presentato dalla Commissione. Qualora, entro un termine di 42 giorni, il PE approvi la posizione del Consiglio, il bilancio viene approvato. Se il PE approva degli emendamenti (a maggioranza dei membri che lo compongono) alla posizione del Consiglio, i presidenti delle due istituzioni convocano il comitato di conciliazione, a meno che il Consiglio, entro 10 giorni, non approvi tutti gli emendamenti del PE. Se il comitato di conciliazione approva un testo comune entro 21 giorni, il PE e il Consiglio hanno altri 14 giorni di tempo per approvare il progetto comune: il Consiglio dovrà deliberare a maggioranza qualificata, mentre il PE dovrà ottenere la maggioranza dei suffragi espressi (art. III-310, par. 7). Se il Comitato di conciliazione non riesce ad adottare un progetto comune o se il PE (o le due istituzioni) respingono il progetto comune, a maggioranza dei membri che lo compongono e dei 3/5 dei suffragi espressi, la Commissione deve presentare un nuovo progetto di bilancio. Se il Consiglio respinge il progetto comune, mentre il PE l'approva, il PE ha 14 giorni di tempo per confermare gli emendamenti approvati in prima lettura (a maggioranza dei membri che lo compongono e dei 3/5 dei suffragi espressi). Se non riesce a confermare gli emendamenti, viene accolta la posizione decisa dal Comitato di conciliazione per quanto riguarda la linea di bilancio in questione.

[11] Il Consiglio delibera soltanto all'unanimità per quanto concerne gli accordi in materia di servizi culturali e audiovisivi, qualora essi rischino di ledere la diversità culturale e linguistica dell'Unione. Questa "eccezione" è stata addirittura "estesa" dalla CIG agli scambi in materia di servizi sociali, istruzione e sanità, qualora questi rischino di perturbare gravemente l'organizzazione di questi servizi a livello nazionale e di pregiudicare la competenza degli Stati membri per la fornitura di detti servizi. Inoltre, il Consiglio deciderà ugualmente all'unanimità per quanto riguarda gli accordi nel settore dei servizi in generale e gli aspetti della proprietà intellettuale, qualora comprendano disposizioni per le quali l'unanimità è necessaria per l'adozione delle norme interne.

Questo sito non è una testata giornalistica

---

URL originale: <http://storiacontemporanea.eu/documenti/costituzione-europea-2004>