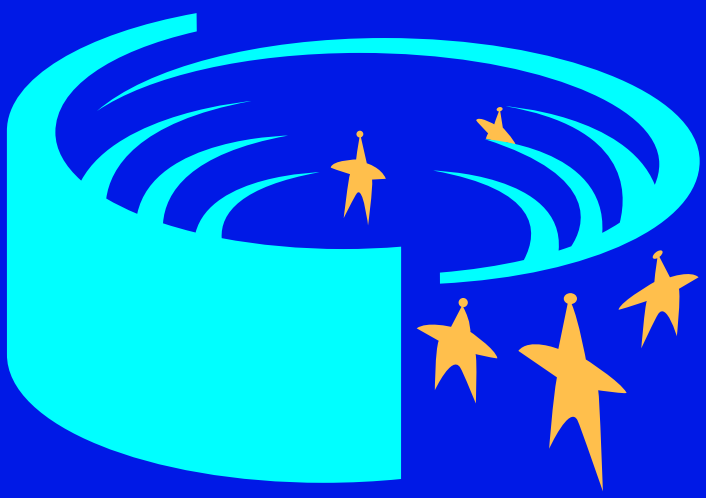
Una Costituzione per l'Europa

Costituzione adottata
dai capi di Stato
o di governo

Presentazione
ai cittadini

IT



UNIONE EUROPEA

Il trattato che istituisce una costituzione per l'Europa ([1]) è stato adottato dai venticinque capi di Stato o di governo riuniti a Bruxelles il 17 e 18 giugno 2004. Si fonda su un primo progetto elaborato dalla Convenzione europea e presentato al Consiglio europeo di Salonicco il 20 giugno 2003.

La costituzione si articola in quattro parti dedicate rispettivamente all'architettura costituzionale dell'Unione europea, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, alle politiche e al funzionamento dell'Unione e, infine, alle disposizioni generali e finali.

La presente pubblicazione intende spiegare quali siano le novità della costituzione che è stata elaborata con l'obiettivo di rispondere alle attese dei cittadini europei e di rendere l'Unione europea più democratica, trasparente ed efficiente.

Per seguire gli ultimi sviluppi del dibattito sul futuro dell'Unione europea, visitare il sito Futurum:

http://europa.eu.int/futurum

([1])
Il testo integrale della costituzione è accessibile al sito Internet:
http://europa.eu.int/futurum

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet via il server Europa (http://europa.eu.int).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004.

ISBN: 92-894-7936-1

© Comunità europee, 2004
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Germany

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

Per ulteriori informazioni

«Europa in diretta»

Se avete domande sulla costituzione europea,
potete chiamare gratuitamente il numero

00 800 67 89 10 11 oppure chiamare il numero a pagamento +32.2.299.96.96

«Futurum»

Se volete saperne di più sulla costituzione europea,
potete consultare il sito Internet

http://europa.eu.int/futurum

Comunità europee

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2004 — 28 pagg. — 21x29,7 cm

ISBN: 92-894-7936-1

25 Stati membri

Paesi candidati

Comunità europee

Indirizzo:

B-1049 Bruxelles (Belgique)

Ufficio delle pubblicazioni
Publications.eu.int

ISBN 92-894-7936-1

KA-60-04-814-IT-C

Una Costituzione per l'Europa

Costituzione adottata
dai capi di Stato
o di governo

Presentazione
ai cittadini

UNIONE EUROPEA

Documento a carattere informativo
curato dai servizi della Commissione.
Non ha valore giuridico e
non impegna le istituzioni europee.

Indice

1. Nascita ed elaborazione della Costituzione 3

2. Struttura della Costituzione 7

3. Una Costituzione per i cittadini europei 8
3.1 Valori e obiettivi dell'Unione 8
3.2 Cittadinanza europea e diritti fondamentali 9
3.2.1 La cittadinanza europea 9
3.2.2 Diritti fondamentali 10
3.3 Ruoli e responsabilità nell'Unione: precisazione delle competenze 11
3.4 La sussidiarietà: principio regolatore del corretto esercizio delle competenze 13
3.5 Un'Unione legittima e democratica 13
3.6 Appartenenza all'Unione 14

4. Le istituzioni al servizio del progetto europeo 15
4.1 Quadro istituzionale dell'Unione 15
4.1.1 Il Parlamento europeo 15
4.1.2 Il Consiglio europeo 16
4.1.3 Il Consiglio dei ministri 16
4.1.4 La Commissione europea 17
4.1.5 Il ministro degli Affari esteri 18
4.1.6 La Corte di giustizia dell'Unione europea 19
4.1.7 La Banca centrale europea (BCE) 19
4.1.8 La Corte dei conti 19
4.1.9 Il Comitato delle regioni 20
4.1.10 Il Comitato economico e sociale europeo 20

5. Gli strumenti d'azione dell'Unione 21
5.1 Semplificazione degli strumenti 21
5.2 Procedura legislativa 21
5.3 Finanze dell'Unione 23

6. Azione esterna dell'Unione 24

7. Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia 26

8. Le altre politiche dell'Unione: il contributo della Costituzione 28

9. Entrata in vigore e revisione della Costituzione 28

1. Nascita ed elaborazione della Costituzione

Revisione periodica dei trattati

Gli ultimi quindici anni della storia dell'Unione europea sono stati caratterizzati da una serie di revisioni dei trattati europei. La preparazione di ciascuna revisione dei trattati è stata affidata a conferenze intergovernative (CIG) cui hanno partecipato nel corso di vari mesi i rappresentanti dei governi degli Stati membri. Anche la Commissione ha partecipato ai lavori delle CIG, cui è stato associato il Parlamento europeo.

L'**Atto unico** europeo, firmato nel febbraio del 1986, ha consentito all'Unione la realizzazione del mercato unico e l'instaurazione al suo interno della libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali di cui godono oggi le imprese e i cittadini europei.

Il **trattato di Maastricht**, firmato sei anni più tardi nel febbraio 1992, ha consentito all'Unione di progredire in vari settori: introduzione della moneta unica, politica estera comune, cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.

Esigenza di una riforma istituzionale al servizio di un'Europa allargata

Dopo Maastricht, tuttavia, il processo di approfondimento dell'Unione politica europea ha perso parte del suo slancio. Le due conferenze intergovernative che hanno portato alla firma del **trattato di Amsterdam nel 1997 e del trattato di Nizza nel 2001**, benché conclusesi con alcuni risultati positivi, sono state animate da una volontà politica più debole e numerose questioni istituzionali, pur di vitale importanza alla vigilia dell'allargamento dell'Unione, sono rimaste irrisolte (ad esempio, come garantire il corretto funzionamento di un'Unione a venticinque o più Stati membri o come assicurare la legittimità delle istituzioni che rappresentano gli Stati e i popoli europei).

L'impulso del Consiglio europeo di Nizza

Nel dicembre 2000 i capi di Stato o di governo dei quindici Stati membri, riuniti a **Nizza**, nel concludere un accordo sulla revisione dei trattati, hanno ritenuto necessario proseguire la riforma istituzionale che, secondo molti, era attuata troppo timidamente nel trattato di Nizza. È così che il Consiglio europeo ha avviato un **dibattito più ampio e approfondito sull'avvenire dell'Unione**, con l'obiettivo di una nuova revisione dei trattati.

Dichiarazione di Laeken

Il 15 dicembre 2001, un anno dopo Nizza, il Consiglio europeo riunito a **Laeken** ha adottato la *Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea* che impegna l'Unione a diventare più democratica, più trasparente e più efficiente e ad aprire la via verso una costituzione in grado di rispondere alle attese dei cittadini europei.

La Convenzione: un metodo nuovo, più aperto e trasparente, per la revisione dei trattati

Il **metodo** utilizzato fino a quel momento per la revisione dei trattati è stato oggetto di molte critiche. La costruzione europea riguarda tutti i cittadini; le tappe che ne contraddistinguono lo sviluppo non possono più essere decise in occasione di conferenze intergovernative che si svolgono a porte chiuse, con la sola partecipazione dei responsabili dei governi degli Stati membri. Per questo motivo, al fine di assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una **Convenzione** destinata a riunire i principali partecipanti al dibattito: rappresentanti dei governi dei quindici Stati membri e dei tredici paesi candidati, rappresentanti dei rispettivi parlamenti nazionali, rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione europea, tredici osservatori del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale e rappresentanti delle parti sociali europee, nonché il Mediatore europeo. Il metodo della Convenzione ha consentito, per la prima volta, che tutti i punti di vista europei e nazionali trovassero espressione in un dibattito ampio, aperto e trasparente.

Mandato della Convenzione: rispondere a vari interrogativi sul futuro dell'Unione

Il **mandato** dei 105 membri della Convenzione e dei relativi supplenti sotto la presidenza di Giscard d'Estaing è stato stabilito dal Consiglio europeo di Laeken. Si trattava di esaminare le questioni essenziali poste dal futuro sviluppo dell'Unione, nonché di ricercare soluzioni da presentare in un documento destinato a costituire il punto di partenza per i negoziati della conferenza intergovernativa chiamata a prendere le decisioni finali, così come previsto dal trattato sull'Unione europea. Il Consiglio europeo di Laeken aveva individuato una serie di problematiche: come assicurare una migliore ripartizione delle competenze nell'Unione, come semplificare gli strumenti che consentono all'Unione di agire, come garantire maggiore democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea, come semplificare gli attuali trattati e infine esaminare la possibilità di adottare una costituzione europea a seguito del processo di semplificazione.

Organizzazione dei lavori della convenzione: un presidente, Giscard d'Estaing, e un praesidium incaricato di guidare la riflessione

Per dirigere i lavori della Convenzione è stato istituito un **praesidium**, composto da tredici personalità: il presidente Giscard d'Estaing e i due vicepresidenti Amato e Dehaene, i rappresentanti dei governi dei tre Stati membri chiamati a esercitare la presidenza del Consiglio durante la Convenzione, due rappresentanti dei parlamenti nazionali, due rappresentanti del Parlamento europeo e i due rappresentanti della Commissione (Barnier e Vitorino). Il rappresentante del parlamento sloveno è stato invitato ad assistere alle riunioni.

Sessioni plenarie e gruppi di lavoro

La prima seduta della Convenzione si è tenuta il **28 febbraio 2002**. Per quindici mesi la Convenzione si è riunita in **sessioni plenarie** della durata di due o tre giorni, articolate in una o due riunioni al mese, presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles. Parallelamente alle sessioni plenarie della Convenzione, è stata organizzata una riflessione nell'ambito di **gruppi di lavoro** e di circoli di riflessione, ciascuno dei quali presieduto da un membro del praesidium e incaricato di esaminare una serie di temi specifici.

Sito internet

In un'ottica di trasparenza, i contributi dei membri della Convenzione, i resoconti dei dibattiti e i progetti di testo discussi sono stati pubblicati sul **sito internet** della Convenzione (http://european-convention.eu.int).

Forum della società civile

Una sessione plenaria della Convenzione è stata dedicata all'audizione della società civile, al fine di estendere ulteriormente il dibattito e di associarvi tutti i cittadini. Anche gruppi di contatto, istituiti secondo il modello dei gruppi di lavoro, hanno consentito alle organizzazioni della società civile di esprimere il proprio punto di vista.

È stato aperto un forum dedicato a tali organizzazioni (parti sociali, settore privato, ONG, ambienti accademici, ecc.) che hanno potuto pubblicare i loro contributi al dibattito sull'avvenire dell'Unione su un sito internet creato appositamente (http://europa.eu.int/futurum/forum_convention).

Futurum

Il sito Futurum (http://europa.eu.int/futurum), infine, ha continuato a pubblicare documenti e link di varia natura connessi al dibattito sul futuro dell'Unione europea.

Consenso della Convenzione per la presentazione di un progetto di costituzione in vista della conferenza intergovernativa

Dopo oltre un anno di dibattiti, la Convenzione ha raggiunto il consenso per la presentazione di un progetto di costituzione al Consiglio europeo.

Presentazione del progetto della Convezione al Consiglio europeo

Il 20 giugno 2003 Giscard d'Estaing ha pertanto potuto presentare i risultati dei lavori della Convenzione in occasione del **Consiglio europeo di Salonicco**.

Il Consiglio europeo ha ritenuto che il progetto di trattato costituzionale presentato dalla Convenzione rappresentasse un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea, affermando che esso avvicina l'Unione ai suoi cittadini, rafforza il carattere democratico dell'Unione, potenzia la capacità della nostra Unione di agire come una forza coerente e unita sulla scena internazionale e risponde efficacemente alle sfide che la globalizzazione crea. Secondo il Consiglio europeo la Convenzione si era rivelata utile come forum di dialogo democratico.

Il 18 luglio 2003, dopo un'ultima riunione dei membri della Convenzione, il progetto finale della Convenzione è stato consegnato alla presidenza del Consiglio europeo a Roma.

I lavori della conferenza intergovernativa

Il testo presentato dalla Convenzione ha costituito la base per i lavori della **conferenza intergovernativa** cui hanno partecipato i rappresentanti dei governi degli attuali venticinque Stati membri, la Commissione europea e il Parlamento europeo. Anche i tre paesi candidati all'adesione, ovvero Bulgaria, Romania e Turchia hanno partecipato a tutte le riunioni della CIG.

La conferenza si è riunita varie volte a partire del mese di ottobre 2003 a livello dei ministri degli Affari esteri e a livello dei capi di Stato o di governo. Dopo otto mesi di negoziati, la conferenza ha chiuso i suoi lavori prendendo atto dell'accordo dei governi dei venticinque Stati membri, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004. I documenti relativi ai lavori della CIG sono stati pubblicati sul sito del Consiglio dell'Unione europea, nelle pagine dedicate alla CIG (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=251&lang=fr).

La costituzione, adottata dai capi di Stato o di governo, sarà firmata dai medesimi e successivamente ratificata da ciascuno Stato membro conformemente alle proprie norme costituzionali (ovvero procedura parlamentare e/o referendum). La costituzione entrerà in vigore solo dopo la ratifica da parte dei venticinque Stati membri.

2. Struttura della Costituzione

La costituzione sostituisce l'insieme dei trattati esistenti con un **testo unico**, che risulta piú chiaro e comprensibile.

Un testo unico: la costituzione europea

Il testo è strutturato in quattro parti.

Quattro parti

La parte I contiene le disposizioni che definiscono l'Unione, i suoi **obiettivi**, le sue **competenze**, le sue **procedure** decisionali e le sue **istituzioni**.

I. Disposizioni fondamentali della costituzione

La **Carta dei diritti fondamentali**, proclamata solennemente in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, è stata inserita nella costituzione europea, di cui costituisce la parte II.

II. Carta dei diritti fondamentali

La terza parte della costituzione riguarda le **politiche** e le azioni dell'Unione e riprende un numero considerevole di disposizioni degli attuali trattati.

III. Le politiche dell'Unione

La parte IV contiene le disposizioni finali, ivi comprese le **procedure di adozione** e **revisione** della costituzione.

IV. Disposizioni finali

3. Una Costituzione per i cittadini europei

3.1 Valori e obiettivi dell'Unione

Un'Unione dei cittadini e degli Stati

La **costituzione** europea istituisce l'Unione europea, **unione dei cittadini e degli Stati d'Europa**. L'Unione è **aperta** a tutti gli **Stati europei** che rispettano i suoi valori e si impegnano a promuoverli congiuntamente.

Valori dell'Unione

La costituzione enuncia i valori sui quali si fonda l'Unione: rispetto della **dignità umana, libertà**, **democrazia**, **uguaglianza**, **stato di diritto** e rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul **pluralismo**, sulla **non discriminazione**, sulla **tolleranza**, sulla **giustizia**, sulla **solidarietà** e sulla **parità tra uomini e donne**.

I simboli dell'Unione: bandiera, inno, motto, moneta e giornata dell'Europa

I simboli sono iscritti nella costituzione: la bandiera europea rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu, l'inno europeo è tratto dall'Inno alla gioia della nona sinfonia di Ludwig van Beethoven, il motto dell'Unione è «Unita nella diversità», la moneta dell'Unione è l'euro e la giornata dell'Europa è celebrata il 9 maggio in tutta l'Unione.

Libertà fondamentali e non discriminazione

L'Unione garantisce al suo interno la **libera circolazione delle persone**, **delle merci**, **dei servizi e dei capitali** e la **libertà di stabilimento**. La costituzione vieta ogni **discriminazione** effettuata in base alla **nazionalità**.

Obiettivi dell'Unione

L'Unione si prefigge di **promuovere la pace, nonché i suoi valori e il benessere dei suoi popoli**. Offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta. L'Unione si adopera per un'Europa dello **sviluppo sostenibile**, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Promuove il **progresso scientifico e tecnico**. Combatte **l'esclusione e le discriminazioni** e promuove **la giustizia e la protezione sociale**, **la parità tra i sessi**, **la solidarietà tra le generazioni** e la tutela dei **diritti dei minori**. L'Unione promuove la **coesione** economica, sociale e territoriale, nonché la **solidarietà** tra gli Stati membri.

Strumenti al servizio degli obiettivi dell'Unione

Per il conseguimento di tali obiettivi, l'Unione dispone di **competenze** che le sono conferite dagli Stati membri in virtù della costituzione. Tali competenze sono esercitate secondo **il metodo comunitario**, mediante strumenti specifici nell'ambito di **un quadro istituzionale unico**.

L'Unione e gli Stati membri

L'Unione deve rispettare l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla costituzione. Rispetta altresì **l'identità nazionale** degli Stati membri, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali. L'Unione deve rispettare anche le **funzioni essenziali dello Stato**, comprese le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In forza del **principio di leale cooperazione** l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla costituzione. Gli Stati membri agevolano l'Unione nell'adempimento dei suoi compiti.

Gli Stati membri evitano di prendere misure tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi sanciti dalla costituzione.

L'Unione e il resto del mondo

L'Unione è dotata di personalità giuridica per affermare e promuovere i suoi valori e interessi sulla scena internazionale. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, nonché all'osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale.

Il diritto dell'Unione prevale sul diritto nazionale degli Stati membri

La costituzione e le norme adottate dall'Unione nell'esercizio delle sue competenze prevalgono sul diritto degli Stati membri.

3.2 Cittadinanza europea e diritti fondamentali

3.2.1 La cittadinanza europea

Cittadinanza dell'Unione quale complemento della cittadinanza nazionale

La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

Elenco dei diritti di cui godono i cittadini dell'Unione

La costituzione stabilisce chiaramente i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione: il diritto di **circolazione e di soggiorno**, il **diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo** e alle **elezioni comunali**, il diritto di godere della **tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari**, il **diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo**, il **diritto di rivolgersi al Mediatore europeo**, di **scrivere alle istituzioni in una delle lingue dell'Unione** e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Un titolo della costituzione è dedicato alla vita democratica

Non si tratta di un elenco esaustivo. Altri diritti dei cittadini dell'Unione sono elencati in un titolo specifico della costituzione denominato «La vita democratica dell'Unione»: si tratta della possibilità loro riconosciuta di far conoscere e scambiare opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione e del **diritto di accesso ai documenti** delle istituzioni dell'Unione.

3.2.2 Diritti fondamentali

La Carta dei diritti fondamentali costituisce parte integrante della costituzione europea

Il testo della **Carta dei diritti fondamentali** era stato elaborato da una precedente Convenzione. L'8 dicembre 2000 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione avevano solennemente proclamato la Carta, che tuttavia non faceva parte dei trattati dell'Unione e non era giuridicamente vincolante.

La costituzione consegue un importante risultato che consente all'Unione di dotarsi di un proprio **catalogo dei diritti**. La Carta è inserita, come parte II, nella costituzione; le sue disposizioni sono giuridicamente vincolanti, senza che ciò implichi, tuttavia, un ampliamento delle competenze dell'Unione.

Le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione sono tenuti al rispetto dei diritti sanciti dalla Carta. Gli stessi obblighi incombono agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia assicura il rispetto della Carta.

Il contenuto della Carta non è stato modificato rispetto al testo elaborato dalla precedente Convenzione; sono state apportate unicamente modifiche di carattere formale.

Il contenuto della Carta è più ampio rispetto a quello della **Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione. In effetti, mentre la CEDU concerne soltanto i diritti civili e politici, la Carta dei diritti fondamentali riguarda altri settori, ad esempio il diritto ad una buona amministrazione, i diritti sociali dei lavoratori, la protezione dei dati di carattere personale o la bioetica.

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

A norma dei trattati vigenti l'Unione non disponeva della competenza necessaria per aderire alla CEDU. La costituzione prevede invece esplicitamente l'adesione dell'Unione alla CEDU. Come già l'inserimento della Carta nella costituzione, neppure l'adesione alla CEDU comporta alcuna modifica delle competenze dell'Unione così come definite dalla costituzione. L'integrazione completa della Carta e l'adesione alla CEDU costituiscono iniziative complementari e non alternative.

3.3 Ruoli e responsabilità nell'Unione: precisazione delle competenze

Classificazione delle competenze

Uno dei principali contributi della costituzione risiede nella precisazione delle competenze dell'Unione e dei ruoli rispettivi delle sue istituzioni.

L'Unione può agire unicamente nel quadro delle competenze ad essa attribuite dalla costituzione, che enuncia chiaramente le materie per le quali gli Stati membri hanno **trasferito poteri d'azione all'Unione**. La costituzione fornisce inoltre una **classificazione delle competenze dell'Unione**.

Prima categoria: competenze esclusive dell'Unione

Una prima categoria è rappresentata da alcuni settori nei quali l'Unione agisce da sola a nome di tutti gli Stati membri. Si tratta delle **competenze «esclusive»**. Si è ritenuto che per definizione in tali settori un'azione a livello dell'Unione fosse più efficace di un'azione intrapresa in ordine sparso da ciascuno degli Stati.

Settori di competenza esclusiva:

- unione doganale;
- definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- politica commerciale comune.

Seconda categoria: competenze concorrenti

Una seconda categoria comprende i settori nei quali l'Unione agisce quando la sua azione apporta un valore aggiunto all'azione degli Stati membri, talvolta molto notevole. Si tratta delle **«competenze concorrenti»**.

Settori di competenza concorrente:

- mercato interno;
- alcuni aspetti della politica sociale;
- coesione economica, sociale e territoriale;
- agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- trasporti;
- reti transeuropee;
- energia;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- alcuni aspetti dei problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica;
- alcune competenze nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio;
- alcune competenze nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

Coordinamento delle politiche nazionali nei settori dell'economia e dell'occupazione

Nei settori delle politiche economiche e dell'occupazione, gli Stati membri riconoscono la necessità di coordinare le proprie politiche nazionali nel quadro dell'Unione.

Una politica estera e di sicurezza comune

La Costituzione prevede anche una competenza dell'Unione nel definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune che includa, con l'andare del tempo, una politica di difesa.

Competenze di sostegno

Esiste infine la categoria delle **competenze di sostegno**: in questo caso l'Unione interviene soltanto per coordinare o completare le **azioni degli Stati membri**, che conservano quindi una libertà d'azione molto ampia e la principale responsabilità nei confronti dei rispettivi cittadini. In questi settori l'Unione non può procedere all'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Settori in cui vengono esercitate le competenze di sostegno:

- tutela e miglioramento della salute umana;
- industria;
- cultura;
- turismo;
- istruzione, gioventù e sport e formazione professionale;
- protezione civile;
- cooperazione amministrativa.

Una clausola di flessibilità completa la classificazione delle competenze

Se un'azione dell'Unione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dalla costituzione, una disposizione consente al Consiglio di colmare un'eventuale lacuna in materia di competenze attribuite all'Unione in modo da garantire un margine di **flessibilità** al sistema. In tal caso il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

3.4 La sussidiarietà: principio regolatore del corretto esercizio delle competenze

Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Il principio di **sussidiarietà** mira a garantire che l'Unione, nell'esercizio delle sue competenze, intervenga soltanto se la sua azione è davvero necessaria e conferisce un valore aggiunto all'azione degli Stati membri. Il principio di sussidiarietà intende assicurare che le decisioni siano assunte il più vicino possibile ai cittadini, previa verifica costante del fatto che l'azione da intraprendere a livello dell'Unione sia giustificata rispetto alle possibilità offerte da un'azione a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di **proporzionalità** ha lo stesso obiettivo di assicurare un corretto esercizio delle competenze; precisa che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non devono andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

Nuovo meccanismo volto ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà ...

La costituzione rafforza l'applicazione di questi due principi. Nel presentare una proposta la **Commissione** dovrà **motivarla** con riguardo a questi due principi. Per la prima volta ciascun **parlamento nazionale** potrà riesaminare le proposte e formulare un parere motivato laddove ritenga che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Qualora almeno un terzo dei parlamenti nazionali emetta un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta.

... ed anche un controllo giurisdizionale

Successivamente all'adozione di un atto legislativo è previsto un ultimo livello di controllo, ovvero il diritto di ricorso alla **Corte di giustizia**.

3.5 Un'Unione legittima e democratica

La partecipazione democratica come fondamento dell'Unione

La costituzione definisce per la prima volta i **fondamenti democratici** dell'Unione e ne rafforza le forme di espressione concreta.

Modalità di realizzazione di una maggiore partecipazione democratica

La costituzione prevede nuovi obblighi a carico delle istituzioni in materia di **consultazione** della **società civile**, **trasparenza**, accesso ai documenti e protezione dei dati di carattere personale. La costituzione sancisce anche il ruolo delle **parti sociali**. L'Unione mantiene inoltre un dialogo regolare con le chiese e le organizzazioni non confessionali.

Leggi su iniziativa dei cittadini

La costituzione prevede inoltre un nuovo meccanismo che consente ai cittadini di dare un proprio impulso diretto, purché essi siano in numero di almeno un milione e provenienti da un numero rilevante di Stati membri. Grazie a questo nuovo meccanismo i cittadini possono invitare la Commissione a presentare al legislatore una proposta di legge laddove essi la ritengano necessaria.

Rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali

I rappresentanti dei parlamenti nazionali, che costituivano la maggioranza in seno alla Convenzione, hanno indotto i membri della Convenzione a ricercare strumenti per sviluppare il ruolo dei **parlamenti nazionali** nella costruzione europea. La **trasparenza dei lavori in sede di Consiglio** consentirà ai parlamenti nazionali di seguire meglio le posizioni dei rispettivi governi nel Consiglio e il meccanismo di **«allarme preventivo» (*early warning system*) sul rispetto del principio di sussidiarietà** offrirà loro uno strumento diretto per influenzare il processo legislativo. Grazie a questo meccanismo i parlamenti nazionali saranno informati in merito ad ogni nuova iniziativa della Commissione, che è tenuta a riesaminare la propria proposta qualora un terzo dei parlamenti nazionali ritenga che tale proposta violi il principio di sussidiarietà. Una migliore cooperazione interparlamentare potrà altresì rafforzare la posizione dei parlamenti in seno all'Unione.

3.6 Appartenenza all'Unione

Adesione all'Unione: obbligo di rispetto dei valori dell'Unione

Uno stato europeo, per poter aderire all'Unione, deve **rispettarne i valori**.

L'adesione di uno stato richiede una decisione del Consiglio all'**unanimità**, l'approvazione del Parlamento europeo, nonché la ratifica dell'accordo di adesione da parte di tutti gli Stati membri.

Sospensione dei diritti di appartenenza in caso di violazione dei valori dell'Unione

Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità (senza tener conto del voto dello Stato membro interessato), previa approvazione del Parlamento europeo (che delibera alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi), può constatare l'esistenza di una **violazione grave** e persistente **dei valori dell'Unione** da parte di uno **Stato membro** e sulla base di tale constatazione il Consiglio può sospendere, deliberando a maggioranza qualificata, alcuni dei diritti dello Stato membro in questione.

La costituzione introduce la possibilità di ritiro volontario di uno Stato membro dall'Unione

Ogni Stato membro può, in conformità delle proprie norme costituzionali, decidere di **ritirarsi dall'Unione** ed è questa una novità introdotta dalla costituzione. In tal caso i rapporti con questo stato saranno disciplinati da un accordo concluso tra il medesimo e l'Unione.

4. Le istituzioni al servizio del progetto europeo

Per sostenere il progetto europeo e consentire all'Unione di conseguire i suoi obiettivi, occorre disporre di un quadro istituzionale efficace e legittimo. Questa duplice esigenza risulta ancora maggiore in un'Unione allargata a venticinque o più Stati membri. La costituzione riprende le principali disposizioni istituzionali vigenti, introducendo però due nuove figure istituzionali: una presidenza più stabile del Consiglio europeo e un ministro degli Affari esteri.

4.1 Quadro istituzionale dell'Unione

In base alla costituzione il quadro istituzionale propriamente detto comprende il **Parlamento europeo**, il **Consiglio europeo**, il **Consiglio dei ministri**, la **Commissione europea** e la **Corte di giustizia dell'Unione europea**.

La **Banca centrale europea** (BCE) svolge un ruolo importante nel settore della politica economica e monetaria dell'Unione. La **Corte dei conti** assicura il controllo delle entrate e delle spese dell'Unione.

Queste istituzioni sono affiancate da due organi consultivi: il **Comitato delle regioni** e il **Comitato economico e sociale europeo**.

4.1.1 Il Parlamento europeo

Parlamento europeo: funzioni legislative, di bilancio e di controllo politico

Il Parlamento europeo è l'istituzione nella quale sono rappresentati i cittadini degli Stati membri. Nella maggior parte dei settori il Parlamento ha un ruolo di **colegislatore**; costituisce anche **l'autorità di bilancio** a fianco del Consiglio ed esercita inoltre funzioni di **controllo politico** nei confronti della Commissione.

Estensione della procedura legislativa fondata sulla codecisione tra il Parlamento e il Consiglio

La costituzione rafforza i poteri di colegislatore del Parlamento europeo, estendendo a nuovi settori il campo di applicazione della procedura di codecisione, ora denominata **procedura legislativa**, in base alla quale il Parlamento decide congiuntamente al Consiglio.

Un massimo di 750 deputati europei

Il numero dei deputati europei, eletti a suffragio universale per un periodo di cinque anni, è fissato a un massimo di 750. Ogni Stato membro dispone di un minimo di sei seggi e di un massimo di novantasei seggi, assegnati in modo regressivamente proporzionale. Il numero preciso di seggi attribuiti a ciascuno Stato membro sarà deciso prima delle elezioni europee del 2009.

4.1.2 Il Consiglio europeo

Ruolo del Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è l'istituzione incaricata di dare all'Unione l'**impulso politico** necessario al suo sviluppo. Non legifera. Di norma decide **per consenso**. La Costituzione prevede che il Consiglio europeo si riunisca ogni trimestre.

Composizione del Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è composto dai **capi di Stato o di governo** degli Stati membri, dal suo **presidente** (una nuova figura nell'architettura istituzionale dell'Unione) e dal **presidente della Commissione**. Secondo quanto previsto dalla costituzione, anche il nuovo **ministro degli Affari esteri** dell'Unione partecipa ai lavori del Consiglio europeo.

Nuova figura nel panorama istituzionale dell'Unione: il presidente del Consiglio europeo

Attualmente il Consiglio europeo, come pure il Consiglio nelle sue diverse formazioni, è presieduto dallo Stato membro che esercita, secondo un ordine prestabilito, la presidenza semestrale dell'Unione. La costituzione modifica tale sistema mediante l'istituzione di una figura **permanente** di presidente del Consiglio europeo eletto dal Consiglio europeo per un periodo **di due anni e mezzo**, con mandato rinnovabile una sola volta.

Il presidente avrà il compito di presiedere e animare i lavori del Consiglio europeo e assicurerà anche la rappresentanza ad alto livello dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune.

4.1.3 Il Consiglio dei ministri

Ruolo del Consiglio dei ministri

Il Consiglio è l'istituzione dell'Unione nella quale sono rappresentati i **governi** degli **Stati membri**. Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, le funzioni legislativa e di bilancio. È inoltre l'istituzione principalmente responsabile per le decisioni di politica estera e sicurezza comune e anche nel settore del coordinamento delle politiche economiche.

Composizione del Consiglio dei ministri

Il Consiglio dei ministri è composto da un **rappresentante nominato da ciascuno Stato membro** a livello ministeriale. Si riunisce in varie formazioni: ad esempio, nel caso dell'adozione di decisioni riguardanti la politica agricola comune i ministri dell'agricoltura si riuniscono in una formazione specifica del Consiglio.

Presidenza del Consiglio dei ministri

Attualmente il Consiglio, in ogni sua formazione, è presieduto a turno da un unico Stato membro durante un semestre. La costituzione non modifica sostanzialmente tale sistema, anche se è previsto che la presidenza venga esercitata a rotazione da un gruppo di tre paesi per diciotto mesi. Questo sistema potrebbe subire evoluzioni in futuro, in quanto il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, potrà modificarlo. Il Consiglio europeo dovrà stabilire le norme applicative di questa rotazione tra gli Stati membri tenendo conto, tra l'altro, degli equilibri geografici europei. Il Consiglio Affari generali sarà comunque presieduto dal ministro degli Affari esteri.

4.1.4 La Commissione europea

Ruolo della Commissione

La Commissione è l'istituzione che **rappresenta**, in piena indipendenza, l'**interesse generale europeo** di tutti gli Stati membri dell'Unione. Sul piano legislativo costituisce l'organo propulsivo: è la Commissione che **propone le «leggi»** e le presenta al Parlamento e al Consiglio per la successiva adozione.

La Commissione assicura la **programmazione** e l'**attuazione delle politiche comuni** (ad esempio la politica agricola comune), cura l'esecuzione del **bilancio** e **gestisce i programmi** comunitari. Per l'esecuzione concreta delle politiche e dei programmi, la Commissione fa ampio affidamento sulle amministrazioni nazionali.

Sul piano esterno, la **Commissione rappresenta l'Unione** e conduce i negoziati internazionali (per esempio i negoziati che si svolgono nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio - OMC). La costituzione prevede che la rappresentanza esterna dell'Unione nel settore della politica estera e di sicurezza sia affidata al ministro degli Affari esteri.

La Commissione **vigila** infine **sulla corretta applicazione delle disposizioni del trattato** e delle decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie, per esempio nel settore della concorrenza.

La Commissione responsabile dinanzi al Parlamento europeo

La Commissione è **responsabile** collegialmente dinanzi al Parlamento europeo che può adottare una mozione di censura nei suoi confronti, la quale impone ai membri della Commissione di dimettersi collettivamente.

La Commissione delibera a maggioranza semplice dei membri che la compongono.

Composizione della Commissione: un commissario per Stato membro fino al 2014 e successivamente Commissione composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri

Sin dall'origine la Commissione è stata sempre **composta** da due cittadini degli Stati membri più popolati e da un cittadino di ciascuno degli altri Stati membri. Il trattato di Nizza stabilisce che la Commissione comprenda un solo cittadino di ciascuno Stato membro: sarà questa la composizione della Commissione designata il 1° novembre 2004. La costituzione prevede che a decorrere dal 2014 la Commissione abbia una composizione ridotta a un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri. I membri della Commissione saranno a quel punto scelti in base ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri.

Designazione del presidente della Commissione e dei commissari

La Convenzione non ha modificato significativamente le modalità di designazione del **presidente** della Commissione, anche se la costituzione indica chiaramente che il Consiglio europeo deve tener conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo quando propone al Parlamento medesimo il candidato da eleggere alla carica di presidente della Commissione.

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente della Commissione eletto, adotta l'elenco dei futuri commissari in base alle proposte presentate dagli Stati membri.

Come avviene già oggi, il presidente e i commissari, nominati per un periodo di cinque anni, saranno poi soggetti collettivamente a un **voto di approvazione** del Parlamento europeo.

4.1.5 Il ministro degli Affari esteri

Una novità: il ministro degli Affari esteri dell'Unione, ovvero la voce dell'Unione sulla scena internazionale

La creazione dell'incarico di ministro degli Affari esteri costituisce una delle principali **innovazioni** introdotte dalla costituzione. Questa figura garantirà una maggiore **coerenza** dell'azione esterna dell'Unione sia a livello politico sia a livello economico. Per gli altri paesi sarà più **agevole individuare la voce dell'Unione**.

Questo ministro avrà quello che alcuni chiamano un **«doppio cappello»**. Eserciterà, infatti, contemporaneamente le funzioni attualmente affidate a due persone: il segretario generale del Consiglio, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, e il commissario alle relazioni esterne. Il ministro degli Affari esteri, quindi, sarà nel contempo mandatario del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune, e membro della Commissione responsabile delle relazioni esterne (sarà del resto uno dei vicepresidenti della Commissione). Presiederà il Consiglio dei ministri degli Affari esteri e assicurerà la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Designazione del ministro degli Affari esteri

Il ministro degli Affari esteri è nominato dal **Consiglio europeo**, che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della **Commissione**.

4.1.6 La Corte di giustizia dell'Unione europea

Composizione della Corte di giustizia

A norma della costituzione la Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale (oggi denominato Tribunale di primo grado) e i tribunali specializzati. La Corte di giustizia e il Tribunale sono composti almeno da un giudice per Stato membro.

Ruolo della Corte di giustizia

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha il compito di assicurare il **rispetto del diritto dell'Unione**. Essa è competente per le controversie fra gli Stati membri, fra l'Unione e gli Stati membri, fra le istituzioni, fra i cittadini e l'Unione. Le compete di pronunciarsi su questioni inerenti all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate da una giurisdizione nazionale nell'ambito di un giudizio pendente dinanzi ad essa. Tale competenza, denominata «pregiudiziale», è essenziale per garantire un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione in tutto il suo territorio.

La costituzione consente ai cittadini e alle imprese di impugnare più facilmente i regolamenti dell'Unione, anche nel caso in cui tali regolamenti non li riguardino individualmente (come è invece previsto dagli attuali trattati).

4.1.7 La Banca centrale europea (BCE)

La Banca centrale europea attua la politica monetaria europea

La realizzazione dell'unione monetaria e l'introduzione di una moneta unica, l'euro, hanno portato all'istituzione della Banca centrale europea (BCE). Dal 1° gennaio 1999 la BCE ha il compito di attuare la politica monetaria europea definita dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC). In pratica gli organi decisionali della BCE (consiglio direttivo e comitato esecutivo) dirigono il Sistema europeo di banche centrali, i cui compiti sono i seguenti: gestire la massa monetaria, svolgere le operazioni sui cambi, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri e assicurare il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. L'obiettivo principale della BCE è il mantenimento della stabilità dei prezzi.

4.1.8 La Corte dei conti

La Corte dei conti controlla le entrate e le spese

La Corte dei conti assicura il **controllo** dei conti dell'Unione europea: controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese del **bilancio** dell'Unione e accerta la sana gestione finanziaria. Si compone di un cittadino di ciascuno Stato membro.

4.1.9 Il Comitato delle regioni

Comitato delle regioni: organo consultivo

Il Comitato delle regioni è composto da rappresentanti delle **collettività regionali e locali**. È **consultato** dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione nei settori che investono interessi regionali e locali, in particolare istruzione, sanità pubblica e coesione economica e sociale.

Composizione del Comitato delle regioni

I membri del Comitato delle regioni, il cui numero non è superiore a 350, sono nominati dal Consiglio per cinque anni.

4.1.10 Il Comitato economico e sociale europeo [1]

Comitato economico e sociale europeo: organo consultivo

Il comitato economico e sociale europeo (CESE) è composto da rappresentanti **delle organizzazioni economiche e sociali e della società civile**. Fornisce **pareri** alle istituzioni, soprattutto nel quadro della procedura legislativa. Il CESE è consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione prima dell'adozione di un numero considerevole di atti relativi al mercato interno, all'istruzione, alla protezione dei consumatori, all'ambiente, allo sviluppo regionale e al settore sociale.

Composizione del Comitato economico e sociale europeo

I membri del Comitato economico e sociale, il cui numero non è superiore a 350, sono nominati dal Consiglio per cinque anni.

[1] Comitato economico e sociale secondo la terminologia adottata nel trattato costituzionale.

5. Gli strumenti d'azione dell'Unione

5.1 Semplificazione degli strumenti

Semplificazione degli strumenti che consentono all'Unione l'esercizio delle sue competenze

Un intero passo della dichiarazione di Laeken, che stabiliva il mandato della Convenzione, era dedicato alla semplificazione degli strumenti di cui l'Unione dispone per condurre la sua azione. I lavori della Convenzione hanno consentito di **semplificare** il sistema esistente.

Sei strumenti giuridici

La tipologia di atti è ridotta a **sei strumenti**: la legge, la legge quadro, il regolamento, la decisione, la raccomandazione e il parere. In un famoso discorso pronunciato prima del Consiglio europeo di Laeken, il primo ministro belga aveva constatato l'esistenza di ben trentasei tipi di atti!

Livello legislativo e livello attuativo

Come in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali, viene stabilita la gerarchia tra il livello legislativo e il livello di attuazione della normativa.

La **legge** determina gli elementi essenziali di un settore, mentre la definizione degli aspetti più tecnici può essere delegata alla Commissione sotto il controllo delle due istituzioni che esercitano congiuntamente il potere legislativo; ciò si tradurrà in un alleggerimento del lavoro di queste ultime istituzioni che potranno concentrarsi sugli aspetti più importanti della vita dei cittadini.

Modiche di elementi non essenziali della legge

A norma della costituzione, l'adozione dei regolamenti delegati che completano e/o modificano determinati elementi non essenziali della legge è di competenza della Commissione, sotto il controllo delle istituzioni che esercitano congiuntamente il potere legislativo.

5.2 Procedura legislativa

Parlamento e Consiglio esercitano congiuntamente il potere legislativo

La **procedura legislativa**, attualmente denominata procedura di codecisione, conferisce al **Parlamento europeo** un potere di **colegislatore** identico a quello del **Consiglio**. Ai sensi di questa procedura una proposta della Commissione, previa consultazione degli ambienti interessati, è adottata sia dal Parlamento europeo sia dal Consiglio.

Sistemi di votazione al Consiglio

La generalizzazione della codecisione, prevista come procedura legislativa ordinaria dalla costituzione, costituisce la migliore immagine della doppia legittimità - degli Stati (Consiglio) e dei popoli (Parlamento europeo) - che caratterizza l'Unione. In alcuni casi sono previste, però, leggi speciali adottate soltanto dal Consiglio o, in fattispecie più rare, soltanto dal Parlamento europeo. La costituzione stabilisce che il Consiglio adotti le proprie decisioni a maggioranza salvo nei casi in cui la costituzione non disponga altrimenti, prescrivendo un'altra procedura quale ad esempio il voto all'unanimità.

Definizione della maggioranza qualificata

Tale maggioranza, denominata «maggioranza qualificata», è attualmente calcolata secondo un sistema di ponderazione dei voti, che tiene conto in qualche misura della popolazione degli Stati. La costituzione introduce, a decorrere dal 2009, una **nuova definizione della maggioranza qualificata** in sede di Consiglio; si tratta della **doppia maggioranza**, degli Stati membri e dei popoli, che rappresentano l'espressione della doppia legittimità dell'Unione. La doppia maggioranza è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

Campo di applicazione della maggioranza qualificata

L'estensione del **voto a maggioranza qualificata** al Consiglio, che la costituzione prevede per una ventina di disposizioni per le quali è attualmente prevista l'unanimità, agevolerà l'adozione delle decisioni. Permangono l'unanimità e quindi la possibilità che un unico Stato membro impedisca l'adozione di decisioni in settori quali, ad esempio, la fiscalità connessa al mercato interno o le prescrizioni minime in materia di sicurezza sociale. Una norma della costituzione, nota come «passerella», consente tuttavia un'ulteriore evoluzione con il passaggio al voto a maggioranza qualificata a seguito di una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo.

Decisioni specifiche in materia di PESC

Disposizioni particolari sono previste per le decisioni concernenti la politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica europea di sicurezza e di difesa.

Avanzare grazie ad una cooperazione rafforzata, senza che tutti partecipino

Al fine di favorire una cooperazione più stretta tra i paesi dell'Unione che intendono andare al di là dell'integrazione prevista dai trattati in un settore specifico corrispondente agli obiettivi dell'Unione, ma non di competenza esclusiva della medesima, il trattato di Amsterdam ha introdotto la nozione di **«cooperazione rafforzata»**. L'obiettivo di questo tipo di cooperazione è consentire a un numero limitato di Stati membri, che siano in grado e desiderosi di compiere ulteriori progressi, di proseguire sulla via dell'approfondimento della costruzione europea, nel rispetto del quadro istituzionale dell'Unione.

Il ricorso a queste cooperazioni rafforzate è possibile solo in ultima istanza (qualora non sia stata possibile un'azione dell'Unione nel suo insieme). Esse devono coinvolgere un numero minimo di Stati membri (la costituzione prevede che la cooperazione rafforzata raccolga un minimo di un terzo degli Stati membri) ed essere aperte, in qualsiasi momento, alla partecipazione degli altri Stati membri. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano unicamente gli Stati membri che ad essa partecipano.

5.3 Finanze dell'Unione

Bilancio dell'Unione

Il **bilancio** comunitario segue i principi di bilancio classici tra cui l'unità (l'insieme delle spese e delle entrate deve essere riunito in un solo e unico documento), l'annualità (le operazioni di bilancio si riferiscono a un esercizio finanziario annuale) e l'equilibrio (le spese non devono superare le entrate).

Quadro finanziario pluriennale

La costituzione prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità, adotti una legge europea destinata a fissare il **quadro finanziario pluriennale** e gli importi dei massimali annui delle spese dell'Unione. Il bilancio è stabilito nel rispetto di tale quadro finanziario pluriennale.

Risorse proprie

Il bilancio è finanziato tramite le **risorse proprie** dell'Unione, costituite principalmente da una percentuale dell'IVA riscossa dagli Stati membri e da un contributo pari ad una determinata percentuale del PIL degli Stati membri. I limiti e le categorie di queste risorse sono stabiliti dal Consiglio e devono essere approvati da tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

Procedura di bilancio

La Commissione ha il compito di presentare il progetto di bilancio annuale dell'Unione. La costituzione prevede che il bilancio sia adottato dal **Parlamento europeo** e dal **Consiglio**, **che costituiscono l'autorità di bilancio**, secondo una procedura molto più semplice rispetto a quella attuale.

Esecuzione del bilancio

È la **Commissione** che cura l'esecuzione del bilancio sotto il controllo del Parlamento europeo e della Corte dei conti. In pratica l'esecuzione quotidiana di una notevole percentuale del bilancio è affidata agli Stati membri, soprattutto per quanto concerne le sezioni del bilancio relative all'agricoltura.

6. Azione esterna dell'Unione

Tutta l'azione esterna dell'Unione è presentata in un unico titolo: si tratta di uno sforzo di leggibilità e di coerenza

Tutte le disposizioni relative all'azione esterna dell'Unione sono state **raggruppate** in un unico titolo della costituzione, mentre nei trattati precedenti erano contenute in diverse parti. Risulta così accresciuta la **leggibilità** del testo. Il raggruppamento delle disposizioni consente quindi un'**azione più coerente** dell'Unione nei confronti dei paesi terzi, in quanto tutte le azioni, siano esse economiche, umanitarie o politiche, hanno obiettivi comuni.

Mantenimento dell'unanimità

In materia di politica estera il Consiglio continuerà, nella maggior parte dei casi, a decidere all'**unanimità**. La costituzione non ha conseguito su questo punto i progressi che alcuni auspicavano. In un'Unione a venticinque o trenta Stati membri l'unanimità, ovvero il diritto di veto di ciascuno Stato membro, non agevolerà l'adozione di decisioni.

Un'innovazione: l'istituzione della carica di ministro degli Affari esteri

L'innovazione più interessante è l'istituzione della carica di **ministro degli Affari esteri**, che sarà **vicepresidente della Commissione** ma collaborerà direttamente con gli **Stati membri** per quanto riguarda le questioni di politica estera. L'introduzione di questa nuova funzione dovrebbe far crescere la fiducia reciproca e sviluppare negli Stati membri il «riflesso europeo». Il ministro degli Affari esteri dirigerà un servizio europeo per l'azione esterna, un servizio diplomatico che sarà composto da funzionari del Consiglio, della Commissione e dei servizi diplomatici nazionali e disporrà di delegazioni in quasi tutti i paesi del mondo. Il ministro farà sì che l'Unione risulti più efficace e goda di maggior ascolto nel mondo. Potrà, ad esempio, parlare a nome dell'Unione al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Politica di difesa europea nel rispetto degli impegni politici degli Stati membri

La **politica di difesa** dell'Unione progredisce gradualmente, nel rispetto delle diverse culture e degli impegni politici degli Stati membri (non si tratta di mettere in discussione la neutralità di alcuni Stati membri, né di competere con la NATO).

Istituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti

Verrà istituita un'**Agenzia europea per gli armamenti** in modo da garantire un migliore utilizzo del denaro dei contribuenti, evitando ad esempio inutili duplicazioni nei programmi militari dei vari Stati membri.

Solidarietà tra gli Stati membri, ad esempio in caso di attacco terroristico

Aderendo all'Unione gli Stati membri hanno accettato di mostrarsi reciprocamente solidali. Tale **solidarietà** non è soltanto economica: in caso di attacco **terroristico** o di **calamità** naturale la costituzione prevede in futuro un intervento dell'Unione. Inoltre, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza.

Possibilità di instaurare, tra alcuni Stati membri, una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa

La costituzione consente inoltre anche agli Stati membri che siano in possesso delle necessarie capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti in materia, di instaurare tra loro una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione.

In materia di **commercio estero** è la Commissione che **conduce i negoziati con i paesi terzi per conto di tutta l'Unione**, in particolare nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, al fine di tutelare gli interessi europei in materia di scambi di merci e servizi, di proprietà intellettuale e di investimenti.

Commercio estero: la Commissione conduce i negoziati con i paesi terzi

In questo settore la costituzione accresce il ruolo del **Parlamento europeo** che viene posto quasi sullo stesso piano del Consiglio, mentre finora il trattato non gli attribuiva alcun ruolo né di controllo, né di decisione. Anche le norme che disciplinano il processo decisionale nel **Consiglio** sono state rese più chiare, al fine di consentire all'Unione di continuare ad essere una protagonista imprescindibile nella regolazione dell'economia mondiale.

Maggiori poteri al Parlamento europeo, regole decisionali più chiare nel Consiglio

L'obiettivo principale della **politica di sviluppo dell'Unione** è l'eliminazione della povertà. L'Unione e gli Stati membri rappresentano oltre il 50% degli aiuti pubblici mondiali; un migliore coordinamento delle loro azioni è senza dubbio opportuno per un più efficace conseguimento di questo obiettivo.

Una politica di sviluppo il cui obiettivo è l'eliminazione della povertà

Una disposizione della costituzione è dedicata alla **politica degli aiuti umanitari** dell'Unione (gestita da ECHO) in modo da indicare chiaramente quale sia la natura specifica di tale politica (che è soggetta al diritto umanitario internazionale e non costituisce uno strumento di pressione politica).

Politica degli aiuti umanitari

La costituzione prevede specificatamente i casi in cui l'Unione è abilitata a condurre negoziati per la conclusione di **accordi internazionali** e precisa la procedura da seguire: la Commissione (o il ministro degli Affari esteri) conduce i negoziati, mentre il Consiglio e il Parlamento europeo decidono congiuntamente se approvare i risultati.

La negoziazione di accordi internazionali

7. Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Strumenti idonei per fronteggiare insieme il terrorismo e la criminalità

La nozione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia è già contemplato dai trattati vigenti. La costituzione, però, offre all'Unione gli strumenti **idonei** per giungere a soluzioni che siano all'altezza delle sfide che essa deve affrontare (come assicurare la libera circolazione delle persone, come combattere il terrorismo e i reati gravi, come gestire i flussi migratori). Grazie alla costituzione le procedure applicabili sono rese anche **più efficaci**, **più democratiche**, **più trasparenti**.

Assenza di controlli alle frontiere interne. Controlli alle frontiere esterne dell'Unione

La costituzione, come già i trattati vigenti, prevede **l'assenza di controlli alle frontiere interne dell'Unione** per gli Stati membri che facciano parte dello **«spazio Schengen»** e prescrive che vengano stabilite norme per i controlli ai quali sottoporre le persone che attraversano le **frontiere esterne**. L'Unione potrà inoltre gestire le proprie frontiere in modo integrato; ciò implica ad esempio l'istituzione di un unità in grado di assistere e sostenere i corpi di frontiera nazionali nei loro gravosi compiti di controllo e sorveglianza delle frontiere.

Politica comune in materia di asilo

L'Unione dovrà sviluppare una vera **politica comune in materia di asilo** nel rispetto della convenzione di Ginevra sui rifugiati, garantendo un'effettiva protezione a chiunque necessiti di protezione internazionale. La costituzione, a differenza dei trattati vigenti che prevedono unicamente l'adozione di norme minime, prevede l'istituzione di un **sistema europeo comune di asilo**, che include tra l'altro uno **status uniforme** per i rifugiati e **procedure comun**i.

Politica comune in materia di immigrazione

L'Unione svilupperà anche una **politica comune in materia di immigrazione**. A differenza dei trattati vigenti, la costituzione stabilisce i principi fondamentali di questa politica comune. Si tratta di gestire efficacemente i flussi migratori, garantire l'equo trattamento degli immigrati che soggiornano legalmente negli Stati membri nonché prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Il Consiglio e il Parlamento europeo adotteranno misure in questo senso, ad esempio in materia di condizioni di ingresso e soggiorno negli Stati membri o in materia di diritti degli immigrati. L'Unione potrà inoltre adottare misure per sostenere l'azione degli Stati membri per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

Un'Unione solidale e procedure democratiche

Queste politiche verranno condotte nel rispetto del **principio di solidarietà**, anche finanziaria, sancito dalla costituzione. La legittimità democratica risulterà notevolmente rafforzata. A norma dei trattati attuali, infatti, il Parlamento europeo è soltanto consultato mentre la costituzione prevede che tutte queste misure siano adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Un'altra modifica importante riguarda la Corte di giustizia, che eserciterà il controllo giurisdizionale su tutti gli atti adottati; la Commissione infine sarà l'unica titolare dell'iniziativa legislativa e svolgerà anche il compito, che le è proprio, di custode dei trattati.

Cooperazione giudiziaria in materia civile

Come avviene già oggi, l'Unione continuerà ad agire nel settore della **cooperazione giudiziaria in materia civile**, laddove si tratti di materie che presentano implicazioni transnazionali. A differenza di quanto previsto dai trattati vigenti, la costituzione conferisce al Consiglio e al Parlamento la competenza ad adottare leggi o leggi quadro per garantire un elevato livello di accesso alla giustizia.

Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

A norma dei trattati vigenti l'Unione poteva già agire nel settore della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, ma tale materia, così come la politica estera e di sicurezza comune, era disciplinata in una parte separata del trattato sull'Unione, nota come terzo pilastro, caratterizzato dal metodo di decisione intergovernativo. La costituzione introduce un'innovazione in questo settore in quanto abolisce questo terzo pilastro al fine di riunire in un'unica struttura tutte le politiche dell'Unione e consentire l'applicazione di **procedure più democratiche**, **efficaci e trasparenti**. Una particolarità risiede nel fatto che l'iniziativa può essere presentata da un gruppo di Stati membri (un quarto) oppure dalla Commissione. Il diritto di veto è in larga misura eliminato e sostituito dal voto a maggioranza qualificata; il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente il potere legislativo e le norme adottate sono soggette al controllo della Corte di giustizia.

Sanzioni comuni contro i reati transnazionali

Il Parlamento europeo e il Consiglio potranno così stabilire definizioni e **sanzioni** comuni in relazione a una serie di **reati gravi e transnazionali** elencati nella costituzione. Si tratta di reati particolarmente gravi come il terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, il razzismo e la xenofobia, lo sfruttamento sessuale dei minori, i reati contro l'ambiente.

Possibilità di istituire una Procura europea per individuare gli autori di reati transnazionali

Grazie alla costituzione l'Unione potrà anche adottare una legge quadro in materia di procedura penale riguardante i diritti delle vittime e i diritti della persona nella procedura penale. Saranno rafforzati i meccanismi di cooperazione giudiziaria già esistenti tra gli Stati membri, come Eurojust, e il Consiglio potrà in futuro decidere l'istituzione di una **Procura europea** per individuare e perseguire gli autori di reati gravi transnazionali e i loro complici. La decisione sarà adottata all'unanimità dagli Stati membri.

Cooperazione di polizia

Nel settore della **cooperazione di polizia** l'Ufficio europeo di polizia Europol offre una struttura per lo sviluppo della cooperazione di polizia tra gli Stati membri nei campi della prevenzione e della lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale organizzata. La costituzione prevede che Europol sia soggetto al controllo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

8. Le altre politiche dell'Unione: il contributo della Costituzione

Riforma di alcune politiche dell'Unione

La Convenzione e la conferenza intergovernativa hanno dedicato un'attenzione particolare alla **riforma di alcune politiche** (politica estera e di sicurezza comune, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, unione economica e monetaria). Le altre politiche dell'Unione non hanno invece subito modifiche di rilievo. A differenza di quanto avvenuto a seguito di precedenti revisioni dei trattati (Atto unico o trattato di Maastricht), la costituzione non ha comportato un ampliamento evidente delle competenze dell'Unione.

Coerenza dell'azione dell'Unione

Un'attenzione particolare è stata accordata al mantenimento della **coerenza dell'azione** dell'Unione mediante una serie di disposizioni che assicurano che nella definizione e attuazione di ciascuna politica specifica vengano considerati obiettivi generali, in particolare la parità tra donne e uomini, l'ambiente e i consumatori.

Nuove possibilità di azione in alcuni settori

La costituzione introduce **nuove basi giuridiche** che consentiranno all'Unione di intervenire, in caso di necessità, nei seguenti settori: **salute** pubblica, per affrontare problemi comuni inerenti alla sicurezza dei cittadini (ad esempio SARS, bioterrorismo); **energia** per favorire l'accesso al servizio pubblico in questo settore, la continuità del servizio, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, lo sviluppo di energie rinnovabili e il risparmio energetico; **protezione civile** per aiutare gli Stati membri ad affrontare le calamità naturali o di origine umana; **sport** al fine di svilupparne la dimensione educativa e coordinare le attività di lotta contro il doping.

9. Entrata in vigore e revisione della Costituzione

Entrata in vigore della costituzione

Entrata in vigore della costituzione

Il trattato costituzionale prevede la ratifica da parte di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (approvazione parlamentare e/o referendum). Qualora, al termine di due anni a decorrere dalla firma del trattato, solo i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Successive revisioni della costituzione

Revisione della costituzione: conferma del metodo della Convenzione

In futuro le revisioni saranno di norma preparate da una Convenzione, salvo nel caso in cui la loro portata sia limitata. La Convenzione deve adottare per consenso una raccomandazione alla conferenza intergovernativa che stabilisce di comune accordo le modifiche da apportare. Le modifiche entreranno in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

È prevista una procedura semplificata per alcune modifiche, quali l'estensione dell'applicazione del voto a maggioranza qualificata ad alcuni settori di attività. Per queste modifiche saranno sufficienti l'accordo unanime del Consiglio europeo e l'approvazione da parte del Parlamento europeo.