



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.12.2002

COM (2002) 728 definitivo

**Per l'Unione europea**

**Pace, Libertà e Solidarietà**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
IN TEMA DI ARCHITETTURA ISTITUZIONALE**

## INDICE

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Introduzione .....                                                    | 3  |
| 1. Semplificare le modalità d'azione dell'Unione.....                 | 6  |
| 1.1. Programmare e concepire.....                                     | 6  |
| 1.2. Legiferare .....                                                 | 6  |
| 1.3. Dirigere l'azione dell'Unione.....                               | 7  |
| 1.3.1. Coordinamento delle politiche economiche.....                  | 8  |
| 1.3.2. Cooperazione amministrativa in materia di polizia .....        | 10 |
| 1.3.3. Conduzione della politica estera e di sicurezza comune.....    | 11 |
| 1.3.4. Garantire il rispetto delle norme comuni .....                 | 13 |
| 1.3.5. Vigilare sul rispetto delle norme comuni .....                 | 14 |
| 1.4. Finanziamento delle politiche comuni .....                       | 14 |
| 2. Riformare le istituzioni .....                                     | 16 |
| 2.1. Il Parlamento europeo .....                                      | 16 |
| 2.2. Il Consiglio.....                                                | 16 |
| 2.2.1. Determinazione della maggioranza qualificata.....              | 16 |
| 2.2.2. Organizzazione dei lavori del Consiglio .....                  | 17 |
| 2.3. La Commissione .....                                             | 18 |
| 2.3.1. Designazione e responsabilità politica della Commissione ..... | 18 |
| 2.3.2. Composizione e funzionamento della Commissione europea .....   | 19 |
| 2.4. Rapporti tra le istituzioni e i parlamenti nazionali.....        | 19 |
| 3. Ristrutturare i trattati.....                                      | 21 |

## Per l'Unione europea

### PACE, LIBERTÀ E SOLIDARIETÀ

Comunicazione della Commissione in tema di architettura istituzionale

Il 1° maggio 2004 il numero degli Stati membri è destinato quasi a raddoppiare. La sfida di questo processo consiste nell'estendere ai paesi europei limitrofi le condizioni di pace, di solidarietà e di sviluppo economico di cui oggi beneficiamo, accogliendo tali paesi in un quadro istituzionale adeguato, chiave del successo del progetto europeo.

Con la comunicazione del 22 maggio scorso<sup>1</sup> la Commissione aveva inteso, preliminarmente rispetto ad ogni discussione di natura istituzionale, incoraggiare la riflessione sugli obiettivi e sui compiti dell'Unione europea. Nel momento in cui la Convenzione esamina i primi risultati dei gruppi di lavoro e prospetta la struttura del futuro trattato costituzionale, la Commissione intende offrire il proprio contributo a tale dibattito presentando le modifiche del quadro istituzionale a suo giudizio necessarie al fine di approfondire il progetto europeo.

#### *Quale progetto per l'Europa?*

L'introduzione dell'euro, l'approfondimento del mercato interno, il coordinamento delle politiche economiche, il ravvicinamento delle politiche fiscali e sociali, la solidarietà tra paesi e regioni d'Europa, l'attuazione di ambiziose politiche dell'ambiente e l'affermazione di un modello europeo di società sono sviluppi ampiamente auspicati dai cittadini e necessari all'equilibrio del progetto europeo. L'Unione deve approfondire un progetto nel quale i suoi cittadini si riconoscano e che porti loro prosperità, solidarietà e rispetto di una certa qualità della vita basata sulla tutela dell'ambiente, sull'esistenza di servizi d'interesse generale di qualità ed accessibili a tutti, nonché su un elevato livello di protezione sociale.

I cittadini europei ci invitano a rispondere a richieste specifiche: preservare la pace e la sicurezza, lottare contro la disoccupazione, combattere i reati e i traffici della criminalità organizzata, contrastare la povertà, garantire pari opportunità alle donne, proteggere l'ambiente nonché la qualità e la sicurezza dei prodotti. I cittadini si attendono dall'Unione maggiore sicurezza e stabilità interne e maggiore impegno a livello internazionale, nel rispetto della diversità delle identità nazionali, regionali e locali.

Per preservare questo equilibrio e l'adesione dei cittadini al progetto europeo, **l'Unione deve dunque consolidare e sviluppare la sua integrazione.**

Per rispondere alle citate attese, la Commissione ha individuato tre compiti fondamentali per l'Unione di domani: il consolidamento del suo modello di sviluppo economico e sociale che garantisce ai cittadini prosperità e solidarietà, lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che darà pieno significato al concetto di cittadinanza europea, ed infine l'esercizio da parte dell'Unione delle responsabilità proprie di una potenza mondiale.

---

<sup>1</sup> *Un progetto per l'Unione europea*, comunicazione della Commissione del 22 maggio 2002 [COM (2002) 247].

### *Quali modalità organizzative?*

L'interrogativo cui dobbiamo rispondere riguarda come l'Unione allargata potrà adempiere ai propri compiti fondamentali e mantenere la sua capacità decisionale e la sua coesione in modo che resti possibile l'approfondimento della costruzione europea.

Spesso si è posto l'accento sul carattere innovativo e sul particolare equilibrio della costruzione comunitaria, che organizza non già la separazione, bensì la condivisione dei poteri. Il potere legislativo spetta così al Parlamento europeo, ma anche al Consiglio, che a sua volta condivide il potere esecutivo con la Commissione europea, la quale dispone del monopolio dell'iniziativa legislativa, mentre l'attuazione delle politiche spetta in grandissima parte alle amministrazioni nazionali o regionali.

Occorre **preservare l'unità di tutte le forze e di tutti i poteri attorno all'interesse generale europeo** e mantenere la Commissione europea così come l'hanno voluta i fondatori dell'Europa, ovvero istituzione indipendente che garantisce la parità di trattamento tra gli Stati membri e rappresenta concretamente l'istanza di coerenza, di sintesi e di considerazione dell'interesse generale.

Questa visione rimane valida. Occorrerà, per settori relativamente nuovi come le questioni di politica estera e di difesa, di sicurezza, di giustizia o di polizia, come pure di cooperazione economica, organizzare sistemi di arbitrato e di azione in cui si ritrovino l'efficacia e la legittimità del metodo comunitario.

Questo metodo, che si basa sull'equilibrio tra le istituzioni nel corso delle varie fasi del processo decisionale, dalla fase dell'elaborazione fino all'attuazione e che assegna un ruolo particolare alla Commissione quale garante dell'interesse generale, consente di garantire la trasparenza, la coerenza e l'efficacia delle azioni intraprese. Emergono invece chiaramente i limiti di altre modalità organizzative: quelle della cooperazione intergovernativa, fonte di inefficacia; quelle di una direzione politica dell'Unione da parte di alcuni Stati membri, potenziale fonte di tensioni e di situazioni di stallo.

**Saranno necessari taluni adattamenti. Tutte le istituzioni dovranno concentrarsi nuovamente** sui loro compiti fondamentali e accettare di riformarsi a fondo.

### *Quali adattamenti istituzionali?*

Al fine di consolidare il modello di sviluppo economico e sociale dell'Unione, proseguire la realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e consentire all'Unione di esercitare le responsabilità proprie di una potenza mondiale, la Commissione propone di **semplificare le modalità d'azione dell'Unione** e di **riformare le istituzioni** nel rispetto dell'attuale equilibrio istituzionale.

Tale esercizio di semplificazione e di razionalizzazione delle modalità di azione dell'Unione e del funzionamento delle istituzioni dovrebbe consentire ai cittadini di **individuare le responsabilità** di ciascuno nel processo decisionale di un'Unione che di conseguenza apparirà ai loro occhi più trasparente, più semplice e più vicina.

Il chiarimento dei ruoli e delle responsabilità delle istituzioni è necessario in particolare per le **tre istituzioni**, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, che svolgono attualmente i compiti legislativi ed esecutivi nell'ambito dell'Unione. Il futuro trattato costituzionale dovrà

tuttavia tenere conto di tutti gli importanti compiti svolti dalle altre istituzioni e dagli organi dell'Unione, in particolare Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale e Mediatore.

Le modifiche proposte non dovrebbero sconvolgere l'**equilibrio istituzionale** attuale. Esse rispettano la natura specifica dell'Unione, fondata sulla doppia legittimità degli Stati e dei popoli e non rimettono in discussione neppure i principi alla base della costruzione europea, come quello dell'**uguaglianza tra gli Stati membri**.

L'obiettivo della semplificazione e dell'avvicinamento ai cittadini deve orientare anche i lavori che condurranno, **a partire dall'acquis della costruzione europea**, a una ristrutturazione dei trattati esistenti in un **trattato costituzionale**, all'interno del quale potrà iscriversi la nuova architettura istituzionale dell'Unione.

Il progetto preliminare di trattato costituzionale presentato dal praesidium della Convenzione deve costituire il punto di partenza della riflessione in sede di Convenzione. La Commissione parteciperà attivamente ai lavori della Convenzione per l'elaborazione del trattato costituzionale, sulla base degli orientamenti delineati nella presente comunicazione; a suo parere, per le future modifiche dei testi costituzionali vale la pena considerare il metodo della Convenzione, giacché essa riunisce tutte le diverse fonti di legittimità coesistenti in Europa.

Il progetto europeo deve essere chiaramente riconoscibile attraverso la sua denominazione. La Commissione ritiene che l'espressione "Unione europea", che i cittadini degli Stati membri e dei paesi candidati hanno imparato a conoscere, descriva bene le finalità del progetto europeo e propone che la Convenzione si esprima sul motto comune dell'Unione che potrebbe essere "Pace, libertà e solidarietà".

La Convenzione ha la responsabilità di immaginare l'Unione di domani: un'Unione i cui Stati membri, uniti da politiche comuni e stretti attorno a istituzioni forti, restino capaci di superare le divergenze per rispondere, in modo semplice, alle aspettative dei loro popoli.

## 1. SEMPLIFICARE LE MODALITÀ D'AZIONE DELL'UNIONE

La specificità della costruzione europea è all'origine della complessità del sistema attuale. La Commissione ritiene tuttavia che sia possibile semplificare la modalità con cui l'Unione europea esercita le sue principali funzioni.

### 1.1. Programmare e concepire

La Commissione raccomanda il coordinamento degli sforzi di pianificazione e programmazione al fine di pervenire, nel rispetto dell'autonomia decisionale e delle responsabilità di ciascuna istituzione, a **una programmazione interistituzionale dei lavori dell'Unione**.

Un dialogo interistituzionale, basato su una proposta presentata annualmente dalla Commissione, dovrà condurre a un accordo del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in merito ad una programmazione pluriennale a scorrimento, i cui elementi essenziali saranno approvati dal Consiglio europeo.

L'esercizio del diritto di iniziativa della Commissione si iscriverebbe così in un programma globale coerente dell'Unione e la trasparenza dei lavori legislativi dell'Unione sarebbe maggiore.

Per quanto riguarda l'elaborazione delle iniziative legislative e la formulazione delle politiche, il futuro trattato costituzionale potrebbe prevedere, nel rispetto dei sistemi costituzionali degli Stati membri, alcuni **principi generali di consultazione delle parti interessate**, delle amministrazioni nazionali e delle autorità regionali e locali. Laddove ciò risulti opportuno, occorrerà fare uno sforzo per **meglio tener conto della diversità delle situazioni locali** in fase di formulazione o attuazione delle politiche, ad esempio mediante contratti tripartiti che potrebbero essere conclusi tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni o le collettività locali per l'applicazione di alcune normative comunitarie, nel rispetto dei sistemi costituzionali degli Stati membri.

### 1.2. Legiferare

L'esercizio della **funzione legislativa** deve essere semplificato sulla base dei tre principi fondamentali del metodo comunitario: diritto d'iniziativa esclusivo della Commissione, codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio e voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio.

Il **diritto d'iniziativa esclusivo** della Commissione, esercitato nel quadro di una programmazione interistituzionale, dovrà estendersi all'intero ambito legislativo. Al fine di rafforzare la legittimità democratica delle decisioni dell'Unione è opportuno applicare **la procedura di codecisione** all'adozione di tutte le leggi europee. Da ultimo, per assicurare che l'Unione allargata conservi la capacità di decidere, la Commissione raccomanda di **generalizzare il voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio**.

In un'Unione di venticinque o più Stati membri, la possibilità anche per un solo Stato di bloccare un'azione dell'Unione provocherebbe rapidamente la paralisi. In un mercato integrato gli operatori economici devono confrontarsi ad armi pari. Altrimenti gli adeguamenti avranno luogo a scapito proprio del modello europeo di società e dei valori riconosciuti dalle

democrazie europee. Pertanto l'abbandono dell'unanimità dovrà applicarsi anche alle questioni fiscali e sociali connesse al corretto funzionamento del mercato interno.

In determinati casi sensibili, il legislatore dovrebbe poter ricorrere a **maggioranze rafforzate**, ipotesi questa che agevolerebbe l'abbandono del principio dell'unanimità.

D'altra parte, una gerarchia degli atti normativi consentirà di distinguere tra norme legislative e norme di esecuzione della legge. La Commissione propone la seguente **gerarchia degli atti normativi** <sup>2</sup>:

- le leggi organiche, tra le quali in futuro rientrerà, in particolare, la decisione sulle risorse proprie dell'Unione. Tali leggi dovranno essere adottate con una procedura di codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio che deliberano a maggioranza rafforzata;
- le leggi adottate con procedura di codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Tali leggi comprendono le leggi quadro cui deve essere data attuazione attraverso le legislazioni nazionali, le leggi con le quali si adottano programmi finanziari e le altre leggi, più precise e direttamente applicabili negli Stati membri, corrispondenti agli attuali regolamenti;
- i regolamenti di esecuzione adottati dalla Commissione per le norme di esecuzione delle leggi.

Le leggi possono prevedere una **delega legislativa** alla Commissione per la modifica degli atti adottati dal legislatore, per consentire ad esempio un loro adeguamento al progresso tecnico. La Commissione dovrà esercitare tale competenza esclusivamente nei limiti ed alle condizioni contenuti nella delega legislativa. L'atto legislativo delegato non potrà entrare in vigore se il Parlamento europeo o il Consiglio, cui l'atto sarà presentato ad esempio un mese prima della sua entrata in vigore, si pronunceranno contro tale atto, deliberando rispettivamente alla maggioranza dei membri che lo compongono e a maggioranza qualificata. Laddove ciò si verifichi la Commissione può rinunciare al progetto, modificarlo o presentare una proposta al legislatore.

Il trattato costituzionale dovrebbe tentare di prevedere una base giuridica appropriata per ogni azione dell'Unione. Come riconosciuto dalla Convenzione, **mantenere una clausola di flessibilità** sulla falsariga di quanto previsto dall'attuale articolo 308 del trattato CE resta tuttavia indispensabile al dinamismo della costruzione europea. Tenuto conto della natura specifica di una tale disposizione, la Commissione propone che tali misure siano adottate dal Consiglio che delibera a maggioranza rafforzata, previo parere conforme del Parlamento europeo.

### 1.3. Dirigere l'azione dell'Unione

Nell'Unione l'esercizio delle funzioni governative è particolare: attualmente tali funzioni, che a livello nazionale sono esercitate dal governo, a livello dell'Unione sono al tempo stesso di competenza del Consiglio e della Commissione. Inoltre l'applicazione delle decisioni

---

<sup>2</sup> Questa classificazione non esaurisce l'elenco delle norme adottate dall'Unione e la cui portata può essere molto importante, come ad esempio nel caso di alcune decisioni autonome della Commissione, adottate in diretta applicazione del trattato. Occorrerebbe procedere anche ad una razionalizzazione di queste norme non legislative.

dell'Unione è per lo più affidata alle amministrazioni degli Stati membri, eventualmente di concerto con la Commissione.

A livello nazionale i compiti governativi sono di due tipi: l'**esecuzione delle leggi** (misure regolamentari a carattere più dettagliato, applicazione individuale) e l'**azione autonoma del governo**, di solito basata direttamente sulla costituzione, come ad esempio la rappresentanza internazionale o la conclusione di accordi. A livello dell'Unione né i trattati, né la prassi comunitaria operano una distinzione netta tra questi compiti e ciò si traduce in un'assenza di chiarezza per i cittadini. Il chiarimento del sistema e il ritorno di ciascuna istituzione alle sue funzioni principali semplificheranno la struttura istituzionale europea.

- Per la corretta esecuzione della legislazione può essere necessario adottare testi attuativi a livello dell'Unione. Le competenze di **esecuzione della legislazione** europea sono oggi affidate alla Commissione (articolo 202 CE), salvo casi specifici in cui il Consiglio decide di esercitare direttamente queste competenze. Il chiarimento dei rispettivi ruoli delle istituzioni richiede che le competenze di **esecuzione della legislazione europea** siano **affidate esclusivamente alla Commissione** responsabile del proprio operato di fronte ai due rami dell'autorità legislativa dell'Unione: il Parlamento europeo e il Consiglio.
- L'Unione esercita inoltre competenze **non legislative**: si tratta in particolare delle misure di coordinamento delle strategie nazionali in materia di **politica economica** e/o di **occupazione**, dell'organizzazione della **cooperazione amministrativa**, ad esempio in materia di cooperazione di polizia, o ancora della **politica estera e di sicurezza**.

Salvo nel caso delle azioni che comportano il ricorso a capacità militari, i principi fondanti del metodo comunitario dovrebbero applicarsi anche a tali funzioni, con una **condivisione dei ruoli tra la Commissione** che, nell'interesse generale europeo, presenta proposte e **il Consiglio** che decide, eventualmente previa consultazione del Parlamento europeo.

Per ragioni di efficacia e al fine di garantire che gli interessi dei vari Stati membri siano presi in considerazione in modo adeguato al momento della formulazione delle proposte, **il diritto di iniziativa della Commissione deve essere generalizzato**.

Per queste funzioni il potere di decisione dovrà restare al Consiglio, nel quale sono rappresentati i governi che esercitano tali poteri a livello nazionale, prevedendo un'opportuna associazione del Parlamento europeo. Come in ambito legislativo, l'efficacia del processo decisionale impone il ricorso generalizzato al **voto a maggioranza qualificata** o, comunque, a modelli decisionali che non richiedano l'unanimità degli Stati membri, come la maggioranza qualificata rafforzata o l'astensione costruttiva.

L'Unione deve peraltro poter disporre di strumenti diversi per l'attuazione delle sue politiche; per quanto riguarda gli strumenti non vincolanti, è opportuno segnalare in particolare il **metodo aperto di coordinamento** che consente di dare orientamenti comuni ad alcune azioni escluse dal campo delle competenze legislative dell'Unione. Il trattato costituzionale dovrebbe citare tale metodo e garantire che le condizioni relative alla sua applicazione rispettino il metodo comunitario.

### *1.3.1. Coordinamento delle politiche economiche*

Le politiche economiche sono e resteranno di competenza nazionale. Il loro coordinamento costituisce, tuttavia, un obbligo comune, che deve essere meglio rispettato, giacché l'unione

economica e monetaria richiede, per funzionare, regole comuni e coordinamento. Perché l'Unione sia in grado di esercitare correttamente tale funzione, occorre **rafforzare il ruolo della Commissione, ma anche la capacità decisionale del Consiglio** e garantire un'efficace **rappresentanza esterna della zona euro presso le istituzioni economiche e finanziarie internazionali.**

### *Ruolo della Commissione*

Il rafforzamento del diritto di iniziativa della Commissione è particolarmente importante in materia di coordinamento delle politiche economiche. Attualmente la Commissione trasmette al Consiglio una semplice raccomandazione in relazione agli *indirizzi di massima di politica economica* e agli *avvertimenti* previsti dal patto di stabilità. Il Consiglio può facilmente modificare il tenore di queste raccomandazioni oppure ignorarne punti importanti: ciò favorisce compromessi che incidono sulla credibilità dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche.

La Commissione raccomanda pertanto di trasformare le raccomandazioni in *proposte per gli indirizzi di massima di politica economica e per gli avvertimenti* previsti per garantire il rispetto del patto di stabilità o degli indirizzi di massima. In altre parole sarebbe necessario l'accordo della Commissione per la modifica di tali proposte, salvo che il Consiglio non decida, all'unanimità, di modificarle: è questo il metodo di lavoro consueto previsto dal trattato.

Tale adeguamento consentirebbe di dare alla Commissione gli strumenti per garantire il rispetto della disciplina da parte di tutti gli Stati membri, nonché di conservare il carattere comunitario della procedura e la coerenza delle politiche.

Inoltre viene in genere considerato utile che la Commissione possa rivolgere autonomamente un primo avvertimento ad uno Stato membro che si discosti in misura significativa dalle raccomandazioni formulate in relazione agli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE) o che presenti un rischio di disavanzo eccessivo e tale possibilità dovrebbe essere sancita dal Trattato.

### *Capacità di decisione del Consiglio*

Le frontiere della zona euro sono destinate a coincidere con quelle dell'Unione; ciononostante è probabile che questo obiettivo naturale venga raggiunto solo tra molti anni in quanto vari Stati membri non fanno ancora parte della zona euro ed il loro numero aumenterà a seguito dell'allargamento.

Pertanto i meccanismi decisionali previsti attualmente dal trattato non risultano certamente adeguati alle esigenze della zona euro nella prospettiva di un'Unione di cui faranno parte quasi trenta Stati membri. Autorizzare gli Stati della zona euro a decidere tra loro questioni concernenti la moneta è una questione di semplice buon senso.

Dal 2004 nell'Unione il numero degli Stati non membri della zona euro sarà superiore a quello degli Stati membri di tale zona. L'eurogruppo, istituito dal Consiglio europeo nel 1997, è un forum di discussione informale tra gli Stati che fanno parte della zona euro: è di indubbia utilità e può continuare ad esistere quale sede informale di discussione. Nel quadro attuale previsto dal trattato, solo il Consiglio (Ecofin) può tuttavia adottare decisioni. Per le questioni relative ai disavanzi eccessivi degli Stati che fanno parte della zona euro, per i temi

concernenti gli orientamenti di politica del cambio, per le decisioni relative agli Stati membri che intendono adottare l'euro o anche per discutere la parte degli *indirizzi di massima di politica economica* riservata alla zona euro, la Commissione raccomanda l'istituzione di un "Consiglio Ecofin della zona euro", composto unicamente dei ministri delle finanze degli Stati membri della zona euro e dotato di poteri decisionali nei settori d'interesse comune per gli Stati membri che condividono la stessa moneta.

Altro adeguamento importante è il seguente: ai fini dell'efficacia del processo decisionale è opportuno che lo Stato membro interessato sia escluso dal voto sugli avvertimenti. Il trattato prevede già tale esclusione quando il Consiglio deve intimare ad uno Stato di ridurre un disavanzo eccessivo, ma tale precisazione è stata omessa in relazione al voto sugli avvertimenti. In genere lo Stato membro interessato sarà, per definizione, contrario ad ogni avvertimento: escluderlo dal voto consentirebbe di evitare che esso sia al tempo stesso giudice e parte in causa.

### *Rappresentanza della zona euro nelle istituzioni internazionali*

L'euro è oggi la seconda più importante moneta del mondo e la zona euro costituisce nel suo complesso la seconda grande potenza economica e commerciale del pianeta. L'Unione europea, tuttavia, non trae da ciò tutti i benefici possibili sul piano internazionale; la questione della rappresentanza internazionale della zona euro resta di fatto irrisolta.

Attualmente la posizione della presidenza nei dibattiti internazionali è sì preparata in modo concertato, ma spesso è decisa sulla base di un compromesso che non consente all'Unione di dimostrare collettivamente un'autorità ed una capacità di iniziativa sufficienti.

La Convenzione dovrebbe esaminare gli strumenti per risolvere pragmaticamente questa questione, conformemente a quanto già disposto dall'articolo 111 del trattato, per decidere la rappresentanza internazionale della zona euro o la posizione della Comunità. Se si vuole che l'Unione europea affronti i dibattiti monetari e finanziari internazionali con coerenza e si esprima in modo forte e soprattutto stabile, sarebbe più proficuo che la zona euro fosse rappresentata dalla Commissione, in stretta concertazione con tutte le istituzioni interessate.

#### *1.3.2. Cooperazione amministrativa in materia di polizia*

Attualmente alla cooperazione di polizia si applicano le disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Con l'abbandono della struttura a pilastri la Commissione ritiene che sia opportuno sottoporre tale campo alle norme generali applicabili alle altre politiche dell'Unione. Di conseguenza la legislazione necessaria in tale campo, in particolare per lo sviluppo di Europol, dovrebbe essere adottata secondo la procedura di codecisione, con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda la **cooperazione amministrativa tra le autorità di polizia**, tali attività tuttavia sono, per loro stessa natura, di **competenza delle autorità nazionali**. Laddove risulti opportuno adottare iniziative a livello europeo in questo campo, sarà utile poter usufruire dell'esperienza delle autorità nazionali. La Commissione eserciterà il suo diritto di iniziativa essenzialmente per proporre misure di cooperazione.

Da ultimo, alle decisioni del Consiglio che definiscono la pianificazione, le modalità e l'ambito del coordinamento delle azioni nazionali in materia di polizia, potrebbe applicarsi il voto a maggioranza qualificata rafforzata al termine di un periodo transitorio di cinque anni nel corso del quale l'Unione dovrebbe adottare i principi fondamentali per la disciplina di tali materie.

### *1.3.3. Conduzione della politica estera e di sicurezza comune*

#### *Definizione degli obiettivi comuni e coerenza dell'azione esterna*

La costruzione europea, fondata sulla riconciliazione storica delle nazioni e dei popoli europei, ha consolidato la **pace e la stabilità** nell'Europa occidentale e tale stabilità viene fin d'ora esportata. L'allargamento costituisce certamente l'azione politica più tangibile che l'Unione compirà nel corso dei prossimi anni, la più decisiva per la sicurezza del continente. Le regioni a Sud e a Est immediatamente prossime all'Unione costituiscono di fatto lo spazio privilegiato di una politica estera comune, al di là di ciò che ormai da lungo tempo rappresentano per l'Unione le relazioni transatlantiche e il partenariato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

La politica estera dell'Unione deve, per affermarsi maggiormente, disporre di capacità di decisione in materia di **sicurezza e di difesa**. Questo sviluppo si rende necessario anche per la tutela delle popolazioni civili, ad esempio nel caso di aggressione terroristica da parte di soggetti non statuali. Terminata la guerra fredda e comparse nuove forme di terrorismo, la solidarietà collettiva sul territorio dell'Unione e la proiezione di forze in teatri esterni, al servizio della pace, diventano importanti quanto la nozione di difesa del territorio europeo. Occorrerà altresì promuovere lo sviluppo dell'**industria europea degli armamenti** basato su un'idea comune delle minacce specifiche che gli europei devono affrontare e delle azioni che devono essere da essi intraprese all'esterno del territorio europeo. Questi sviluppi non devono naturalmente influire sulla posizione specifica di alcuni Stati membri rispetto ad azioni che avessero implicazioni in materia di difesa e la Convenzione dovrà tener conto di tali specificità.

L'Unione europea ha un ruolo particolare da svolgere in relazione alla **globalizzazione**. Dopo l'allargamento l'Unione sarà la prima economia del mondo; ne deriverà un rafforzamento della sua capacità di influire sulla governance economica mondiale e ciò le impone di tenere conto, ancor più di quanto non avvenga oggi, degli interessi del resto del mondo nelle sue scelte di politica economica.

Sotto molti aspetti, **è attraverso l'Unione europea**, con la concertazione e l'unione delle volontà politiche, **che gli europei potranno difendere il loro modello di società ed esercitare meglio e in modo più completo i loro diritti democratici**. È l'Europa, soggetto internazionale di primo piano, che può contribuire alla governance e alla stabilizzazione del sistema internazionale.

L'Unione deve poter agire in modo più deciso ed efficace a favore dello sviluppo sostenibile e di far fronte ad alcuni nuovi rischi, di solito connessi ai gravi squilibri economici e sociali che persistono o si aggravano nel mondo. L'Unione deve pertanto appoggiare una strategia di sviluppo sostenibile, fondata su un'organizzazione multilaterale e multipolare dell'economia mondiale invece che su un approccio egemonico o unilaterale. A tal fine potrebbe rendersi necessario integrare, sotto determinati profili, le competenze attuali dell'Unione, che in ogni

caso dovrebbe essere in grado di difendere e sfruttare appieno la dimensione internazionale delle proprie politiche interne e disporre degli strumenti e dei mezzi all'uopo necessari. Così l'Unione attuerebbe sul piano esterno le competenze di cui dispone sul piano interno.

Al fine di garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione e l'espressione unitaria delle sue posizioni, la Commissione ha raccomandato nella sua comunicazione del 22 maggio scorso la **fusione**, secondo modalità specifiche e un calendario da concordare, **delle funzioni di alto rappresentante e di commissario alle relazioni esterne**. Partendo dall'acquis esistente, questa graduale evoluzione istituzionale deve procedere parallelamente all'integrazione e alla progressiva razionalizzazione dei diversi aspetti dell'azione esterna. Ciò che già si applica in misura molto ampia nel settore del commercio deve valere anche per gli aspetti esterni di politiche comuni, segnatamente in materia di sviluppo sostenibile e di questioni economiche e finanziarie, in relazione alle procedure negoziali o decisionali o alle modalità di rappresentanza. Ciò non si applicherebbe tuttavia alle questioni di difesa e alle azioni che comportano il ricorso a capacità militari, per le quali la Convenzione dovrà - al momento opportuno - precisare meccanismi e modalità.

#### *Evoluzione istituzionale graduale*

La Commissione propone di istituire la figura del *Segretario dell'Unione*, ovvero un vicepresidente della Commissione titolare di uno status particolare. Il Segretario dell'Unione dovrà essere **nominato di comune accordo dal Consiglio europeo e dal presidente designato della Commissione**. Sarà personalmente responsabile sia di fronte al Consiglio europeo sia di fronte al Presidente della Commissione, i quali potranno entrambi revocarlo. Come membro della Commissione sarà inoltre responsabile di fronte al Parlamento europeo in forza del principio della responsabilità collettiva del collegio.

Questa duplice responsabilità del Segretario dell'Unione consente un'**importante evoluzione istituzionale** che tiene conto della specificità della politica estera e di sicurezza comune.

La proposta è che durante un periodo transitorio da stabilire il Segretario dell'Unione eserciti il **diritto di iniziativa** della Commissione in materia di politica estera e di sicurezza comune **nel quadro degli indirizzi e del mandato che gli viene affidato dal Consiglio o da un gruppo di Stati membri che siano più direttamente toccati da una questione specifica** ed i cui interessi comuni richiedano un'azione dell'Unione.

**Al termine di questo periodo transitorio** il Consiglio, su proposta della Commissione e deliberando a maggioranza qualificata rafforzata, si pronuncerà in merito alle modalità con le quali il Segretario dell'Unione **eserciterà autonomamente il diritto di iniziativa della Commissione in materia di politica estera e di sicurezza comune**. Il Consiglio dovrà pertanto pronunciarsi anche sulla portata del **diritto di iniziativa degli Stati membri al termine del periodo transitorio**. Nello spirito di quanto attualmente disposto dal trattato CE (articolo 208) sarebbe auspicabile che il Consiglio o un gruppo di Stati membri potesse, terminato il periodo transitorio, chiedere al Segretario dell'Unione di presentare al Consiglio tutte le proposte idonee alla realizzazione degli obiettivi comuni.

Fin dall'istituzione della figura del Segretario dell'Unione, le proposte della Commissione in materia di politica estera e di sicurezza comune e le decisioni necessarie alla loro attuazione saranno adottate dal Segretario dell'Unione di concerto con il presidente della Commissione, eventualmente dopo un dibattito collegiale.

Le altre proposte e decisioni in materia di relazioni esterne (ad esempio commercio internazionale e sviluppo) o di politiche interne (ad esempio agricoltura o ambiente) continuano a essere oggetto dell'iniziativa autonoma della Commissione e restano disciplinate dal normale principio della collegialità. Il Presidente della Commissione ed il Segretario dell'Unione dovranno garantire la coerenza tra queste proposte e decisioni da un lato e le decisioni in materia di politica estera.

Il Segretario dell'Unione **rappresenterà l'Unione** presso i terzi per la conduzione delle azioni di politica estera e **sarà responsabile dell'attuazione delle decisioni comuni**; dovrà a tal fine disporre di un'amministrazione unica, che utilizzerà mezzi del Segretariato generale del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri, sarà sottoposta alla sua autorità e si avvarrà dell'infrastruttura amministrativa della Commissione. Le delegazioni esterne della Commissione e gli uffici di collegamento del Consiglio diventeranno delegazioni dell'Unione, che saranno gestite dal punto di vista amministrativo dalla Commissione e sottoposte all'autorità del Segretario dell'Unione. Questa unicità di amministrazione è infatti indispensabile all'efficacia dell'azione comune.

La Commissione ritiene che la modalità di designazione del Segretario dell'Unione, la sua responsabilità individuale di fronte al Consiglio europeo e le modalità specifiche di esercizio del diritto di iniziativa della Commissione consentiranno di creare tra le istituzioni e gli Stati membri la fiducia necessaria per la conduzione di una politica estera più coerente e più efficace. Ritiene che tale obiettivo di coerenza ed efficacia giustifichi a pieno titolo l'adeguamento dei metodi di lavoro della Commissione ed il controllo specifico esercitato dal Consiglio sulle iniziative del Segretario dell'Unione, vicepresidente della Commissione.

#### *1.3.4. Garantire il rispetto delle norme comuni*

Per quanto riguarda **l'esecuzione della legislazione europea**, il trattato prevede già oggi che questa **spetta in linea di principio alla Commissione**, laddove sia necessaria un'esecuzione a livello dell'Unione e detta esecuzione non venga dunque demandata agli Stati membri. Il trattato consente tuttavia al Consiglio di riservarsi, in casi specifici ed eccezionali, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Tale eccezione genera confusione sul ruolo del Consiglio quale legislatore rispetto al ruolo esecutivo della Commissione e non è compatibile con l'esercizio della funzione legislativa da parte di due istituzioni, il Consiglio e il Parlamento europeo: dovrebbe pertanto essere soppressa. In questo modo la **responsabilità della Commissione** per l'esecuzione a livello europeo di ciò che sarà stato deciso dal legislatore diverrebbe chiara e univoca agli occhi dei cittadini.

Nell'esercizio della **funzione esecutiva** nell'ambito dell'ordinamento, la Commissione raccoglie, nei comitati, il parere e la consulenza delle amministrazioni nazionali spesso chiamate ad attuare sul campo la legislazione europea. Tali comitati devono continuare ad esistere, ma solo come **comitati consultivi**. Al fine di consentire il controllo democratico del legislatore sul suo operato, la Commissione informerà al tempo stesso il Parlamento europeo e il Consiglio delle misure da essa previste; entrambe queste istituzioni potranno far conoscere il proprio parere o le loro eventuali obiezioni. La **Commissione resta l'istituzione responsabile di decidere** le misure di esecuzione in senso stretto, a differenza della procedura prevista per l'istituto della delega legislativa.

Può peraltro risultare opportuno ricorrere ad **agenzie europee di regolamentazione** laddove si tratti di fornire assistenza tecnica alle istituzioni, elaborare pareri e raccomandazioni e

adottare decisioni individuali nel quadro di una legislazione determinata. Ovviamente a tali agenzie non possono essere conferite responsabilità che il trattato attribuisce direttamente alla Commissione, né può essere ad esse conferito un potere decisionale in settori nei quali esse dovrebbero svolgere una funzione di arbitrato nei conflitti tra interessi pubblici; tali agenzie non possono neppure esercitare un potere di valutazione politica né procedere a valutazioni economiche complesse. Gli attuali trattati non contengono una specifica **base giuridica** sulla quale fondare l'istituzione di queste agenzie; sarebbe pertanto opportuno che il trattato costituzionale contenesse una disposizione circa i criteri relativi all'istituzione, al funzionamento e al controllo politico, giuridico e di bilancio di tali agenzie.

#### *1.3.5. Vigilare sul rispetto delle norme comuni*

Il trattato ha attribuito alla Commissione il compito generale di **vigilare sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione**. I meccanismi all'uopo previsti dal trattato dovranno essere rafforzati con l'allargamento ed al fine di garantire il normale funzionamento del mercato interno.

Come già prevedeva il trattato CECA, alla Commissione dovrebbe essere attribuito il diritto di adottare decisioni relative alla constatazione di infrazioni al diritto dell'Unione. Nel caso in cui uno Stato membro contestasse l'infrazione constatata dalla Commissione, il trattato dovrebbe riconoscere a detto Stato la facoltà di presentare ricorso alla Corte di giustizia. Questa innovazione, che rafforza la capacità della Commissione di assolvere la sua funzione di custode dei trattati, consentirebbe l'esercizio di un controllo più efficace del rispetto da parte degli Stati membri dei loro obblighi. La possibilità di ricorso alla Corte di giustizia fornisce comunque agli Stati membri e agli operatori economici tutte le garanzie necessarie alla verifica della fondatezza delle decisioni della Commissione<sup>3</sup>.

In taluni campi, in particolare nel settore della concorrenza in cui rimangono essenziali l'applicazione dei principi comuni in materia di aiuti di Stato e il rispetto delle condizioni di concorrenza da parte delle imprese, il **trattato** affida direttamente alla Commissione il potere autonomo di adottare **misure di applicazione delle norme** di base contenute non in un atto legislativo, ma **nel trattato stesso**. Il potere di vigilanza della Commissione in questo campo può esplicitarsi in decisioni individuali e, in determinati casi, in misure generali di esecuzione. Il trattato costituzionale dovrà individuare chiaramente queste funzioni.

#### **1.4. Finanziamento delle politiche comuni**

La Commissione ritiene che la Convenzione dovrebbe **esaminare le modalità di finanziamento delle politiche comuni**. Sarà opportuno tradurre più efficacemente in pratica le disposizioni del trattato (articolo 269 CE) che prevedono **il finanziamento del bilancio dell'Unione tramite risorse proprie cui contribuiscono gli Stati membri e i cittadini**. In questo ambito sarà altresì necessario realizzare un opportuno equilibrio tra questi diversi contributi.

Questa problematica è connessa a numerose questioni affrontate dalla Convenzione: la **democrazia** (Parlamento europeo privo di poteri in materia di entrate), la **trasparenza** (i cittadini non sono in grado di valutare il loro contributo individuale al finanziamento dell'Unione) e la **solidarietà** (il versamento da parte degli Stati membri di contributi collegati al PNL, pur essendo equo, comporta spinose discussioni circa il "giusto ritorno"). Da questo

---

<sup>3</sup> Questa evoluzione non modificherebbe la competenza della Corte per quanto concerne la fissazione dell'importo delle eventuali penalità di mora o ammende comminate agli Stati membri inadempienti.

punto di vista, anche le riflessioni in materia di finanziamento dell'Unione appartengono al dibattito circa la legittimità dell'azione dell'Unione.

Si dovrà riesaminare la questione del finanziamento dell'Unione, conservando comunque quanto conseguito attraverso il sistema attuale: **equità, equilibrio tra entrate e spese, semplicità**. Il trattato dovrà **ampliare la capacità dell'Unione di definire la modalità del suo finanziamento**.

In forza del trattato costituzionale le **prospettive finanziarie pluriennali**, attualmente oggetto di un accordo interistituzionale, dovrebbero essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione.

In tal modo si potrebbero anche razionalizzare le procedure per l'adozione della decisione sulle **risorse proprie** e per l'adozione del **bilancio annuale**. La Commissione raccomanda l'**adozione** della decisione sulle **risorse proprie** mediante una **legge organica**, per la quale sono richieste maggioranze rafforzate al Parlamento europeo e al Consiglio. La Convenzione dovrà valutare se associare a questa decisione **i parlamenti nazionali**.

Il **bilancio** verrebbe adottato, sulla base di un progetto della Commissione, dal **Parlamento europeo e dal Consiglio** con una procedura ispirata alla **procedura di codecisione**. Verrebbe così eliminata la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie.

La Commissione si riserva di approfondire ulteriormente questi temi in una comunicazione specifica.

La Commissione ricorda infine la sua proposta<sup>4</sup> relativa all'istituzione di un **procuratore europeo** indipendente per la **tutela degli interessi finanziari dell'Unione**. La Commissione ritiene che il trattato costituzionale dovrebbe prevedere l'istituzione di un procuratore europeo, il cui status e le cui principali modalità di funzionamento dovranno essere in seguito disciplinate attraverso una legge organica.

---

<sup>4</sup> COM(2000) 608 def. e libro verde COM (2001) 715.

## 2. RIFORMARE LE ISTITUZIONI

La Commissione conferma il suo sostegno all'equilibrio tra le istituzioni e alla condivisione dei poteri, caratteristici entrambi della costruzione europea. Tra cooperazione intergovernativa e strutture federali, il metodo comunitario ha saputo aprire una strada che concilia l'efficacia e il rispetto delle identità nazionali. Qualsiasi progetto di riforma delle istituzioni deve rispettare tale equilibrio ed evitare la creazione di nuove istituzioni che renderebbero meno comprensibili ed efficienti i meccanismi decisionali. Si tratta di conservare l'originalità del sistema rafforzando però la responsabilità di ciascuna istituzione, consentendo ad esse di rispondere alle sfide poste dall'allargamento.

### 2.1. Il Parlamento europeo

La **funzione legislativa** del Parlamento europeo deve essere confermata **attraverso l'impiego generalizzato della procedura di codecisione**.

Il trattato costituzionale deve riaffermare il principio di una **procedura elettorale uniforme** in tutti gli Stati membri per l'elezione dei parlamentari europei. La decisione del Consiglio<sup>5</sup> che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto consente fin d'ora di avanzare verso un sistema elettorale più omogeneo. È pertanto auspicabile che gli Stati membri l'adottino il più rapidamente possibile secondo le rispettive norme costituzionali affinché le elezioni del 2004 possano svolgersi conformemente a questa nuova procedura elettorale.

Per quanto riguarda il futuro, la Commissione conferma il notevole interesse che rivestirebbe per l'Unione l'elezione di un certo numero di parlamentari europei sulla base di **liste europee** presentate in tutta l'Unione a tutti gli elettori europei. Questi ultimi dovranno in tal caso esprimere due voti: uno a titolo nazionale e l'altro per i deputati da eleggere nelle liste transnazionali. Il ricorso a questa modalità organizzativa per le elezioni europee contribuirà ad approfondire la democrazia a livello europeo.

### 2.2. Il Consiglio

Con l'allargamento il Consiglio dovrà adattare il suo funzionamento, proseguendo così le riforme avviate dal Consiglio europeo di Siviglia (giugno 2002).

#### 2.2.1. *Determinazione della maggioranza qualificata*

Per legiferare e per dirigere l'azione dell'Unione sarà necessario abbandonare i modelli decisionali che richiedono l'unanimità.

Il voto a maggioranza qualificata deve rispondere alle esigenze di semplicità e di legittimità democratica. La Commissione raccomanda pertanto alla Convenzione di rivedere il complesso sistema decisionale creato dal trattato di Nizza e di sostituirlo con la **doppia maggioranza semplice** proposta in precedenza dalla Commissione. Le decisioni del

---

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 (2002/772/CE, Euratom), GU L 283 del 21.10.2002.

Consiglio sarebbero adottate qualora ottenessero il voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresentasse la maggioranza della popolazione dell'Unione. Tale norma in materia di adozione delle decisioni ha il vantaggio di essere più chiara e di corrispondere più direttamente alla natura specifica dell'Unione.

La Commissione propone di eliminare il ricorso all'unanimità; tale norma non dovrebbe applicarsi esclusivamente all'adozione della legislazione dell'Unione ma ad ogni decisione del Consiglio. La nomina dei membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea dovrebbe così essere decisa a maggioranza qualificata, così come ha già previsto il trattato di Nizza per la nomina della Commissione.

In sede di Consiglio occorrerà tuttavia prevedere, per alcuni casi particolari, una maggioranza più elevata rispetto alla maggioranza qualificata. In quei casi il trattato potrebbe prevedere la decisione del Consiglio a **maggioranza rafforzata**, ovvero il voto favorevole di tre quarti dei governi, rappresentanti i due terzi della popolazione complessiva dell'Unione.

#### 2.2.2. *Organizzazione dei lavori del Consiglio*

Il Consiglio europeo di Siviglia ha ridotto a nove il numero di formazioni del Consiglio. Tenuto conto dell'elevato numero di Stati che, nell'Europa allargata, non faranno immediatamente parte della zona euro, il futuro trattato costituzionale dovrà prevedere un'istanza decisionale formale riservata unicamente agli Stati membri coinvolti, che funzionerà quale **Consiglio "Ecofin della zona euro"**.

Sarebbe opportuno approfondire la riflessione in corso sulla distinzione tra funzioni legislative ed esecutive del Consiglio, ai fini soprattutto di consentire una maggiore trasparenza dei lavori del Consiglio.

Due tipi di misure, che non hanno alcun rapporto con le considerazioni circa la presidenza, possono svolgere un ruolo importante per la continuità e la coerenza dei lavori del Consiglio: la **programmazione interistituzionale** dei lavori dell'Unione<sup>6</sup>, che fornisce il quadro per l'esercizio della presidenza, e la **rappresentanza esterna da parte del Segretario dell'Unione**.

Per la **presidenza del Consiglio** la Commissione propone di tenere conto da un lato della necessità di rafforzare la continuità dei lavori del Consiglio e, dall'altro, dell'interesse che riveste l'esercizio della presidenza in termini di mobilitazione delle amministrazioni nazionali e di valorizzazione dell'impegno europeo di ciascuno Stato membro.

La Commissione raccomanda pertanto di mantenere la **rotazione semestrale della presidenza del Consiglio europeo e del Consiglio Affari generali**, ed anche della presidenza del comitato dei rappresentanti permanenti, considerato il ruolo generale di coordinamento svolto da tali istanze.

Per le altre formazioni del Consiglio la presidenza potrebbe essere esercitata da un **membro del Consiglio eletto dai suoi omologhi** per un periodo di un anno. Tale formula presenta il vantaggio di consentire una maggiore continuità dei lavori del Consiglio e di affidare la presidenza a un ministro esperto che goda della fiducia dei suoi colleghi, garantendo al tempo stesso ad ogni amministrazione nazionale la possibilità di esercitare con regolarità la presidenza del Consiglio.

---

<sup>6</sup> Cfr. supra, punto 1.1.

Questa articolazione della presidenza dovrebbe valere anche per il Consiglio Relazioni esterne, in quanto non è auspicabile ai fini dell'equilibrio istituzionale mescolare l'esercizio delle funzioni di presidente del Consiglio, che ricerca il compromesso e l'esercizio delle funzioni di proposta, esecutive e di rappresentanza esterna dell'Unione.

## 2.3. La Commissione

### 2.3.1. *Designazione e responsabilità politica della Commissione*

La **Commissione**, responsabile della **definizione dell'interesse generale dell'Unione**, deve continuare a trarre la sua legittimità democratica al tempo stesso dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. È per tale motivo che la Commissione raccomanda di **conferire uguali diritti al Consiglio europeo e al Parlamento europeo** sia per la nomina sia per il controllo dell'azione della Commissione. In futuro la Commissione dovrà continuare ad esercitare le sue funzioni in modo indipendente, affermando al tempo stesso la sua responsabilità politica.

La **costituzione della Commissione potrebbe avvenire** come segue, successivamente all'elezione del Parlamento europeo:

- **elezione del Presidente** della Commissione da parte del **Parlamento europeo**. Tale designazione è approvata dal Consiglio europeo;
- nomina del Segretario dell'Unione da parte del Consiglio europeo di comune accordo con il Presidente dalla Commissione;
- designazione degli **altri membri** della Commissione da parte del Consiglio che si pronuncia a maggioranza qualificata, di comune accordo con il Presidente dalla Commissione;
- approvazione da parte del Parlamento europeo del collegio così formato.

Affinché la Commissione mantenga la necessaria indipendenza nei confronti degli interessi nazionali e di parte, il trattato dovrà precisare le modalità secondo le quali il Parlamento potrà sottoporre al voto una determinata candidatura per la presidenza della Commissione e prevedere a tal fine la votazione a scrutinio segreto e a maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento europeo.

Investita in tal modo di una doppia legittimità rafforzata, **la Commissione dovrà essere responsabile sia di fronte al Parlamento europeo sia di fronte al Consiglio europeo**; entrambi saranno titolari del diritto di censurare l'azione della Commissione. Ovviamente il Presidente della Commissione non parteciperebbe alle eventuali delibere del Consiglio europeo volte a censurare la Commissione europea.

### 2.3.2. *Composizione e funzionamento della Commissione europea*

Ai sensi del trattato di Nizza la Commissione sarà composta di un commissario per Stato membro fino alla designazione del primo collegio successivo all'adesione del ventisettesimo Stato membro. La Commissione sarà allora composta di un numero di commissari inferiore al numero degli Stati membri, scelti sulla base di una rotazione paritaria tra Stati membri.

**La prossima Commissione comprenderà quindi un cittadino di ciascuno Stato membro.** La Commissione ritiene che un tale collegio sarà in grado di tenere adeguatamente conto delle diverse preoccupazioni o percezioni nazionali quando un elevato numero di nuovi Stati membri aderirà all'Unione.

Affinché la Commissione possa assolvere le sue funzioni esecutive con efficacia, al momento dell'adesione dei nuovi paesi **sarà tuttavia necessaria una strutturazione del collegio** incentrata sulle funzioni principali dell'Unione. I poteri conferiti al **Presidente della Commissione** gli consentiranno di decidere un'opportuna strutturazione del collegio in vista del mantenimento dell'efficacia della Commissione. L'ipotesi pertanto è che, sotto l'autorità del Presidente, taluni vicepresidenti o commissari possano coordinare l'azione dei loro colleghi, nel rispetto del principio della collegialità.

In questa prospettiva, nel futuro trattato costituzionale sarebbero necessari inoltre altri adattamenti istituzionali. Come già proposto dalla Commissione<sup>7</sup>, il Presidente dovrebbe anche essere titolare di un più ampio potere di direzione politica ed avere soprattutto la facoltà di opporsi alle iniziative che giudicasse inadeguate. Saranno inoltre necessarie **nuove regole interne** per consentire ai commissari di assumere individualmente un maggior numero di decisioni a nome della Commissione.

Successivamente ed in un contesto in cui le istituzioni dell'Unione eserciteranno nuove responsabilità, in cui la presidenza del Consiglio sarà assicurata in modo più stabile e più efficace e nel quale la Commissione affermerà il suo ruolo nell'esercizio della funzione governativa, sarà opportuno limitare la composizione della Commissione secondo le modalità previste dal trattato di Nizza.

## 2.4. **Rapporti tra le istituzioni e i parlamenti nazionali**

Nel sistema di democrazia parlamentare caratteristico degli Stati membri dell'Unione, il controllo che i parlamenti nazionali esercitano sui governi costituisce lo strumento migliore per esercitare la loro influenza sulle attività dell'Unione. Al fine di agevolare questo controllo, possono essere apportate alcune modifiche al protocollo di Amsterdam. Come previsto dal gruppo di lavoro della Convenzione dedicato al ruolo dei parlamenti nazionali, la Commissione potrà **trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le sue proposte legislative, i documenti di consultazione** (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) e i **documenti di programmazione strategica** (strategia politica annuale, programma legislativo e di lavoro annuale).

---

<sup>7</sup> *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento*, comunicazione della Commissione del 26 gennaio 2000 [COM(2000) 34 def.].

La Commissione risponderà alle richieste dei parlamenti nazionali volte a rafforzare il dialogo tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali.

La Commissione ritiene inoltre che la **trasparenza dei lavori del Consiglio** sulle questioni legislative consentirà ai parlamenti nazionali di seguire più da vicino l'evoluzione dei dibattiti in seno al Consiglio. Il controllo dell'azione dei governi sarebbe rafforzato dalla creazione di rapporti più diretti tra i parlamenti nazionali e le delegazioni nazionali presso il Consiglio.

Come proposto dai gruppi di lavoro della Convenzione, la Commissione ritiene auspicabile che i parlamenti nazionali svolgano un ruolo nel controllo del rispetto del principio di **sussidiarietà**, senza pronunciarsi sull'opportunità delle proposte. Il controllo politico ex ante dovrebbe essere esercitato durante l'intera procedura legislativa, e non solo a monte sulle proposte presentate dalla Commissione. All'esame della Convenzione è anche la possibilità che i parlamenti nazionali e il Comitato delle regioni possano ricorrere alla Corte. Qualora il controllo giurisdizionale ex post dovesse essere accessibile ai parlamenti nazionali, la Commissione ritiene che tutti i parlamenti nazionali dovrebbero poter accedere a tale istituto senza per questo essere obbligati a formulare un parere in forza del meccanismo di allarme rapido (*early warning system*).

La Commissione ritiene che la Convenzione dovrebbe continuare la riflessione sugli strumenti per meglio coinvolgere i **parlamenti nazionali** nella conduzione degli affari europei. Al di là delle proposte attualmente all'esame dei gruppi di lavoro ed alle quali si è fatto riferimento sopra, la Convenzione dovrà approfondire due temi che rivestono particolare interesse per i parlamenti nazionali:

- il miglioramento degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo deve essere accompagnato dal **rafforzamento della cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali**;
- i parlamenti nazionali devono esprimere il loro punto di vista in merito alle **modalità del finanziamento dell'Unione europea**.

### 3. RISTRUTTURARE I TRATTATI

La Commissione ha preso atto con interesse della proposta presentata dal Presidente della Convenzione il 28 ottobre scorso, relativa alla struttura del futuro trattato costituzionale. Ritene infatti auspicabile redigere un trattato costituzionale semplice e chiaro, che preveda una personalità giuridica unica per l'Unione. Come contemplato nel progetto, la Commissione ritiene, in particolare, necessario che in un testo di natura costituzionale vengano enunciati i **valori e i diritti fondamentali** sui quali l'Unione fonda la sua azione.

#### *Preservare la flessibilità dell'azione dell'Unione*

Nel corso dei lavori nella primavera del 2002, la Convenzione aveva posto l'accento sul rischio di eccessive rigidità nel funzionamento dell'Unione che verrebbero provocate da una delimitazione delle competenze. È importante che nel presentare varie categorie di competenze il futuro trattato costituzionale non vada oltre quanto necessario ai fini di una corretta comprensione dei compiti essenziali dell'Unione da parte dei cittadini.

La Commissione ritiene che l'impostazione proposta nel progetto preliminare di trattato presentato dal Praesidium della Convenzione non soddisfi appieno tale esigenza. In particolare, nuoce alla chiarezza del trattato l'introduzione di una categoria di "azioni svolte dagli Stati membri congiuntamente nel quadro dell'Unione", che tra l'altro non tiene conto del fatto che l'**Unione** conduce oggi una politica estera e di sicurezza comune ed azioni comuni di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

La Commissione raccomanda pertanto che le competenze vengano presentate in modo tale da mettere in luce i **vari livelli di intensità** dell'azione dell'Unione e la portata delle sue responsabilità, senza tuttavia introdurre elementi di rigidità intrinseci ad una catalogazione delle competenze. Il trattato potrebbe quindi operare una distinzione tra le politiche principali dell'Unione, le politiche di accompagnamento e le azioni complementari. Una siffatta presentazione consentirebbe di porre l'accento sul fatto che in molti settori l'Unione dispone unicamente di poteri di azione limitati.

#### *Preservare l'acquis*

Il progetto preliminare di trattato costituzionale prevede la sostituzione dei trattati esistenti; tuttavia è necessario **preservare l'acquis** di cinquant'anni di integrazione. **Non si può in quest'occasione rimettere in discussione il contenuto delle politiche** dell'Unione.

Una certa dose di prudenza è fondamentale anche in rapporto alle modalità di presentazione delle politiche comuni nel futuro trattato costituzionale. Al di là di una disposizione generale sugli obiettivi, il progetto preliminare di trattato costituzionale presentato alla Convenzione descrive le politiche comuni non già nella parte riguardante l'architettura costituzionale, ma solo in una seconda parte. Questa strutturazione non dovrebbe in alcun modo incidere sulla natura di diritto primario dell'Unione propria di tutte le parti del futuro trattato costituzionale. Inoltre, dato che il futuro trattato non corrisponde alla costituzione di uno Stato, risulta **essenziale precisare i compiti dell'Unione**, prima ancora di descriverne le competenze e le istituzioni.

### *Entrata in vigore del futuro trattato*

Resta da stabilire quale sarà il rapporto tra il trattato costituzionale e gli attuali trattati - problema questo che può essere affrontato in molteplici modi.

La Convenzione potrebbe seguire il percorso classico e redigere un trattato di modifica degli attuali trattati, come già avvenuto con i trattati di Amsterdam e Nizza. Tale impostazione avrebbe il vantaggio di non modificare le disposizioni che il processo di costituzionalizzazione lascia immutati; determina però una sovrapposizione difficilmente comprensibile di testi successivi.

La Convenzione potrebbe altresì scegliere di sostituire agli attuali trattati il nuovo trattato costituzionale. Questa seconda impostazione ha il vantaggio della semplicità e consente di presentare in modo chiaro le sfide che il processo costituzionale comporta. La riscrittura di tutte le norme degli attuali trattati implica, però, maggiori rischi in termini di stabilità dell'acquis comunitario.

A norma dell'articolo 48 del TUE, la modifica degli attuali trattati richiede una decisione unanime degli Stati e la ratifica da parte di ciascuno Stato membro. Sia nel caso di un trattato di modifica sia nel caso di un trattato completamente nuovo, il rischio è quindi che alcuni Stati membri non possano procedere alla ratifica del testo e che un solo Stato membro blocchi l'intero processo.

Questo tema e la possibilità dell'entrata in vigore del futuro trattato costituzionale prima della sua ratifica da parte di tutti gli Stati membri devono essere oggetto di un approfondito esame da parte della Convenzione.

---