

Polo europeo Jean Monnet
Università degli Studi di Padova
Facoltà di Scienze Politiche
Cattedra Europea Jean Monnet
“Sistema politico dell’Unione Europea”

***Cellula di monitoraggio Convenzione
sull’avvenire dell’Europa***

*Contributo di fondo destinato ai membri della
Convenzione*

S·O·M·M·A·R·I·O

Il progetto della Cellula di monitoraggio sulla Convenzione europea	3
Composizione del gruppo di lavoro e diversificazione dei ruoli.....	7
Sussidiarietà.....	8
Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	11
La Personalità Giuridica dell'Unione Europea.....	14
Ruolo dei parlamenti nazionali.....	24
Competenze complementari	27
Governance economica.....	31
Azione esterna	34
Difesa.....	42
Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti	50
Libertà sicurezza e giustizia	57
Europa sociale	65
In tema di architettura istituzionale	70
Composizione della Convenzione Europea.....	72
Nota relativa al contributo delle Organizzazioni della società civile al dibattito sull'avvenire dell'Europa	81
Nota relativa al contributo della Convenzione dei giovani	85
Allegati	87

IL PROGETTO DELLA CELLULA DI MONITORAGGIO SULLA CONVENZIONE EUROPEA

L'idea di un gruppo di studenti che si proponesse di inviare un contributo di fondo ai membri della Convenzione che affronti tutti i temi relativi all'avvenire dell'Europa formulati a Laeken, è nata durante una lezione della Cattedra Europea Jean Monnet Sistema politico dell'UE, tenuta dal prof. Mascia, lo scorso dicembre.

Era già attiva in Facoltà un'analogha Cellula di monitoraggio sulla gestione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU della crisi irachena nell'ambito del Corso Relazioni Internazionali tenuto dal prof. Antonio Papisca; essa segue tuttora con grande attenzione l'atteggiamento dell'Unione ed in particolar modo del Consiglio Affari Generali e del Parlamento Europeo in merito alla crisi irachena. Alcuni degli studenti che hanno partecipato al lavoro del primo gruppo sono confluiti nella Cellula di monitoraggio sulla Convenzione europea, che è composta da undici studentesse e studenti di quattro nazionalità diverse frequentanti il corso di laurea quadriennale di Scienze Politiche ed i corsi triennali Politica e integrazione europea e Scienze Politiche e relazioni internazionali. Crediamo che entrambi i progetti realizzino pienamente quanto espresso nello Statuto di Ateneo dall'art.5 in tema di partecipazione e dall'art.46 in tema di strumenti di studio e costituiscano una valida occasione formativa che va ad integrare pienamente l'offerta culturale dell'Università.

La Cellula nasce e si sviluppa all'interno di una strategia formativa più ampia *in re* integrazione europea avviata dalla nostra Facoltà nel 1999 con l'attivazione, sulla base di apposite convenzioni tra l'Università di Padova e la Commissione europea, di due Cattedre Europee Jean Monnet, rispettivamente sul sistema politico dell'UE e sulla politica commerciale dell'UE, e del Centro Europeo d'eccellenza Jean Monnet coordinato dal prof. Marco Mascia. La più importante ricaduta strutturale del programma Jean Monnet dell'Università di Padova è stata la istituzione presso la Facoltà di Scienze Politiche del corso di laurea triennale "Politica e integrazione europea" e del corso di laurea specialistica "Politiche dell'Unione europea".

La Cellula sulla Convenzione si è proposta, in primis, di analizzare e commentare i documenti redatti in seno alla nuova "Costituente" europea, mettendo in luce sia gli sviluppi della visione federale di Europa, sia i residui di sovranità nazionale che ancora rimarranno sanciti nel futuro trattato.

Com'è noto il coinvolgimento dei giovani nella costruzione dell'Unione europea rappresenta uno degli obiettivi specifici espressi nella dichiarazione di Laeken. Lo stesso Giscard d'Estaing il 28 febbraio 2002 nella sessione inaugurale della Convenzione diceva: "In questo processo di ascolto dobbiamo privilegiare due categorie, i giovani (...) e i cittadini dei paesi candidati...".

Le proposte giovanili hanno quindi trovato nella Convenzione dei giovani un importante canale di espressione. Il testo definitivo della Convenzione dei giovani esplicita: “I giovani, attivi a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, possono svolgere un importante ruolo di stimolo del dibattito e di promozione della cittadinanza attiva e dell’identità europea. Molti di essi sono già attivi a questo proposito nell’ambito di organizzazioni giovanili e di altre organizzazioni non governative, che spesso si sono dimostrate capaci di raggiungere e rappresentare gli appartenenti ai gruppi più emarginati ed esclusi”.

Se tuttavia consideriamo che i 168 componenti della Convenzione dei giovani risultano essere espressione dei governi nazionali e del Parlamento europeo, il che determina un’estrema politicizzazione dell’assemblea, crediamo che un’iniziativa come la nostra, che si ispira ai principi della democrazia partecipativa e del protagonismo studentesco, assuma un particolare significato.

Nella diversificazione dei ruoli all’interno della cellula abbiamo fatto riferimento ai gruppi di lavoro costituiti in seno alla Convenzione, consapevoli del fatto che alcuni argomenti vengono affrontati trasversalmente da tutti i gruppi, come nel caso delle modifiche da apportare all’architettura istituzionale. Le nostre proposte in merito ai temi di Laeken sono emerse dal confronto con le Relazioni finali dei gruppi di lavoro, che a tutt’oggi rappresentano i documenti nei quali sono rinvenibili con maggiore organicità le posizioni dei Convenzionari; sebbene quindi in questo contributo si faccia sostanzialmente riferimento a tali Relazioni finali, abbiamo continuato a seguire con attenzione il dibattito successivo in seno alla Convenzione, sino alle ultime proposte di articolato pubblicate. Abbiamo deciso di dare particolare rilievo ai contributi presentati ai membri della Convenzione da parte della Convenzione dei giovani, delle organizzazioni della società civile e dei fora nazionali dedicati al dibattito sull’avvenire dell’Europa. Relativamente al tema dell’architettura istituzionale abbiamo tenuto conto delle proposte delle istituzioni dell’Unione, del progetto franco tedesco e del Presidium. Inoltre, in tema d’istruzione e formazione, sosteniamo l’armonizzazione della durata dei cicli e l’implementazione del programma Socrates-Erasmus.

Contestualmente all’acquisizione di informazioni tramite la consultazione della stampa nazionale ed internazionale e di risorse on line, abbiamo promosso al nostro interno un ampio dibattito, rilevando in alcuni casi la difficoltà di conciliare alcune istanze per così dire avanzate con la contingente opportunità politica, l’efficienza dell’azione comunitaria con le primarie esigenze di democratizzazione delle istituzioni dell’Unione.

Abbiamo sentito dall’inizio del lavoro l’esigenza di coinvolgere i colleghi del corso e gli studenti della Facoltà e proprio tenendo ben presente la finalità di promuovere una

forma di informazione e di sensibilizzazione sui temi fondamentali dell'avvenire dell'Europa, abbiamo deciso di realizzare on line una community, attraverso la quale condividiamo documenti ed informazioni e su cui pubblichiamo i nostri elaborati originali perché possano essere visualizzati da chiunque: nostro intento è di pubblicizzare tale cammino costituente europeo affinché esso non sia solo oggetto di studiosi ma di tutti coloro che, in quanto cittadini europei, costituiscono l'Europa stessa, rendendo effettivi così anche quei principi di partecipazione e trasparenza invocati nel libro bianco sulla governance dal Presidente della Commissione Europea Romano Prodi.¹

La cellula non farà mistero del suo orientamento federalista: questo rapporto è prima di tutto un'analisi delle bozze di articolo presentate nelle sessioni dell'Assemblea e dei suoi gruppi di lavoro, corredate da un nostro commento che ha il modesto intento di verificare qual è il "corso" che L'Unione sta prendendo e, se del caso, proporre o sostenere le idee di Europa che più si confanno alle posizioni della Cellula, alla luce dei numerosi contributi provenienti dai soggetti politici coinvolti in questo lungo processo, in particolar modo le organizzazioni della società civile.

Il lavoro sarà in seguito strutturato secondo i criteri adottati presso la Convenzione, ovvero, la divisione dei temi trattati in undici gruppi di lavoro che corrisponderanno agli undici capitoli del nostro documento.

In coda, verrà allegata una nostra proposta di architettura istituzionale della futura Unione Europea, ispirata ai principi liberali della divisione dei poteri e del primato dell'Assemblea legislativa europea eletta a suffragio universale.

Siamo consapevoli dell'esigenza di incorporare la prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le politiche e a tutti i livelli, di garantire la qualità, l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni comunitarie, la centralità della missione di prevenzione e sradicamento della povertà e delle disuguaglianze. Crediamo si debba valutare la possibilità di rendere autonoma la cittadinanza europea dalla cittadinanza anagrafica; nel momento in cui l'Europa discute il suo futuro, dovrebbe riaffermare i valori dei diritti umani e della pace, utilizzando tutte le misure a sua disposizione per fare in modo che tali valori vengano rispettati.

Come orgogliosi cittadini di un'Unione europea che ha intrapreso un percorso che genera grandi aspettative in tutto il mondo vorremmo soprattutto che l'Unione si impegnasse nell'instaurazione di un nuovo ordine internazionale più giusto, equo, solidale e democratico, il che assume una grande importanza in questo frangente storico,

¹ I documenti originali elaborati nell'ambito dell'iniziativa sono disponibili alla nostra home page: <http://digilander.iol.it/cellulaconvenzione>

di fronte agli impatti negativi della mondializzazione e ad una crisi irachena che sembra vedere ridotto ad un ruolo simbolico l'operato delle Nazioni Unite.

Insomma, speriamo che il lavoro, l'impegno e lo studio della nostra Cellula rappresenti un piccolissimo passo lungo il cammino di un'Europa più unita e più solidale.

Il nostro lavoro non si esaurirà con la redazione di questo rapporto. Di tematiche relative al processo di integrazione europea, con particolare riferimento alla cittadinanza europea, si occuperà l'Osservatorio studentesco sulla politica internazionale "Altiero Spinelli", l'associazione studentesca nata come sviluppo del lavoro delle due cellule di monitoraggio, rispettivamente sull'attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e sulla Convenzione europea, quale struttura permanente di analisi e riflessione animata dagli stessi principi e dallo stesso entusiasmo propri della presente iniziativa.

Padova, 13 maggio 2003

COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO E DIVERSIFICAZIONE DEI RUOLI

Cristina Busatto:	Nota relativa al contributo della Convenzione dei Giovani
Hélène Cabanes:	Europa sociale
Sara De Vido:	Difesa
Dora Giorgianni:	Sussidiarietà
Emilia Palazzo:	Personalità giuridica – Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti
Stefano Panozzo:	Architettura istituzionale, Analisi della composizione della Convenzione
Luca Piffer:	Carta dei diritti fondamentali – Governance economica - Architettura istituzionale
Urania Spinello:	Parlamenti nazionali
Federico Turato:	Azione esterna
Francesco Volpe:	Libertà, sicurezza, giustizia sociale
Davide Zaru:	Competenze complementari - Il contributo delle organizzazioni della società civile

SUSSIDIARIETÀ

Gruppo I: Presidente Inigo Mendes Navigo

Mandato

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel TCE da Maastricht – art. 5 - e prevede che le decisioni vengano prese ad un livello quanto più possibile vicino ai cittadini. Nella dichiarazione di Laeken si pone a chiare lettere il problema, sentito dai cittadini, dei rapporti tra l'Unione Europea e gli stati: “ Spesso il cittadino nutre nei confronti dell'Unione Europea attese alle quali questa non sempre corrisponde. E viceversa, il cittadino ha talvolta l'impressione che l'Unione sia troppo attiva in settori nei quali il suo intervento non è sempre indispensabile”. È pertanto necessario chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri. Il gruppo I, a proposito del problema della delimitazione delle competenze tra l'Unione Europea e gli stati membri, è stato incaricato di analizzare il principio di sussidiarietà e di vedere come migliorare la sua applicazione e il suo controllo.

Relazione finale

Le proposte avanzate dal gruppo sono valide in quanto apportano dei miglioramenti all'applicazione e al controllo del principio di sussidiarietà, cercando tuttavia di non appesantire il processo decisionale. Esse sono tre: rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà nella fase di elaborazione e di proposta di un atto legislativo da parte delle istituzioni dell'Unione Europea. Per esempio la Commissione deve consultare rapidamente tutte le parti in causa (stati membri, mondo economico, enti locali e territoriali, parti sociali) e per ogni proposta allegare una scheda contenente elementi circostanziati riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà. Istituire un meccanismo di “allarme preventivo”, che consenta la partecipazione diretta dei parlamenti nazionali al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. La Commissione dovrebbe trasmettere a ciascun parlamento nazionale le sue proposte nel momento in cui le trasmette al legislatore comunitario. Entro sei settimane ogni parlamento nazionale potrebbe formulare un parere motivato circa il rispetto del principio. Se, entro il termine stabilito, almeno un terzo dei parlamenti si dovesse pronunciare a sfavore, la Commissione dovrebbe riesaminare la sua proposta. Estendere il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà ai parlamenti nazionali che hanno formulato un parere motivato e al Comitato delle Regioni, in caso di un parere contenente obiezioni circa il rispetto del principio stesso.

Proposte della cellula

Alcune riflessioni. Il meccanismo di “allarme preventivo” potrebbe allungare i tempi dell'iter legislativo: il fatto che la Commissione trasmetta le sue proposte, oltre che al Consiglio e al Parlamento, anche a tutti i parlamenti nazionali, i quali entro sei

settimane hanno la facoltà di esprimere un parere motivato circa il rispetto del principio di sussidiarietà, porta non solo ad allungare i tempi, ma anche a rendere oltremodo intricato il procedimento. Si rischia anche, attraverso tutti i meandri della burocrazia, di perdere di vista quello che era l'obiettivo iniziale. Sempre allo scopo di focalizzare meglio i problemi e di risolverli tempestivamente, sembra interessante la discussione del Gruppo, anche se non si è concretizzata in una proposta, riguardo all'istituzione presso la Corte di Giustizia di una Camera ad hoc, incaricata solo di occuparsi delle problematiche collegate con il principio di sussidiarietà.

In ottemperanza al valore della democrazia, il principio di sussidiarietà deve essere inteso non solo come ripartizione di competenze tra i vari livelli territoriali, ma anche come dialogo della società civile con i pubblici poteri. Perciò il contributo delle organizzazioni della società civile deve essere valorizzato all'interno dei trattati e riconosciuto quale polo funzionale della sussidiarietà. Per esempio le ONG giocano un ruolo molto importante perché conoscono da vicino le situazioni in cui le tensioni si manifestano e le sorgenti di conflitto. Esse possono sensibilizzare l'opinione pubblica nazionale e internazionale ed hanno grande influenza per le ricerche che conducono, per i rapporti che pubblicano e per i mezzi d'espressione che offrono. Le ONG hanno un'enorme importanza sia perché offrono un'informazione esatta, obiettiva e costruttiva sulle varie questioni, sia perché contribuiscono, attraverso un continuo dialogo con le istituzioni, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie. Infatti pur non avendo potere decisionale, le ONG tuttavia agiscono come gruppi di pressione che spingono i governi a prendere nuove iniziative e ad agire con più efficacia. Un'ultima riflessione: considerato che i poli territoriali della sussidiarietà sono quattro – istituzioni comunitarie, stati, regioni e comuni – si ritiene giusto che anche il terzo e il quarto polo vengano inseriti come attori governativi nei trattati: infatti le istituzioni locali, più vicine ai cittadini, conoscono meglio le problematiche del territorio e quindi sono in grado di suggerire soluzioni adatte alle circostanze, rapide ed efficaci. Il cittadino si sentirebbe più coinvolto e sicuramente parteciperebbe con più entusiasmo alla vita politica, se fosse dato il dovuto riconoscimento alla Regione e al Comune.

Proposte del gruppo

- Estendere ai parlamenti nazionali il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà;
- Rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà;
- Meccanismo di "allarme preventivo", che consenta la partecipazione diretta dei parlamenti nazionali al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà;

Proposte della cellula

- Istituzione presso la Corte di Giustizia di una sezione incaricata della soluzione delle controversie riguardanti il principio di sussidiarietà;
- Il principio di sussidiarietà deve essere esteso a tutti i livelli territoriali della Governance e quindi anche a Comuni e Regioni. Esso inoltre deve essere inteso non solo come ripartizione di competenze tra i vari livelli territoriali, ma anche come dialogo con la società civile (sussidiarietà orizzontale);
- Riconoscimento formale del dialogo civile in tutti i settori delle politiche europee, tramite l'inserimento di due articoli ad hoc riguardanti le ONG²;

Le proposte delle organizzazioni della società civile:

- *Gruppo di contatto della società civile estone*: azioni di monitoraggio del principio di sussidiarietà, a cura dei Parlamenti nazionali;
- *European Women's Lobby*: il concetto di sussidiarietà andrebbe accoppiato a quello di solidarietà;
- *Movimento europeo*: definire un inquadramento del principio di sussidiarietà lasciando ad un accordo istituzionale tra Commissione, Consiglio e lasciare al Parlamento il compito di regolarne l'applicazione;

² Ai tempi del Consiglio europeo di Lisbona si proponeva un art. 21/A "È compito della Commissione promuovere il dialogo civile con le ONG a livello di comunità. La Commissione assicura che questo dialogo serva ad orientare l'azione delle Comunità ed il contenuto delle azioni proposte" ed un art. 145/A "La Commissione intraprenderà un dialogo permanente con i pertinenti attori nel campo della politica sociale, comprese le ONG ed altre organizzazioni portatrici di punti di vista dei cittadini, allo scopo di contribuire alla formulazione, implementazione e monitoraggio delle attività richiamate in questo titolo, con l'eccezione di quelle indicate negli art. 138 e 139".

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Gruppo II:Presidente Antonio Vitorino

Mandato

Il Gruppo di lavoro II ha trattato due questioni:

1. le modalità e le conseguenze di un'eventuale incorporazione della Carta di Nizza nel futuro trattato UE;
2. le modalità e le conseguenze di un'eventuale adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Inoltre il Gruppo ha discusso, indipendentemente dalle prime due questioni, il problema specifico della possibilità dei singoli individui di adire la Corte di Giustizia in materia di diritti umani.

Sul primo punto (art 5 par. 1), nello specifico, una larga maggioranza si è espressa in favore dell'incorporazione della Carta secondo modalità che conferiscano a quest'ultima carattere giuridicamente vincolante e status costituzionale.

Sul secondo punto (art 5 par. 2,3) ancora una larga maggioranza è favorevole all'adesione della UE alla CEDU.

Sull'ultima questione incidentale, il Gruppo non è giunto a nessun accordo.

Relazione finale

1. Sebbene su entrambe le principali questioni il Gruppo di lavoro si sia pronunciato compatto votando quasi sempre all'unanimità i documenti redatti, sono emersi successivamente, in seno alle sessioni plenarie della Convenzione, numerosi punti controversi formalizzati nelle decine di emendamenti proposti.

All'interno di questa posizione dominante, infatti, esistono diversi gradi di "forza giuridica" che si vuole attribuire alla Carta dei diritti. Tali proposte oscillano dall'integrazione completa della Carta come prima parte della Costituzione (proposta che in seguito verrà sottoscritta dalla Cellula), fino alla semplice e meno impegnativa proposta di riconoscimento e/o rispetto dei valori enunciati dalla Carta. Da ribadire che queste diverse posizioni rientrano comunque all'interno di una visione che conferisce valore giuridico alla Carta. Esistono, infatti, posizioni ancora più estreme, ma fortunatamente minoritarie, circa la soppressione di tale articolo per evitare di conferire status giuridico alla stessa. [emend. V (1)/26, 40].

2. Sull'analisi della seconda questione le numerose proposte di precisazione circa la "non modifica" della ripartizione delle competenze fra UE e Stati membri eventualmente causata dall'adesione alla CEDU mirano ad una visione parziale

e limitativa delle responsabilità derivanti dall'obbligo delle istituzioni (comunitarie o nazionali) nel tutelare i diritti fondamentali. Indubbia è comunque la volontà del Gruppo di aderire alla CEDU.

3. Sull'ultimo punto si evidenzia con rammarico il mancato accordo sia sulla necessità di riformare le condizioni alle quali una persona fisica può adire direttamente la Corte al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, sia sull'istituzione e la conseguente attivazione di una procedura speciale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte di Giustizia.

Concludendo, ribadiamo i nostri scetticismi verso la contraddittoria volontà, da un lato, di dare un segnale forte sul rispetto dei diritti umani, dall'altro, di dovere esplicitare che le competenze dell'UE in materia di diritti umani non verranno estese, quasi come se, lanciato il sasso, l'Unione tirasse indietro il braccio...

Proposte della Cellula

1) La nostra posizione va verso la direzione della proposta maggioritaria che vede l'integrazione completa della Carta nella futura Costituzione. La Cellula propone che essa sia inserita nella prima parte del futuro Trattato conferendo così ad essa una chiara e indubbia valenza di principio fondamentale.

2a) In linea col Gruppo, proponiamo una completa adesione alla CEDU. Chiediamo che non ci siano "escamotage" giuridici per eludere eventuali obblighi derivanti dall'adesione della UE alla CEDU, anzi, chiediamo che il cittadino debba poter rivendicare i diritti sanciti sempre e comunque, siano organi nazionali o comunitari, garantendo così una tutela effettiva e non solo formale.

2b) Vista la futura adesione alla CEDU e vista la formazione della personalità giuridica europea, chiediamo che l'Unione Europea ratifichi tutte le convenzioni internazionali sui diritti umani, a partire dai due Covenants del 1966, sui diritti civili e politici il primo, su quelli economici, sociali e culturali il secondo.

3a) Chiediamo che venga estesa la capacità soggettiva di adire la Corte di Giustizia anche ad associazioni, gruppi e organizzazioni non governative il cui fine è connesso con la tutela del diritto leso, alla luce anche degli standard più elevati già esistenti in ambito Corte Europea dei diritti umani.

3b) Chiediamo che venga istituita e attivata una procedura speciale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte di Giustizia.

4) Proponiamo che l'art 1 del futuro Trattato UE disponga come segue:

L'Europa ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. L'Unione Europea contribuisce alla costruzione di un ordine internazionale pacifico e democratico; a tale scopo promuove e favorisce il rafforzamento e la democraticizzazione dell'ONU e lo sviluppo della cooperazione internazionale multilaterale.

Proposte del gruppo

- Incorporazione della Carta secondo modalità che conferiscano a quest'ultima carattere giuridicamente vincolante e status costituzionale;
- Adesione della UE alla CEDU;

Proposte della cellula

- Integrazione completa della Carta nella prima parte della futura Costituzione;
- Capacità del cittadino di rivendicare i diritti sanciti dalla Carta sempre e comunque, sia presso organi nazionali che comunitari;
- Istituzione e attivazione di una procedura speciale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte di Giustizia;
- Disposizione del futuro articolo 1 come segue: *L'Europa ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. L'Unione Europea contribuisce alla costruzione di un ordine internazionale pacifico e democratico; a tale scopo promuove e favorisce il rafforzamento e la democratizzazione dell'ONU e lo sviluppo della cooperazione internazionale multilaterale.*

Il contributo delle associazioni della società civile

- *Association des femmes de l'Europe Méridionale*: la Carta è meno avanzata dell'acquis e presenta alcune importanti lacune. Occorrerebbe garantire il pluralismo dei media, esplicitare la necessità di una partecipazione equilibrata di uomini e donne nelle sedi del potere e riconoscere il diritto alla pianificazione libera della gravidanza; lo stesso art. 21 (proibizione delle discriminazioni) ignora il diritto delle minoranze ad accedere ad uguali opportunità. La Carta dei diritti fondamentali dovrebbe citare espressamente le violenze fisiche o morali e riconoscere il diritto di asilo per chi non può disporre liberamente di sé e la cui libertà o i cui diritti fondamentali siano minacciati. Infine la Carta non riconosce a sufficienza i diritti fondamentali garantiti dai alcuni trattati internazionali (European social charter, Covenant on Economic Social and Cultural rights, ILO Conventions);
- *Coordinamento siciliano del Forum della società civile*: è necessario il completamento della Carta dei diritti fondamentali, in particolare in riferimento al capo quarto (solidarietà) in merito al tema dei diritti attinenti al lavoro per quanto riguarda il diritto di negoziazione e di azione collettiva nel senso della concertazione sociale. Appare opportuna l'implementazione degli artt. 35 (diritto alla salute) con la previsione di una garanzia ospedaliera più completa e 23 (parità uomo-donna) con una più estesa esplicitazione del principio della parità. La Carta dei diritti fondamentali dovrebbe essere modificata secondo le varie proposte e successivamente andrebbe inserita integralmente come articolo 6 del trattato costituzionale.

LA PERSONALITÀ GIURIDICA DELL'UNIONE EUROPEA

Gruppo III: Presidente Giuliano Amato

Mandato

Il Gruppo presieduto dal VicePresidente della Convenzione Europea è stato incaricato di esaminare i seguenti problemi:

- 1) conseguenze di un riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione;
- 2) conseguenze della fusione di tale personalità giuridica con quella della Comunità;
- 3) incidenze sulla semplificazione dei trattati.

Attualmente, l'Unione Europea non ha personalità giuridica, diversamente da ciascuna Comunità Europea, come dichiarato nei rispettivi trattati istitutivi:

- articolo 281 Trattato CE
- articolo 6.1 Trattato CECA
- articolo 184 Trattato EURATOM

Inoltre, l'articolo 101 par. 1 del Trattato EURATOM prevede: "Nell'ambito della sua competenza, la Comunità può impegnarsi mediante la conclusione di accordi o convenzioni con uno stato terzo, un'organizzazione internazionale o un cittadino di uno stato terzo".

Quanto all'articolo 281 del TCE, la Corte di Giustizia ha interpretato che tale disposizione implichi il riconoscimento della capacità d'azione esterna della CE in tutti i settori politici, che rientrano nelle sue competenze.

Il TUE non contiene alcuna disposizione che sancisca la personalità giuridica dell'Unione. Di fatto, l'Unione è stata creata dal Trattato di Maastricht come quadro comprensivo in cui includere, da un lato, le Comunità preesistenti e, dall'altro, i settori PESG e GAI. Nell'ambito della CIG 1996, furono avanzate due proposte per inserire nel Trattato una disposizione che dichiarasse esplicitamente che l'Unione ha personalità giuridica. Secondo il testo presentato dalla Presidenza irlandese al Consiglio Europeo di Dublino, nel dicembre 1996, la personalità giuridica dell'Unione doveva essere giustapposta alle personalità esistenti delle Comunità. Invece, in base alla proposta avanzata dalla Presidenza olandese (20 marzo 1997), occorreva istituire una personalità giuridica nel suo insieme, nella quale sarebbero state inglobate quelle delle Comunità. Nessuna, però, fu adottata, ma il Trattato di Amsterdam introdusse una nuova

disposizione: l'articolo 24 TUE (poi modificato a Nizza), secondo il quale “Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può autorizzare la Presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio che delibera all'unanimità su raccomandazioni della Presidenza. Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro, il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti. Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI”.

Questo articolo ha suscitato diverse interpretazioni:

- conferisce implicitamente personalità giuridica all'Unione, riconoscendole, quindi, la capacità di concludere accordi internazionali nell'ambito del Titolo V e VI;
- si limita a stabilire una procedura semplificata, che permette di ricorrere allo strumentario istituzionale del Trattato per negoziare e concludere, in nome degli Stati membri, accordi internazionali, di cui questi e non l'Unione, saranno parte.

Relazione finale

Gruppo di lavoro

Dal dibattito generale è emerso un ampio consenso, solo un membro si è pronunciato negativamente rispetto alla proposta di sancire esplicitamente nel nuovo Trattato Costituzionale la personalità giuridica dell'Unione. È questa una decisione che si giustifica data la contingenza politica internazionale.

La personalità giuridica sarebbe “unica”, in quanto sostituirebbe le personalità giuridiche delle attuali organizzazioni. Non sarebbe, quindi, giustapposta a quelle esistenti. Tale esplicito riconoscimento, inoltre, indurrebbe i cittadini europei a identificarsi maggiormente con l'Unione, alla quale sarebbe imposto il rispetto dei loro diritti fondamentali e di quelli che derivano dalla cittadinanza europea, in conformità agli articoli 6 del TUE e 17 e seguenti del TCE.

La fusione delle personalità giuridiche apre la via alla fusione dei trattati in un testo unico, contribuendo così alla loro futura semplificazione. Il testo unico potrebbe essere composto di due parti: la prima, corrisponderebbe alla parte fondamentale comprendente disposizioni di carattere costituzionale, la seconda codificherebbe le disposizioni del TUE e del TCE, relativamente alle materie non contemplate nella prima parte. Il nuovo trattato, dunque, sostituirebbe il TUE, il TCE ed eventualmente, il

trattato EURATOM: il gruppo ha tenuto conto di taluni problemi legati alle eventuali implicazioni della fusione del trattato EURATOM.

Il Gruppo ha concluso che né la fusione delle personalità giuridiche, né quella dei trattati comporti un'incidenza sull'attuale struttura in "pilastri". Mantenerla, tuttavia, sarebbe anacronistico, mentre il sopprimerla consentirebbe di riorganizzare con sistematicità i trattati. Costituirebbe, infatti, una fonte di complessità inutile visto che tutte le caratteristiche istituzionali e procedurali proprie dei due pilastri intergovernativi, PESC e cooperazione in materia penale, che la Convenzione considerasse opportuno mantenere, potrebbero essere mantenute nel nuovo Trattato costituzionale.

Conferendo esplicitamente la personalità giuridica all'Unione, questa diverrebbe soggetto di diritto internazionale. Quindi, potrebbe avvalersi, come gli Stati membri, di ogni capacità e prerogativa di un soggetto di diritto internazionale (diritto di concludere trattati, di legazione, di agire dinanzi ad un organismo giurisdizionale internazionale, di divenire membro di un'organizzazione internazionale o aderire ad una convenzione internazionale, di beneficiare d'immunità).

Il riconoscimento esplicito della personalità giuridica all'Unione non implica di per sé alcuna modifica né dell'attuale ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri. e tra l'Unione e la Comunità, né delle procedure e dei rispettivi poteri delle istituzioni in materia di apertura, negoziazione e conclusione di trattati internazionali. Talune modifiche sono, tuttavia, auspicabili per accrescere l'efficacia dell'azione esterna e semplificare le procedure esistenti. Sarebbe opportuno prevedere un unico articolo in materia di accordi internazionali. L'articolo 300 del TCE (come modificato a Nizza) potrebbe fungere da base per questo nuovo articolo, cui si aggiungerebbero le disposizioni degli articoli 24/38 del TUE, eventualmente modificate. Pertanto, è stato proposto che l'articolo 24 del TUE non preveda più la possibilità di una procedura costituzionale nazionale di approvazione per gli accordi conclusi dall'Unione in virtù delle sue competenze. La ratifica da parte dei parlamenti nazionali continua, tuttavia, ad essere richiesta nel caso di accordi misti classici (competenza cumulativa dell'Unione e degli Stati membri). La procedura di negoziato e di conclusione di accordi applicabile sarebbe la procedura che rientra nel settore del diritto in causa: diritto comunitario e/o titoli V e VI del TUE. Se l'accordo dovesse rientrare contemporaneamente in più settori ("cross-pillar mixity"). La procedura negoziale sarebbe decisa dal Consiglio in funzione delle materie oggetto dell'accordo. Se l'oggetto dell'accordo rientrasse in una materia determinata, si applicherebbe una sola base giuridica, quindi una sola procedura. La posizione dell'Unione sarebbe rafforzata se essa fosse rappresentata da una sola voce nei negoziati; tuttavia, in determinati casi, riguardanti accordi misti che rientrano nei settori corrispondenti agli attuali pilastri, potrebbe essere opportuna una delegazione

dell'Unione a più membri (Presidenza del Consiglio o Alto Rappresentante, Commissione).

Per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'Unione, questa sarebbe più efficace e più credibile se potesse esprimersi attraverso una posizione unica, rappresentata da un'unica delegazione.

Il ruolo del Parlamento Europeo e la sua consultazione sono stati giudicati fondamentali in relazione ad accordi internazionali nel quadro della PESC, per le materie comunitarie (si auspica di mettere fine, nell'art. 300 del TCE, alla mancanza di competenze del PE riguardo ad accordi commerciali), per accordi internazionali conclusi sulla base degli articoli 38 e 46 del TUE e dell'art. 133 del TCE.

Il gruppo è favorevole a che la Corte di Giustizia sia competente *ex ante* nel settore previsto nei titoli V e VI del TUE, *ex post* nell'ambito delle procedure in via pregiudiziale (art. 234 del TCE), per annullamento (art. 230 del TCE) e in materia di responsabilità (art. 235 e art. 288, par. 2 del TCE). Il Gruppo ha deciso di consultare alcuni esperti, quali i giureconsulti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Relazione del sig. PIRIS, giureconsulto del Consiglio

Il sig. Piris, parlando a nome proprio, ha analizzato quattro aspetti:

1. L'Unione è già un attore riconosciuto sulla scena internazionale.

Ricordando un parere della Corte internazionale di Giustizia del 1949, ha rilevato che non è essenziale che il Trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale indichi che questa è dotata della personalità giuridica internazionale perché ne disponga. Nel Trattato dell'Unione, vi sono elementi che inducono a pensare che l'Unione abbia un'esistenza diversa da quella degli Stati membri. In particolare, il Trattato UE conferisce all'Unione il potere di concludere accordi (articoli 24 e 38), potere che ha esercitato diverse volte: con l'ex Jugoslavia (9 Aprile 2001) e con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (30 agosto 2001).

2. Quali sono i motivi per cui è opportuno tenere conto di questa realtà e rendere esplicita la personalità giuridica.

Considerata l'esistenza *de facto* di una personalità giuridica dell'Unione, è auspicabile l'esplicito riconoscimento per motivi di trasparenza e visibilità, ma anche di certezza del diritto.

Personalità giuridica unica o giustapposta a quella della CE?

3. È preferibile una fusione per i seguenti motivi:

- Se l'Unione inglobasse la CE (articolo 1 TUE), giuridicamente, sarebbe curioso se la CE potesse impegnarsi in modo autonomo sul piano internazionale;
 - L'Unione potrebbe costituire uno strumento per assicurare l'unicità della rappresentanza esterna della CE e degli Stati membri;
 - La pluralità di personalità giuridiche dell'UE e CE porrebbe un problema di coerenza e visibilità e osterebbe ad uno degli obiettivi del Trattato, che consiste nell'affermare l'identità dell'Unione sulla scena internazionale.
4. Argomenti speciosi in merito al riconoscimento esplicito dell'Unione.

Secondo alcune prospettive politiche, tale riconoscimento implicherebbe:

- il rischio di pregiudicare le competenze della CE o degli Stati membri;
- il rischio di compromettere la struttura a “pilastri”;
- il rischio di compromettere il “metodo comunitario”;
- il rischio di complicare il sistema di rappresentanze esterne della CE e degli Stati membri:

Si tratta, secondo Piris, di argomenti non fondati. La delimitazione delle competenze è una questione distinta da quella della personalità giuridica dell'Unione. Da un punto di vista giuridico, si potrebbe mantenere invariata la ripartizione delle competenze e delle procedure senza che ciò implichi una perdita di competenze per la CE. Riguardo alla rappresentanza esterna, non vi è nel Trattato alcuna disposizione che preveda che la Commissione rappresenti sempre la CE all'esterno.

La rappresentanza esterna dell'UE è prevista dal Trattato UE: è assicurata dalla Presidenza del Consiglio, coadiuvata dall'Alto Rappresentante per la PESC e assistita dalla Commissione.

Inoltre, l'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione non avrebbe alcun'incidenza sulla procedura di negoziazione e conclusione di accordi internazionali. Il contenuto dei Titoli V e VI, in special modo degli articoli 24 e 38, potrebbe rimanere invariato.

Tutto dipende da come sarà formulato l'articolo che attribuirà la personalità giuridica all'UE nel limitare o meno i suoi poteri d'azione riguardo alla politica estera o al Titolo VI del TUE.

Relazione del sig. Kuijper, direttore del Servizio giuridico della Commissione

Il sig. Kuijper ha sottolineato che le personalità giuridiche distinte delle tre Comunità costituiscono un ostacolo all'obiettivo dell'Unione di “affermare la sua identità sulla scena internazionale”, secondo quanto stabilito dall'articolo 2 del TUE. Riguardo alla struttura attuale dei trattati, ha rilevato che, qualora s'istituisse un unico trattato, esso

potrebbe prevedere una sola organizzazione, l'Unione, dotata di un'unica personalità giuridica. I precedenti trattati diventerebbero delle sottosezioni del trattato unificato. In tal modo, l'Unione potrebbe agire in ambito esterno con procedure differenziate secondo i settori di competenza e avvalendosi di rappresentanze esterne diverse.

Il ruolo della Corte di Giustizia potrebbe rimanere invariato; così come l'attuale sistema delle competenze. Sul piano delle relazioni esterne, nei riguardi dei paesi terzi, sarebbe necessario che il nuovo soggetto di diritto internazionale, subentrasse alla Comunità per quanto attiene a tutti gli obblighi internazionali da questa assunti.

Relazione del sig. Garzòn Clariana, giureconsulto del Parlamento Europeo

Facendo riferimento alla Risoluzione del PE del 14 marzo 2002 sulla personalità giuridica dell'Unione, ha proposto una fusione delle esistenti personalità giuridiche, per conferire "coerenza, visibilità ed efficienza" all'azione sul piano militare. Tale riconoscimento non si tradurrebbe in un trasferimento di competenze tra Unione e Stati membri: vi sarebbero sempre "accordi misti"; la tutela dei cittadini prevista dall'articolo 20 del TCE sarebbe sempre di competenza degli Stati membri, non dell'UE.

Riguardo alla rappresentanza internazionale, ha indicato che:

- la personalità giuridica dell'UE non implica una stessa capacità giuridica nelle varie organizzazioni o conferenze internazionali, dato che essa dipende dal trattato istitutivo dell'organizzazione o dal regolamento interno della conferenza (es. caso OIL);
- l'Unione potrebbe agire solo nei limiti delle sue competenze. Una situazione di competenze miste implicherebbe la rappresentanza sia dell'Unione che degli Stati membri;
- rimane aperta una questione: "Chi" rappresenterebbe l'Unione?

Il Gruppo ha, inoltre, proceduto all'audizione di quattro esperti:

- *il sig. J- V Louis, docente dell'Università libera di Bruxelles*

Il riconoscimento esplicito della personalità giuridica all'Unione non ha effetti giuridici automatici, né sulle competenze ai sensi dei trattati né sulla divisione in pilastri. Soltanto la personalità giuridica unica risponde alle esigenze di semplificazione e trasparenza, filo conduttore della riforma in atto. Sarebbe necessaria la generalizzazione del metodo comunitario, perché più democratico, efficace e trasparente.

La Convenzione dovrebbe, inoltre, colmare il deficit democratico connesso alla procedura di conclusione degli accordi prevista dall'articolo 24 del TUE, nella misura in cui nessun parlamento è coinvolto nella procedura (se non quando uno degli Stati

prende l'iniziativa di subordinare il suo consenso all'attuazione delle procedure costituzionali).

Sul piano internazionale, occorrerebbe prevedere che la rappresentanza dell'Unione sia assicurata da una delegazione unica, anche, quando, sul piano interno, le competenze non sono totalmente comunitarizzate.

Riguardo alla semplificazione dei trattati, sarebbe preferibile una fusione di questi in un trattato di base, che dovrebbe comunitarizzare e semplificare le procedure e gli strumenti.

- *il sig. A. Tizzano, avvocato generale presso la Corte di Giustizia delle Comunità*

Già da ora è possibile sostenere che l'Unione possieda la personalità giuridica unica. L'idea, comunque, di una "quarta personalità" comporterebbe gravi difficoltà per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'Unione e la conclusione di accordi internazionali.

La personalità giuridica unica implicherebbe il riconoscimento di un solo soggetto di diritto internazionale, cioè l'Unione, in cui ciascun pilastro ha una propria regolamentazione nei trattati in funzione delle sue caratteristiche particolari.

- *il sig. Dashwood, docente dell'Università di Cambridge*

Riguardo alle procedure sugli accordi, l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione comporterebbe alcune conseguenze. Negli accordi misti "classici", che riguardano sia la Comunità che gli Stati membri, la situazione non cambierebbe poiché questi non riguardano l'Unione. Nei casi di accordi misti "interpilastri", concernenti la CE e l'UE e di accordi misti che combinano i due tipi già menzionati, che interessano l'UE, la CE e gli Stati membri, il riconoscimento della personalità giuridica all'Unione costituirebbe una semplificazione importante, in quanto sostituirebbe quella della Comunità.

Sarebbe necessaria una modifica dell'articolo 24 del TUE, al fine di prevedere la consultazione del PE sugli accordi internazionali, che rientrano nel secondo e terzo pilastro.

- *il sig. C. Westendorp y Cabeza, Presidente della Commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia del PE.*

Nelle condizioni attuali, il riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione dovrebbe sostituire le personalità giuridiche esistenti.

Inoltre, nell'ambito di quanto previsto dagli articoli 24 e 38 del TUE e dell'articolo 133 del TCE, la consultazione del PE dovrebbe essere obbligatoria.

Il progetto di articolo

Il progetto di testo del Trattato Costituzionale, presentato dal Praesidium alla Convenzione, tenendo conto della relazione finale del Gruppo III, ha previsto, nel Titolo I : Definizione e obiettivi dell'Unione, l'Articolo 4: Personalità giuridica

“L'Unione è dotata di personalità giuridica”

Conformemente alla raccomandazione del gruppo III, il presente articolo sancisce la personalità giuridica dell'Unione. Nella seconda parte del trattato dovrà figurare un articolo sulla capacità giuridica dell'Unione (vd. Articolo 282 del TCE).

Proposte di emendamenti

All'articolo sono stati presentati alcuni emendamenti, nella sostanza non tanto dissimili.

Il sig. Jàn Figel, rappresentante del Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca, e alcuni Membri e Supplenti della Convenzione, su proposta del PPE, hanno sottolineato la necessità di completare quanto già previsto dall'articolo 4.

In base alle loro proposte dovrebbe prevedere quattro paragrafi:

4°a :“Supremacy of Union law”sulle legislazioni nazionali.

È questo uno dei principi cardini dell'acquis communautaire. Per ragioni di certezza del diritto e di logica costituzionale sarebbe opportuno includerlo nel Titolo “Definizione e obiettivi dell'Unione” e non nel Titolo III, che riguarda le competenze dell'Unione, come al momento propone il Praesidium.

4°b: “Union loyalty”

Gli Stati membri adotteranno misure appropriate al fine di garantire l'adempimento degli obblighi che derivano da questo Trattato e il completamento delle azioni intraprese dall'UE. Si asterranno da qualsiasi azione che possa pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi e dei diritti stabiliti dalla Costituzione.

Nel testo presentato dal Praesidium, gli aspetti di tale principio figurano solo nel Titolo III, riguardo alle competenze dell'UE. Il principio di “Union loyalty” non può riguardare solo l'esercizio delle competenze, ma è un principio generale relativo agli obiettivi del Trattato stesso. Già attualmente, è menzionato nell'articolo 10 Parte Prima del TCE, denominata “Principi”.

4°c:1. “Union solidarity clause”

2. “Union collective defence clause”

Nel caso in cui Stati membri saranno oggetto di attacco terroristico, gli altri presteranno supporti di qualsiasi genere. La stessa Unione s’impegna a fornire tutti gli strumenti disponibili al fine di prevenire tali attacchi e garantire la sicurezza delle popolazioni, nonché delle istituzioni democratiche.

In caso di attacco armato, l’Unione inviterà gli Stati membri a rispettare gli obblighi di difesa collettiva, enunciati nel Protocollo sulla Difesa Comune annesso alla Costituzione.

Il punto 1 è largamente approvato dal Gruppo di lavoro VIII “Difesa”. Sarebbe preferibile inserirlo in questo Titolo del Trattato, dato che potrebbe essere una conseguenza diretta del principio generale enunciato al precedente paragrafo.

Il punto 2 , che risponde allo spirito dell’articolo V del Trattato UEO, è sostenuto da molti membri del Gruppo VIII. Dovrebbe essere aggiunta, però, un’ulteriore clausola: dovrebbe riguardare solo quegli Stati che ratificheranno il Protocollo relativo alla Difesa Comune.

4°d: Simboli dell’identità europea

Vengono menzionati: la sede, la bandiera, la moneta, l’inno, la giornata europea per render l’ Unione più vicina ai cittadini.

Proposte della Cellula

La Cellula concorda con quanto previsto dal Gruppo di lavoro. L’ Unione deve disporre in modo esplicito della personalità giuridica, che deve sostituire le personalità giuridiche esistenti. Diventando un soggetto di diritto internazionale, accrescerebbe la chiarezza nelle relazioni con il resto del mondo, l’efficacia e la certezza giuridica. Inoltre, la fusione dei trattati che governano l’Europa e l’ipotesi di un Trattato costituzionale comporterebbe un rafforzamento dell’ identità europea e renderebbe il sistema europeo più chiaro per i cittadini.

Riguardo al progetto di articolo 4, la Cellula aggiungerebbe quanto proposto negli emendamenti, in particolare, il principio della “supremacy of Union law” rispetto alle legislazioni nazionali e “Union loyalty”, in quanto caratteristica generale dell’Unione e non solo delle sue competenze. Mantenere tali principi costituirebbe un forte limite nell’ambito del Titolo III, come previsto attualmente dal Praesidium.

Proposte del gruppo

- L'Unione deve disporre in modo esplicito della personalità giuridica;
- La personalità giuridica deve essere unica, cioè deve sostituire le personalità giuridiche esistenti;
- Fusione dei trattati in un testo unico;
- Sopprimere l'attuale struttura in pilastri;
- Si auspica una maggiore efficacia dell'azione esterna;
- Modifica art. 24 del TUE;
- Unica rappresentanza esterna dell'Unione.

Proposte della cellula

- L'Unione deve disporre di un'unica personalità giuridica;
- Fusione dei trattati in un testo unico;
- Comunitarizzazione del secondo pilastro;
- Integrazione dell'art. 4 proposto dal Praesidium con i principi della "supremacy of Union law" e della "Union loyalty".

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

-Forum del terzo settore: Occorre dotare l'Unione della personalità giuridica, al fine di rendere possibile l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla Carta sociale europea e alle altre Convenzioni internazionali cui già partecipano gli stati membri;

RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Gruppo IV: Presidente Gisela Stuart

Mandato

L'esigenza di potenziare il ruolo dei parlamenti nazionali è stata di recente posta nella dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea ed in passato se n'era discusso nel protocollo allegato al trattato di Amsterdam, nelle dichiarazioni allegate ai trattati di Maastricht e Nizza. Il gruppo svilupperà il dibattito attorno alle proposte iniziali sulle questioni da trattare. L'obiettivo è avvicinare l'Unione europea al cittadino. È troppo limitata la sua influenza sul processo decisionale sia per le politiche nei settori di competenza dell'Unione, sia per il trasferimento di nuove competenze al livello europeo. Si pone la questione della legittimità democratica che è direttamente connessa ai poteri ed il ruolo che ricoprono tanto i parlamenti nazionali quanto il Parlamento europeo.

Il mandato del gruppo comprende le seguenti materie:

- Come è esercitato il ruolo dei parlamenti nazionali nell'attuale sistema dell'Unione europea?
- Quali disposizioni nazionali funzionano meglio?
- Sono necessari nuovi meccanismi/procedure a livello nazionale europeo?

Relazione finale

Le discussioni del gruppo hanno accertato che non tutti i parlamenti nazionali sfruttano bene la loro opportunità di esame parlamentare, da una analisi comparativa delle procedure di consultazione e di esame si può giungere al dibattito sulla "miglior prassi". Se la Convenzione richiamasse l'attenzione in materia di esame parlamentare dell'azione di governo a livello europeo ci sarebbero utili ripercussioni sui paesi candidati, che istituiscono ora i loro meccanismi d'esame.

Dalle discussioni del gruppo sono emerse raccomandazioni generali volte a rafforzare il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea con l'obiettivo di migliorare la legittimità democratica dell'Unione. Il futuro trattato costituzionale dovrebbe contenere un chiaro riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali assicurando la supervisione dell'azione dei governi nell'ambito del Consiglio e la sorveglianza del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Si è discusso sulla riforma della Conferenza degli organi specializzati negli Affari Comunitari (COSAC (Conference of Community and European Affairs Committes), il suo ruolo deve essere potenziato per rendere più rapido lo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali e migliorare le conoscenze in ambito di affari europei e tra le commissioni settoriali permanenti. La COSAC (Conference of Community and

European Affairs Committes) potrebbe valutare l'ipotesi di elaborare orientamenti e un codice di condotta per i parlamenti nazionali contenente gli standard minimi auspicabili per un efficace esame parlamentare a livello nazionale.

La versione modificata del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali dell'Unione europea allegato al trattato di Amsterdam dovrebbe contenere disposizioni quali:

- L'osservanza rigorosa del protocollo del trattato di Amsterdam sul ruolo dei parlamenti nazionali per il periodo di sei settimane previsto, fatte salve le eccezioni dettate da motivi di urgenza indicate nel protocollo;
- Alle riserve d'esame parlamentare è riconosciuto uno status nell'ambito del regolamento interno del Consiglio. Queste riserve dovrebbero inoltre avere scadenza specifica per non bloccare il processo decisionale;
- Il Segretariato del Consiglio dovrebbe pubblicare un registro sull'osservanza della norma che prevede una settimana di intervallo tra l'esame di un punto relativo a lavori legislativi da parte del Coreper e del Consiglio;
- La Commissione trasmette tutte le proposte legislative e tutti i documenti di carattere consultivo contemporaneamente ai parlamenti nazionali, al Consiglio e al Parlamento europeo;
- La Commissione presenta la sua strategia politica annuale e il suo programma legislativo e di lavoro annuale contemporaneamente ai parlamenti nazionali, al Parlamento europeo e al Consiglio;
- La Corte dei conti trasmette la sua relazione annuale contemporaneamente ai parlamenti nazionali, al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il gruppo raccomanda inoltre l'istituzione di un meccanismo che consenta ai parlamenti nazionali di trasmettere in una fase precoce del processo legislativo le loro opinioni sul rispetto del principio di sussidiarietà di una proposta legislativa. È stata inoltre avanzata l'ipotesi di creare un forum per un dibattito sugli orientamenti politici e sulle strategie in generale dell'Unione coinvolgendo i parlamentari nazionali e il Parlamento europeo.

Proposte della cellula

Premesso che non riteniamo sia utile creare una camera specifica per i parlamenti nazionali nel sistema istituzionale europeo, in riferimento all'esigenza di efficienza dell'azione legislativa, crediamo sia fondamentale la promozione di sinergie tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali. Ciò dovrebbe essere fatto nel rispetto delle differenti tradizioni costituzionali nazionali. Anzitutto andrebbero valorizzate le esperienze dimostrate produttive, come quella del COSAC, quindi pensiamo che i Parlamenti nazionali potrebbero contribuire al controllo operato dal Parlamento europeo nelle questioni intergovernative.

In particolari occasioni, quali la revisione di una parte dei trattati o l'investitura del Presidente della Commissione si potrebbe discutere sulla possibilità di riunire parlamentari europei e parlamentari nazionali in un'assemblea. Infine si potrebbe

permettere ai parlamentari nazionali di assistere i loro governi nelle formazioni legislative del Consiglio.

Proposte del gruppo

- Chiaro riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali: supervisione dell'azione dei governi nell'ambito del Consiglio e sorveglianza del rispetto del principio di sussidiarietà;
- Introduzione di un meccanismo che consenta ai parlamenti nazionali di trasmettere in una fase precoce del processo legislativo le loro opinioni sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- Rafforzamento del COSAC (Conference of Community and European Affairs Committes);
- Attivazione di un Forum per un dibattito sugli orientamenti politici e sulle strategie in generale dell'Unione coinvolgendo i parlamentari nazionali e il Parlamento europeo.

Proposte della cellula

- Potenziamento delle esperienze di dialogo (COSAC...);
- Possibilità da parte dei Parlamenti nazionali di assistere i governi nelle procedure legislative del Consiglio;
- I Parlamenti nazionali potrebbero contribuire al controllo operato dal Parlamento europeo nelle questioni intergovernative;

Proposte delle organizzazioni della società civile:

- *Forum del terzo settore*: "il processo costituente deve essere accompagnato da Conferenze nazionali della società civile organizzata, da tenersi in tutti i quindici paesi e nei paesi candidati. I parlamenti nazionali debbono accompagnare questo percorso di dibattiti nazionali ed il Comitato economico e sociale deve supportare tali iniziative".
- *Movimento europeo per la Lettonia sull'avvenire dell'Unione europea*: introduzione di un Consiglio dei parlamenti nazionali.

COMPETENZE COMPLEMENTARI

Gruppo di lavoro V : Presidente

Henning Christophersen

Mandato

Il gruppo ha riflettuto sulla definizione di competenze complementari delle cosiddette competenze complementari, ribattezzate come “misure di sostegno”, in particolare valutando la possibilità di inserire nel trattato costituzionale una completa elencazione di tali materie in modo da esplicitarne i limiti. Secondo il gruppo nel futuro trattato le misure di sostegno – per le quali potrebbero essere stanziati fondi dal bilancio dovrebbero essere definite in base ai seguenti elementi: le misure di sostegno si applicano ai settori politici per i quali gli Stati membri non hanno trasferito competenza legislativa all'Unione, salvo quando non previsto nel corrispondente articolo del trattato; le misure di sostegno consentono all'Unione di appoggiare e integrare politiche nazionali quando ciò sia nell'interesse comune; le misure di sostegno autorizzano l'Unione ad adottare raccomandazioni, risoluzioni, orientamenti, programmi e altri atti non vincolanti nonché decisioni di carattere giuridico vincolante. Sarebbero oggetto di misure di sostegno le materie: Occupazione, Istruzione e formazione professionale, Cultura, Sanità pubblica, Reti transeuropee, Industria e Ricerca e sviluppo.

Relazione finale

Per quanto riguarda la definizione delle competenze complementari, è da salutare positivamente la proposta affinché il trattato contenga un titolo separato con una delimitazione delle conseguenze attribuite all'Unione prevedendo che quanto non risulterà essere espresso spetti agli stati membri. Tale titolo dovrebbe comprendere tutte le questioni relative alla competenza, ed in particolare: disposizioni che prevedano una delimitazione fondamentale della competenza in ciascun settore politico, la definizione delle tre categorie di competenza dell'Unione e le condizioni per l'esercizio della competenza dell'Unione.

Questo senza volere negare il mantenimento della flessibilità nel sistema delle competenze. Può essere condivisibile la preoccupazione del gruppo di prevedere forme di partecipazione sostanziale del Parlamento Europeo nei processi decisionali sotto l'art. 308 al fine di prevenirne l'abuso; tuttavia a nostro avviso sono suggeriti eccessivi limiti nel controllo dell'applicazione dello stesso, tra cui un controllo giudiziario preventivo da parte della Corte di Giustizia e la previsione che gli atti adottati ai sensi dell'art.308 possano essere poi abrogati a maggioranza qualificata.

Il gruppo evidenzia anche l'opportunità di riformulare o chiarire il riferimento a "un'unione sempre più stretta" nell'articolo 1 del TUE in modo da evitare di dare l'impressione che il futuro trasferimento di competenze all'Unione rimanga in se stesso uno scopo e un obiettivo dell'Unione stessa.

Riteniamo positivo il riferimento esplicito al metodo di coordinamento aperto e alla proposta di definire le competenze conformemente all'attuale giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Restiamo tuttavia perplessi di fronte alla richiesta di rendere "chiara" la disposizione dell'art. 6 del TUE ("L'Unione rispetta l'identità nazionale degli stati membri). L'obiettivo sarebbe quello di offrire una maggiore trasparenza riguardo agli elementi essenziali che costituiscono l'identità nazionale, che dovrebbero essere rispettati dall'UE nell'esercizio della sua competenza. L'elenco comprende "Strutture fondamentali e funzioni essenziali dello Stato membro" (impianto politico e costituzionale, comprese le autonomie regionali e locali, cittadinanza nazionale, territorio, status giuridico delle confessioni e associazioni religiose, difesa nazionale, organizzazione delle forze armate, scelte delle lingue) e "Scelte politiche di fondo e valori sociali fondamentali di uno Stato membro" (politica di distribuzione dei redditi, imposizione ed esazione delle imposte sulle persone fisiche, regime di previdenza sociale, sistema di istruzione, sistema di sanità pubblica, preservazione e arricchimento del patrimonio culturale, obbligatorietà del servizio militare o civile).

Soprattutto non condividiamo l'approccio del gruppo alla definizione delle competenze, che sembra volere l'individuazione delle materie di competenza esclusiva e complementare, quindi per differenza delle competenze concorrenti. Il principio di sussidiarietà nel documento finale del gruppo trova spazio soltanto come ulteriore riferimento nell'individuazione delle competenze dopo il principio delle competenze di attribuzione, il rispetto delle identità nazionali degli stati membri, principi particolari – come quelli che regolano la relazione fra la competenza per il mercato interno e le misure di sostegno e la gerarchia in funzione di uno schema d'intensità dell'azione dell'Unione proposto dalla Commissione.

Infine, condividiamo l'approccio del gruppo alla questione della buona amministrazione, poiché senz'altro in un futuro trattato dovrebbe essere inserita una disposizione che "conferisca all'Unione il potere di adottare norme sulla buona amministrazione nelle istituzioni dell'UE, che sottolinei l'interesse comune che riveste l'efficienza dell'attuazione nazionale della normativa dell'UE e che conferisca all'Unione la facoltà di adottare misure di sostegno intese a facilitare lo scambio delle informazioni riguardanti l'amministrazione nazionale della normativa dell'Unione.

Proposte della cellula

Nell'ambito della discussione avviata a proposito del lavoro del gruppo V nella cellula, alcuni si chiedono se non sarebbe stata da preferirsi un'articolata espressione delle competenze, piuttosto che l'elencazione delle sfere politiche ed il rimando ai trattati, nella convinzione che solo in questo modo si soddisfino i requisiti di trasparenza e chiarezza del futuro trattato costituzionale. Tuttavia è forse utile accettare l'approccio "funzionale" del gruppo, anziché quello "materiale", nella considerazione che la divisione delle competenze dovrebbe fare riferimento agli obiettivi dell'Unione, e non risolversi in un rigido catalogo.

Come si evince dal commento al lavoro del gruppo, siamo fortemente scettici a proposito della clausola di rispetto delle identità nazionali che oltretutto sarebbe fonte di asimmetria e di problemi interpretativi.

Ancora, ci chiediamo come, in settori delicati e di primaria importanza, come l'occupazione e le politiche sociali, l'Unione potrebbe intervenire con uno strumento limitato quale la misura di sostegno, e a questo proposito a nostro avviso sarebbe utile una maggiore attenzione nella definizione delle materie oggetto delle competenze complementari.

Per quanto riguarda l'articolo 308, giudicato da alcuni convenzionali "un possibile cavallo di Troia per le forzature del Consiglio", premesso che riteniamo sarebbe utile un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, lo considerano uno strumento utile proprio in virtù della sua flessibilità.

Proposte del Gruppo di Lavoro

- La legislazione nazionale non può essere sostituita da un atto legislativo europeo;
- Le misure di sostegno si applicano solo laddove vi sia un interesse comune dell'Unione e degli Stati membri;
- Precisare brevemente che tipo di competenza si applica a ciascuna politica inclusa nel trattato;
- Mantenere la flessibilità (art. 308);

Proposte della Cellula

- Elencazione delle sfere politiche e rimando ai trattati
- Centralità del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze
- Mantenetela flessibilità (aggiornamento dell'art. 308)
- Siamo favorevoli a che il trattato costituzionale contenga un articolo nel quale sia stabilito il primato del diritto dell'Unione, nell'esercizio delle competenze che le sono state attribuite, sulla falsa riga dell'art. 8 della proposta di trattato costituzionale redatta dal Praesidium.

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Robert Schuman Foundation*: occorre condensare la divisione delle competenze in alcuni articoli della futura costituzione o in una carta delle competenze, enumerare con precisione le competenze esclusive e concorrenti dell'Unione, esplicitando che le materie non elencate restano di competenza degli stati membri. Inoltre si suggerisce la creazione in seno alla Corte di Giustizia europea di una Corte delle competenze, che giudichi sulle controversie relative al caso in cui le istituzioni comunitarie o la Corte costituzionale di uno degli stati membri abbiano sospetti di violazione della divisione delle competenze;

- *European Women's Lobby*: nessuna estensione delle competenze dovrebbe essere attuata senza garanzie al rispetto dei principi fondamentali e dell'uguaglianza di genere;

- *Movimento europeo*: definire un inquadramento del principio di sussidiarietà lasciando ad un accordo istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento il compito di regolarne l'applicazione.

GOVERNANCE ECONOMICA

Gruppo VI: Presidente Klaus Hänsch

Mandato

Il Gruppo di lavoro VI, secondo il suo mandato, ha trattato le questioni concernenti la “Governance economica” suddivise in tre rubriche: 1) le politiche monetarie; 2) le politiche economiche; 3) le questioni istituzionali.

In via generale, il Gruppo chiede che gli obiettivi economici e sociali dell’Unione siano inclusi nel nuovo trattato costituzionale, sulla base degli attuali articoli 2 del TUE e 2,3,4 del TCE. In secondo luogo, il Gruppo raccomanda che sia mantenuta l’attuale struttura per la quale la politica monetaria è di competenza esclusiva della Comunità (e quindi della BCE) mentre la politica economica è di competenza degli Stati membri.

Relazione finale

1) Sul primo punto, nello specifico, una larga maggioranza è favorevole a non alterare il mandato e lo statuto della BCE, sebbene alcuni membri invitino ad estendere tale mandato includendo “crescita” e “occupazione”.

2) Sul secondo punto, il Gruppo non ritiene di innovare lo schema attuale se non auspicando un maggior impegno nel rispetto delle decisioni adottate a livello europeo.

3) Sull’ultima questione, il Gruppo è diviso fra coloro che ritengono utile per le decisioni economiche coinvolgere Stati non membri e coloro i quali le vorrebbero ristrette ai soli Stati membri, modificando il trattato di conseguenza.

Proposte della cellula

1. Essendo la politica monetaria da tempo materia esclusiva dell’Unione e sottratta agli Stati, si sente la necessità non tanto di un’evoluzione in senso federalistico, bensì di una maggior responsabilità e trasparenza della BCE (organo sovranazionale della moneta europea), soprattutto nei confronti di un Parlamento europeo ancora poco coinvolto nei processi decisionali riguardanti l’economia. Salutiamo con favore la proposta che prevede l’attribuzione al PE di un ruolo più rilevante nella nomina dei membri del comitato esecutivo della BCE e l’obbligo per quest’ultima di pubblicazione dei suoi verbali.
2. Sull’analisi della seconda questione i problemi sono più delicati. Le politiche economiche ancora soggette agli Stati (e quindi agli interessi) nazionali, dovrebbero contare su un maggior coordinamento e rispetto. Una politica economica, per essere efficace, deve possedere le due leve dell’economia: quella monetaria (già materia dell’UE) e quella economica-fiscale (ancora nelle mani dei governi nazionali). Noi della Cellula accogliamo la proposta che vede nella

Commissione un più accresciuto ruolo sia nel campo delle proposte formali, sia in quello dell'attuazione di tali proposte. Un sistema, quindi, più efficiente perché più coordinato. Non sarà credibile un'Europa che, da un lato, si propone di redistribuire la ricchezza armonizzando le aree depresse e quelle più ricche, e, dall'altro, può attingere solo a circa il 2% del bilancio degli Stati membri.

Crediamo che una tassa europea possa rendere più autonoma l'UE nei suoi progetti e possa crescere il sentimento di appartenenza ad essa nel cittadino.

3. In vista dell'allargamento, bene fa il Gruppo a ritenere importante il ruolo dell'Eurogruppo come luogo delle discussioni tra i paesi partecipanti e a non pregiudicare quindi la possibilità di discussioni informali tra i ministri delle finanze dell'Eurogruppo, la BCE e la Commissione. Per quest'ultima, inoltre, sarebbe preferibile un ruolo di rappresentanza presso sedi o organizzazioni economiche internazionali mediante l'introduzione nel trattato di una clausola di abilitazione, come già avviene nel settore della politica commerciale.

Invitiamo infine la Convenzione ad estendere il voto a maggioranza qualificata anche in materia di fiscalità.

Proposte del gruppo

- Non alterare il mandato e lo statuto della BCE;
- È auspicabile un maggior impegno nel rispetto delle decisioni adottate a livello europeo;

Proposte della cellula

- Maggior responsabilità e trasparenza della BCE;
- Attribuzione al PE di un ruolo più rilevante nella nomina dei membri del comitato esecutivo della BCE e l'obbligo per quest'ultima di pubblicazione dei suoi verbali;
- Accresciuto ruolo per la Commissione sia nel campo delle proposte formali, sia in quello dell'attuazione di tali proposte;

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Comitato spagnolo dei rappresentanti delle persone disabili*: riconoscere nei trattati l'economia sociale;
- *Social Platform*: lo sviluppo economico e sociale dell'Unione europea è possibile solo a patto che le politiche sociali vengano messe al centro di quelle economiche e monetarie, il che implica che ci sia un reale coordinamento tra politiche ambientali, sociali ed economiche, ponendo infine il problema di una cittadinanza di residenza come strumento per il riconoscimento di un'Europa multiculturale.

- *Eurostep*: si presenta sempre più l'esigenza di una politica estera che sia basata sulla ricerca degli obiettivi di sradicamento della povertà, di lotta alle disuguaglianze, di attiva partecipazione alla prevenzione dei conflitti e di promozione di modelli di sviluppo sostenibile.

- *European Trade Unions Confederation*: rappresenta una priorità il fatto che un modello sociale europeo, comprendente i servizi d'interesse generale, sia enunciato nella Costituzione e che l'Unione sociale, le politiche occupazionali e l'Unione monetaria ed economica siano integrate ed abbiano lo stesso peso. È una priorità che la Convenzione riconosca a tutti i livelli i partners sociali e ne rafforzi l'autonomia ed il ruolo di co-regolatori e che sviluppi un sistema europeo di relazioni industriali.

AZIONE ESTERNA

Gruppo VII: Presidente Jean Luc Dehaene

Mandato

Il tema della Politica estera e sicurezza comune è uno degli argomenti più delicati dell'Unione. Il Gruppo VII ha quindi concentrato la sua analisi sui seguenti punti:

1. Come proporre le priorità dell'UE in modo più coerente e in che modo incoraggiare la convergenza di vedute tra gli Stati membri.
2. Come definire meglio lo scambio e la cooperazione tra le capitali, le istituzioni e i paesi terzi.
3. Valutare la collaborazione approfondita tra l'Alto rappresentante e la Commissione, per esempio con iniziative comuni o con la fusione nelle rispettive funzioni.
4. Cosa comporta l'estensione alla PESC del metodo comunitario, un uso più ampio della "cooperazione rafforzata", dell'"astensione costruttiva" e del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni di politica estera; come migliorare le procedure di stipula di accordi nell'ambito di settori comunitari come quello commerciale e della cooperazione allo sviluppo e migliorare il processo decisionale per la stipula di accordi commerciali.
5. Definire ruoli, risorse umane e finanziarie, necessari al Rappresentante esterno dell'UE per svolgere le sue funzioni.
6. Rivedere la portata dei finanziamenti necessari all'Unione per operare in ambito PESC.
7. Analizzare quali cambiamenti nelle disposizioni relative alla rappresentanza siano necessari, per dare maggiore influenza all'UE in ambito ONU, OSCE, Consiglio d'Europa, IFI e nei paesi terzi.
8. Migliorare le sinergie delle rappresentanze diplomatiche.

Relazione finale del Gruppo VII

Osservazioni preliminari

La convenzione ha proposto come articolo 1 parte II Titolo B del futuro trattato Costituzionale un testo che ha riscontrato notevoli consensi e che ha il pregio di raccogliere gli elementi fondamentali e gli obiettivi strategici per l'Unione che finora erano sparsi nei trattati.

Riassumiamo di seguito le principali proposte del Gruppo Azione esterna.

Principi e obiettivi dell'azione estera dell'UE

L'Unione europea definirà e perseguirà politiche comuni ed azioni dell'Unione ed opererà per assicurare il massimo grado di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

1. salvaguardare i valori comuni, gli interessi fondamentali, l'indipendenza e l'integrità dell'Unione;
2. consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e il diritto internazionale;
3. preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite;
4. promuovere lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di eliminare la povertà, in particolare nei paesi a basso reddito;
5. incoraggiare l'integrazione in tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
6. mettere a punto misure internazionali finalizzate a preservare l'ambiente e le risorse naturali globali e ad assicurare lo sviluppo sostenibile;
7. aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
8. promuovere un sistema internazionale basato sulla cooperazione multilaterale rafforzata e sul buon governo.

Consiglio europeo

- Decide gli interessi strategici per paesi, regioni e situazione specifiche, inoltre controlla che tali progetti vengano attuati.
- Adotta un piano strategico annuale che definisce gli obiettivi dell'Unione nel settore PESC.

Consiglio

- Come del resto consentono i trattati attuali può stipulare accordi per l'Unione.
- Per l'attuazione di politiche interne a seguito di accordi internazionali il trattato dovrebbe chiaramente specificare che l'Unione è competente a concludere accordi e che il Consiglio delibera su tali accordi con VMQ (voto a maggioranza qualificata).
- Il Consiglio può derogare la stipula di accordi internazionali ad altri.
- Si suggerisce di dare al Consiglio lo strumento delle "strategie comuni" che non è stato usato adeguatamente dal Consiglio europeo.

Commissione

In ambito PESC redige il documento sulle priorità strategiche annuali dell'Unione. La Commissione dovrebbe vedere aumentato il suo ruolo di controllo degli interessi dell'Unione.

Parlamento Europeo

L'attuale articolo 21 del TUE relativo al ruolo del PE nella PESC (il Parlamento è consultato e può rivolgere interrogazioni o raccomandazioni al Consiglio ma il suo parere non è vincolante) è sufficiente ma andrebbe integrato prevedendo funzioni date

alla nuova figura del Rappresentante esterno europeo. Molti membri sono concordi a che il Parlamento europeo esprima il voto conforme (e quindi vincolante) su tutti gli accordi internazionali

Rappresentante esterno europeo

Sulle competenze di questa figura il gruppo si è diviso e nella relazione particolareggiata sono state formulate quattro proposte differenti. Tuttavia l'idea di base è quella di riunire in questa figura le competenze e le funzioni sia del Commissario per le relazioni estere sia dell'Alto rappresentante. Sarebbe il portavoce dell'UE nei paesi terzi e nelle sedi internazionali e agirebbe su mandato del Consiglio o della Commissione.

A causa dell'aumento delle competenze di questa figura, il rappresentante verrebbe dotato di nuovi mezzi e personale alle sue dipendenze, al fine di permettere lo svolgimento le nuove funzioni.

Stati membri

Come anche previsto dall'attuale trattato dovrebbero sostenere senza riserve la politica dell'Unione e sarebbero tenuti ad assicurare la convergenza delle politiche nazionali sulle posizioni concordate in ambito UE.

Altre proposte

- Dotare l'unione di personalità giuridica
- Aumentare il finanziamento PESC
- Estendere il VMQ per il Consiglio in ambito PESC e utilizzare l'astensione costruttiva
- Le delegazioni della Commissione diventano delegazioni dell'Unione

Finanziamento PESC

Poiché l'attuale parte di bilancio riservata alla PESC si è rivelata insufficiente per la messa in atto di azioni considerate necessarie, si dovrebbe aumentare la parte di bilancio prevista per la PESC e si dovrebbe dare più autonomia all'Alto Rappresentante fornendogli poteri specifici per la quota di finanziamento necessario in caso di emergenza, pur restando sotto il controllo del Consiglio e previa l'autorizzazione del CPS.

Prevedere procedure snelle per ottenere finanziamento in tempo reale e stabilire un margine più ampio (5 – 10%) per gli stanziamenti non assegnati.

Accordi internazionali

Inserire in modo chiaro nel trattato le disposizioni inerenti la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali da parte del Consiglio e la procedura con cui il Consiglio deroga ad altri la possibilità di negoziare e concludere accordi a nome dell'UE. Molti membri sono favorevoli a che il Parlamento europeo esprima il suo

parere conforme su qualsiasi accordo internazionale e di conseguenza sono fautori della soppressione della deroga all'articolo 300 paragrafo 3 del TCE.

Per quanto riguarda la conduzione di negoziati si prospettano tre situazioni:

- Se l'accordo rientra nel settore comunitario si applica l'attuale articolo 300 del TCE
- Se l'accordo rientra nel Titolo V o VI, si applicano gli articoli 24 o 28 del TUE
- Se invece l'accordo rientra sia nel Titolo V o VI e anche nel settore comunitario ci troviamo di fronte al cosiddetto "cross-pillar-mixity" e quindi si potrebbero concludere due accordi distinti. Tuttavia è preferibile, se possibile, concludere un solo accordo e il Consiglio è l'organo atto a definire la procedura da applicare alla negoziazione o a scegliere chi incaricare per concludere i negoziati a nome dell'Unione.

Rappresentanza esterna

L'Unione dovrebbe ottenere uno status formale nell'ambito delle pertinenti organizzazioni internazionali specializzate o eventualmente diventarne membro a pieno titolo. Il Gruppo ha proposto un miglior coordinamento dell'UE nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Qualora vi sia una posizione concordata dell'Unione, questa dovrebbe essere espressa da un portavoce unico nelle sedi internazionali.

La persona che svolge la funzione di Alto rappresentante dovrebbe essere incaricato di migliorare la visibilità, la chiarezza e la continuità all'azione dell'UE nei confronti dei paesi terzi e in ambito internazionale.

Commento al lavoro del gruppo e Proposte della Cellula

Nella parte A del lavoro del Gruppo VII si è sottolineata la necessità per l'Unione di chiarire quali siano i principi e gli obiettivi che la stessa deve prefiggersi. È stata quindi proposta una bozza di articolo in cui sono raccolti e integrati i principi e gli obiettivi definiti nei trattati esistenti per ciascuna politica e settore d'azione. Nell'attuale proposta di progetto di articoli sull'azione esterna fatta dal Praesidium alla Convenzione il 23 aprile 2003 abbiamo visto che il testo proposto dal Gruppo VII è stato integralmente riportato come Articolo 1 nella parte II, Titolo B del futuro trattato costituzionale. Questa scelta a nostro avviso è sicuramente valida.

A differenza del Gruppo VII in cui viene proposto che il Consiglio sia competente per l'azione esterna a definire ed attuare gli obiettivi e gli interessi strategici per l'Unione Europea, noi proponiamo che sia la Commissione a proporre gli obiettivi e gli interessi strategici della stessa stimolando un dibattito collegiale in seno alla Commissione stessa. Le proposte così ottenute sarebbero votate dal Parlamento Europeo con la maggioranza semplice e dal Consiglio dell'Unione mediante voto a maggioranza qualificata.

Competenze

Concordiamo con la proposta fatta di conferire all'Unione la personalità giuridica, in accordo anche con l'analisi del lavoro svolto dal Gruppo III. Ricordiamo che il Trattato CE ha attribuito competenze esplicite alla Comunità nel settore dell'azione esterna per la conclusione di accordi internazionali e che la Corte di giustizia ha riconosciuto alla Comunità competenze esterne implicite laddove la conclusione di accordi internazionali sia necessaria per l'attuazione di politiche interne. Anche la Cellula come il Gruppo ritiene utile menzionare esplicitamente la giurisprudenza della Corte onde agevolare l'azione dell'Unione. Il trattato dovrebbe stabilire che l'Unione è competente a concludere accordi concernenti questioni che rientrano nelle sue competenze interne, secondo la stessa procedura di voto in seno al Consiglio applicata per l'azione legislativa interna prevede di norma il voto a maggioranza qualificata.

Tuttavia siamo in disaccordo con il Gruppo relativamente all'istanza per cui non sarebbe necessario stilare un elenco di competenze in cui l'Unione dovrebbe avere competenza esclusiva in ambito PESC. Comprendiamo la preoccupazione per cui disponendo un tale elenco si rischierebbe di limitare il settore di applicazione di tali politiche; d'altronde la mancanza di una chiara competenza dell'Unione perfino in tematiche rilevanti dell'Azione esterna produce, non di meno, un comportamento irresponsabile nelle politiche dei governi e una mancanza di coordinamento tra le istituzioni europee. La Cellula di monitoraggio propone che sia stilato un elenco minimo in cui l'Unione anche in ambito PESC dovrebbe avere competenza esclusiva.

Struttura nell'ambito delle istituzioni europee

Per incrementare l'efficacia internazionale dell'UE sono necessari cambiamenti nell'assetto istituzionale degli organi europei.

L'esigenza di istituire meccanismi all'interno delle attuali istituzioni al fine di coordinarsi in ambito PESC è un'istanza indispensabile che condividiamo. Secondo la Cellula, la proposta del Consiglio Europeo di Siviglia di creare una formazione del "Consiglio affari generali e relazioni esterne" è un buon inizio. Inoltre noi preferiremmo la divisione formale di questa formazione in Azione esterna e Affari generali, per permettere una più efficace delimitazione degli interessi e degli obiettivi in accordo con le proposte del Gruppo VII.

La Cellula approva la proposta di creare entro la Commissione, la figura di un coordinatore dei lavori delle diverse DG il cui operato tende a definire l'azione esterna dell'Unione. Questo compito potrebbe essere affidato al VicePresidente della Commissione. Tenuto conto dell'aumento delle competenze e delle funzioni di questa figura concordiamo sulla proposta di affiancargli un ufficio Servizi Azione esterna europea alle sue competenze composto di funzionari della DG RELEX, di funzionari del Segretariato del Consiglio e di personale distaccato dei servizi diplomatici.

Inoltre appoggiamo la proposta relativa alla creazione di un'accademia diplomatica dell'UE e di un servizio diplomatico UE.

Ruoli dell'Alto rappresentante per la PESC e del Commissario per le relazioni esterne

Nonostante il Gruppo abbia sottolineato in più punti del documento la necessità di rivedere le competenze dell'Alto rappresentante per la PESC e del Commissario competente in materia di relazioni esterne, esso non è riuscito a trovare a nostro avviso una soluzione realmente valida a questo problema. Il Gruppo VII nella relazione particolareggiata ha infatti proposto quattro versioni differenti. Secondo noi la decisione fondamentale di dare all'Europa un'unica voce, affinché in ambito internazionale la sua credibilità non sia compromessa, non può più essere rimandata.

Proposta della cellula per questioni PESC

Alcune proposte del Gruppo VII in ambito PESC andrebbero definite in modo più chiaro e lungimirante.

Noi proponiamo le seguenti soluzioni:

1. Creare la figura del Rappresentante esterno europeo (o del Commissario degli Affari Esteri) all'interno della Commissione. In qualità di VicePresidente della Commissione esso deve raggruppare sotto le sue competenze, i ruoli e i poteri dell'attuale Commissario per le relazioni esterne, dell'Alto Rappresentante per la PESC oltre alla capacità di esprimere le posizioni dell'UE nelle organizzazioni internazionali oggi competenza della presidenza di turno. Per quanto concerne le modalità di nomina, ci sembra che la scelta più matura e semplice sia quella per cui il Consiglio, sulla base dei risultati elettorali del Parlamento Europeo, proponga il Presidente della Commissione ed il VicePresidente che risulterebbero entrambi soggetti, insieme alla rosa di Commissari da questi autonomamente eletti, alla fiducia del Parlamento Europeo. Una soluzione di questo tipo renderebbe efficace l'azione esterna dell'Europa e legittimerebbe in senso democratico le scelte di figure così importanti.

Ruolo del Presidente dell'Unione

2. Considerate le funzioni del Commissario agli affari esteri, il ruolo del Presidente dell'Unione sarebbe quello di garantire il rispetto della Costituzione Europea e delle identità nazionali, oltre al rappresentare l'Unione europea nelle occasioni internazionali. Il Presidente dell'Unione resterebbe in carica 6 mesi e la sua designazione seguirebbe il principio della rotazione.

Strumenti e processo decisionale

3. Il dibattito interno alla Cellula, nonché gli attuali fatti di politica estera, ci hanno convinto che è ora di superare la cosiddetta politica "della posizione meno

ambiziosa”. A tal proposito, la Cellula ritiene che l’unico modo per ottenere questo risultato sia l’estensione del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell’Unione anche in ambito PESC oltre al pieno coinvolgimento del Parlamento europeo. Qualsiasi atto compiuto da uno Stato membro contrario alle decisioni o azioni comuni, sarebbe oggetto di ricorso dell’Unione alla Corte di giustizia. Per ottenere dei risultati convincenti su questa tematica è necessaria la comunitarizzazione del II pilastro dell’UE.

Conclusioni

Riteniamo che le tematiche affrontate in questo lavoro serviranno a definire meglio il ruolo dell’Europa in ambito internazionale, e pensiamo che le riforme siano coraggiose e ormai inevitabili. Il processo d’integrazione europea e la sua politica estera devono essere appoggiati da tutti gli attori coinvolti, per un’Europa che si esprima con una sola voce.

Proposte del gruppo

- E’ stato proposto il testo dell’articolo 1 parte II Titolo B, del futuro Trattato Costituzionale che raccoglie gli interessi e gli obiettivi strategici dell’Unione;
- Gli obiettivi e gli interessi strategici per l’UE vengono proposti dal Consiglio europeo;
- Creare la figura del Rappresentante esterno europeo che agisca con mandato del Consiglio europeo o del Consiglio;
- Creare un ufficio Servizi Azione esterna nella Commissione, le delegazioni della Commissione diventano delegazioni dell’Union;
- Estendere il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio nell’ambito della Politica estera e di sicurezza comune;
- Estendere il voto a maggioranza qualificata in tutti i settori della politica commerciale fatte salve le restrizioni in materia di armonizzazione dei settori interni;

Proposte della cellula

- Gli obiettivi e gli interessi strategici per l’UE vengono proposti dalla Commissione collegialmente ma approvati dal Parlamento europeo con maggioranza semplice e dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata;
- Chiarire almeno in ambito PESC quali sono le competenze esclusive dell’Unione;
- Creare la figura del Commissario agli affari esteri (o Rappresentante esterno europeo) all’interno della Commissione;
- Estendere il voto a maggioranza qualificata all’ambito PESC con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo;
- Comunitarizzare il II pilastro dell’UE;

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Eurostep*: occorre garantire a tutti i livelli la coerenza tra le politiche europee ed in particolare tra le esigenze di politica estera e le altre politiche che comunque tendono a definirla (cooperazione allo sviluppo e commercio in primo luogo, ma anche ad esempio le politiche economiche e sociali; implementazione della politica dell'Unione per la cooperazione allo sviluppo la quale andrebbe ad integrare una struttura complessiva di politica estera (comprehensive external policy framework); si ritiene utile una riflessione perché la politica di cooperazione – che pur dovrebbe rimanere di competenza concorrente - non sia prevalentemente orientata ad operare in regime di emergenza bensì agisca sulla base di progetti strutturali. È particolarmente sentita l'esigenza di una politica estera che sia basata sulla ricerca degli obiettivi di sradicamento della povertà, di lotta alle disuguaglianze, di attiva partecipazione alla prevenzione dei conflitti e di promozione di modelli di sviluppo sostenibile;

- *European Women's lobby*: occorre estendere il metodo decisionale democratico alla giustizia e alla politica interna, ambito in cui l'approccio di genere dovrebbe essere trasversale, come nella politica estera e di sicurezza comun;

- *Unione degli studenti europei*: per quanto riguarda la Politica estera la rappresentanza esterna dell'Unione dovrebbe essere garantita dal Presidente della Commissione o in sua vece dal Commissario agli Affari esteri e non da un qualsiasi "Mr. PESC;

- *Forum del terzo settore*: seggio comune quale membro permanente in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;

DIFESA

Gruppo VIII: Presidente Michel Barnier

Mandato e situazione fino ad aprile 2003.

Il gruppo è presieduto da M. Barnier e prevede un mandato articolato sostanzialmente in sei punti:

- Il richiamo all'art.17 TUE quale base giuridica della Difesa europea e la possibile introduzione di una clausola di difesa collettiva
- Il rispetto degli impegni da parte degli Stati in materia di capacità militare
- La gestione della crisi e forme di cooperazione più avanzata a riguardo
- Miglioramento dell'efficienza nell'attuazione di una decisione
- Il coordinamento della pianificazione di elementi militari e civili
- La cooperazione nell'ambito degli armamenti

Le tematiche che il gruppo ha dovuto affrontare sono estremamente “sensibili” da un punto di vista politico ed è emerso come all'interno del gruppo non si sia riusciti spesso a raggiungere un accordo. Alcune issues hanno posto interrogativi di ampia portata che hanno dato modo ai membri del gruppo di esprimere posizioni contrastanti, al limite inconciliabili.

L'alternativa tra cooperazione rafforzata o Unione europea della difesa ha delineato prospettive differenti, anche condivisibili, ma pur sempre non unitarie.

Dini, membro italiano del gruppo, sottolinea in un suo documento come la cooperazione rafforzata sia la strada che l'Europa deve intraprendere e che “può” intraprendere.

Analizzando i vari documenti proposti, oltre a buone analisi sull'ampliamento dei compiti di Petersberg e sulla nascita di un'Agenzia degli armamenti, si delinea una posizione molto prudente – che comunque lascia spazio ad un ulteriore approfondimento in avvenire- nell'avviare riforme in questo ambito così conflittuale.

Non molti hanno invece posto l'attenzione sull'importanza del coordinamento del servizio diplomatico e nessuno tra i membri del Gruppo ha parlato, se non vagamente, di assegnare un più ampio potere al Parlamento europeo.

Le prospettive non sembrano essere molto felici in questo momento storico; recente è infatti l'opinione di Dehaene, il quale sottolinea come sia meglio procedere gradualmente, presumibilmente attraverso due fasi:

- La prima è volta a preparare gli Stati ad una maggiore convergenza nella loro visione sugli affari esterni, il che comporta un servizio relazioni esterne per coordinare la Commissione e il Consiglio in questa materia. Tale servizio andrebbe presieduto dal rappresentante per le relazioni esterne.

- Successivamente, il ruolo del rappresentante va incrementato e questi darebbe forma alla politica estera e di sicurezza comune.

Nonostante quindi la Convenzione non giunga probabilmente ad un approfondimento incisivo dell'integrazione europea, la nuova Costituzione delineerebbe le basi per il futuro.

Secondo le ultime dichiarazioni di Valéry Giscard d'Estaing, la maggioranza qualificata potrà essere usata largamente solo tra 5 o 10 anni e si ritiene che si possa ricorrere allo stesso approccio usato in un'altra area sensibile quale la Giustizia e Affari interni.

Alcune proposte giungeranno dal summit tra Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo che tra un mese discuterà di un'Unione europea di difesa, la quale dovrebbe fondarsi su una clausola di mutua difesa simile all'articolo 5 dell'accordo istitutivo della Nato.

Non essendoci molte speranze di assistere ad una comunitarizzazione della materia, una cooperazione tra stati che lasci comunque aperta la possibilità di una futura inclusione della materia tra le competenze della comunità ci pare l'unica soluzione apprezzabile in questo momento storico.

Commento al lavoro del gruppo

Il gruppo ha elaborato una relazione finale all'interno della quale emerge tutta la complessità di un tema così controverso che costituisce il gradino ultimo del processo di integrazione. Abbiamo apprezzato la definizione ampia del concetto di sicurezza che ci colloca appieno in un sistema delle relazioni internazionali in cui la prevenzione dei conflitti, il disarmo, il multilateralismo costituiscono la chiave per la pace e la sicurezza internazionale.

Il gruppo procede poi con un'analisi degli importanti risultati raggiunti fino ad oggi in questa materia, gli sviluppi istituzionali, le procedure di gestione della crisi, le capacità militari e la proficua collaborazione con le Nazioni Unite, senza escludere peraltro gli impegni che gli Stati si sono assunti con la Nato.

Le diversità di status tra gli Stati membri sono difficili da superare: riguardano l'appartenenza o meno alla Nato, all'UEO, le difformità nell'industria degli armamenti, nella percentuale del PIL destinata alla difesa, nella capacità di schierare forze. Inoltre, esistono già delle forme di cooperazione tra Stati membri sugli armamenti (nell'ambito UEO o Nato, purché non pregiudichino i principi dell'Unione ai sensi dell'art.17 TUE).

La Politica estera e di sicurezza comune era nata in un contesto storico ben diverso da quello attuale in cui nuove minacce, quali quelle del terrorismo, richiedono un impegno fortissimo per l'Unione che deve disporre delle capacità adeguate, aumentare l'efficienza nella spesa, operare più efficacemente.

Le proposte del gruppo sono numerose, spesso non portano a dei passi in avanti decisivi, ma siamo consapevoli che una lesione troppo forte della sovranità degli stati impedirebbe di approvare il testo della Costituzione europea alla conferenza intergovernativa.

È interessante la proposta del completamento dei compiti di Petersberg (disarmo, lotta contro il terrorismo, stabilizzazione dopo un conflitto,..), meno efficace la controversa questione sull'Alto rappresentante per la politica e di sicurezza comune.

Si sono poi proposte delle alternative in materia di cooperazione rafforzata o unione europea della difesa, nonché sulla "clausola di solidarietà"; comuni invece le posizioni sull'esigenza di un'Agenzia degli armamenti europea.

Carente è dal nostro punto di vista il ruolo attribuito al Parlamento europeo (è solo informato e presenta risoluzioni).

La proposta del gruppo Azione esterna (strettamente legata al gruppo Difesa), prevedeva l'uso della maggioranza qualificata ogniqualvolta fosse possibile, oltre che l'inclusione di alcuni strumenti di maggiore flessibilità quali l'astensione costruttiva. Inequivocabile è il fatto che questo dovrà costituire il punto d'arrivo di un processo che però si sta dimostrando arduo da intraprendere.

Proposte della cellula sulla base dell'articolato del Gruppo Difesa

PRIMA DELLA PROPOSTA DEL PRAESIDIUM DEL 23 APRILE 2003

I punti sui quali riteniamo opportuno puntare l'attenzione sono :

- La cooperazione rafforzata o un'unione europea di difesa: la prima potrebbe essere di volta in volta applicata a situazioni quali l'invio di forze multinazionali dotate di capacità di comando integrato, gli armamenti, ... Questo però implica una modifica delle procedure previste per la cooperazione rafforzata, innanzitutto garantire un processo decisionale rapido.
L'Unione europea di sicurezza e di difesa delineata recentemente dal generale Morillon consentirebbe di impegnare fortemente gli Stati prevedendo un budget comune per la difesa, una clausola di solidarietà, un'unità di protezione civile, un ampliamento dei compiti di Petersberg. Dati gli aspetti positivi di entrambe le prospettive, riteniamo che tale decisione debba rimanere in capo agli Stati, fornendo però tutti gli strumenti opportuni affinché non siano esclusi Stati "deboli" da un punto di vista strategico- militare e non siano fissati parametri troppo rigidi che questi stessi membri non potrebbero soddisfare.
- L'istituzione di un college militare europeo, così come il rispetto di comuni tecniche di addestramento, consente di fornire una valida preparazione per le operazioni militari e civili e di divenire fattore di coesione e di sviluppo di una cultura europeista.
- Questo college dovrebbe avere anche il compito di formare un corpo di volontari per lo svolgimento di operazioni umanitarie nel mondo: si tratterebbe di personale altamente preparato, dotato di valido supporto tecnico e logistico e indipendente.

- Anche un'Accademia diplomatica europea costituisce un ottimo fattore propulsore di integrazione; dato che la formazione nazionale potrebbe in questo caso non essere sufficiente, il superamento delle barriere nazionali richiede anche personale capace di rispondere adeguatamente alle sfide.

Il servizio diplomatico è quindi l'altro fattore da sviluppare: le ambasciate nazionali, pur continuando ad esistere, devono saper convivere con il corpo diplomatico europeo; sarà quindi opportuno coordinarne l'attività definendo i rispettivi ambiti di competenza. È un primo passo per un'Europa che parli ad una sola voce.

- Rafforzare il ruolo del Parlamento europeo è l'elemento centrale per una progressiva comunitarizzazione di questa politica; non è sufficiente che il Parlamento europeo sia sentito, ma nel trattato vanno enumerate ulteriori competenze in materie quali azioni comuni per l'invio del corpo di volontari. Sicuramente un aumento dell'uso del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio manifesterebbe la volontà degli Stati membri di limitare una propria prerogativa sovrana, ma siamo anche consapevoli che, come per ogni evoluzione, richiede tempo e gradualità.

Condividiamo la posizione assunta in questi giorni da Valéry Giscard d'Estaing e molti esperti, sottolineando però l'esigenza di aumentare i poteri del Parlamento europeo.

Le proposte del Praesidium e emendamenti

IL PRIMO ARTICOLO PROPOSTO

L'Art 14 della bozza di trattato costituzionale si riferisce alla politica estera e di sicurezza comune: la sua formulazione risulterebbe la seguente: “ Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia”.

Le proposte di emendamento a questo articolo vertono tutte su un unico obiettivo: quello di inserire un riferimento alla difesa europea. Quella più interessante e che condividiamo è l'inserimento delle proposizione: “...includendo la progressiva definizione di una comune politica di difesa”.

È un'espressione vaga, anche se denota un futuro impegno da parte degli Stati membri, come peraltro già figurava nell'art.17 TUE.

Potrebbe essere formulata in modo più preciso: “..Includendo la progressiva definizione di una comune politica di difesa, alla quale lavoreranno tutte le istituzioni comunitarie con l'aiuto degli Stati membri (...)”.

Alcuni inoltre ritengono opportuno l'inserimento di un secondo paragrafo, il quale sarebbe necessario per giungere all'Europa ad una sola voce: "Quando l'Unione esercita le sue competenze nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, ciò escluderà l'azione esterna individuale degli Stati membri dove tale azione si configuri contraria agli interessi dell'Unione o è stata elaborata dal Consiglio".

Questo permetterebbe una limitazione della sovranità nazionale e un effettivo progresso nell'approfondimento dell'integrazione.

LA PROPOSTA DEL PRAESIDIUM DEL 23 APRILE 2003

Il 23 aprile 2003, il Praesidium ha presentato un articolato relativo al Titolo V del Trattato istituzionale:

La parte I contiene l'art. 30 sulla politica estera e di difesa comune, che mostra strumenti e procedure per l'attuazione della politica estera e di difesa comune. Negli 8 paragrafi di cui si compone, l'articolo

- illustra come la Politica di difesa rientri nella Pesc (come all'art.17 TUE);
- fa riferimento alle "missioni" per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (compiti di Petersberg in primo luogo);
- rimette al Consiglio europeo la definizione di una politica di difesa comune agendo all'unanimità.

Interessante è il riferimento alle Nazioni Unite come punto di sostegno del sistema europeo.

Si citano inoltre altri aspetti che vengono ripresi nella seconda parte, l'Agenzia degli Armamenti, la procedura per l'invio di missioni, la cooperazione più stretta tra alcuni paesi che si sentono più pronti all'approfondimento della cooperazione.

La cellula rileva:

1. la procedura di invio delle missioni: Paragrafo 4, "Il Consiglio delibera all'unanimità su proposta del ministro degli affari esteri o di uno stato membro".

L'unanimità rischia di bloccare il processo in un'Europa a 27; pertanto si potrebbe inserire in questa parte il riferimento all'astensione costruttiva o il ricorso a una maggioranza qualificata (il che denoterebbe un significativo approfondimento della cooperazione).

2. "Il ministro degli Affari esteri può proporre, eventualmente congiuntamente con la Commissione, il ricorso a mezzi nazionali o a strumenti dell'Unione".

La proposta dovrebbe essere sempre congiuntamente con la Commissione, salvo questioni di particolare urgenza che richiedono un intervento tempestivo ma che vanno elencate tassativamente nel trattato istitutivo.

La parte II contiene numerosi articoli dei quali mi pare opportuno sottolineare:

1. L'art.13: Il Parlamento europeo è consultato e le sue opinioni sono "debitamente prese in considerazione", può rivolgere interrogazioni e raccomandazioni al Consiglio e al ministro degli affari esteri.

Proposte

Il Parlamento europeo continua pertanto ad essere escluso dalla maggior parte delle decisioni; realisticamente, evitando quindi di attribuire la difesa al Parlamento europeo (sarebbe democratico ma attualmente irrealizzabile), ritengo che si possano specificare puntualmente le funzioni di questo organo, rappresentante di tutti i cittadini dell'Unione.

Il Parlamento allora:

- darà parere conforme su alcuni atti del Consiglio, eventualmente in una prima fase solo su quelli che implicano la gestione della crisi con mezzi civili;
- eleggerà una parte dei membri del Comitato politico e di sicurezza;
- istituirà commissioni che collaborino con il Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, in vista ad esempio della nascita di un'Agenzia europea per gli armamenti.

2. L'art.15 riguarda le missioni diplomatiche e consolari. Il testo riprende in gran parte l'art.20 TUE con una rilevante specificazione: si parla di "delegazioni dell'Unione".

Proposte

Ritengo opportuno inoltre - dove la Costituzione affermi in modo inequivocabile l'esigenza di promuovere e sviluppare una cultura europea, - inserire un riferimento alla formazione di coloro che nel futuro rappresenteranno l'Europa, quale diritto del singolo e interesse per l'Unione.

3. L'art. 17, riguardante le missioni che possono essere compiute con mezzi militari e civili: l'elencazione è puntuale e molto estesa. Al paragrafo 2 si parla della delibera all'unanimità del Consiglio e della gestione delle operazioni da parte del ministro degli affari esteri in stretto contatto con il Comitato politico e di sicurezza.

Proposte

La delibera all'unanimità deve essere temperata attraverso il riferimento alla possibilità di astensione costruttiva ovvero tramite il voto a maggioranza qualificata.

Il Ministro degli Affari esteri dovrebbe essere sottoposto anche e soprattutto al controllo della Commissione che potrà valutarne e censurarne l'operato; questi passaggi possono essere anche gradualmente, prevedendo che gli Stati giungano a questo risultato entro un periodo massimo (ad esempio di 5 anni).

4. L'art.18 prevede di affidare alcune operazioni ad un gruppo di stati membri (quelli che si sono resi disponibili) su delibera all'unanimità del Consiglio .

Questo articolo è importante e, anche se sarebbe auspicabile il non ricorrere all'unanimità, pare comunque rappresenti la soluzione ottimale per il miglior esercizio possibile dei compiti. Certo, si pone il rischio che alcuni paesi, pur desiderosi di partecipare ad una missione, non abbiano le risorse interne sufficienti, ma ciò può essere risolto nel momento in cui si preveda che questi paesi possano avvalersi delle risorse della Comunità per la loro realizzazione.

Anche questo peraltro è un passaggio estremamente graduale.

5. L'art.20 prevede una cooperazione strutturata tra paesi che desiderino prendersi impegni più vincolanti. È la soluzione che il Praesidium ha privilegiato al posto di un'unione europea di difesa.

Proposta

Il paragrafo 2 - dove si prevede che "Il Consiglio ristretto della cooperazione strutturata delibera su richiesta dello Stato membro in questione" - andrebbe modificato sempre per garantire un'effettiva partecipazione di tutti gli Stati membri ed evitare che solo gli Stati più potenti vi partecipino, esercitando una sorta di "diritto di ammissione". Si potrebbe formulare: "il Consiglio ristretto accoglie la richiesta dello Stato membro, qualora sia verificata la presenza dei requisiti preventivamente e puntualmente richiesti dalla cooperazione medesima".

6. L'art.21 prevede una cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca, dove si è cercato di replicare l'impegno sottoscritto con l'Unione dell'Europa occidentale e di permettere l'estensione a tutti i membri dell'Unione. Importante il richiamo all'art.51 della Carta delle Nazioni Unite come previsto dall'art.30 paragrafo 7 e ripreso nell'art.21 paragrafo7 dove è previsto l'obbligo di informazione al Consiglio di Sicurezza.

7. La clausola di solidarietà all'art. X parte prima della Costituzione, che prevede il ricorso a mezzi militari nazionali e dell'Unione. La clausola comporta una mobilitazione immediata nel caso di minaccia terroristica, minaccia alle strutture democratiche mentre è stata esclusa per le calamità naturali o provocate dall'uomo.

Le proposte della cellula

Art.30 parte I titolo V:

Riferimento all'astensione costruttiva o voto a maggioranza qualificata;

Ogni proposta parte sempre dalla Commissione salvo casi di urgenza (espressamente stabiliti).

Art.13 parte II titolo V:

Parere conforme ad alcuni atti del Consiglio (in materia di gestione della crisi con mezzi civili);

Elezione di una quota di membri del Comitato politico e di sicurezza;
Istituzione di commissioni e gruppi di lavoro in materia di difesa;

Art.15

Riferimento alla formazione “europeista” del personale comunitario;

Art.17

Delibera a maggioranza qualificata o previsione dell’astensione costruttiva;
Controllo della Commissione sul Ministro degli Affari Esteri;

Art.20

“Il Consiglio ristretto accoglie la richiesta dello Stato membro qualora sia verificata la conformità ai requisiti preventivamente e puntualmente richiesti dalla cooperazione medesima.

Proposte del gruppo

- Completamento dei compiti di Petersberg;
- Uso della maggioranza qualificata ogniqualvolta sia possibile;
- Istituzione di un college militare europeo;

Proposte della cellula

- Rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo;
- Sviluppo di un servizio diplomatico europeo;

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Youth 2002*: il trattato costituzionale preveda anche una clausola di esclusione (opting-out) per gli stati membri che non volessero immediatamente aderire alla politica di difesa comune;
- *Movimento Federalista Europeo*: nella bozza di trattato costituzionale redatta dal Praesidium “il diritto alla pace”, caro ai padri fondatori dell’Europa, è stato totalmente ignorato. Nel secondo articolo va riconosciuto l’impegno dell’Unione ad affidare ad una ONU riformata su basi democratiche, a parità di condizioni con gli altri stati, tutti i poteri necessari, compresi quelli di natura militare, per assicurare la pace nel mondo.

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE LEGISLATIVE E DEGLI STRUMENTI

Gruppo IX: Presidente Giuliano Amato

Mandato

Il Gruppo presieduto dal VicePresidente della Convenzione Europea è stato incaricato di esaminare i seguenti problemi:

- come e in che misura si possa ridurre il numero delle procedure decisionali esistenti in seno all'Unione;
- come ridurre il numero degli strumenti giuridici contemplati dai trattati; possibilità di attribuire loro denominazioni che ne indichino chiaramente l'effetto;
- come migliorare la qualità della legislazione;

Il sistema attuale:

Strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità

L'articolo 249 del TCE contiene l'elencazione classica degli atti giuridici comunitari e dei loro effetti. Distingue tra atti obbligatori, quali la decisione, il regolamento e la direttiva, e gli atti non obbligatori, la raccomandazione e il parere. Questi ultimi non sono privi di conseguenze giuridiche, in quanto strumenti d'interpretazione.

A parte tale classificazione, altri articoli del Trattato CE rimandano a strumenti specifici di varia portata e natura, i cui effetti giuridici sono difficili da cogliere. È il caso degli "orientamenti", in materia di coordinamento economico, di politica dell'occupazione e di reti transeuropee, del "programma quadro", in materia di ricerca o dei programmi di azione nel settore dell'ambiente, delle "decisioni", atti normativi eterogenei, ma diversi da quelli previsti all'articolo 249, delle "decisioni di applicazione", riguardanti il Fondo Sociale Europeo e il FESR.

Inoltre, il TUE prevede al Titolo V e al Titolo VI strumenti specifici per i settori PESC e GAI. I due settori si fondano su principi assai differenti da quelli che caratterizzano il sistema comunitario. Definiscono una gerarchia delle fonti nel quale l'efficacia diretta degli strumenti di diritto derivato è stata esplicitamente esclusa. Si limitano, infatti, a creare obblighi a livello degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione.

L'articolo 12 del TUE contiene un elenco degli strumenti in materia di politica estera: "principi e orientamenti generali", atti di carattere politico adottati dal Consiglio Europeo, "strategie comuni", azioni comuni, posizioni comuni, rafforzamento del

coordinamento sistematico degli Stati membri. Il titolo V prevede, inoltre, altri strumenti: informazione reciproca, concertazione.

L'articolo 34 del TUE distingue quattro tipi di atti in materia giustizia ed affari interni: posizioni comuni, decisioni-quadro, decisioni e convenzioni.

Infine, nel corso degli anni sono stati sviluppati altri strumenti, il cui valore giuridico non è sempre stato pienamente testato, ma che non sono privi di effetto. A tale categoria appartengono: gli accordi interistituzionali, le conclusioni e le risoluzioni del Consiglio Europeo, le risoluzioni e le conclusioni del Consiglio, le dichiarazioni degli Stati membri, le dichiarazioni allegate dalle istituzioni a taluni atti giuridici.

Modus operandi delle istituzioni

L'attribuzione alle istituzioni di poteri non si fonda su un sistema di separazione dei poteri; i trattati non contengono un testo generale che stabilisca le funzioni abituali delle istituzioni di uno Stato di diritto. Il potere legislativo appartiene congiuntamente al Consiglio e al Parlamento europeo in quanto co-legislatori o al Consiglio con la partecipazione ad un livello variabile del PE. Anche la Commissione svolge un ruolo importante nel pilastro comunitario mediante le sue prerogative di iniziativa legislativa. Questi ruoli si esercitano in funzione di un numero grandissimo di procedure.

Per quanto riguarda il potere di adottare norme di esecuzione degli atti di diritto derivato a livello comunitario, il trattato precisa che:

- il Consiglio “conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità.
- il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione”

Qualità della normativa

Le istituzioni europee, da alcuni anni, conducono una riflessione sulle questioni della semplificazione e della razionalizzazione dell'ambiente normativo. Mentre alle procedure decisionali si rimprovera di essere troppo macchinose e lente, il loro prodotto è spesso accusato di essere rigido e prolisso. Si sostiene, inoltre, che gli strumenti giuridici comunitari dovrebbero essere affiancati ad altre soluzioni. Il metodo aperto di coordinamento lanciato a Lisbona, volto alla condivisione di esperienze, ne costituisce un esempio, come pure il metodo di collaborazione volontaria, dove l'autoregolamentazione si fonda su una collaborazione tra le parti interessate.

La durata delle procedure normative è molto lunga. Gli atti legislativi comunitari sono spesso troppo dettagliati, con il risultato di compromessi difficili all'interno delle istituzioni e tra di esse. Il recepimento delle direttive e l'attuazione in generale degli atti

comunitari negli Stati membri può causare complessità supplementari, divergenze e ritardi.

Relazione finale

Il Gruppo di lavoro “Semplificazione” si è fissato due obiettivi: rendere più semplice il sistema europeo e rafforzare la legittimità democratica degli atti dell’UE. Il lavoro del Gruppo si è concentrato sugli strumenti giuridici e sulle procedure legislative e di bilancio.

Attualmente, l’Unione dispone di 15 strumenti giuridici, di cui alcuni producono effetti simili. Il Gruppo ritiene che tale numero debba essere ridotto, senza che ciò metta in discussione la loro flessibilità ed efficacia. Propone, dunque, una riduzione a 6 strumenti.

Strumenti obbligatori:

- la legge dell’ UE: sostituirebbe il regolamento, è obbligatoria e direttamente applicabile in tutto il territorio dell’ Unione;
- la legge-quadro: sostituirebbe la direttiva, è obbligatoria quanto ai risultati, le modalità sono lasciate agli Stati membri.
- La legge e la legge quadro sono atti legislativi, la procedura applicata è quella della codecisione tra Consiglio e Parlamento, su proposta della Commissione Europea.
- la decisione: potrebbe designare o meno i suoi destinatari. Se li designa, è obbligatoria per gli stessi. Non è un atto legislativo. È uno strumento flessibile, particolarmente adatto alla Politica Estera e di Sicurezza Comune.
- il regolamento: tale denominazione riguarderebbe gli atti delegati e di esecuzione.

Strumenti non obbligatori :

- la raccomandazione: sarebbe definita come un atto non vincolante (stessa definizione che figura all’ articolo 249 del TCE);
- il parere: atto non vincolante, in base a quanto previsto dall’ attuale articolo 249.
- Il Gruppo ha proposto di inserire nella prima parte del Trattato costituzionale un articolo che enumeri e definisca questi strumenti dell’Unione.

Atti atipici

Quanto agli atti utilizzati dalle istituzioni, ma non previsti dal Trattato e privi di valore giuridico vincolante (risoluzioni, dichiarazioni, conclusioni,...), si ritiene che la semplificazione si effettui con cautela, per non intaccare la flessibilità necessaria alla loro utilizzazione. Il gruppo, comunque, propone l’introduzione di una norma in base alla quale il legislatore si astiene dall’ utilizzare tali strumenti in una materia in cui gli sono state presentate proposte o iniziative legislative.

Nell'attuale sistema istituzionale dell'UE, è difficile delimitare l'ambito legislativo, rispetto a quello dell'esecutivo. Il Gruppo propone di rendere più chiara la gerarchia delle norme comunitarie e di aggiungere una nuova categoria di norme: gli atti delegati. Tale strumento normativo, accompagnato da solidi meccanismi di controllo, potrebbe incoraggiare il legislatore a limitarsi agli elementi essenziali dell'atto e a delegare gli aspetti più tecnici all'esecutivo, avendo, però, la possibilità di recuperare il suo potere di legiferare. Quindi, si prendono in considerazione tre livelli per gli atti adottati nell'ambito dell'UE:

- **gli atti legislativi:** sono adottati direttamente in base al Trattato e contengono gli elementi essenziali e le scelte politiche fondamentali in un certo settore. Spetta al legislatore determinare il grado di dettaglio di un atto legislativo in un determinato settore e se in quale misura taluni elementi debbano formare l'oggetto di atti delegati. In tal caso, fissa, in modo formale, gli obiettivi, il contenuto, la portata dell'abilitazione e i meccanismi di controllo a disposizione del legislatore.
- **gli atti "delegati":** gli atti legislativi possono prevedere la delega alla Commissione del potere di adottare tali atti. La delega può andare dalla definizione degli elementi tecnici o particolareggiati, che sviluppano l'atto legislativo;
- **gli atti esecutivi:** atti di attuazione degli atti legislativi, degli atti delegati o degli atti previsti dal Trattato stesso.

Semplificazione delle procedure

Considerando i ruoli specifici del PE e del Consiglio dell'UE, le raccomandazioni del gruppo riguardano le seguenti procedure:

- **Procedura di codecisione (articolo 251 del TCE):** il Gruppo ritiene che funzioni bene. Raccomanda, comunque, che il voto a maggioranza qualificata sia applicato a tutti i casi in cui è adottata tale procedura. Consiglia, inoltre, più flessibilità nella composizione del Comitato di conciliazione.
- **Procedura di cooperazione (articolo 252 del TCE):** attualmente, si applica in quattro casi nell'ambito dell'Unione economica e monetaria. Il Gruppo è concorde sulla sua soppressione e sostituzione con la procedura di codecisione o parere semplice del PE.
- **Procedura di parere conforme:** la maggioranza del Gruppo propone di riservare tale procedura alla ratifica degli accordi internazionali e di passare alla procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata del Consiglio per gli altri casi, attualmente, soggetti a tale procedura.
- **Procedura di bilancio:** secondo il Gruppo, l'autorità di bilancio deve rimanere duplice. Il Consiglio deve avere l'ultima parola su risorse e i massimali delle prospettive finanziarie; il PE avrebbe responsabilità riguardo alle spese. Le prospettive finanziarie dovranno essere iscritte nel Trattato, affinché siano obbligatorie. Ciò renderà possibile applicare un'unica procedura per le spese

obbligatorie e non. La procedura di bilancio annuale potrebbe consistere in una procedura di codecisione semplificata, in cui il PE potrebbe avere l'ultima parola. Il Gruppo raccomanda che i principi riguardanti le disposizioni finanziarie siano iscritti nel trattato costituzionale, essi inquadrebbero la procedura finanziaria annuale.

Il Gruppo ritiene che la semplificazione debba essere intesa come un fattore di democrazia. Quindi, è necessario che i cittadini possano distinguere la responsabilità delle varie istituzioni e dei soggetti che animano la scena europea. Sarebbe necessario intensificare, durante l'iter legislativo, la consultazione degli ambienti interessati, comprese autorità regionali e locali. Bisognerebbe migliorare la redazione della legislazione ai fini di una maggiore chiarezza del linguaggio e di una maggiore coerenza con la legislazione già esistente.

Relazione finale

La Cellula approva quanto previsto dal Gruppo di lavoro. È favorevole alla riduzione degli strumenti giuridici dell'Unione e alla modifica della denominazione degli strumenti legislativi, il "regolamento" e la "direttiva" rispettivamente in "legge" e "legge-quadro". Sono, infatti, termini più comprensibili per il cittadino e riflettono meglio la natura legislativa di tali strumenti.

Secondo la Cellula, la gerarchia degli atti consentirebbe al legislatore di concentrarsi sugli aspetti veramente essenziali di una materia, sollevando l'onere dell'adozione di norme di carattere tecnico. La codecisione dovrebbe essere la procedura per l'adozione di tali atti.

Riguardo alle procedure, si è d'accordo sull'estensione della procedura di codecisione all'adozione degli atti legislativi.

Quanto alla trasparenza e alla qualità della legislazione, la cellula ha sottolineato la necessità che i lavori del Consiglio in veste di legislatore siano pubblici e che sia garantita la qualità della legislazione europea e la consultazione degli ambienti interessati, comprese autorità regionali e locali a cui spesso compete l'attuazione.

Progetto di articolato

Il progetto di testo del Trattato Costituzionale per l'Europa, presentato dal Praesidium alla Convenzione, tenendo conto della relazione finale del Gruppo IX, ha previsto, nel Titolo V: Esercizio delle competenze dell'Unione, i seguenti articoli:

Articolo 24: Atti giuridici dell'Unione

Articolo 25: Atti legislativi

Articolo 26: Atti non legislativi

Articolo 27: Regolamenti delegati

Articolo 28: Atti esecutivi

Articolo 33: Pubblicazione ed entrata in vigore

Proposte di emendamenti

Gli emendamenti presentati al progetto di articoli, pur proponendo parziali modifiche, confermano l'approccio del Praesidium.

È emerso un ampio consenso sul tipo di semplificazione proposto dal progetto di articoli. Alcuni membri hanno proposto di aggiungere un ulteriore atto: la legge organica, riservata alle materie costituzionali e alle risorse proprie e che verrebbe sottoposto a una procedura in cui il Consiglio e il PE deciderebbero a maggioranza qualificata. Alcuni membri hanno chiesto di aggiungere anche il metodo di coordinamento aperto.

Mentre il paragrafo 1 dell'articolo 25, che fa della procedura legislativa (ex "codecisione") la regola generale per l'adozione di atti legislativi, è stato oggetto di ampi consensi, il par. 2, che prevede eccezioni a tale regola, è stato contestato. Molti membri ritengono che il Consiglio non debba adottare leggi e leggi quadro autonomamente. Altri, pur accettando l'esistenza di eccezioni, preferirebbero che fossero precisate nella Costituzione.

Secondo il principio della trasparenza delle procedure, è stato sottolineato che il Consiglio debba riunirsi in seduta pubblica durante l'intera procedura legislativa.

La definizione di una nuova categoria di atti delegati è stata ampiamente appoggiata. Vari membri ne hanno sostenuto il carattere non legislativo; altri preferirebbero che avesse natura legislativa. Inoltre, alcuni hanno sostenuto che il potere di revoca possa essere esercitato dal Consiglio e dal Parlamento Europeo in modo indipendente l'uno dall'altro.

Proposte del gruppo:

- Riduzione da quindici strumenti giuridici a sei;
- Modifica della denominazione degli strumenti legislativi, il "regolamento" e la "direttiva" rispettivamente in "legge" e "legge-quadro";
- Inserire nella prima parte del Trattato costituzionale un articolo che enumeri e definisca tali strumenti;
- Gerarchia delle norme;
- Introduzione di una nuova categoria di norme: gli atti delegati;
- Voto a maggioranza qualificata esteso a tutti i casi in cui è applicata la procedura di codecisione;
- Eliminazione della procedura di cooperazione e sua sostituzione con la procedura di codecisione o parere semplice del Parlamento;
- Autorità di bilancio deve rimanere duplice;
- Procedura di bilancio annuale: procedura di codecisione semplificata;

- Durante l'iter legislativo, maggiore consultazione degli ambienti interessati;
- Chiarezza di linguaggio

Proposte della cellula

- Riduzione degli strumenti giuridici dell'Unione;
- Modifica della denominazione degli strumenti legislativi;
- Introduzione di una nuova categoria di norme: gli atti delegati;
- Gerarchia delle norme;
- Estensione della procedura di codecisione all'adozione degli atti legislativi;
- Maggiore consultazione degli ambienti interessati , durante l'iter legislativo;
- Chiarezza di linguaggio.

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Movimento europeo*: assieme alla semplificazione delle procedure decisionali bisogna definire con precisione un inquadramento del principio di sussidiarietà.

LIBERTÀ SICUREZZA E GIUSTIZIA

Gruppo X: Presidente John Bruton

Mandato

Il gruppo X è stato incaricato di esaminare le seguenti questioni:

- Quali miglioramenti occorrerebbe apportare ai trattati per favorire l'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in tutti i suoi aspetti
- Quali miglioramenti occorrerebbe apportare agli strumenti e alle procedure
- Come si potrebbero meglio identificare le questioni nel settore penale che richiedono un'azione a livello dell'Unione e secondo quali modalità si dovrebbe accrescere la cooperazione giudiziaria in materia penale
- Quali adeguamenti potrebbero essere apportati inoltre al testo delle disposizioni del trattato che definiscono la competenza comunitaria in materia di immigrazione e di asilo

Relazione finale

Da un'analisi del lavoro svolto dal Gruppo X in materia di libertà, sicurezza e giustizia emerge che l'obiettivo posto in primo piano da tale Gruppo è quello di permettere all'UE di conseguire risultati concreti su questioni importanti in maniera di acquistare il sostegno dei cittadini. In questo ambito il Gruppo ritiene fondamentale garantire ai cittadini la libertà in condizioni di sicurezza e una giustizia accessibile a tutti. Per raggiungere tale risultato il Gruppo considera che le tre componenti - libertà, sicurezza e giustizia – debbano andare di pari passo e debbano avere pari importanza e ritiene che tale principio debba essere centrale in questo settore. Nella relazione emerge anche l'importanza data alla scelta di ancorare la libertà ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto dando massima importanza ai principi di trasparenza e controllo democratico e promuovendo la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia strettamente connessa con il rispetto dei diritti dei cittadini e con il principio di non discriminazione.

Tali temi sono stati affrontati, con il supporto di alcuni esperti, in nove riunioni che hanno portato ad una relazione finale incentrata sulle posizioni comuni emerse in seno al Gruppo. Le posizioni comuni si sono sviluppate sulla base di due "regole d'oro": la prima mira al raggiungimento di un quadro giuridico generale che riconosca le particolarità di questo settore in modo da superare la struttura a pilastri riunendo tutte le disposizioni relative allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia in un unico titolo del trattato; la seconda sottolinea lo scopo di introdurre.

Riguardo alle procedure legislative da adottare nel futuro trattato costituzionale il Gruppo ha affrontato in maniera distinta i settori connessi al primo e al terzo pilastro.

1. Nell'ambito dei settori connessi al TCE (attuale primo pilastro) in materia di Asilo, rifugiati e sfollati è stato proposto di applicare il voto a maggioranza qualificata e la codecisione; si prevede la creazione di una base giuridica generale che consenta l'adozione delle misure necessarie per l'istituzione di un regime comune in materia di asilo e una politica comune su rifugiati e sfollati; occorre sancire nel trattato il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. Circa le politiche in materia di immigrazione l'Unione dovrà supportare gli sforzi nazionali di integrazione attraverso misure di incentivazione e di sostegno anziché tramite un'armonizzazione legislativa; viene richiesta un'azione comune dell'Unione per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, incluso attraverso sanzioni penali, data la palese inefficacia delle politiche condotte esclusivamente a livello nazionale; il Gruppo raccomanda poi di inserire nel trattato costituzionale l'obiettivo di una politica comune in materia di immigrazione e una base giuridica che permetta all'Unione di adottare misure a favore degli sforzi compiuti dagli Stati membri per promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e di passare al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione in queste materie. Affrontando le problematiche relative alle politiche in materia di visti il Gruppo propone di semplificare l'attuale base giuridica che copre gli aspetti di questa materia in un'unica disposizione che consenta l'adozione, con voto a maggioranza qualificata e mediante codecisione.

Riguardo allo sviluppo di un sistema integrato di gestione delle frontiere il Gruppo riconosce che in uno spazio senza controlli a la gestione efficace delle frontiere esterne rappresenta una questione di interesse e responsabilità comuni e raccomanda di creare una base giuridica generale che consenta l'adozione delle misure necessarie per realizzare un sistema integrato per la gestione delle frontiere esterne comprendente sia una normativa che la cooperazione operativa. Infine in ambito di cooperazione nel settore del diritto civile si ritiene che la base giuridica sulla cooperazione giudiziaria in materia civile, nella struttura complessiva di un trattato costituzionale unico, può essere disgiunta dalle questioni relative alle politiche in materia di asilo, immigrazione e visti. Inoltre il trattato dovrebbe sancire il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie quale chiave di volta di tale politica comune. Il gruppo propone altresì che le misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, con l'eccezione di aspetti inerenti al diritto di famiglia, siano coperte dalla procedura di voto a maggioranza qualificata e codecisione e di rendere la procedura applicabile anche alle misure di cooperazione in materia di responsabilità genitoriale.

2. Nell'ambito dei settori contemplati dall'attuale terzo pilastro il Gruppo affronta problemi in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e riconosce innanzitutto un'urgente necessità di riformare gli strumenti giuridici

raccomandando che decisioni quadro, decisioni e posizioni comuni siano sostituite da regolamenti, direttive e decisioni o dai rispettivi atti sostitutivi che saranno proposti dal Gruppo IX e che lo strumento delle convenzioni sia abolito e propone di includere la possibilità di un effetto diretto delle direttive che conferiscono diritti ai cittadini. Nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale il Gruppo individua inoltre l'esigenza di un'identificazione più chiara della portata della normativa dell'unione che riguarda i settori del ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale e di diritto penale processuale che rispecchi il giusto equilibrio tra il principio del riconoscimento reciproco e gli sforzi di ravvicinare le disposizioni di diritto penale. Il Gruppo ritiene poi che le basi giuridiche per la cooperazione nel settore della polizia e del diritto penale dovrebbero essere riformulate per garantire maggiore chiarezza, efficacia e certezza del diritto e pensa che una nuova formulazione delle basi giuridiche dovrebbe distinguere tra i vari tipi di intervento dell'Unione in questo settore quali: il ravvicinamento delle disposizioni in taluni settori del diritto penale sostanziale; il ravvicinamento delle disposizioni su taluni elementi della procedura penale; le norme che organizzano la cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri; le misure in materia di prevenzione della criminalità. In questo settore il Gruppo propone infine una riforma delle procedure legislative che comprendono casi in cui si potrebbe ricorrere al voto a maggioranza qualificata; casi in cui si applicherebbe la regola dell'unanimità e il diritto di iniziativa.

Esaurito lo studio delle procedure legislative il Gruppo è passato ad un'analisi della collaborazione operativa in materia di libertà, sicurezza e giustizia lamentando carenze di efficienza, trasparenza e assunzione di responsabilità e cercando di conseguenza di rafforzare questo settore in modo che i miglioramenti potessero avere un impatto immediato e visibile sul modo in cui il comune cittadino percepisce l'Europa. Per aumentare la fiducia e l'efficienza si dovrebbe organizzare meglio il lavoro di coordinamento e collaborazione operativa attualmente svolto dall'Unione e il gruppo riterrebbe opportuno potenziare la collaborazione nell'ambito del Consiglio considerando l'opportunità di distinguere più nettamente fra il Consiglio che agisce in veste di legislatore e il Consiglio che espleta funzioni esecutive specifiche in questo settore e proponendo di costituire nell'ambito del Consiglio una struttura più efficiente, in grado di svolgere un ruolo tecnico di coordinamento e di supervisione per tutte le attività operative in materia di polizia e sicurezza. Sempre in ambito di collaborazione operativa il Gruppo analizza il tema della gestione delle frontiere esterne e raccomanda che il trattato contenga una base giuridica per l'adozione di tutte le misure necessarie a instaurare progressivamente un sistema comune di gestione delle frontiere esterne che potrebbe sfociare in un Corpo di Guardie di frontiera comune europeo. In vista di perseguire il rafforzamento della collaborazione operativa il Gruppo si esprime infine sull'evoluzione degli organi dell'unione quali: l'Europol per cui si propone di inserire nel nuovo trattato una disposizione più breve e più generica che ne affermi il ruolo

centrale nel quadro della cooperazione europea di polizia, ne inquadri il campo d'azione e segnali che i suoi compiti e i suoi poteri sono definiti dal legislatore; l'Eurojust il cui ruolo dovrà essere centrale per il coordinamento e la cooperazione in ambito giudiziario e che dovrà essere competente a occuparsi di tutte le forme di criminalità e reati per cui l'Europol è competente ad agire e inoltre di criminalità informatica, frode, corruzione e qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea, riciclaggio dei proventi di reato e partecipazione ad un'organizzazione criminale; il Procuratore europeo che potrebbe essere istituito allo scopo di individuare, perseguire e trarre in giudizio dinanzi ai giudici nazionali le persone responsabili di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o una vera e propria Procura europea con un raggio d'azione più ampio della sola tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Un ultimo studio è stato dedicato dal Gruppo a una serie di questioni orizzontali al tema della libertà, sicurezza e giustizia. È stato dimostrato che uno dei maggiori ostacoli alla politica dell'Unione in questo settore sono le carenze in fase attuativa poiché troppo spesso il diritto dell'Unione è rimasto nella sfera del virtuale. Per individuare le strade che permetteranno di migliorare l'efficienza nell'attuazione e nel mantenimento di standard elevati da parte degli Stati membri in questo settore il Gruppo formula due raccomandazioni: che i meccanismi di "valutazione reciproca" o della "valutazione di pari livello" vengano promossi e applicati su una base più ampia essendo importanti strumenti per verificare se alle politiche dell'Unione è data un'attuazione pratica efficiente da parte delle autorità amministrative e giudiziarie degli Stati membri così da contribuire ad aumentare quella fiducia reciproca nei rispettivi sistemi giudiziari e di polizia su cui si impernia lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e che la Commissione debba pienamente svolgere la sua funzione di custode del trattato nei confronti degli obblighi giuridici che incombono agli Stati membri in virtù del diritto comunitario e avere competenze di adire la Corte di giustizia in caso di inadempienza. Il Gruppo ha comunque sottolineato la specificità di questo settore che non permette di escludere un coinvolgimento dei parlamenti nazionali che devono ancora continuare a svolgere un ruolo importante nella definizione degli orientamenti e delle priorità strategiche della politica europea in materia di giustizia penale. Un'altra tema su cui il Gruppo è intervenuto è la questione degli accordi internazionali per le negoziazioni dei quali c'è l'esigenza di una rappresentanza stabile dell'Unione. Inoltre viene riconosciuto da alcuni membri il diritto degli Stati membri di concludere accordi bilaterali o multilaterali nel settore della cooperazione giudiziaria anche se l'Unione ha già adottato norme interne in materia nei casi in cui l'Unione non abbia concluso un accordo con il paese terzo in questione e quando l'Unione abbia concluso un accordo con il paese terzo, ma lo Stato membro desidera concordare disposizioni supplementari.

Un elemento del mandato del Gruppo ha riguardato i regimi di opting-in e opting-out vigenti in maniera che fosse stabilito se situazioni di questo tipo continuino ad essere giustificate in questo settore ma si è ritenuto che la questione, potendo

potenzialmente riguardare anche altri settori politici, dovrà essere esaminata dalla Convenzione in termini più generali. Un ultimo tema che viene affrontato nell'ambito delle questioni orizzontali è infine il controllo giudiziario. Analizzando questo tema il Gruppo ritiene che la limitazione della competenza della corte di giustizia non sia più accettabile per gli atti adottati in settori che incidono direttamente sui diritti fondamentali della persona quali la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale e che il sistema generale di competenze della Corte di giustizia dovrà essere esteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, inclusa l'azione degli organi dell'Unione in questo settore.

Progetto di articolato

Parte I della Costituzione

Articolo 31: Realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Parte II: della Costituzione

Articolo 1: Definizione dello spazio

Articolo X 1 Ruolo del Consiglio europeo

Articolo 3: Ruolo dei parlamenti nazionali

Articolo 4: Meccanismi di valutazione

Articolo 5: Cooperazione operativa

Articolo 6: Misure di ordine pubblico e di sicurezza interna

Articolo 7: Cooperazione amministrativa

Articolo 8: Diritto d'iniziativa

Articolo 9: Controllo giurisdizionale

Capo I: Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione

Articolo 10: Controllo delle persone alle frontiere

Articolo 11: Asilo

Articolo 12: Immigrazione

Articolo 13: Principio di solidarietà

Capo 2 : Cooperazione giudiziaria in materia civile

Articolo 14 : Cooperazione giudiziaria in materia civile

Capo 3: Cooperazione giudiziaria in materia penale

Articolo 15 : Cooperazione giudiziaria in materia penale

Articolo 16 : Procedura penale

Articolo 17: Diritto penale sostanziale

Articolo 18: Prevenzione della criminalità

Articolo 19: Eurojust

Articolo 20: Procura europea

Capo 4 : Cooperazione di polizia

Articolo 21: Cooperazione in materia di sicurezza interna

Articolo 22: Europol

Articolo 23: Interventi nel territorio di un altro Stato membro

Proposte di emendamenti: sintesi

La proposta che il Praesidium presenta alla Convenzione si basa in larga misura sulla relazione finale del Gruppo X (CONV 426/02) del 2 dicembre 2002 e contiene un progetto di articolo 31 (parte I della Costituzione) e una serie di articoli della parte II della Costituzione.

I membri della Convenzione hanno depositato 733 emendamenti da cui sono tratti gli orientamenti riportati in appresso. Per quanto concerne l'articolo 31 della Parte I, numerosi membri della Convenzione ne hanno chiesto la soppressione, mentre altri hanno suggerito modifiche per mantenerne l'unità, che si estende a settori d'azione diversi dallo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Talune disposizioni della Parte II si applicano a tutti i settori e hanno pertanto effetti orizzontali. Riguardo al ruolo del Consiglio europeo, numerosi membri della Convenzione, indipendentemente dal contenuto della disposizione, preferiscono che figurino nella disposizione, più generale, di cui alla Parte I. La stessa riflessione è stata a volte avanzata con riferimento alla disposizione relativa ai parlamenti nazionali in vista di un suo inserimento nel protocollo sulla sussidiarietà.

Circa il meccanismo di valutazione, la maggioranza dei membri non ha rimesso in causa il principio della sua creazione; si potrebbero tuttavia esaminare taluni miglioramenti proposti. Il ruolo del comitato sulla cooperazione operativa è stato oggetto di modifiche intese ad esplicitarne meglio le basi e le funzioni. Diversi membri della Convenzione chiedono che questo comitato si occupi anche della problematica delle frontiere esterne.

Il diritto d'iniziativa degli Stati membri nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia è stato rimesso in questione da alcuni membri della Convenzione e sono state avanzate proposte, a volte in senso opposto. È stata prospettata l'idea che la Commissione mantenga il suo monopolio d'iniziativa, ma agisca di sua propria iniziativa o su richiesta degli Stati membri.

Per quanto concerne il controllo giurisdizionale, i membri della Convenzione appaiono divisi tra mantenere una clausola che escluda la competenza della Corte per le azioni di mantenimento dell'ordine pubblico e precisare che esse sono disciplinate dal diritto nazionale o prevedere l'applicazione del regime generale di competenza della Corte di giustizia anche in questo settore.

Riguardo alle disposizioni sul controllo delle persone alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione, una serie di emendamenti mira a sostituire la procedura legislativa con un atto del Consiglio che deliberi all'unanimità. Si è sottolineata la necessità di costituire un corpo di Guardie di frontiera comune. In materia di asilo, taluni

preferiscono limitare l'azione dell'Unione a norme minime. In materia d'immigrazione, sono state avanzate richieste intese ad escludere l'accesso al mercato del lavoro, mentre altri chiedono di sancire tale diritto.

Per quanto concerne l'intero settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e in materia penale, in generale, e di cooperazione di polizia, taluni membri della Convenzione chiedono che a tali disposizioni si applichi la regola dell'unanimità. Altri, consapevoli del fatto che esse riflettono già i compromessi raggiunti in sede di Gruppo X, chiedono, in qualche modo, di rafforzare tali disposizioni estendendone in particolare la portata. Più particolarmente, riguardo al diritto penale materiale, mentre alcuni chiedono di sopprimere tale disposizione, altri desiderano rafforzarla, prevedendo segnatamente altri settori della criminalità.

Nel settore della procedura penale, taluni hanno insistito sull'idea che le norme minime ("standard minimi") possono essere adottate soltanto se vi sono implicazioni transfrontaliere.

Per quanto concerne Eurojust e la Procura europea, taluni membri della Convenzione preferiscono mantenere Eurojust - di relativa recente creazione - e farlo evolvere verso una Procura europea soltanto tra qualche anno. Altri ritengono necessario che una Procura europea possa essere sancita [o sia sancita] nel trattato. Taluni sono disposti ad applicare a tal fine la procedura legislativa e la maggioranza qualificata, ma la maggioranza sembra optare per la procedura decisionale del Consiglio all'unanimità, con parere conforme del Parlamento europeo.

Proposte della cellula

La cellula ritiene il lavoro del gruppo X molto positivo data la precisione e la puntualità con cui sono state affrontate la maggior parte delle questioni in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Tuttavia la cellula intende sottolineare l'importanza del tema legato direttamente alla questione della definizione di una politica comune per l'immigrazione considerando che l'opinione pubblica europea è molto sensibile ai temi legati a questa delicata materia e si attende dei segnali e azioni efficaci da parte dell'Unione. Si tratterà in particolare di armonizzare il conflitto tra coloro che vorrebbero una maggiore "comunitarizzazione" della materia e quelli, al contrario, che preferirebbero vedere rafforzate le strutture decisionali di natura intergovernativa.

A questo proposito ci sembra importante evidenziare che il mantenimento della regola dell'unanimità per alcune delle materie relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia provocherebbe una vera e propria "paralisi" dell'Unione e infonderebbe una certa delusione nei cittadini europei. Riguardo, poi, all'istituzione di una procura

europea che si collocherebbe all'interno del sistema Eurojust, la cellula considera che davanti all'inadeguatezza dell'iniziativa penale degli Stati membri quando si tratta di frodi al bilancio dell'Unione europea, non è più tempo di rinvii. Occorre creare una Procura europea per la lotta alle frodi, che attivi l'azione penale sulla quale si pronuncino poi i giudici nazionali. La Costituzione dell'Unione deve prevedere questa struttura, che sarà poi istituita con un'apposita legge europea, eventualmente approvata con larghe maggioranze, ma evitando la trappola dell'unanimità, che paralizzerebbe ogni possibilità decisionale.

Proposte del gruppo

- Superare la struttura a pilastri riunendo tutte le disposizioni relative allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia in un unico titolo del trattato;
- In materia di asilo, rifugiati e sfollati è stato proposto di applicare il voto a maggioranza qualificata e la codecisione;

Proposte della cellula

- Definizione di una politica comune per l'immigrazione;
- Istituzione di una Procura europea;

Il contributo delle organizzazioni della società civile:

- *Coordinamento siciliano del Forum della società civile*: “L'appuntamento importantissimo con l'allargamento ad Est dell'Unione va affrontato con misure che non abbassino il livello dei diritti esistenti, ma li estendano attraverso la costruzione di reti di coesione sociale e di politiche d'inclusione. Con questi obiettivi l'immigrazione - intesa non come motivo di esclusione, ma come potenzialità di sviluppo socio-economico - rappresenta una grande opportunità per nuove prospettive politiche, sociali e culturali; ciò è valido a patto che si sappia imboccare con decisione la strada del riconoscimento del valore, non solo ideale ma strategico, dell'interculturalità”.
- *Opera Kolping Europa*: nella politica dell'educazione si debba raggiungere il riconoscimento comune dei corsi di studio in modo che questi possano essere confrontabili nei vari paesi membri e in modo da garantire la libertà di circolazione e la scelta del posto di lavoro ovunque nell'Unione;
- *Assemblée citoyenne 2004*: occorre garantire una convergenza verso l'alto delle politiche e delle legislazioni nazionali soprattutto dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali.

EUROPA SOCIALE

Gruppo XI: Presidente George Katiforis

Mandato

Il 7 novembre 2002, il Praesidium ha deciso la creazione di un gruppo di lavoro sull' "Europa Sociale". Nel documento 445/1/02 REV1 sono elencati i nomi dei 69 partecipanti. Il Praesidium ha posto ai componenti del gruppo le seguenti domande :

1. Tenuto conto dei valori già contemplati dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, quali di questi dovrebbe contenere l'art. 2 del progetto preliminare del Trattato Costituzionale nel settore sociale?
2. In che modo gli obiettivi generali dell'UE dovrebbero includere obiettivi in materia sociale nell'articolo 3 del progetto preliminare di Trattato Costituzionale?
3. Rispetto alle competenze dell'Unione, stimate che si possano modificare quelle attualmente attribuite all'Unione/Comunità in materia sociale ? Se così, quali nuove competenze dovrebbero essere attribuite all'Unione/Comunità in materia sociale, e in quale categoria inserirle ?
4. Quale può essere il ruolo del metodo di coordinamento aperto e la sua collocazione nel Trattato Costituzionale ?
5. Quale rapporto si può stabilire tra coordinazione delle politiche economiche e coordinazione delle politiche sociali ?
6. Per quanto riguarda le procedure, in che misura la co-decisione e il voto a maggioranza qualificata andrebbero estesi a materie per le quali l'unanimità è attualmente richiesta?
7. Il Titolo VI del progetto preliminare di Trattato Costituzionale riguarda la vita democratica dell'UE; dovrebbe figurare in esso il ruolo delle parti sociali, e se sì, in che modo?

Relazione finale

Il gruppo XI concorda che l'art. 2 del futuro Trattato Costituzionale che fa riferimento alla dignità umana debba essere corto e chiaro. I valori proposti sono:

- giustizia sociale
- solidarietà
- eguaglianza, soprattutto tra uomo e donna

I problemi riscontrati sono sorti riguardo alla prima e alla seconda domanda. La spaccatura del gruppo si è verificata in riferimento al significato da attribuire ai termini "valore" e "obiettivo".

All'interno della relazione, sono stati citati l'art.136 TCE in riferimento ai Diritti Fondamentali, la Carta Sociale firmata a Torino il 18/10/1961 e la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 1989.

Il gruppo XI raccomanda che l'art.3 menzioni i seguenti obiettivi :

- promozione del pieno impiego
- giustizia e pace sociale
- sviluppo durevole
- coesione economica, sociale e territoriale
- economia sociale di mercato
- qualità del lavoro
- educazione e formazione
- inserimento sociale
- alto livello di protezione sociale
- uguaglianza fra uomo e donna
- diritti dei bambini
- nessuna discriminazione per motivi razziali, etnici, religiosi, sessuali e di handicap o di età
- elevato livello di sanità pubblica, di servizi sociali e di interesse generale

È stata auspicata fortemente l'uguaglianza tra obiettivi sociali ed economici. La maggioranza del gruppo si augura che sia ribadita la clausola relativa alla protezione sociale. Alcuni membri suggeriscono che gli obiettivi dell'Unione debbano includere l'occupabilità, l'accesso all'istruzione e alla formazione e la garanzia di posti di lavoro di qualità.

Riguardo alla terza domanda, il gruppo XI ritiene che le competenze attualmente attribuite all'UE siano adeguate ma debbano essere precisate maggiormente. Secondo il gruppo, andrebbe ampliata la portata dell'art.152 TCE, per trasferire all'UE maggiori competenze in materia di salute pubblica e disciplinare aspetti come rischi gravi transfrontalieri, malattie trasmissibili, bioterrorismo e gli accordi dell'OMS. In generale considera che le competenze dovrebbero essere condivise tra le legislazioni nazionali e quella sopranazionale.

Il metodo di coordinamento aperto, creato dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 03/2000, *“è una nuova forma di coordinamento delle politiche nazionali, che su propria iniziativa o su quella della Commissione, definiscono collettivamente nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, obiettivi e indicatori in un settore specifico che consente agli stati, in base a rapporti nazionali, di migliorare le loro conoscenze, sviluppare lo scambio d'informazioni, pareri, competenze e prassi, e promuovere oltre agli obiettivi*

concertati, gli approcci innovatori che potrebbero sfociare in orientamenti o raccomandazioni”.

Il metodo è definito “aperto” perché non è unico, e molto spesso si parla di metodi di coordinamento aperti perché di volta in volta ci sono variazioni a seconda dei settori in cui viene applicato.

La maggior parte del gruppo è favorevole al suo inserimento nella Costituzione Europea ma con l’obbligo di precisare il metodo e la sua relativa procedura. Questo strumento deve essere utilizzato in caso di assenza di competenze legislative rispetto agli artt. 99,104 e 128 TCE. Si consiglia la creazione di una procedura ad hoc di carattere orizzontale, introdotta al capitolo degli strumenti di natura non legislativa. Devono essere descritti anche i limiti del metodo rispettando i caratteri di trasparenza e democrazia.

Per la coordinazione delle politiche economiche e sociali, il gruppo XI si è accordato sul fatto che è necessario razionalizzare i diversi processi di coordinamento economico e sociale. Ha suggerito di stabilire nel trattato le procedure necessarie e di controllare la coerenza delle politiche. Il Consiglio “Affari Generali” dovrebbe preparare i risultati del Consiglio Europeo sulla base delle differenti contribuzioni dei Consigli settoriali.

Un ruolo maggiore deve essere concesso al Parlamento Europeo in materia di politiche economiche e sociali.

Per il voto a maggioranza qualificata (VMQ), l’unico consenso ottenuto è stato di riportare nel Trattato Costituzionale il compromesso raggiunto a Nizza, estendendo il VMQ al paragrafo 1 punti d), f), e g) del art.137.

Come possibile compromesso è stato proposto il voto a “maggioranza superqualificata”.

Il ruolo della società civile deve essere esplicitamente riconosciuto dal Trattato Costituzionale, includendo la possibilità di consultarla e la sua presenza nel dialogo sociale soprattutto per quanto riguarda la lotta contro l’esclusione sociale.

Critiche della cellula

Per quanto riguarda le competenze dell’UE, suggeriamo una legislazione fatta con leggi-quadro salvo i gravi problemi di salute pubblica come il bioterrorismo o malattie infettive contagiose o aerotrasmesse (caso SARS). Sosteniamo come una parte del gruppo XI, che l’art. 137-5° comma TCE debba essere mantenuto e ampliato dagli stati, benché possa provocare una spaccatura nell’Unione, se uno stato ha la volontà di proteggere maggiormente i suoi cittadini, rispetto alla legge comunitaria, esso deve averne la possibilità (art. 137).

Pensiamo che in questa materia, il Parlamento potrebbe agire in due modi diversi :

1. dare un parere, consigliando la Commissione su un argomento specifico prima che essa emani una proposta legislativa
2. nel migliore dei casi affidare al PE, in questa materia, la possibilità di formulare una proposta legislativa, che dovrà ottenere il consenso della Commissione prima del voto del Consiglio.

Quest'ultima proposta sarebbe possibile con un cambiamento radicale della legislazione attuale. Pensiamo che il Parlamento in un primo tempo debba avere in certi settori la possibilità di iniziativa legislativa e concedergli questa possibilità in tutti i settori di competenza comunitaria.

Proposte del Gruppo

L'art. 3 dovrebbe menzionare i seguenti obiettivi :

- promozione del pieno impiego
- giustizia sociale
- pace sociale
- sviluppo durevole
- coesione economica sociale e territoriale
- economia sociale di mercato
- qualità del lavoro
- educazione e formazione
- inserimento sociale
- alto livello di protezione sociale
- uguaglianza fra uomo e donna
- diritti dei bambini
- nessuna discriminazione per motivi razziali, etnici, religiosi, sessuali e di handicap o di età
- elevato livello di sanità pubblica, di servizi sociali e di interesse generale
- Introduzione di una clausola di protezione sociale
- Inserimento all'interno della Costituzione del metodo di coordinamento aperto

Proposte della Cellula :

- Definizione delle competenze UE in materia sociale attraverso leggi-quadro
- Possibilità di iniziativa legislativa del Parlamento Europeo

Il contributo delle organizzazioni della società civile

- *European Women's lobby*: “Il livello più efficiente in cui si agisce implica che la scelta sia fatta sulla base di benefici sociali ed umani”;

- *European Trade Unions Confederation*: è una priorità che un modello sociale europeo, comprendente i servizi d'interesse generale, sia enunciato nella Costituzione e che l'Unione sociale, le politiche occupazionali e l'Unione monetaria ed economica siano integrate ed abbiano lo stesso peso. È una priorità che la Convenzione riconosca a tutti i livelli i partners sociali e ne rafforzi l'autonomia ed il ruolo di co-regolatori e che sviluppi un sistema europeo di relazioni industriali;

- *Rete europea per la lotta contro la povertà*: evidenzia come occorra fare in modo che l'eliminazione e la prevenzione della povertà e dell'emarginazione sociale siano un obiettivo dell'Unione europea e non soltanto della politica sociale dell'Unione; occorre includere nel nuovo trattato un capitolo sull'integrazione sociale. Sarebbe inoltre necessario raggiungere una certa armonizzazione fiscale per mantenere la capacità degli stati membri di sviluppare e garantire i servizi, attuare strategie di redistribuzione, tutelare il libero accesso a beni e servizi pubblici e contribuire ad una migliore regolamentazione dei mercati internazionali.

- *Movimento per gli Stati Uniti d'Europa*: si ritiene sia sempre più necessario un modello sociale europeo in grado di conciliare l'efficacia del mercato con un livello elevato di tutela sociale e di rispetto dei diritti sociali fondamentali.

IN TEMA DI ARCHITETTURA ISTITUZIONALE

Alla luce della forte attenzione che richiama il tema importante dell'architettura istituzionale europea, la Cellula ha elaborato autonomamente un modello ispirato a tre grandi principi: il primato del Parlamento quale organo legislativo eletto a suffragio universale dal popolo europeo; la divisione tra i poteri; la democraticità delle istituzioni. Tale proposta mira sia ad avvicinare il "sistema europeo" alle democrazie nazionali che lo compongono, sia a renderlo più efficace soprattutto in ambito PESC, dove l'azione europea, e il caso della guerra in Iraq è sintomatico di ciò, non ha saputo farsi unitaria perdendo così l'ennesima occasione di poter rappresentare nel campo delle relazioni internazionali un interlocutore credibile. Consapevoli della delicatezza di questo tema e delle forti reticenze manifestate da molti capi di governo circa una maggiore comunitarizzazione della politica estera, la Cellula, il cui unico interesse è che la futura Unione possa essere sempre più unita e democratica, propone questo modello di architettura:

Il Consiglio europeo:

Ha specialmente come funzioni :

- Essere garante della Costituzione Europea e del rispetto delle identità nazionali;
- Nominare a maggioranza qualificata il Presidente e il VicePresidente della Commissione, in base esclusivamente ai risultati delle elezioni del Parlamento europeo;
- Il Consiglio europeo deve essere dotato di una presidenza a rotazione semestrale e deve essere basato sul principio di uguaglianza.

Il Presidente del Consiglio ha due funzioni principali:

- Presiedere il Consiglio europeo in funzione di "chairman" e vigila sull'esecuzione delle decisioni.
- rappresentare l'unità europea sulla scena internazionale, senza pregiudizio delle competenze della Commissione e del suo Presidente, premesso che la conduzione della politica estera e di sicurezza comune spetta al commissario europeo degli affari esteri.

La Commissione

- La Commissione europea è l'organo esecutivo dell'Unione Europea;
- Essa ha potere di iniziativa legislativa;
- Essa ha competenze per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, e delega il Presidente e il vicePresidente a rappresentare l'unione in sede internazionale;
- Il Presidente della Commissione e il vicePresidente commissario agli esteri sono nominati dal Consiglio europeo, sulla base dei risultati delle elezioni del

Parlamento europeo. Il Presidente quindi nomina gli altri 28 commissari di cui 13 con diritto di voto e 15 privi di diritto di voto.

- L'intera Commissione è soggetta al voto di fiducia del Parlamento europeo che vota a maggioranza semplice, e che può in qualsiasi momento votare una mozione di sfiducia che obbliga la Commissione a dimettersi.
- I commissari sono scelti dal Presidente sulla base delle loro competenze e delle loro posizioni politiche, indipendentemente dalla loro nazionalità. Tale regola viene bilanciata da un principio di distribuzione geografica che previene discriminazioni. Questo principio prevede che all'interno della Commissione i commissari con la nazionalità di uno stesso stato possano essere un numero oscillante tra uno e tre per quanto riguarda gli stati "grandi" (Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Spagna, Polonia, ed in futuro la Turchia); tra zero e due per gli stati "piccoli" (gli altri). Inoltre gli stati che esprimono il Presidente o il vicepresidente della Commissione non hanno diritto ad altri commissari. Ogni stato piccolo ha comunque diritto ad almeno un commissario se nella precedente Commissione non ne aveva espresso nessuno.

Parlamento europeo

- Il Parlamento europeo esercita, insieme al Consiglio, il potere legislativo. La regola del voto prevede la maggioranza semplice eccetto alcune eccezioni in cui è richiesta la maggioranza qualificata.
- Il Parlamento europeo vota la fiducia al Presidente della Commissione ed alla sua rosa di Commissari a maggioranza semplice.
- Il parlamento è eletto con un sistema elettorale uniforme stabilito da una legge dell'Unione.
- Ogni parlamentare ha la facoltà di presentare una proposta di legge al parlamento e al Consiglio dell'Unione.

Il Consiglio dell'Unione

- Il Consiglio dell'Unione elabora insieme al Parlamento europeo le leggi europee, in qualità di organo detentore del potere legislativo.
- Le decisioni del Consiglio devono essere prese, in via generale, a maggioranza qualificata, nella forma stabilita nel trattato di Nizza.
- Il Consiglio dell'unione divide il potere legislativo con il Parlamento europeo ma proponiamo la progressiva riduzione del campo di azione del potere legislativo del Consiglio, che sarà ristretto a determinati ambiti di intervento relativi alla tutela dell'uguaglianza degli stati membri, alla ripartizione delle risorse tra gli stati membri e a questioni di rilevanza costituzionale. Questo processo deve aprire la strada a una Commissione europea politicamente orientata con un suo programma, presentato agli elettori durante le elezioni europee, e una maggioranza parlamentare che sostiene la sua azione politica.

COMPOSIZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA

La cellula di monitoraggio ha deciso di esaminare la Convenzione stessa, analizzando la composizione della Convenzione europea, il metodo di nomina dei membri e dei loro sostituti, la divisione per genere, per partito politico e per stati; evidenziandone i pregi e i difetti, anche per contribuire a giudicare la validità di questo strumento, qualora ne venisse proposta una riedizione per un'ulteriore modifica dei trattati.

Questa analisi non prende in considerazione i delegati dei paesi candidati che, essendo un numero limitato (13 designati dai governi e 26 dai parlamenti nazionali) e non avendo, come riporta la Dichiarazione di Laeken: "la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare tra gli stati membri", influiscono in maniera minore sulle alchimie interne e sui rapporti di forza nella Convenzione,

Dalla dichiarazione di Laeken:

"Per assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione. Alla luce di quanto precede, questa Convenzione avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili.

Il Consiglio europeo ha designato il Sig. V. Giscard d'Estaing quale Presidente della Convenzione e i Sig. G. Amato e J.L. Dehaene quali Vicepresidenti.

Composizione

Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento Europeo e due rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all'adesione parteciperanno appieno ai lavori della Convenzione. Saranno rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri.

In caso di assenza, i membri della Convenzione possono farsi sostituire soltanto da supplenti. I supplenti sono designati secondo le stesse modalità dei membri effettivi.

Il Presidium della Convenzione sarà composto dal Presidente della Convenzione, dai due Vicepresidenti della Convenzione e da nove membri appartenenti alla Convenzione (i rappresentanti di tutti i Governi che durante la Convenzione esercitano la Presidenza del Consiglio, due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, due rappresentanti dei parlamentari europei e due rappresentanti della Commissione).

Saranno invitati come osservatori tre rappresentanti del Comitato economico e sociale e tre rappresentanti delle parti sociali europee cui si aggiungeranno, a nome del Comitato delle regioni, sei rappresentanti (che dovranno essere designati dal Comitato delle regioni nell'ambito delle regioni, città e regioni aventi competenza legislativa), nonché il Mediatore europeo. Il Presidente della Corte di giustizia ed il Presidente della Corte dei conti potranno prendere la parola davanti alla Convenzione su invito del Presidium.”

Dopo aver esaminato le disposizioni della Dichiarazioni di Laeken, passiamo all'analisi vera e propria di alcuni aspetti della composizione della Convenzione.

I sostituti

Ogni membro della Convenzione (tranne il Presidente e i Vice-Presidenti) ha un sostituto che prende il suo posto in caso di assenza ad ogni sessione della Convenzione. Questi sostituti sono sempre delegati della medesima istituzione del membro. È importante però fare notare una particolarità relativa alla scelta dei sostituti. Mentre tra i delegati del Parlamento Europeo i sostituti appartengono allo stesso gruppo parlamentare del membro a pieno titolo che sostituiscono, per quanto riguarda i parlamenti nazionali questo non è sempre vero, a volte addirittura sono membri di partiti opposti.

Per fare un esempio a noi vicino, in Italia i due delegati del Parlamento italiano sono designati uno dalla Camera dei Deputati, l'altro al Senato. Il Senato ha scelto un membro dell'opposizione come delegato, nominando come suo sostituto un membro della maggioranza. La Camera ha invece fatto l'opposto.

Il vincolo di mandato

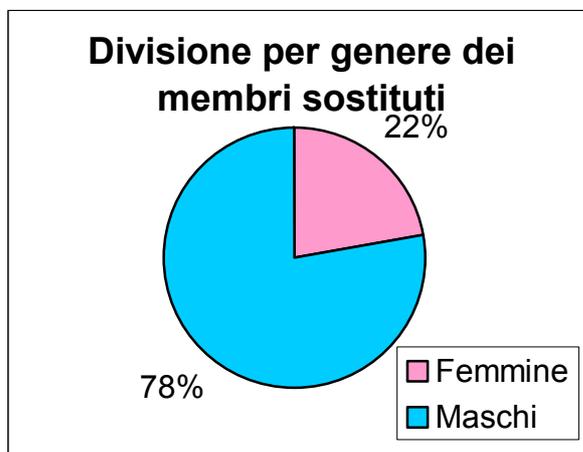
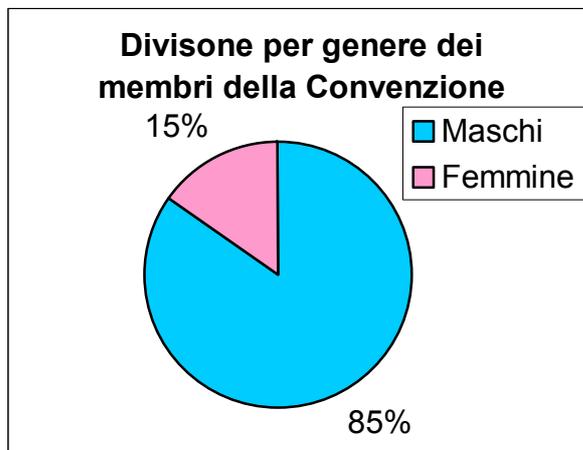
Tutti i membri della Convenzione sono designati da un'istituzione. Essi non hanno lo status di un deputato europeo, eletto dal popolo senza vincolo di mandato, che deve rispondere solo ai suoi elettori e può rimanere in carica facendo un lavoro continuativo fino alla scadenza elettorale successiva. I membri della Convenzione possono essere cambiati. Questo è accaduto, nella maggior parte dei casi, per i delegati dei governi. In alcuni casi, i governi avevano delegato dei tecnici, degli esperti di architettura istituzionale o di scienze sociali, ma, accorgendosi della crescente importanza della Convenzione e della politicizzazione del dibattito li hanno sostituiti con i rispettivi Ministri degli esteri.

Divisione per genere

La prima caratteristica della Convenzione che prenderemo in esame è l'appartenenza di genere dei membri.

Su 66 membri soltanto 10 (il 15%) sono donne. La popolazione femminile europea rappresenta oltre il 50% del totale, quindi emerge un'evidente sottorappresentazione del genere femminile. Nel Praesidium la divisione è 11 uomini e una sola donna (8% del totale). Tra i membri sostituti le donne salgono a 14 (il 22%) su un totale di 63 (il Presidente e i suoi vice non hanno sostituti).

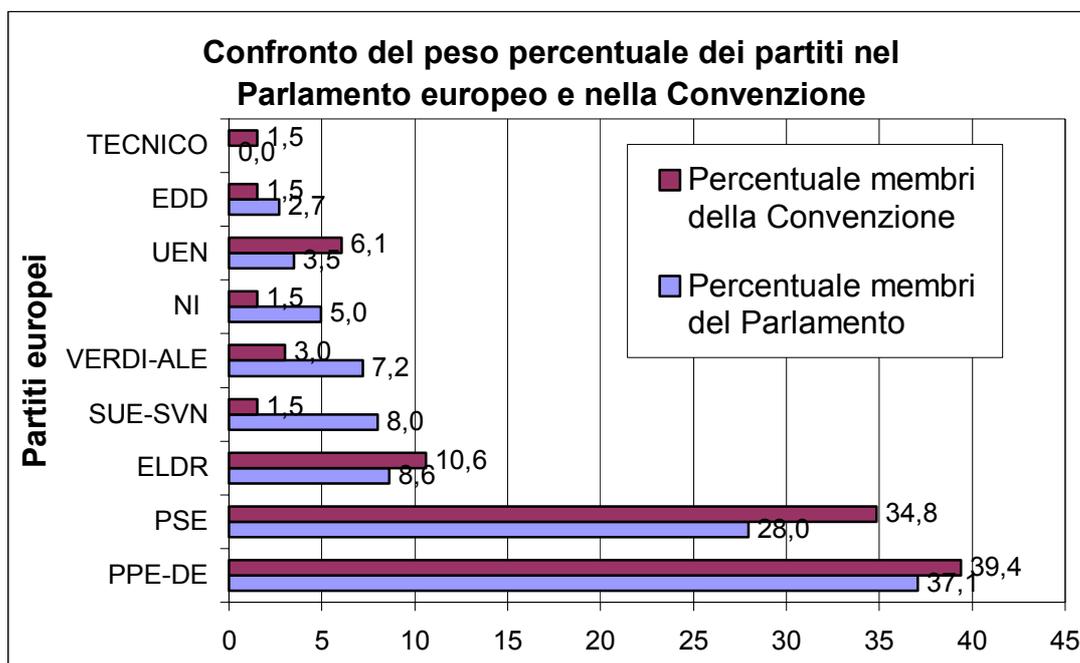
Il numero di donne delegate dai vari partiti europei e dalle varie nazioni non è analizzabile in quanto su quantità così basse non è indicativo della tendenza generale di un partito o di uno stato.



Divisione per partito europeo

L'appartenenza politica dei membri della Convenzione è uno dei dati più interessanti e complessi da analizzare. Per prima cosa bisogna far notare un dato: essendoci 15 membri designati dai governi nazionali, e quindi quasi esclusivamente membri di famiglie politiche affini a quel governo, risultano molto importanti i risultati delle elezioni nazionali. Se nel giro di un mese si votasse in 4 o 5 stati europei (anche piccoli), potrebbe cambiare radicalmente la composizione della Convenzione anche in maniera piuttosto netta. I membri designati dai parlamenti nazionali, sono quasi sempre designati in questo modo: uno della maggioranza e uno dell'opposizione, risultando essere sempre membri del partito maggiore della maggioranza (oppure del secondo partito di maggioranza se il primo ha già espresso il delegato del governo) e di quello dell'opposizione.

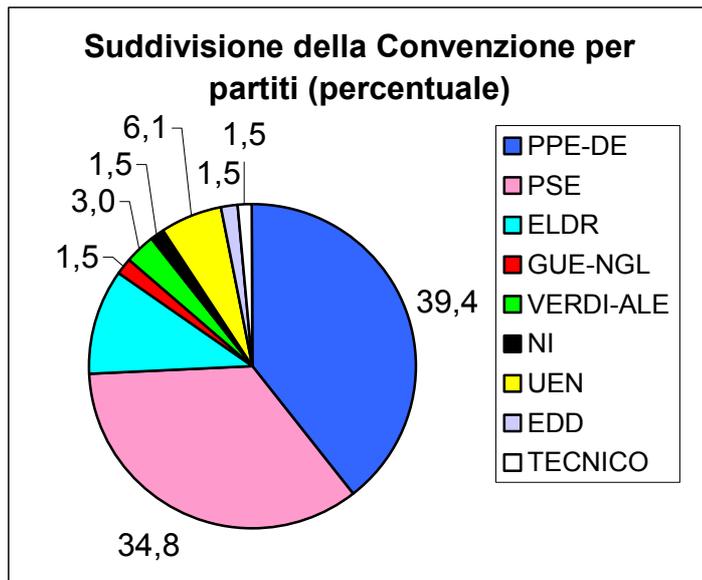
Abbiamo messo a confronto la divisione partitica dei membri della Convenzione con la distribuzione dei seggi nel Parlamento Europeo, in quanto quest'ultimo, essendo eletto ovunque con il sistema proporzionale (anche se con differenze di collegi e di soglie di sbarramento), è indicativo della reale forza elettorale che un partito ha a livello europeo.



Legenda partiti europei	
PPE-DE	Partito Popolare Europeo e Democratici Europei
PSE	Partito Socialista Europeo
ELDR	Partito Europeo dei Liberali, Democratici e Riformatori
SUE-SVN	Sinistra Unitaria Europea-Sinistra Verde Nordica
VERDI-ALE	Verdi e Alleanza Libera Europea
NI	Non iscritti
UEN	Unione per l'Europa delle Nazioni
EDD	Europa delle Democrazie e delle Diversità

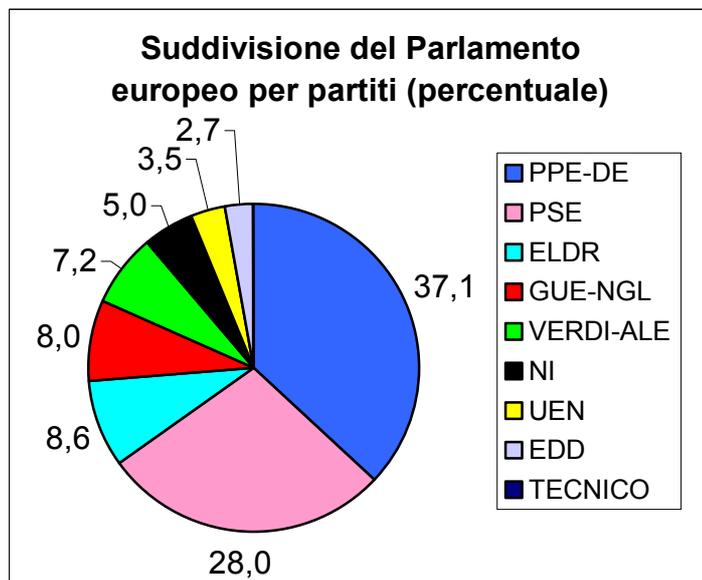
La SUE-SVN o i Verdi-Ale sono due partiti di dimensioni considerevoli, che nel Parlamento Europeo dispongono rispettivamente del 8% e del 7,2% dei seggi, mentre in Convenzione hanno rispettivamente 1 e 2 seggi. Questi dati mostrano che il quarto partito europeo (La SUE) risulta avere un solo rappresentante nella Convenzione: questo partito ha una buona distribuzione sul territorio dell'Unione, in quasi tutti gli stati ha percentuali degne di nota pur senza arrivare in nessuno stato a valori molto alti, inoltre in questo particolare momento non è al governo in nessuno stato membro eccetto la Svezia dove fornisce solo un appoggio esterno a un monocolore social-democratico. Al contrario l'UEN, che dispone solo del 3,5 % dei seggi nel Parlamento Europeo (penultimo gruppo parlamentare per dimensione, inferiore anche ai non iscritti) ha il 6,1% dei membri della Convenzione (quarto partito).

Questo partito pur essendo debolissimo o addirittura inesistente nella maggior parte del territorio europeo in tre paesi, l'Italia, la Danimarca e l'Irlanda, è uno dei partiti maggiori. In Italia Alleanza Nazionale è membro dell'Unione per l'Europa delle Nazioni ed è il secondo partito di governo, in Danimarca il Partito del Popolo Danese è il secondo partito di governo, in Irlanda il Fianna Fail è il



principale partito di governo. Questo sistema di nomina determina una rappresentanza maggiore nella Convenzione rispetto al Parlamento Europeo per il PSE (dal 28% al 34,8%), per l'ELDR (dal 8,6% al 10,6%) e per l'UEN (dal 3,5% al 6,1%, il più favorito); il PPE mantiene sostanzialmente la posizione (dal 37,1% al 39,4%); vedono ridotta la loro rappresentanza i Verdi-Ale (dal 7,2% al 3%), l'EDD (dal 2,7% al 1,5%), i non iscritti (dal 5% al 1,5%) e la SUE (dal 8% al 1,5% la più sfavorita).

I tre partiti maggiori PPE, PSE e ELDR, che nel Parlamento Europeo e nel Consiglio Europeo sono ampiamente dominanti (73,7% dei seggi nel PE e 14 primi ministri su 15 nel Consiglio), vedono la loro rappresentanza crescere ulteriormente (84,8% dei membri della Convenzione); inoltre tutti i membri del Praesidium appartengono ai tre partiti maggiori: 1 all'ELDR, 5 al PSE e 6 al PPE.



Ne consegue come conclusione generale che sono avvantaggiati in Convenzione i partiti governativi. Inoltre ottengono vantaggi i partiti che possiedono vaste quote di consenso nei singoli stati, quindi i partiti maggiori e, tra quelli medi e piccoli, quelli con una distribuzione disomogenea dei voti sul territorio europeo. Questo deriva dal fatto che essi concentrano i loro sostenitori in alcuni stati, mentre i partiti con una diffusione omogenea a livello dell'Unione, pur avendo nel complesso un peso notevole,

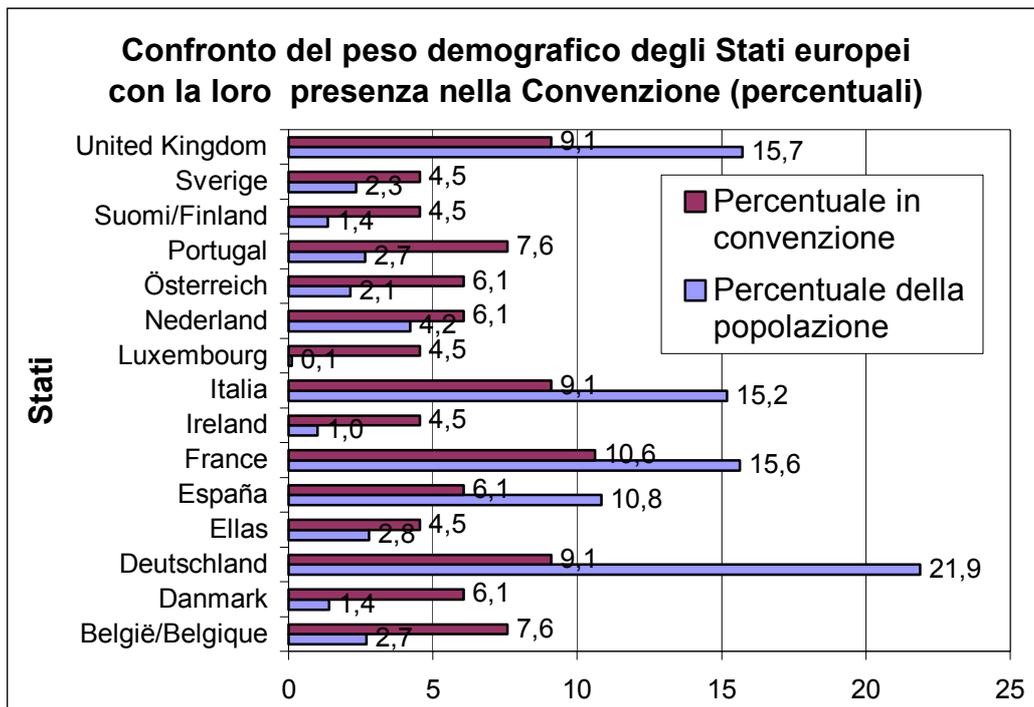
difficilmente arrivano ad avere, nei singoli stati, la forza sufficiente a far designare un loro esponente come rappresentante di un organo nazionale e quindi dispongono solo di rappresentanti designati dal Parlamento Europeo.

Divisione per stato

Abbiamo deciso di esaminare la divisione dei membri della Convenzione per stato membro mettendoli a confronto con il peso demografico dei rispettivi stati di appartenenza sul totale della popolazione dell'Unione.

Essendoci 3 membri designati da istituzioni nazionali per ogni stato (ovvero 2 dal parlamento, 1 dal governo), sul totale dei 66 membri della Convenzione 45 sono designati da organi nazionali e solo 21 vengono scelti da organi sopranazionali (il Presidente e i Vice-Presidenti dal Consiglio Europeo, i rappresentanti del Parlamento Europeo dal Parlamento stesso, i rappresentanti della Commissione Europea dalla Commissione).

Questo secondo gruppo è molto più ristretto, inoltre i suoi componenti, possono benissimo essere scelti tra persone provenienti da uno stato "piccolo". Questo sistema non favorisce gli stati "grandi" dato che non c'è nessuna norma formale che assicuri a questi una rappresentanza nella Convenzione maggiore rispetto a quelli che presentino un peso demografico minore.



Osservando i dati notiamo che i cinque stati maggiori dell'Unione Europea (Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Spagna, ma i cinque che hanno diritto alla doppia rappresentanza nella Commissione Europea) sono ampiamente sottorappresentati, mentre gli altri stati sono tutti rappresentati in percentuale superiore al loro peso demografico percentuale sul totale della popolazione dell'Unione.

Gli estremi sono il Lussemburgo, che ha solo lo 0,1% della popolazione dell'Unione e ha il 4,5% (i 3 membri minimi) dei membri della Convenzione, e la Germania che ha il 21,9% della popolazione dell'Unione e il 9,1% dei membri della Convenzione. I cittadini lussemburghesi hanno un numero di rappresentanti in rapporto alla popolazione che è circa 100 volte maggiore di quello dei cittadini tedeschi. Lo Stato che più si avvicina ad avere una rappresentanza nella Convenzione uguale al suo peso demografico, è l'Olanda (il "più grande dei paesi piccoli").

Lo stato che in valore assoluto dispone di più membri della Convenzione è la Francia terzo paese per popolazione tra i quindici membri dell'Unione. Essa ha oltre ai suoi tre rappresentanti nazionali il Presidente della Convenzione, un rappresentante della Commissione, e due rappresentanti del Parlamento Europeo.

Da notare che i sostituti dei membri designati dalle istituzioni dell'Unione Europea spesso non hanno la stessa nazionalità del membro a pieno titolo che sostituiscono.

Confronto della Convenzione con un'assemblea costituente

Per evidenziare pregi e difetti della Convenzione Europea, abbiamo pensato che fosse utile mettere a confronto tale strumento costituente con quello più comunemente usato a livello nazionale e che per anni è stato l'idea guida del movimento federalista europeo: un'assemblea costituente.

Presupponendo che un'assemblea costituente sia eletta con un sistema proporzionale, molto probabilmente si configurerebbe in maniera simile al Parlamento Europeo, quanto a composizione.

Quindi possiamo pensare di usare il Parlamento Europeo come modello di confronto per quanto riguarda alcuni elementi dell'analisi.

- Abbiamo già visto che la Convenzione Europea non rappresenta minimamente il peso numerico dei due sessi sul totale della popolazione europea. Con un meccanismo di nomina come quello della Convenzione, sarebbe molto difficile prevedere delle quote minime per ciascun genere. Mentre in un'assemblea costituente eletta con il sistema proporzionale sarebbe molto più semplice introdurre quote minime di ogni genere, mettendo un limite minimo nelle liste elettorali, oppure riservando alcuni seggi da assegnare a membri del genere eventualmente discriminato.
- Per quanto riguarda gli stati membri, e il loro peso demografico, abbiamo notato come non ci sia corrispondenza all'interno della Convenzione tra questi due valori. In un'assemblea costituente ogni stato avrebbe più o meno un numero di seggi proporzionale alla popolazione (forse risulterebbe accresciuto per i più piccoli, ma non molto, similmente al caso del Parlamento Europeo dove il Lussemburgo ha 6 seggi).

- Per quanto riguarda la distribuzione politica dei seggi, abbiamo visto che la Convenzione non è sufficientemente rappresentativa della realtà politica europea. Un'assemblea costituente, al contrario, rifletterebbe la reale divisione delle forze politiche in Europa e riporterebbe ad un dibattito basato più sugli ideali, che non sulla contrattazione tra i rappresentanti nazionali basata sugli interessi degli stati membri. Di questo sono indicative le regole sui membri sostituiti e sulla revocabilità del mandato, il dibattito tra membri che cambiano durante i lavori, o che, in caso di assenze, vengono sostituiti da persone che presentano una formazione ben diversa, è gestibile solo se le idee dei delegati sono messe in secondo piano, e ci si preoccupa di favorire un progetto di architettura istituzionale che dia peso agli interessi del proprio stato. Forse solo tra i rappresentanti del Parlamento Europeo, che sono scelti in base alla loro appartenenza politica e hanno sostituiti di nazionalità diverse dalla loro, si può trovare un interesse a discutere idee generali e universalmente valide. In un'assemblea costituente non sarebbe comunque eliminato il confronto tra le istanze nazionali, essendo possibile ricorrere ad un sistema elettivo come quello del Parlamento Europeo nel quale i deputati sono eletti a livello di collegi nazionali o sub nazionali e che rappresentano anche gli interessi dell'area che li ha eletti.
- Il coinvolgimento della società civile, dei giovani, delle ONG, dei movimenti, delle parti sociali, degli enti locali, e di altri attori non statali, né comunitari, è stato sicuramente uno dei punti di forza della Convenzione, ma le strutture previste per dare voce a queste realtà sono spesso poco conosciute e non hanno sufficiente influenza sui membri della Convenzione. Mentre in un'assemblea costituente ci potrebbero essere chiaramente più possibilità di incidere per le forze della società civile; un'assemblea costituente sarebbe infatti una struttura eletta direttamente e quindi più sensibile, come lo è oggi il Parlamento Europeo, alle istanze provenienti "dal basso" rispetto ad altri organi nazionali o sovranazionali. Inoltre la legittimazione democratica, la partecipazione popolare e l'interesse nell'opinione pubblica sarebbero certamente maggiori in un'assemblea eletta da tutta la popolazione del continente rispetto alla Convenzione, di cui purtroppo ancora oggi molti cittadini comunitari ignorano l'esistenza.
- Una struttura basata su deputati eletti dal popolo, senza vincolo di mandato e che lavorino a tempo pieno sulla costruzione della Costituzione Europea è di certo preferibile all'attuale composizione della Convenzione, fatta di delegati di altre istituzioni, che hanno anche altri compiti, che hanno membri sostituiti di idee politiche anche diverse dalle loro, e hanno la possibilità di vedersi ritirare la delega da un giorno all'altro col pericolo di interrompere il lavoro svolto fino ad allora. Ovviamente la revocabilità del mandato fa sì che i membri della Convenzione non siano indipendenti dagli organi che li designano.
- La Convenzione ha nel Praesidium un organo che svolge un ruolo propulsivo dei lavori piuttosto importante ma, come abbiamo visto, si tratta di una struttura ben poco rappresentativa da tutti i punti di vista. In un'assemblea costituente il ruolo del

Praesidium potrebbe essere svolto da un'assemblea dei capigruppo, che risulterebbe certamente più adatta a rendere giustizia a tutte le istanze di cui i membri sono portatori.

Oltre a tutti i limiti della Convenzione vorremmo evidenziare alcuni importanti pregi che caratterizzano la formula della Convenzione rispetto a quella di un'assemblea costituente:

- Per prima cosa, un'assemblea costituente richiederebbe risorse, di gran lunga superiori a quelle richieste dalla Convenzione, e non solo in termini finanziari, burocratici e amministrativi; ma anche per la necessità di impiegarvi gli esponenti più importanti della classe politica europea.
- Per le motivazioni appena espresse, ma principalmente per la sua stessa natura, un'assemblea costituente è una struttura eccezionale e definitiva, che non può essere ripetuta per “correggere il tiro” (se non in periodi molto lunghi). Oggi, non sono in molti che sarebbero disposti a dar subito il via alla creazione di un assetto europeo quasi definitivo e a rinunciare al cammino graduale che si sta svolgendo da decenni e che ha permesso numerosi passi in avanti. La Convenzione è un'esperienza invece ripetibile e, in una certa misura, perfezionabile nel tempo.
- Il più grande problema di un'assemblea costituente è costituito dalla rappresentanza minima degli stati piccoli, che invece nella Convenzione sono rappresentati in due delle componenti in maniera paritaria ai più grandi. Anche pensando di affiancare a una camera con rappresentanza proporzionale alla popolazione che presenti un numero di rappresentanti uguali per ogni stato, l'approvazione della Carta costituzionale a maggioranza potrebbe lasciare insoddisfatta la maggioranza degli abitanti di qualche piccolo paese che potrebbe riconoscersi nel trattato.

In un'assemblea costituente sarebbe molto più difficile, e certamente molto più confuso e macchinoso, assegnare uno status differenziato ai paesi membri e ai candidati. Quindi sarebbe una scelta quasi obbligata includere gli stati candidati a pieno titolo nei lavori dell'assemblea. Questo fatto non rappresenta necessariamente un difetto, anzi, potrebbe migliorare la rappresentatività del nuovo trattato e inoltre metterebbe giustamente su un piano di uguaglianza tutti i paesi, evitando discriminazioni verso i nuovi arrivati. Però tutto ciò sarebbe difficilmente accettato dai paesi membri anche perché potrebbe portare a eliminare alcune conquiste del processo di integrazione che non dovessero risultare gradite ai nuovi stati membri.

NOTA RELATIVA AL CONTRIBUTO DELLE ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE AL DIBATTITO SULL'AVVENIRE DELL'EUROPA

Una grande opportunità per le organizzazioni della società civile è espressa nella dichiarazione di Laeken, la quale esplicita: “Perché il dibattito sia ampio e coinvolga l'insieme dei cittadini, verrà aperto un forum per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.). Si tratterà di una rete strutturata di organizzazioni che saranno regolarmente informate sui lavori della Convenzione. I loro contributi saranno inseriti nel dibattito. Dette organizzazioni potranno essere ascoltate o consultate su argomenti specifici, secondo modalità che dovranno essere definite dal Praesidium”.

Tale iniziativa si inserisce come prosecuzione dello spirito del Forum sociale europeo del '98, della piattaforma delle ONG sociali e delle udienze conoscitive previste nell'ambito della Convenzione incaricata di redigere la Carta Fondamentale dei diritti dell'Unione Europea (allora furono pubblicati sul sito del Parlamento Europeo oltre cento contributi redatti dalle organizzazioni). L'iniziativa si pone anche in continuità con lo spirito del documento conclusivo del Consiglio Europeo di Lisbona che formula il “nuovo metodo di coordinamento aperto”. In effetti i lavori della Convenzione si sono aperti in un clima di tensione nei rapporti tra le ONG e il sistema di responsabilità della politica di sviluppo, tensione causata in particolare dalle incertezze e dai tempi della radicale riforma delle relazioni esterne e della politica di sviluppo dell'UE, inaugurata alla fine del 1999 dalla Commissione Prodi.

Ad ogni modo il dibattito cui fa riferimento la dichiarazione di Laeken è stato strutturato ad un livello europeo e ad un livello nazionale. Quanto al livello europeo oltre al forum vero e proprio attivato presso lo spazio virtuale del sito della Convenzione, che al 3 gennaio 2002 riportava i contributi di 224 sigle, per un totale di 294 documenti, la Commissione ha attivato come ulteriore spazio di dibattito il forum futurum. I governi nazionali hanno altresì previsto numerosi siti per la pubblicazione di contributi individuali e dell'associazionismo sul futuro dell'Europa. Sono sorti anche spazi di dibattito specifici, come il forum italiano dedicato alla Carta dei diritti fondamentali oppure i vari Fora regionali sulla Convenzione Europea. In concomitanza con il vertice di Laeken organizzazioni della società civile hanno avuto grande visibilità con la manifestazione pubblica “Assemblea dei cittadini 2004”. Nella sua seconda sessione di lavoro, il 24 ed il 25 giugno 2002 la Convenzione ha sentito i sette gruppi di contatto tematici con la società civile, costituiti per evitare che il dialogo con l'associazionismo fosse dispersivo.

Si può tuttavia rilevare nell'associazionismo un'insoddisfazione diffusa per il fatto che il dialogo con la società civile organizzata sia confinato quasi esclusivamente ad uno spazio telematico. L'*Associazione per i popoli minacciati* evidenzia quelli che sono stati i limiti del confronto con l'associazionismo durante la stesura della Carta dei diritti fondamentali: "L'accesso ai documenti tramite Internet non permise di cogliere la logica secondo la quale furono prese determinate decisioni. Le udienze dettero a una molteplicità di organizzazioni la possibilità di formulare, in 5 minuti, le proprie posizioni, ma non rimase nessun tempo per la discussione, motivo per cui si tornò alla pratica tradizionale del lavoro di lobby". Il documento continua sottolineando che le possibilità di dialogo virtuali in Internet possono certamente costituire dei mezzi ausiliari importanti, ma non possono sostituire le possibilità di confronto che offre un vero forum e che bisogna inoltre considerare che tale forum di dialogo svolgerebbe un importante lavoro di trasmissione tra il dibattito europeo e quello nazionale.

In risposta alla dichiarazione di Laeken il *Movimento Europeo Internazionale* sottolinea che "*the various non-governmental organizations in civil society (including the NGOs of the Permanent Forum of Civil Society) and the national European Movements should take part in this debate in connection with their national members; in this respect, the International European Movement's structure and experience are particularly well-suited, including contact with the contact group of European research centers and think tanks ("Academic Agora on the Future of the Union", created on 22 March 2001 on the initiative of the European Movement)*". Per il Movimento Europeo, nell'ambito dei lavori della Convenzione rappresentanti di organizzazioni espressione della società civile (NGOs, trade unions, academics, personalities) dovrebbero avere "right to attend plenary sessions and submit written contributions. Hearings could be organized by the Convention and meetings between the Bureau and European platforms could take place on a regular basis".

Il *Forum Europeo della Gioventù* osserva che, anche nell'ambito della Convenzione, "le ONG non dovrebbero essere viste solo come uno strumento di gestione della cosa pubblica, né come meri fornitori di servizi e competenze, bensì come un elemento essenziale della democrazia" ed è proprio in virtù di tale considerazione che andrebbe evitata un'impostazione troppo ristretta e settoriale delle consultazioni".

Il testo definitivo della Convenzione europea dei giovani dice al riguardo: "*Un dialogo più strutturato e più istituzionalizzato con la società civile dovrebbe garantire che l'Ue decida su temi che interessano realmente i cittadini dell'Unione*".

Il *Gruppo di contatto della società civile*, che costituisce una rete di ONG europee settoriali (ambientali, sociali, diritti umani, sviluppo) - e di cui è membro la Confederazione europea delle Trade Unions -, in una lettera al Presidente della Convenzione datata 14 febbraio 2002 sottolinea come obiettivo della collaborazione con

le forze della società civile organizzata sia la promozione della partecipazione, l'incoraggiamento di una vasta e regolare consultazione attraverso il lavoro del Forum, il supporto di dibattiti tematici sul futuro della Convenzione e la trasmissione della voce della società civile nazionale, attraverso reti settoriali che mettano assieme le organizzazioni operanti al livello europeo e a quello nazionale. Quindi chiede che venga concesso al gruppo il ruolo di interlocutore del Praesidium al fine di discutere la sostantiva partecipazione di un'ampia schiera di organizzazioni e di incoraggiare un significativo dialogo civile con tutti i livelli territoriali mediante il Forum.

Il *Forum permanente della società civile* pubblica una riflessione sulle prospettive del ruolo delle organizzazioni della società civile nel processo di elaborazione di una Costituzione europea. Constatate le gravi difficoltà della democrazia rappresentativa a coinvolgere attivamente i cittadini nei processi decisionali, ci si chiede come la stessa democrazia rappresentativa vada completata. L'elemento chiave, in un contesto di realizzazione di un nuovo modello di democrazia europea, consisterebbe nel considerare che la fonte della sovranità risiede nel popolo. Il progetto della Convenzione rappresenterebbe una scommessa per colmare il vuoto che divide le istituzioni comunitarie ed i cittadini europei: se essa avrà successo potrà essere elaborata una Costituzione che sia strumento, per usare le parole di Jacques Delors, di *“pedagogia della democrazia”*.

In Italia il *Forum del terzo settore* afferma che *“il processo costituente deve essere accompagnato da Conferenze nazionali della società civile organizzata, da tenersi in tutti i quindici paesi e nei paesi candidati. I parlamenti nazionali debbono accompagnare questo percorso di dibattiti nazionali ed il Comitato economico e sociale deve supportare tali iniziative”*.

Nei contributi esaminati ricorrono grandi temi e problematiche: la necessità che la prospettiva dell'uguaglianza di genere sia incorporata in tutte le politiche e a tutti i livelli, l'esigenza di garantire la qualità, l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni comunitarie, la centralità della missione di prevenzione e sradicamento della povertà e delle disuguaglianze.

Riprendendo le grandi questioni per l'avvenire dell'Europa sui quali impostare il dibattito suggerite dalla dichiarazione di Nizza, da un esame complessivo delle istanze delle Organizzazioni della società civile crediamo si possa constatare una convergenza su diversi temi. La Carta dei diritti fondamentali dovrebbe essere modificata secondo le varie proposte e successivamente andrebbe inserita integralmente come articolo 6 del trattato costituzionale. La cooperazione tra le Istituzioni comunitarie ed i parlamenti nazionali dovrebbe aumentare, senza che ciò comprometta le esigenze di efficienza del processo decisionale europeo. Per semplificare e razionalizzare l'architettura istituzionale sarebbe necessario fondere il trattato dell'Unione europea con i trattati

comunitari e conferire all'Unione la personalità giuridica; è necessario inoltre promuovere una riflessione sulla semplificazione dei trattati.

Occorre garantire a tutti i livelli la coerenza tra le politiche europee ed in particolare tra le esigenze di politica estera e le altre politiche che comunque tendono a definirla (cooperazione allo sviluppo e commercio in primo luogo, ma anche ad esempio le politiche economiche e sociali). Le organizzazioni della società civile non sono unanimi tuttavia nel ritenere che il trattato costituzionale debba contenere un preciso elenco delle competenze esclusive dell'Unione.

Come è ben evidenziato nella risoluzione del Comitato Economico e Sociale europeo del 19 settembre 2002, *“il principio di sussidiarietà non riguarda unicamente la ripartizione dei poteri fra i diversi livelli territoriali, bensì esprime anche una visione partecipativa delle relazioni fra i pubblici poteri e le società, come anche delle libertà e delle responsabilità dei cittadini. La sussidiarietà funzionale (orizzontale) costituisce un elemento importante per il buon governo”*.

Tutte le organizzazioni della società civile condividono tale visione, a prescindere dall'adesione alla proposta che il CES diventi la sede del dialogo civile. Nel secondo paragrafo ho riportato una serie di motivazioni che stanno alla base della necessità di un riconoscimento formale delle organizzazioni della società civile, con l'inserimento nel trattato costituzionale di riferimenti specifici, ad esempio nel titolo che riguarda la cittadinanza (in analogia al riconoscimento dei partiti politici europei) e nel titolo sulla politica sociale, l'educazione, la formazione professionale e la gioventù, coerentemente con quanto espresso nell'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali.

Questa è la proposta più immediata dell'associazionismo, che in questa occasione ha dimostrato a nostro avviso non solo di possedere valide competenze nel proporre istanze che abbiano una diretta implicazione politica (ad esempio emendamenti alla Carta dei diritti fondamentali), ma anche di aver canalizzato i contributi in piattaforme coerenti, tramite un efficace opera di networking, coscienti della pervasività del processo decisionale europeo relativamente alla sfera della vita quotidiana³.

³ Per un'analisi del contributo delle Organizzazioni della società civile al dibattito sull'avvenire dell'Europa e per i riferimenti ai documenti citati in questo contributo cfr. il nostro lavoro completo “Il contributo delle OSC al dibattito sull'avvenire dell'Europa” disponibile all'indirizzo <http://digilander.iol.it/cellulaconvenzione>

NOTA RELATIVA AL CONTRIBUTO DELLA CONVENZIONE DEI GIOVANI

Il coinvolgimento dei giovani nella costruzione dell'Unione Europea è uno degli obiettivi specifici della Dichiarazione di Laeken, nonché l'esigenza principale che ha portato i 210 rappresentanti dei giovani europei, provenienti da 28 paesi, all'adozione di un testo comune da presentare alla Convenzione sul futuro dell'Europa.

Nonostante noi giovani siamo sottorappresentati negli organi decisionali dell'UE le proposte della Convenzione dei giovani europei dimostrano molto coraggio, ma dimostrano soprattutto di sapere quale futuro vogliamo per l'Europa: un futuro unito e democratico.

Oggi, con la Convenzione sul futuro dell'Europa, siamo arrivati ad un punto cruciale dell'integrazione europea nel quale bisogna scegliere tra due opzioni: o costruiamo un'Europa sociale e politica fondata su valori comuni come la pace, la libertà, il rispetto dei diritti dell'uomo, il ripudio della guerra, la solidarietà e l'uguaglianza, o accettiamo che l'UE diventi solamente un'area di libero mercato. La creazione di una vera cittadinanza europea può costituire il punto di svolta per approdare a tutto ciò e perché l'Europa sia un'Europa dei cittadini.

Noi esprimiamo la nostra volontà di costruire un'Unione basata su un chiaro progetto politico federalista. Proprio per conseguire tale obiettivo c'è bisogno di una riforma sostanziale che, grazie alla Convenzione, dovrebbe portare a una Costituzione federale che includa la Carta dei diritti fondamentali che garantisce i diritti politici, civili e sociali di ogni cittadino europeo.

L'Europa che noi vogliamo deve rispondere ai grandi cambiamenti di questo ultimo secolo quindi gli impegni che dovrebbe assumere, nonostante possano sembrare audaci, sono però essenziali per il futuro dell'Unione stessa; questi obiettivi sono il progresso della democrazia, la modernizzazione delle strutture economiche e sociali, la protezione dell'ambiente e la lotta contro l'esclusione e la povertà. In ambito internazionale l'UE deve parlare ad una sola voce e deve promuovere la sicurezza nel mondo giocando un ruolo attivo nella prevenzione delle crisi e prendendo parte ai vari negoziati per il disarmo e la sicurezza nucleare. Partiamo dall'idea che al centro dell'Unione c'è l'essere umano quindi la risuddivisione delle competenze deve rifarsi al principio di sussidiarietà.

L'uguaglianza, la solidarietà e la libertà sono al centro del nostro progetto europeo che prevede l'empowerment dei giovani europei stessi per avvicinare l'Europa ai giovani, ma più in generale ai suoi cittadini. Per questo auspichiamo che tutti i cittadini dell'Unione abbiano un passaporto UE uguale per tutti gli stati membri.

Alla luce di tutto questo la Convenzione deve includere un forte riferimento ai giovani; deve crearsi un dialogo più strutturato e istituzionalizzato fra Unione Europea e giovani in modo che il contributo che possiamo dare possa essere tenuto in maggiore considerazione e che la responsabilità principale per la politica in materia di gioventù non resti di esclusiva competenza degli stati membri.

ALLEGATI

Membri della Convenzione europea esclusi osservatori e delegati dei paesi candidati

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Presidente Valéry GISCARD d'ESTAING</u>	France	M	Union pour la Democratie Francaise	PPE-DE	Presidente della Convenzione	Si
<u>Sig. Giuliano AMATO</u>	Italia	M	Indipendente	PSE	VicePresidente della convenzione	Si
<u>Sig. Jean-Luc DEHAENE</u>	België/ Belgique	M	Christen - Democratische Vlaams	PPE-DE	VicePresidente della convenzione	Si
<u>Sig. Louis MICHEL</u>	België/ Belgique	M	Parti Réformateur et libéral	ELDR	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Henning CHRISTOPHERSEN</u>	Danmark	M	Liberal party (of Denmark)	ELDR	Rappresentante di capo di stato o di governo	Si
<u>Sig. Joschka FISCHER</u>	Deutschland	M	Die Grunen	VERDI-ALE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Georges PAPANDREOU</u>	Ellas	M	Pasok (Greek socialist party)	PSE	Rappresentante di capo di stato o di governo	Si
<u>Sig. Alfonso DASTIS</u>	España	M	Partido Popular	PPE-DE	Rappresentante di capo di stato o di governo	Si
<u>Sig. Dominique de VILLEPIN</u>	France	M	Union pour un Mouvement Populaire	PPE-DE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Dick ROCHE</u>	Ireland	M	Fianna Fail	UEN	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Gianfranco FINI</u>	Italia	M	Alleanza Nazionale	UEN	Rappresentante di capo di stato o di governo	No

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Sig. Jacques SANTER</u>	Luxembourg	M	Parti chrétien social	PPE-DE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Gijs de VRIES</u>	Nederland	M	People's party for freedom and democracy	ELDR	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Hannes FARNLEITNER</u>	Österreich	M	Partito popolare austriaco	PPE-DE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Ernâni LOPES</u>	Portugal	M	Partido Social Democrata	PPE-DE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig.ra Teija TIILIKAINEN</u>	Suomi/Finland	F	Tecnico	TECNICO	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig.ra Lena HJELM-WALLÉN</u>	Sverige	F	Social Democratic Party	PSE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Peter HAIN</u>	United Kingdom	M	Labour Party	PSE	Rappresentante di capo di stato o di governo	No
<u>Sig. Karel DE GUCHT</u>	België/ Belgique	M	Flemish Liberal Party	ELDR	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Elio DI RUPO</u>	België/ Belgique	M	Belgian Socialist Party	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Peter SKAARUP</u>	Danmark	M	Danish People's Party	UEN	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Henrik DAM KRISTENSEN</u>	Danmark	M	Social Democratic Party (of Denmark)	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Sig. Jürgen MEYER</u>	Deutschland	M	Social Democratic Party (of Germany)	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Erwin TEUFEL</u>	Deutschland	M	Christian-Democratic Union (of Germany)	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Paraskevas AVGERINOS</u>	Ellas	M	Pasok (Greek socialist party)	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig.ra Marietta GIANNAKOU</u>	Ellas	F	Nea Demokratia	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Josep BORRELL FONTELLES</u>	España	M	PSOE (Socialist Worker party of Spain)	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Gabriel CISNEROS LABORDA</u>	España	M	Partido Popular	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Pierre LEQUILLER</u>	France	M	Union pour un Mouvement Populaire	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Hubert HAENEL</u>	France	M	Union pour un Mouvement Populaire	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. John BRUTON</u>	Ireland	M	Fine Gael	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	Sì
<u>Sig. Proinsias DE ROSSA</u>	Ireland	M	Irish Labour Party	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Sig. Marco FOLLINI</u>	Italia	M	CCD	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Lamberto DINI</u>	Italia	M	Margherita	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Paul HELMINGER</u>	Luxembourg	M	Demokratesch Partei	ELDR	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Ben FAYOT</u>	Luxembourg	M	Partie ouvrier socialiste Luxembourggeois	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. René van der LINDEN</u>	Nederland	M	Christian-Democratic Party	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Frans TIMMERMANS</u>	Nederland	M	Social democratic fraction	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Caspar EINEM</u>	Österreich	M	Austrian Socialist Party	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Reinhard Eugen BÖSCH</u>	Österreich	M	Austrian Freedom Party	NI	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Alberto COSTA</u>	Portugal	M	Partido Socialista	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig.ra Eduarda AZEVEDO</u>	Portugal	F	Partido Social Democrata	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Kimmo KILJUNEN</u>	Suomi/ Finland	M	Social Democratic Party (of Finland)	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Sig. Matti VANHANEN</u>	Suomi/ Finland	M	Finnish Centre Party	ELDR	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Sören LEKBERG</u>	Sverige	M	Social Democratic Party	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Göran LENNMARKER</u>	Sverige	M	Moderate Party	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig.ra Gisela STUART</u>	United Kingdom	F	Labour Party	PSE	Rappresentante di un parlamento nazionale	Si
<u>Sig. David HEATHCOAT-AMORY</u>	United Kingdom	M	Conservative Party	PPE-DE	Rappresentante di un parlamento nazionale	No
<u>Sig. Elmar BROK (D)</u>	Deutschland	M	Christlich Demokratische Union Deutschlands	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Timothy KIRKHOPE (UK)</u>	United Kingdom	M	Conservative and Unionist Party	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Alain LAMASSOURE (F)</u>	France	M	Union pour la démocratie française	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig.ra Hanja MAIJ-WEGGEN (NL)</u>	Nederland	F	Christen Democratisch Appèl	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO (ES)</u>	España	M	Partido Popular	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	Si
<u>Sig. Antonio TAJANI (IT)</u>	Italia	M	Forza Italia	PPE-DE	Rappresentante del Parlamento europeo	No

Nome	Stato	Sesso	Partito nazionale	Partito Europeo	Istituzione rappresentata	Membro del Praesidium
<u>Sig. Klaus HÄNSCH (D)</u>	Deutschland	M	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	PSE	Rappresentante del Parlamento europeo	Si
<u>Sig. Olivier DUHAMEL (F)</u>	France	M	Parti socialiste	PSE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Luís MARINHO (P)</u>	Portugal	M	Partido Socialista	PSE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig.ra Linda McAVAN (UK)</u>	United Kingdom	F	Labour Party	PSE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig.ra Anne VAN LANCKER (B)</u>	België/ Belgique	F	Flemish Socialist Party	PSE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Andrew Nicholas DUFF (UK)</u>	United Kingdom	M	Liberal Democrat Party	ELDR	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Johannes VOGGENHUBER (ÖS)</u>	Österreich	M	Die grünen Die	VERDI-ALE	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig.ra Sylvia-Yvonne KAUFMANN (D)</u>	Deutschland	F	Partei des Demokratischen Sozialismus	GUE-NGL	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig.ra Cristiana MUSCARDINI (IT)</u>	Italia	F	Alleanza Nazionale	UEN	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Jens-Peter BONDE (DK)</u>	Danmark	M	JuniBevægelsen	EDD	Rappresentante del Parlamento europeo	No
<u>Sig. Michel BARNIER</u>	France	M	Union pour un Mouvement Populaire	PPE-DE	Rappresentante della Commissione europea	Si
<u>Sig. António VITORINO</u>	Portugal	M	Partido Socialista	PSE	Rappresentante della Commissione europea	Si

Legenda Partiti						
Nome Originale	Stato	Traduzione	Famiglia politica	Partito Europeo	Sigla	Membri della Convenzione
Die Grünen	Austria	I Verdi	Ecologista	VERDI-ALE	Grüne	1
Freiheitliche Partei Österreichs	Austria	Partito liberale austriaco	Nazionalista	NI	FPOE	1
Österreichische Volkspartei	Austria	Partito Popolare austriaco	Conservatore	PPE-DE	OEVP	1
Sozialdemokratische Partei Österreichs	Austria	Partito Socialdemocratico austriaco	Socialdemocratico	PSE	SPOE	1
Christen-Democratisch & Vlaams	Belgio	Cristiano-democratici e Fiamminghi	Cristiano democratico	PPE-DE	CVP*	1
Parti Réformateur Libéral	Belgio	Partito riformista e liberale	Conservatore-liberale (francofono)	ELDR	PRL	1
Parti Socialiste	Belgio	Partito socialista	Socialdemocratico (francofono)	PSE	PS	1
Socialistische Partij	Belgio	Partito socialista	Socialdemocratico (fiammingo)	PSE	SP	1
Vlaamse Liberalen en Democraten	Belgio	Liberale e democratici Fiamminghi	Conservatore-liberale	ELDR	VLD	1
Dansk Folkeparti	Danimarca	Partito Popolare Danese	Nazionalista	UEN	DF	1
JuniBevægelsen	Danimarca	Non disponibile	Movimento anti-UE	EDD	Non disp.	1
Socialdemokratiet i Danmark	Danimarca	Socialdemocrazia in Danimarca	Socialdemocratico	PSE	SD	1
Venstre, Danmarks liberale parti	Danimarca	Sinistra, partito liberale Danese	Conservatore	ELDR	V	1

Legenda Partiti						
Nome originale	Stato	Traduzione	Famiglia politica	Partito Europeo	Sigla	Membri della Convenzione
Suomen Keskusta/Centern i Finland	Finlandia	Centro Finlandese	Centrista agrario	ELDR	KESK/CENT	1
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue/Finlands Socialdemokratiska Parti	Finlandia	Partito social-democratico finlandese	Social-democratico	PSE	SDP	1
Tecnico (studiosa di scienze sociali)	Finlandia	Tecnico (studiosa di scienze sociali)	Tecnico	TECNICO	TEC	1
Parti Socialiste	Francia	Partito socialista	Social-democratico	PSE	PS	1
Union pour la Démocratie Française	Francia	Unione per la democrazia francese	Centrista	PPE-DE	UDF	2
Union pour un Mouvement Populaire	Francia	Unione per un Movimento Popolare	Conservatore (conservatore liberale)	PPE-DE	UMP	4
Bündnis 90/Die Grünen	Germania	Alleanza '90/ I Verdi	Ecologisti	VERDI-ALE	Grüne	1
Christlich-Demokratische Union	Germania	Unione cristiano-democratica	Conservatore, cristiano-democratico	PPE-DE	CDU	2
Partei des Demokratischen Sozialismus	Germania	Partito del Socialismo democratico	Estrema sinistra	SUE/NGL	PDS	1
Sozialdemokratische Partei Deutschlands	Germania	Alleanza Nazionale	Social-democratico	PSE	SPD	2
Nea Dimokratia	Grecia	Nuova Democrazia	Conservatore	PPE-DE	ND	1

Legenda Partiti						
Nome originale	Stato	Traduzione	Famiglia politica	Partito Europeo	Sigla	Membri della Convenzione
Panellino Socialistiko Kinima	Grecia	Movimento socialista panellenico	Socialista	PSE	PASOK	2
Fianna Fáil/'Soldiers of Destiny'	Irlanda	Soldati del Destino	Conservatore populista	UEN	FF	1
Fine Gael/'Family of the Irish'	Irlanda	Famiglia degli Irlandesi	Cristiano democratico	PPE-DE	FG	1
Labour Party/Páirti Lucht Oibre	Irlanda	Partito Laburista	Social-democratico	PSE	Lab	1
Alleanza Nazionale	Italia	Alleanza nazionale	Nazional-conservatore	UEN	AN	2
Centro Cristiano Democratico**	Italia	Centro Cristiano Democratico	Conservatore	PPE-DE	CCD	1
Forza Italia	Italia	Forza Italia	Popolar-Conservatore	PPE-DE	FI	1
Indipendente social-democratico	Italia	Indipendente social-democratico	Social-democratico	PSE		1
La Margherita (Rinnovamento Italiano)	Italia	La Margherita	Centrista (cristiano-democratico, liberale)	PPE-DE***	Margh.(RI)	1
Chrëschtlich Sozial Vollekspartei	Lussemburgo	Partito popolare cristiano-sociale	Cristiano-democratici	PPE-DE	CSV	1
Demokratesch Partei	Lussemburgo	Partito Democratico	Liberale	ELDR	DP	1
Lëtzebuergesch Sozialistesche Arbechterpartei	Lussemburgo	Partito socialista operaio lussemburghese	Social-democratico	PSE	LSAP	1

Legenda Partiti						
Nome originale	Stato	Traduzione	Famiglia politica	Partito Europeo	Sigla	Membri della Convenzione
Christen Democratisch Appèl	Olanda	Appello cristiano-democratico	Cristiano-democratico	PPE-DE	CDA	2
Partij van de Arbeid	Olanda	Partito Laburista	Social-democratico	PSE	PvdA	1
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	Olanda	Partito popolare per la libertà e la democrazia	Conservatore liberale	ELDR	VVD	1
Partido Social Democrata	Portogallo	Partito Social-democratico	Conservatore moderato	PPE-DE	PSD	2
Partido Socialista	Portogallo	Partito Socialista	Social-democratico	PSE	PS	3
Conservative Party	Regno Unito	Partito conservatore	Conservatore	PPE-DE	Cons	2
Labour Party	Regno Unito	Partito Laburista	Social-democratico	PSE	Lab	3
Liberal Democrats	Regno Unito	Liberal-democratici	Social-liberali	ELDR	Lib-Dem	1
Partido Popular	Spagna	Partito Popolare	Conservatore	PPE-DE	PP	3
Partido Socialista Obrero Español/Progresistas	Spagna	Partito socialista operaio spagnolo	Social-democratico	PSE	PSOE	1
Arbetarepartiet-Socialdemokraterna	Svezia	Partito degli operai - socialdemocratici	Social-democratico	PSE	S	2
Moderata Samlingspartiet	Svezia	Partito del raggruppamento moderato	Conservatore	PPE-DE	M	1

*CVP è la sigla della vecchia denominazione del partito con cui si è presentato alle ultime elezioni nazionali

**Il CCD oggi è confluito nell'UDC (unione democratici cristiani)

***Dini è membro del PPE-DE ma il suo partito *La margherita* è frutto della fusione di vari partiti minori, di cui uno aderente all'ELDR