



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 19 settembre 2003 (23.09)
(OR. FR)**

12654/03

POLGEN 59

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Per il Segretario Generale della Commissione europea, signora Patricia BUGNOT, Direttore

Data di ricezione: 19 settembre 2003

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Una Costituzione per l'Unione
Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2003) 548 defin.

All.: COM(2003) 548 defin.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.9.2003
COM(2003) 548 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

UNA COSTITUZIONE PER L'UNIONE

Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

UNA COSTITUZIONE PER L'UNIONE

Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati

Introduzione

Il "progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" elaborato dalla Convenzione intende sostituire i trattati su cui si fonda l'Unione e si inserisce quindi in una logica costituzionale. Rappresenta una tappa importante del progetto europeo, preservando nel contempo l'*acquis* di cinquant'anni di integrazione. L'architettura istituzionale resta sostanzialmente fondata sul metodo comunitario il cui campo di applicazione risulta ampliato.

La costituzione rappresenterà il coronamento del dibattito ampio e approfondito sull'avvenire dell'Unione, che è stato avviato dal Consiglio europeo di Nizza e che si è rivelato estremamente fruttuoso. La Convenzione, convocata dal Consiglio europeo di Laeken al fine di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e ricercare le diverse soluzioni possibili, ha infatti superato le aspettative pervenendo all'elaborazione di un progetto di costituzione per l'Europa.

Più specificatamente, la Commissione è lieta di constatare, senza con ciò pretendere di esaurire ogni commento, che il progetto di costituzione comporta:

- una profonda revisione della struttura dell'Unione: il progetto di costituzione conferisce, in particolare, una personalità giuridica unica all'Unione europea e procede pertanto alla fusione dell'Unione e della Comunità europea¹, elimina la strutturazione dell'Unione in "pilastrini", inserisce la Carta dei diritti fondamentali nella costituzione e la rende giuridicamente vincolante;
- l'introduzione di numerose riforme che migliorano il funzionamento dell'Unione: amplia, in particolare, il campo di applicazione della procedura di codecisione per l'adozione delle leggi europee e prevede l'assoluta trasparenza dei lavori del Consiglio quando esso legifera, mantiene la flessibilità necessaria ai fini dell'azione, nell'ambito di un sistema più articolato ed equilibrato di attribuzione di competenze all'Unione, sostituisce la complessa definizione di maggioranza qualificata, decisa con il trattato di Nizza, introducendo la formula più semplice e democratica della doppia maggioranza, sancisce il diritto di iniziativa legislativa della Commissione e il principio della programmazione interistituzionale dei lavori dell'Unione, razionalizza e precisa gli strumenti d'azione dell'Unione, rafforza il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché il ruolo dei parlamenti nazionali nella costruzione europea;

¹ Salvo l'Euratom.

- un rafforzamento degli strumenti d'azione dell'Unione: estende, in particolare, il metodo comunitario ad ogni aspetto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, istituisce la figura del ministro degli affari esteri, che sarà al tempo stesso membro della Commissione e mandatario del Consiglio - sviluppo questo che consentirà all'Unione di sviluppare un'azione e una rappresentanza esterne più coerenti e più efficaci. Rivede le disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, sviluppa la politica di sicurezza e di difesa comune e consente agli Stati membri che lo desiderino di migliorare le proprie capacità d'azione in un contesto comune.

La Commissione si compiace dei risultati ottenuti dalla Convenzione e a suo parere, quindi, il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa deve costituire la base dei lavori della conferenza intergovernativa, che sarà convocata a norma dell'articolo 48 TUE.

*

Il Consiglio europeo di Salonicco ha deciso che il testo del progetto di costituzione rappresenta una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa (CIG) e che il trattato costituzionale debba essere firmato dagli Stati membri dell'Unione allargata il più presto possibile successivamente al 1° maggio 2004. Per rispettare questo calendario e, più in generale, mantenere lo slancio politico suscitato dalla Convenzione, è essenziale che la CIG non rimetta in discussione gli equilibri complessivi raggiunti dal progetto di Costituzione e non riaffronti tutti quei temi già esaminati approfonditamente dalla Convenzione e sui quali la Convenzione medesima è pervenuta ad un consenso. La conferenza intergovernativa non può però essere privata della responsabilità politica che le appartiene, ovvero quella di consentire ai capi di Stato o di governo di sottoporre la Costituzione a ratifica. Alcuni aspetti del progetto di Costituzione mostrano chiaramente che il risultato conseguito è incompleto o insufficiente; la Commissione non può esimersi dal segnalare questi aspetti.

La Commissione è del parere che il compito della conferenza intergovernativa debba quindi consistere nel migliorare, chiarire e mettere definitivamente a punto il progetto di Costituzione.

*

Il progetto di Costituzione è migliorabile su alcuni punti senza rimettere in discussione l'equilibrio complessivo.

In tal senso la soluzione proposta per la composizione della Commissione - soluzione che alla luce del reale funzionamento della Commissione non appare praticabile - dovrebbe essere riesaminata e modificata dalla CIG, senza che ciò imponga di riaprire altre questioni istituzionali. Considerato infatti che l'uguaglianza di tutti gli Stati membri in relazione alla composizione del Collegio rappresenta un risultato acquisito dalla Convenzione, debbono potersi trovare modalità di composizione in grado di rispondere meglio alle esigenze di legittimità e di efficacia dell'azione della Commissione.

Analogamente la CIG dovrebbe riuscire a rafforzare la capacità decisionale dell'Unione riducendo ulteriormente il campo di applicazione del voto all'unanimità. Un'analisi mirata e attenta delle disposizioni pertinenti, in sede di CIG, dovrebbe consentire di superare le riserve espresse dai rappresentanti di alcuni governi durante i lavori della Convenzione.

Infine la sostituzione di tutte le disposizioni degli attuali trattati, in particolare la rifusione delle disposizioni concernenti l'azione esterna e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la riproduzione integrale delle disposizioni relative alle politiche, hanno reso il progetto di Costituzione inevitabilmente lungo e relativamente dettagliato. È indispensabile prevedere procedure che consentano una revisione più flessibile delle disposizioni di natura meno fondamentale della Costituzione.

Nell'ambito della governance economica la Costituzione dovrebbe consentire agli Stati membri che abbiano adottato l'euro come moneta un maggiore coordinamento nella gestione delle politiche economiche attraverso le procedure dell'Unione.

*

Il progetto di Costituzione contiene peraltro alcune imprecisioni e ambiguità a livello di redazione. Equivoci sul patto costituzionale che gli Stati membri si apprestano a concludere non sono, però, ammissibili. Nel corso del periodo di ratifica, e anche in seguito, occorre poter dare una spiegazione, condivisa da tutti, in merito alla portata delle disposizioni adottate. La CIG dovrà pertanto esaminare gli interrogativi che le delegazioni potrebbero sollevare circa il significato dei testi. La CIG dovrà altresì garantire l'assoluta coerenza tra le disposizioni nuove o aggiornate del progetto di Costituzione e quelle che sono state riprese senza un esame approfondito.

*

La conferenza intergovernativa dovrà infine mettere definitivamente a punto il testo del trattato costituzionale. La Convenzione è stata convocata per esaminare le questioni costituzionali fondamentali e pertanto non era preparata né disponeva dei mezzi per l'elaborazione di disposizioni concernenti l'insieme del diritto primario dell'Unione. La CIG dovrà invece adottare una costituzione il cui linguaggio e la cui presentazione risultino accessibili ai cittadini, ma che sia in grado di soddisfare anche tutti i requisiti tecnici e giuridici di un trattato destinato a essere sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati membri, eventualmente dopo un referendum.

La Convenzione ha volutamente lasciato alla CIG l'esame degli altri testi di diritto primario dell'Unione (segnatamente i protocolli e i trattati di adesione). Considerato che la costituzione è destinata a sostituire tutti i trattati sui quali è fondata l'Unione, la CIG dovrà dedicare a questo aspetto tutta l'attenzione necessaria e la Commissione è pronta ad apportare il contributo della sua competenza tecnica a questo processo. Alcune osservazioni su questo tema sono contenute nell'*Allegato 5* del presente parere.

I. COMMISSIONE: COMPOSIZIONE E PROCEDURA DECISIONALE

1. La composizione della Commissione era probabilmente uno dei temi più spinosi che la Convenzione era chiamata ad esaminare. La soluzione proposta per questa questione ha, infatti, un'influenza diretta sull'autorità con la quale la Commissione può svolgere il ruolo affidatole dai padri fondatori - ruolo che trova ormai il suo fondamento nella Costituzione e che consiste nell'essere garante dell'interesse comune, motore dell'integrazione ed esecutivo dell'Unione. In un'Unione allargata a 25 o più Stati membri non esiste tuttavia una formula semplice che garantisca facilmente la legittimità e l'efficacia dell'azione della Commissione, necessarie ai fini dell'esercizio concreto dei suoi compiti.

A partire dalla conferenza intergovernativa di Amsterdam la composizione della Commissione è stata al centro di un dibattito tra i sostenitori di una Commissione composta di un cittadino di ciascuno Stato membro e i fautori di una Commissione di dimensioni più ridotte. Nel quadro di un compromesso complessivo la conferenza intergovernativa di Nizza aveva optato per l'introduzione - a termine - della seconda soluzione, pur non riuscendo però a determinare in maniera definitiva il numero dei membri della Commissione.

2. La Commissione ritiene che la soluzione concretamente proposta dal progetto di Costituzione - ovvero una Commissione composta di un cittadino di ciascuno Stato membro, pur con la distinzione operata per l'esercizio del diritto di voto - sia macchinosa, confusa² e non praticabile e riunisca in sé gli svantaggi delle due alternative precedentemente ricordate, in quanto rischia di minare il fondamento della collegialità, che risiede nell'uguaglianza di tutti i membri della Commissione. Questa impostazione rischia di non essere accolta dai cittadini e di rendere quindi più difficile la ratifica. Va altresì aggiunto che, in merito allo status dei membri senza diritto di voto, il progetto di Costituzione lascia aperte numerose questioni fondamentali ai fini del corretto funzionamento della Commissione³. Indipendentemente dal modo in cui queste questioni verranno risolte, emergono i limiti del sistema proposto. Infatti nell'ipotesi in cui ai membri senza diritto di voto sia affidato un portafoglio non è chiaro come questi membri possano effettivamente esercitare le loro responsabilità, essendo essi esclusi dall'adozione collegiale delle decisioni; d'altra parte, nel caso in cui non siano neppure titolari di un portafoglio non si comprende quale potrebbe essere il loro ruolo in seno al Collegio.

² Segnatamente a causa della distinzione operata tra "Commissione" e "Collegio" e tra "commissari europei" e "commissari". Il concetto di "commissario europeo" abbraccia talvolta tutti i membri del "Collegio", ivi compreso il presidente e il ministro degli affari esteri (cfr. ad esempio l'articolo 25, paragrafi 4 e 5 della Parte I, gli articoli III-250, III-251 e III-253) e talvolta soltanto gli altri tredici membri del Collegio (cfr. ad esempio l'articolo 25, paragrafo 3, della Parte I, l'articolo 26, paragrafo 2, della Parte I, e l'articolo III-254).

³ I "commissari senza diritto di voto" sono membri della Commissione o, più concretamente, quali sono i loro diritti? Possono assistere alle riunioni del Collegio e partecipare ai dibattiti in sede di Collegio? Possono interrompere un procedimento scritto? Possono essere delegati a prendere decisioni in nome della Commissione? Può essere loro affidata la responsabilità specifica di un settore di attività che comporti il diritto di impartire istruzioni a un servizio della Commissione (possibilità di "gestire un portafoglio")? Qual è la natura dei loro rapporti con il presidente (che, in base al testo, è individualmente responsabile delle loro attività, in aperta contraddizione con il principio di collegialità, laddove la Convenzione ha respinto alcune proposte che miravano a introdurre la responsabilità politica individuale dei membri della Commissione)?

La Commissione teme che la soluzione proposta dal progetto di Costituzione, con membri della Commissione di "prima" e "seconda" categoria, incida negativamente sulla legittimità e sull'efficacia della Commissione. È necessario e altresì possibile migliorare il progetto di Costituzione; ciò comporterà tra l'altro una notevole semplificazione della formulazione delle disposizioni pertinenti.

Tali modifiche devono fondarsi sul mantenimento del principio - fondamentale sin dall'inizio ai fini della legittimità dell'azione della Commissione - di uguaglianza tra tutti i membri della Commissione nella preparazione delle proposte e nella procedura decisionale, nonché su un'organizzazione più realistica e funzionale della procedura decisionale in seno alla Commissione.

3. La Convenzione ha deciso che la Commissione debba comporsi di un cittadino di ciascuno Stato membro. La Commissione ritiene che ogni membro della Commissione debba essere titolare degli stessi diritti e degli stessi obblighi. Considerato che la soluzione che il progetto di Costituzione propone è il frutto dell'opposizione nettissima espressa da una larga maggioranza di membri della Convenzione nei confronti di una Commissione di dimensioni ridotte, questa alternativa è l'unica in grado di garantire che nelle deliberazioni della Commissione vengano prese in considerazione tutte le sensibilità, culture e identità nazionali.
4. Le norme attuali in materia di procedure decisionali nell'ambito della Commissione consentono il funzionamento efficace di una Commissione composta di venti membri, come evidenziato dall'*Allegato 1*. Affinché la futura Commissione, composta di un numero di membri uguale al numero degli Stati membri, possa continuare ad assolvere efficacemente le sue funzioni, sarà tuttavia necessaria una qualche strutturazione del Collegio. Per mantenere la collegialità non è infatti necessario che tutti i membri della Commissione partecipino a tutte le decisioni adottate in nome della Commissione.

La Commissione propone quindi di generalizzare e formalizzare il decentramento della procedura decisionale in seno alla Commissione strutturando il Collegio in una serie di gruppi di commissari, adottando nel contempo le misure necessarie a garantire la collegialità e la coerenza delle politiche. L'*Allegato 2* presenta le modifiche da apportare al testo del progetto di Costituzione.

Al Collegio, costituito da tutti i membri della Commissione, sarebbero sottoposte soltanto le questioni più importanti e pertanto esso dovrebbe adottare solo un numero limitato di decisioni. Le altre decisioni della Commissione verrebbero assunte dai gruppi di commissari, ciascuno dei quali opererebbe nei settori di sua competenza, nel quadro degli orientamenti generali stabiliti dal Collegio.

5. Il regolamento interno della Commissione dovrebbe definire i particolari di questo sistema e la ripartizione delle competenze tra i gruppi di commissari e il Collegio, nel rispetto del principio di autorganizzazione di ciascuna istituzione. L'*Allegato 3* fornisce un esempio di queste disposizioni.

II. RIDUZIONE DEL RICORSO ALL'UNANIMITÀ IN UN'UNIONE ALLARGATA

6. Le quattro CIG precedenti hanno esteso moltissimo il ricorso al voto a maggioranza qualificata e la Convenzione ha previsto alcuni ulteriori casi di voto a maggioranza qualificata.

La Commissione non può, tuttavia, esimersi dal mettere in guardia la conferenza intergovernativa circa il fatto che i progressi compiuti sono insufficienti se si vuole che l'Unione sia in grado di conseguire tutti gli obiettivi stabiliti dal progetto di Costituzione. Il progetto di Costituzione introduce la possibilità per il Consiglio europeo di decidere l'applicazione del voto a maggioranza qualificata a un settore nel quale fino a quel momento le deliberazioni del Consiglio erano state assunte all'unanimità (articolo 24, paragrafo 4, della Parte I). Questa stessa disposizione "passerella" richiede, però, una decisione all'unanimità del Consiglio europeo e l'esperienza ci mostra che le "disposizioni passerella" introdotte dai trattati di Maastricht e Amsterdam per una categoria di competenze non hanno mai trovato applicazione.

7. Nel progetto di Costituzione numerose disposizioni prevedono ancora il voto all'unanimità in sede di Consiglio oppure forme decisionali analoghe (consenso in seno al Consiglio europeo, comune accordo dei governi degli Stati membri). Non sarebbe realistico richiedere una modifica di tutte queste disposizioni ai fini dell'introduzione del voto a maggioranza qualificata; del resto una tale richiesta non sarebbe neppure opportuna, vista l'estrema varietà dei casi in questione. Per quanto concerne alcuni settori sarà quindi necessaria una revisione costituzionale per consentire all'Unione di agire in modo efficace.

Per ridurre il ricorso all'unanimità, esistono comunque varie possibilità in funzione delle diverse caratteristiche delle basi giuridiche interessate.

- In primo luogo la Commissione ritiene che per alcune basi giuridiche sia necessario e possibile un passaggio immediato alla maggioranza qualificata [ad es. articoli III-8 (lotta alle discriminazioni), III-10 (diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali), III-191 (associazione dei PTOM), III-221 (cooperazione finanziaria con i paesi terzi) e III-227 (adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo)].
- In alcuni casi, però, il ricorso all'unanimità è dovuto al fatto che la competenza dell'Unione sia stata definita in termini generali: una delimitazione più precisa della competenza dell'Unione dovrebbe in alcuni casi consentire di abbandonare il ricorso all'unanimità (ad es. la fiscalità connessa al funzionamento del mercato interno, ovvero l'ammodernamento e la semplificazione della normativa esistente, la cooperazione amministrativa, la lotta contro la frode o l'evasione fiscale, le misure in materia di base imponibile delle società - il che esclude quindi le aliquote d'imposta; la fiscalità ambientale; taluni aspetti della sicurezza sociale; alcune misure relative ai passaporti; la Procura europea nel quadro della tutela degli interessi finanziari dell'Unione).
- Talvolta l'unanimità è prevista in settori nei quali la competenza è nuova o comunque recente: è comprensibile che gli Stati membri abbiano preteso l'accordo di tutti per l'adozione delle prime misure di portata europea. Per queste basi giuridiche è possibile prevedere il passaggio alla maggioranza

qualificata ad una data determinata [ad es. articoli III-170 (diritto di famiglia) e III-176 (cooperazione di polizia)]

8. La Commissione si augura che la Conferenza intergovernativa, avvalendosi delle diverse opzioni sopradelineate, pervenga a ridurre ulteriormente il ricorso al diritto di veto.

È probabile tuttavia che in alcuni casi ciò non risulti possibile, soprattutto nel settore istituzionale. Benché anche tra queste disposizioni esistano casi evidenti nei quali sarebbe opportuno prevedere l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata [ad es. articoli III-84 (nomina dei membri del comitato esecutivo della BCE) e III-232 (statuto dei deputati europei)], è comprensibile che per talune decisioni sia di fatto necessario l'accordo di tutti, ad esempio quando si tratta di definire la composizione del Parlamento europeo o il regime linguistico delle istituzioni.

La Commissione chiede tuttavia alla conferenza intergovernativa di adoperarsi in modo da evitare che l'Unione allargata possa essere bloccata da un veto nazionale. Sono ipotizzabili varie soluzioni: la sostituzione dell'unanimità con una maggioranza qualificata rafforzata o ancora una nuova definizione dell'unanimità in base alla quale, dopo un determinato periodo di dibattito al Consiglio e una discussione in sede di Consiglio europeo, l'opposizione di uno o due Stati membri non potrebbe impedire l'adozione da parte del Consiglio di una misura per la quale la Costituzione preveda l'unanimità.

9. La Commissione desidera richiamare l'attenzione della conferenza soprattutto sulle disposizioni in materia di bilancio. Ha constatato la forte opposizione manifestata dai rappresentanti di alcuni governi in seno alla Convenzione nei confronti dell'abbandono del principio dell'unanimità previsto all'articolo 53 della Parte I sulle risorse proprie e all'articolo 54 della Parte I in relazione all'adozione del primo quadro finanziario dopo l'entrata in vigore della Costituzione. È chiaro però che il mantenimento, anche solo provvisorio, dell'unanimità rischia di tradursi a breve termine in un negoziato estremamente difficile, mentre un risultato equo per tutti potrebbe risiedere nell'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata. La Commissione ritiene pertanto che in questo ambito il diritto di veto debba essere eliminato.

III. REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

10. I risultati della Convenzione hanno dimostrato i meriti di questo nuovo metodo di revisione dei trattati. La Commissione si augura anche che la conferenza intergovernativa possa giungere rapidamente a un accordo complessivo sulla Costituzione e che il trattato costituzionale possa essere firmato e successivamente ratificato non appena possibile dopo l'allargamento dell'Unione.

L'integrazione europea, però, non si esaurirà con ciò. L'Unione beneficerà di nuove adesioni, dovrà condurre la sua azione in un mondo in rapida evoluzione e affrontare nuove sfide. Nei prossimi anni il funzionamento dell'Unione, gli obiettivi delle sue politiche e gli strumenti della loro attuazione dovranno essere ammodernati e adeguati alle evoluzioni.

La Convenzione non ha modificato la norma attuale dei trattati, in virtù della quale qualsiasi revisione, seppur marginale, di una disposizione di diritto primario richiede l'accordo unanime dei governi degli Stati membri e la successiva ratifica di tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali (articolo IV-7). Tale norma si applica non soltanto ai 465 articoli della Costituzione ma anche alle disposizioni di tutti i protocolli⁴.

Questa situazione può determinare la paralisi totale dell'Unione e quindi, in prospettiva, il disinteresse degli Stati membri e dei cittadini nei confronti di questa forma di integrazione, a vantaggio di modelli di cooperazione meno efficaci o addirittura di forme di cooperazione che coinvolgano solo alcuni Stati membri.

La Commissione ritiene essenziale che la CIG apra la strada a procedure di revisione della Costituzione più flessibili, nel rispetto di condizioni ben precise. Ricorda che il trattato CECA che è stato ratificato da tutti gli Stati membri, già prevedeva, all'articolo 95, una procedura più flessibile per la revisione delle disposizioni non fondamentali del trattato. Del resto questa procedura è stata impiegata nel 1960.

11. Il Consiglio europeo dovrebbe poter apportare modifiche alla Parte III della Costituzione. Il Consiglio europeo dovrebbe poter decidere in merito a tali modifiche, alla maggioranza dei cinque sesti dei membri che lo compongono, previa approvazione da parte del Parlamento europeo e previo parere favorevole della Commissione; l'unanimità continuerebbe a essere richiesta nei casi in cui la modifica comportasse una variazione delle competenze dell'Unione o dell'equilibrio istituzionale.

Queste revisioni non sarebbero sottoposte a ratifica, ma i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti, "a monte" dell'adozione della decisione in sede di Consiglio europeo, mediante la partecipazione a una Convenzione e mediante il controllo da essi esercitato sull'azione dei governi. La Corte di giustizia garantirebbe il rispetto delle condizioni previste per questa forma di revisione più flessibile.

Più in generale la Commissione suggerisce di avviare prossimamente un'approfondita riflessione politica sull'istituzione di un organo costituente di cui facciano parte i governi e i parlamenti degli Stati membri, nonché le istituzioni europee.

IV. GOVERNANCE ECONOMICA

12. Nelle sue comunicazioni alla Convenzione la Commissione ha sollecitato un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, al fine di garantire il perseguimento di politiche di sana gestione delle finanze pubbliche, necessarie all'instaurazione di un contesto economico sano, favorevole alla crescita e all'occupazione. È a tal fine opportuno migliorare ulteriormente le disposizioni del progetto di Costituzione in tema di politica economica e monetaria dell'Unione, segnatamente attribuendo alla Commissione un potere di proposta per quanto concerne l'elaborazione degli indirizzi di massima di politica economica.

⁴ Esiste un numero molto limitato di eccezioni (ad es. gli articoli III-289 e III-299 e l'articolo III-76, paragrafo 13).

13. Anche se probabilmente (tenuto conto dei futuri allargamenti) il momento in cui l'euro sarà la moneta di tutti gli Stati membri è ancora lontano, certamente deve restare questo l'obiettivo da perseguire. Le disposizioni in materia devono essere quindi riunite in una sezione "Disposizioni transitorie", destinata a diventare completamente obsoleta il giorno in cui l'euro diverrà la moneta di tutti gli Stati membri.

La sezione delle disposizioni provvisorie dovrà precisare le conseguenze derivanti dal fatto che l'euro non sia ancora la moneta di alcuni Stati membri, consentire un maggiore coordinamento delle politiche economiche della zona euro e precisare obblighi e diritti degli Stati membri "con deroga".

I ministri delle Finanze della zona euro debbono potersi riunire e adottare decisioni in veste di Consiglio Ecofin della zona euro. Occorrerebbe riesaminare le modalità di funzionamento del consiglio direttivo della Banca centrale europea e l'ambito delle decisioni operative in materia di politica monetaria, in modo da garantire l'efficacia delle decisioni in una zona euro destinata ad allargarsi.

V. PRECISAZIONE DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

A. Disposizioni istituzionali

- Il presidente del Consiglio europeo

14. La Commissione, malgrado le sue riserve su questo punto, non propone di rimettere in discussione il compromesso raggiunto dalla Convenzione dopo un lungo dibattito. Ritiene tuttavia che la Conferenza intergovernativa debba trarre, a livello del testo costituzionale, tutte le conseguenze che la soluzione prescelta comporta, prevedendo alcune disposizioni relative allo status del presidente del Consiglio europeo⁵.

In ogni caso è essenziale mantenere l'equilibrio definito dalla Convenzione in merito al ruolo del presidente del Consiglio europeo. Estenderne, in qualsiasi misura, i compiti al di là delle funzioni di presidenza delle riunioni del Consiglio europeo e di rappresentanza - al suo livello - dell'Unione nel settore della politica estera e di sicurezza comune comporterebbe inevitabilmente una modifica dell'architettura istituzionale concordata in sede di Convenzione e ingenererebbe confusione nella ripartizione delle competenze. Al presidente del Consiglio europeo non dovrebbe essere affidato il compito di organizzare i lavori del Consiglio, tanto più che il Consiglio europeo sarà in futuro un'istituzione autonoma rispetto al Consiglio⁶. Una figura che non è responsabile del proprio operato di fronte a una qualsiasi assemblea parlamentare non può influenzare il funzionamento del Consiglio che deve essere trasparente e democratico.

⁵ Come previsto per i membri della Commissione, la Costituzione dovrebbe contenere disposizioni in merito alla cittadinanza, al dovere di indipendenza, al divieto di esercizio di un'altra attività professionale, alla sostituzione in caso di decesso o dimissioni.

⁶ La CIG dovrebbe trarre tutte le conseguenze di questa modifica prevedendo rispetto agli atti del Consiglio europeo una tutela giurisdizionale equivalente a quella esistente oggi per gli atti del Consiglio, segnatamente mediante una modifica in tal senso degli articoli III-270 e III-272.

- La presidenza delle diverse formazioni del Consiglio

15. La Convenzione ha deciso di non mantenere l'attuale sistema di presidenza del Consiglio, esercitata a turno da ciascuno Stato membro per una durata di sei mesi. In compenso non si è espressa chiaramente sul nuovo sistema, salvo per quanto riguarda il Consiglio "Affari esteri", la cui presidenza è affidata al ministro degli affari esteri.

Le modalità di organizzazione della presidenza di ciascuna delle formazioni del Consiglio è essenziale ai fini del corretto funzionamento di questa istituzione nell'Unione e ai fini del rispetto della ripartizione dei compiti tra le istituzioni, soprattutto a livello esecutivo. La CIG dovrebbe precisare e approfondire questo punto, valutando in particolare se non sia più semplice prevedere nel testo della Costituzione che ciascuna formazione del Consiglio elegga il presidente tra i suoi membri.

16. L'esercizio della funzione di presidente di una formazione del Consiglio, pur alleggerita dei compiti di rappresentanza esterna dell'Unione, costituirà comunque un incarico gravoso per un ministro che dovrà assolverlo esercitando anche funzioni nazionali. La Commissione ritiene quindi che occorrerebbe limitare a un anno la durata del mandato di presidente di una formazione del Consiglio⁷.

A fronte di un mandato più lungo aumenta infatti il rischio che il periodo di presidenza del Consiglio sia contrassegnato da un'elezione o da un rimpasto ministeriale; tutto ciò determinerebbe il risultato contrario rispetto a quello che la riforma si prefigge.

17. Con l'eliminazione della presidenza semestrale esercitata dai rappresentanti di uno stesso Stato membro, diventerà ancora più urgente di oggi la necessità di garantire la coerenza dell'azione delle diverse formazioni del Consiglio.

La funzione di assicurare la coerenza dei lavori del Consiglio deve essere affidata a un consesso in cui siano rappresentati i governi di tutti gli Stati membri e la Commissione, ovvero il Consiglio "Affari generali", come previsto dal progetto di Costituzione, e non a un ufficio di presidenza o a una conferenza dei presidenti delle diverse formazioni che d'altro canto sarebbe difficile da organizzare concretamente.

La Commissione propone di non oberare il Consiglio "Affari generali" di tutti gli aspetti inerenti alla funzione legislativa del Consiglio, ma di limitarne piuttosto la competenza alla gestione degli affari generali e soprattutto al mantenimento della coerenza dell'azione del Consiglio nel quadro della programmazione interistituzionale dell'Unione.

- Il ministro degli affari esteri/vicepresidente della Commissione

18. Uno dei risultati importanti conseguito dal progetto di Costituzione è l'istituzione della figura del ministro degli affari esteri/vicepresidente della Commissione al fine di rafforzare la coerenza dell'azione esterna e dell'Unione in tutti i settori,

⁷ Anche nel caso del "Gruppo euro" la durata del mandato della presidenza di tale Gruppo dovrebbe coincidere con la durata del mandato del presidente del Consiglio Ecofin.

indipendentemente dalla procedura decisionale prevista dalla Costituzione (metodo comunitario o procedura prevista per la politica estera e di sicurezza comune).

Nel settore della politica estera e di sicurezza comune il ministro degli affari esteri/vicepresidente della Commissione agisce da solo, nella veste di mandatario del Consiglio; a questo titolo formula proposte al Consiglio e dà esecuzione alle decisioni del medesimo. È altresì membro di diritto della Commissione di cui è uno dei vicepresidenti, incaricato in particolare del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna; è titolare degli stessi diritti e degli stessi obblighi degli altri membri della Commissione, partecipa alla procedura decisionale in tutti i settori e condivide la responsabilità collegiale per l'azione della Commissione.

19. Se la Commissione sarà strutturata in gruppi di membri, il ministro degli affari esteri presiederà il gruppo dei commissari incaricato delle relazioni esterne. Questo gruppo dovrà assicurare il rigoroso rispetto delle procedure in modo che il Consiglio, la Commissione e il ministro possano svolgere positivamente il ruolo affidato a ciascuno di essi dalla Costituzione. Contemporaneamente questo gruppo potrà però rappresentare la sede privilegiata nella quale potrà prendere concretamente forma la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Un progetto di dichiarazione allegato al progetto di Costituzione prevede che il ministro sia coadiuvato dal Servizio europeo per l'azione esterna di cui faranno parte anche le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali; secondo questo progetto di dichiarazione è necessario che il Consiglio e la Commissione convengano di istituire tale servizio. Le questioni evocate riguardano soprattutto l'organizzazione amministrativa e pertanto non dovrebbero essere trattate nel trattato costituzionale.

Secondo la Commissione è essenziale che il Servizio europeo per l'azione esterna non sia separato dalle altre istituzioni dell'Unione e possa svolgere la sua azione in stretta collaborazione con tutti i servizi della Commissione.

- Revisione giuridica

20. Il progetto di Costituzione sarà sottoposto a una revisione giuridica in modo che il dibattito della conferenza intergovernativa possa fondarsi su un testo chiaro e giuridicamente ineccepibile. Questa revisione è essenziale; infatti, a parere della Commissione la scelta tra le disposizioni che devono figurare nella Parte I della Costituzione e quelle che possono figurare nella parte III non risulta sempre equilibrata⁸. Inoltre non è chiaro il motivo per cui sia stata mantenuta la nozione di "quadro istituzionale unico" (articolo 18 della Parte I), né quello per cui non vengano contemplate in tale quadro istituzionale due istituzioni (la Corte dei conti e la Banca

⁸ L'articolo 20, paragrafo 3, della Parte I prevede, ad esempio, prevede il numero delle riunioni del Consiglio europeo in un anno, mentre le disposizioni relative all'assunzione delle decisioni da parte del Parlamento europeo e della Commissione, fondamentali ai fini del funzionamento di queste istituzioni, figurano solo nella Parte III (articoli III-240 e III-255); un riferimento alla Banca europea per gli investimenti avrebbe dovuto figurare nella Parte I.

centrale europea). Il testo presenta alcune lacune⁹ e il linguaggio impiegato risulta talvolta privo della precisione giuridica necessaria¹⁰.

Questa revisione giuridica consentirà di segnalare se i testi presentino ancora ambiguità sulle quali la conferenza intergovernativa debba esprimersi.

B. Le politiche dell'Unione

21. L'Unione acquista un significato per i cittadini solo attraverso la realizzazione delle sue politiche. La Commissione condivide l'impostazione del progetto di Costituzione, che non si limita a enunciare i diritti fondamentali e a stabilire l'organizzazione dei pubblici poteri, ma comprende nella Parte III una serie di norme che disciplinano le politiche dell'Unione mediante la definizione degli obiettivi e degli strumenti attuativi.

La Convenzione ha esaminato approfonditamente le disposizioni concernenti l'azione esterna dell'Unione e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, elaborando progetti di articoli che costituiscono una vera e propria rifusione delle disposizioni relative a queste materie. Per le altre politiche, invece, la Convenzione si è limitata a riprodurre, con qualche puntuale aggiustamento, le disposizioni dell'attuale trattato CE. I testi del trattato CE sono stati adeguati al nuovo quadro istituzionale (in particolare per tener conto delle disposizioni in materia di procedure e strumenti) sulla base del lavoro di esperti dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, ma la formulazione degli articoli è rimasta sostanzialmente immutata.

22. In alcuni settori il testo è ancora lo stesso di quello del trattato di Roma del 1957; in altri settori gli articoli hanno subito successive modifiche e per questo non sono più facilmente comprensibili. Ne consegue che le disposizioni sulle politiche, contenute nella Parte III del progetto di costituzione, costituiscono (salvo nei settori per i quali la Convenzione ha proceduto a una rifusione dei testi) un insieme lungo, sbilanciato, complesso, redatto in stili tra loro diversi, e soprattutto superato dalla realtà delle politiche attuali. Le disposizioni in materia di agricoltura riflettono ad esempio le idee degli anni '50 circa la crescita e la sicurezza degli approvvigionamenti e risultano quindi molto lontane dai principi chiave della riforma della PAC che mira a promuovere una produzione alimentare di qualità rispettosa dell'ambiente, nonché lo sviluppo rurale attraverso la diversificazione. Analogamente la nozione di sviluppo sostenibile, cui la Convenzione ha dato risalto tra gli obiettivi dell'Unione, non figura

⁹ Il progetto di Costituzione, ad esempio, non contiene disposizioni transitorie in merito alla composizione della Commissione tra l'entrata in vigore della Costituzione e il 1° novembre 2009; non detta regole sulle condizioni di nomina e di esercizio del mandato del presidente del Consiglio europeo (ad es. nazionalità, indipendenza). Del resto è deplorabile che il progetto di Costituzione non riproduca gli elementi di natura costituzionale contenuti nell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, quali l'indipendenza dei deputati europei o l'elenco delle incompatibilità.

¹⁰ A tale proposito, ad esempio, l'articolo 22, paragrafo 2, della Parte I e l'articolo 24 della Parte I, danno l'impressione che il Consiglio sia composto di Stati membri, mentre in realtà si compone di membri che rappresentano e impegnano il governo del proprio paese.

tra le disposizioni concernenti la politica dell'ambiente. Il progetto di Costituzione comprende invece una serie di disposizioni ormai obsolete o non più pertinenti¹¹.

Nel quadro di una costituzionalizzazione dell'Unione, occorrerebbe pertanto semplificare e aggiornare le disposizioni relative alle politiche.

La Commissione ha avviato lavori preparatori per una rifusione delle disposizioni concernenti le politiche dell'Unione, senza però alterare gli equilibri politici o ampliare le competenze dell'Unione, ed è grado di presentare il risultato dei suoi lavori alla conferenza se quest'ultima lo richiederà. La Commissione teme tuttavia che il calendario concordato per la conferenza intergovernativa non consenta a quest'ultima di operare una rifusione completa del testo delle disposizioni relative alle politiche.

È questo un ulteriore importante motivo per prevedere una revisione della Costituzione in base a procedure più flessibili, come proposto dalla Commissione (cfr. supra, sezione III). Se infatti non si procede ora a una rifusione del testo delle disposizioni relative alle politiche, occorre dotare l'Unione degli strumenti per farlo nei prossimi anni. La conseguenza di un'eccessiva rigidità sarebbe che gran parte del testo più importante dell'Unione, la Costituzione, presenterebbe per molti anni le carenze sopraindicate.

23. In subordine rispetto a una rifusione completa, la conferenza intergovernativa dovrebbe perlomeno rendere più chiare alcune disposizioni e rendere tra loro coerenti tutte le disposizioni della Costituzione, in particolare traendo nella Parte III, che la Convenzione non ha riesaminato, tutte le conseguenze derivanti dalle disposizioni della Parte I, alla quale la Convenzione ha dedicato molta attenzione.

- Coerenza tra gli obiettivi dell'Unione e quelli delle politiche

24. Esiste un relativo scostamento tra gli obiettivi dell'Unione che la Convenzione ha rinnovato (articolo 3 della Parte I) e gli obiettivi di alcune politiche che non sono stati aggiornati. Ne deriva di conseguenza non soltanto un problema di coerenza a livello di redazione delle disposizioni, ma anche un possibile problema di interpretazione della loro portata giuridica. Le basi giuridiche per l'attuazione delle politiche sono infatti generalmente connesse agli obiettivi che si intende perseguire. La CIG dovrebbe pertanto verificare la coerenza tra gli obiettivi generali dell'Unione e gli obiettivi più specifici delle politiche. La Commissione ritiene in particolare che lo sviluppo sostenibile debba diventare un concetto chiave nelle politiche dell'Unione e che gli obiettivi della politica agricola comune e quelli della politica comune della pesca debbano essere rivisti in modo da risultare più in linea con la nuova impostazione. La Commissione ricorda che l'attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile sancito dalla Costituzione può assumere maggiore concretezza attraverso un Protocollo.

¹¹ Ad esempio: l'articolo III-141 e l'articolo III-56, paragrafo 2, lettera c), connessi alla divisione della Germania, come pure l'articolo III-109 a norma del quale "gli Stati membri si adoperano a mantenere l'equivalenza esistente nei regimi di congedo retribuito".

- Conseguenze della classificazione delle competenze

25. La Commissione ritiene che la CIG debba assicurare la coerenza tra le disposizioni della Parte III e l'impostazione seguita dalla Convenzione per la classificazione delle competenze.

A tale proposito la Convenzione ha concluso che debbano diventare settori di competenza concorrente due settori, ovvero quello relativo ai problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica e quello della ricerca, ai quali finora si è applicata la competenza complementare. Inoltre a norma dell'articolo 14 della Parte I, l'Unione può adottare iniziative intese ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri. Gli articoli della Parte III dedicati a queste politiche non sono stati però adeguati in tal senso.

La Commissione invita pertanto la CIG a dotare l'Unione della competenza necessaria all'adozione di misure con un elevato impatto a livello europeo per contrastare le malattie trasmissibili (come la SARS) e il "bioterrorismo" ed eliminare le principali fonti di pericolo per la salute umana. A suo parere, inoltre, la competenza dell'Unione per la creazione di un autentico spazio europeo della ricerca dovrebbe trovare il proprio esplicito fondamento nella Costituzione.

- Razionalizzazione delle procedure

26. La Convenzione ha operato una notevole razionalizzazione e semplificazione delle procedure. In generale le conseguenze di queste modifiche si riflettono nei testi della Parte III, che però in alcuni casi possono essere ulteriormente razionalizzati e resi maggiormente coerenti. La Commissione richiama l'attenzione della CIG soprattutto sui tre casi illustrati nell'*Allegato 4* del presente parere.

VI. ADESIONE DEI CITTADINI AL PROGETTO DI COSTITUZIONE

27. L'opinione pubblica e i cittadini in generale, nonostante la trasparenza dei lavori della Convenzione e il notevole coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel dibattito, non sono stati sufficientemente impegnati nel processo in corso e nell'elaborazione della Costituzione. Questa situazione rappresenta un fattore di rischio rispetto al buon esito di tale processo. Al fine di mantenere i contatti e la comunicazione con la società civile e più in generale con i cittadini nel corso delle prossime due fasi (la conferenza intergovernativa e il successivo processo di ratifica in ciascuno degli Stati membri) è necessario quindi mobilitare tutti gli attori politici e tutte le istituzioni.

La natura del testo in fase di elaborazione, nonché quella dei processi politici, costituzionali ed elettorali correlati, conferisce agli Stati membri una responsabilità centrale nei confronti dei cittadini, anche sotto il profilo della loro informazione. È quindi indispensabile che le pubbliche autorità si facciano carico con un impegno forte e diretto delle iniziative - finora condotte dalle istituzioni europee - relative al dibattito pubblico, all'informazione e alla comunicazione sull'avvenire dell'Unione europea, tanto più che tali autorità dispongono degli strumenti e dei centri di prossimità necessari per una comunicazione a questo livello. Queste iniziative

dovrebbero coinvolgere anche i livelli regionali e locali. Da parte sua la Commissione, in collaborazione con le altre istituzioni, proseguirà i suoi sforzi a livello europeo per sostenere il dibattito pubblico e favorire l'informazione.

La contemporanea organizzazione della ratifica, parlamentare o popolare, della Costituzione in tutti gli Stati membri favorirebbe notevolmente la mobilitazione dei cittadini attorno al progetto europeo.

ALLEGATI

ALLEGATO 1 - La procedura decisionale in seno alla Commissione

Ogni anno la Commissione adotta quasi diecimila decisioni, ma meno del 3% soltanto è adottato dal Collegio previa discussione nel corso della riunione settimanale e circa il 30% è adottato mediante procedimento scritto (*cf. tabella infra*). Si tratta ovviamente delle decisioni più importanti, ma non si può non constatare che la schiacciante maggioranza delle decisioni sia adottata mediante altri procedimenti.

Attualmente il regolamento interno prevede infatti quattro procedimenti:

- il "procedimento orale": le decisioni sono prese dal Collegio durante le riunioni settimanali;
- il "procedimento scritto": le decisioni si intendono adottate dalla Commissione se, allo scadere di termine assegnato, nessun membro della Commissione avrà formulato riserve nei confronti di una proposta comunicatagli per iscritto. Qualora venga formulata una riserva, la decisione è adottata mediante il procedimento orale;
- la "delegazione orizzontale": le decisioni sono prese da uno o più membri della Commissione, cui la medesima abbia delegato l'adozione di provvedimenti di gestione e di amministrazione in suo nome;
- la "delegazione verticale": le decisioni sono adottate da un direttore generale al quale la Commissione abbia delegato l'adozione di provvedimenti di gestione e di amministrazione in suo nome.

Per quanto attiene alle decisioni adottate in nome della Commissione mediante il procedimento di delegazione orizzontale o verticale, la collegialità è assicurata da disposizioni particolari, segnatamente dal quadro che fissa i limiti e le condizioni della delegazione orizzontale e verticale, dalla consultazione fra gli uffici e dall'informazione di tutti i membri della Commissione in merito alle decisioni adottate.

Un altro elemento importante per comprendere il funzionamento della Commissione è dato dal fatto che ogni decisione è assunta su proposta di un membro della Commissione, che però di norma ricerca preventivamente l'accordo dei colleghi maggiormente interessati in funzione del settore in questione; di conseguenza le proposte di decisioni riflettono già il parere dei commissari più direttamente interessati. Analogamente per l'esercizio di una delegazione orizzontale da parte di un membro della Commissione è spesso previsto l'accordo preventivo di uno o più dei suoi colleghi.

La Commissione ha peraltro istituito al proprio interno una serie di gruppi di lavoro costituiti da membri della Commissione con portafogli tra loro correlati (ad es. il gruppo dei commissari incaricato delle relazioni esterne). Attualmente questi gruppi non dispongono di potere decisionale; consentono semplicemente l'esame di determinati temi da parte dei commissari più direttamente interessati.

Di conseguenza, benché tutti i commissari partecipino in un modo o nell'altro all'adozione di tutte le decisioni della Commissione, di fatto una larga maggioranza delle decisioni è di competenza di un numero ridotto di commissari e in alcuni casi compete addirittura a un solo commissario.

	2000		2001		2002		27.08.03	
Procedimenti orali (*)	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
Procedimenti scritti	3042	30,7%	3009	32,2%	2622	28,7%	1590	29,2%
Procedimenti di delegazione orizzontale	6300	63,5%	5893	63,1%	3357	36,7%	1475	27,1%
Procedimenti di delegazione verticale	0	0	8	0,1%	2946	32,2%	2250	41,4%
Totale	9914	100%	9336	100%	9146	100%	5440	100%

(*) Numero di volte in cui la Commissione ha proceduto alla votazione:

nel 2000: tre volte su 572 procedimenti scritti

nel 2001: tre volte su 426 procedimenti scritti

nel 2002: quattro volte su 221 procedimenti scritti

nel 2003: una volta su 125 procedimenti scritti.

ALLEGATO 2 - Proposte in tema di composizione e organizzazione della Commissione

Modifiche dell'articolo 25 della Parte I del progetto di Costituzione

" 1. (immutato)¹²

2. (immutato)¹³

3. La Commissione è composta di un cittadino di ciascuno Stato membro, compresi il presidente e il ministro degli affari esteri.

La Commissione è strutturata in gruppi di commissari per i principali settori di sua competenza, secondo le modalità previste dal regolamento interno.

4. Le decisioni della Commissione sono prese, fatto salvo quanto disposto dal comma che segue, a maggioranza dei membri che la compongono oppure sono adottate da un gruppo di commissari o da un membro delegato a prendere decisioni in suo nome.

La Commissione delibera alla maggioranza dei due terzi dei suoi membri in merito all'adozione del proprio regolamento interno, che detta le norme sulle deleghe e disciplina la possibilità di sottoporre una questione a tutti i membri della Commissione in vista dell'adozione di una decisione.

5. La Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo presidente che, fatti salvi i paragrafi 3 e 4, ne decide l'organizzazione interna al fine di garantire la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione.

Le competenze che spettano alla Commissione sono ripartite fra i membri dal presidente. Il presidente può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato.

I membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente, sotto la sua autorità.

Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede.

¹² "La Commissione europea promuove l'interesse generale europeo e adotta iniziative appropriate a tal fine. Assicura l'applicazione delle disposizioni della Costituzione e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù della Costituzione. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia. Cura l'esecuzione del bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dalla Costituzione. Fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dalla Costituzione, garantisce la rappresentanza esterna dell'Unione. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali."

¹³ "Salvo che la Costituzione non disponga diversamente, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se la Costituzione lo prevede."

6. (paragrafo 4 immutato)¹⁴
7. La Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo."

Modifiche dell'articolo 26 della Parte I del progetto di Costituzione

- " 1. (immutato)¹⁵
2. Il governo di ciascuno Stato membro, salvo quelli di cui sono cittadini il presidente e il ministro degli affari esteri, redige un elenco di tre persone, in rappresentanza di entrambi i sessi, che ritiene qualificate per esercitare la funzione di membro della Commissione.

Il presidente sceglie su ciascun elenco una persona designata per divenire membro della Commissione. Il presidente, il ministro degli affari esteri e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo.
3. Successivamente all'approvazione da parte del Parlamento, la Commissione assume le sue funzioni a decorrere dal 1° novembre successivo alla data delle elezioni del Parlamento europeo. Il mandato della Commissione è di cinque anni."

Modifiche degli articoli da III-250 a III-256

Negli articoli III-251, III-252 e III-253 l'espressione "i commissari europei e i commissari" deve essere sostituita dalla seguente formulazione: "i membri della Commissione". Gli articoli III-250, III-254, III-255 e III-256 devono essere soppressi giacché il contenuto sostanziale di tali disposizioni è riprodotto nella formulazione modificata degli articoli 25 e 26 della Parte I.

¹⁴ "La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza. Nell'adempimento dei loro doveri, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo."

¹⁵ "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e previe consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo propone al Parlamento europeo, entro un mese, un nuovo candidato secondo la stessa procedura."

Allegato 3 - Esempio di organizzazione della Commissione

La Commissione potrebbe organizzarsi secondo i principi di seguito enunciati.

- La Commissione istituisce al suo interno gruppi di commissari.
- Ciascun gruppo è composto da almeno sette membri; nessun membro della Commissione, a parte il presidente, può far parte di più di tre gruppi.
- La composizione di ciascun gruppo è decisa dal presidente che dovrà tener conto da una parte delle responsabilità di ciascun commissario e dall'altra della necessaria rappresentatività del gruppo rispetto all'intero Collegio.
- Il ministro degli affari esteri presiede il gruppo dei commissari che si occupa dell'azione esterna dell'Unione. I presidenti degli altri gruppi sono nominati dalla Commissione, su proposta del presidente, tra i membri di ciascun gruppo.
- Il Collegio effettua regolarmente dibattiti di indirizzo politico e adotta le seguenti decisioni:
 - le decisioni più importanti, elencate nel regolamento interno (ad es. il programma annuale, il progetto di bilancio dell'Unione, le prospettive finanziarie, i ricorsi dinanzi a un organo giurisdizionale);
 - le decisioni poste all'ordine del giorno del Collegio dal presidente o dal gruppo competente in materia, laddove, data l'importanza o la natura particolare della decisione da adottare, si ritenga necessaria una deliberazione di tutti i membri della Commissione;
 - ogni decisione in relazione alla quale un membro della Commissione, avuta notizia del progetto di decisione del gruppo competente, ritenga necessaria una deliberazione di tutti i membri della Commissione.
- Le altre decisioni della Commissione sono prese in suo nome dal gruppo di commissari competente in materia.
- Le deliberazioni dei gruppi di commissari sono prese alla maggioranza dei membri che li compongono.
- I progetti di decisione adottati in nome della Commissione dai gruppi di commissari sono comunicati, in tempo utile, a tutti i commissari, ciascuno dei quali ha il diritto di presentare osservazioni scritte al gruppo di commissari interessato.

ALLEGATO 4 - Razionalizzazione di alcune procedure

La Commissione, come spiegato al punto 26 del parere, invita la CIG a esaminare in particolare i seguenti punti:

- Politica agricola comune

L'articolo III-127 del progetto di Costituzione ha correttamente operato una suddivisione tra le misure inerenti alla politica agricola che sono di natura legislativa (adottate pertanto secondo la procedura legislativa) e le misure che, pur adottate direttamente in forza della Costituzione, non hanno natura legislativa. Per queste ultime il progetto di costituzione prevede che i regolamenti e le decisioni siano adottati dal Consiglio, su proposta della Commissione (paragrafo 3).

Tuttavia all'articolo III-127, paragrafo 3, si dovrebbe anche prevedere la consultazione del Parlamento europeo per mantenere la coerenza con le leggi e le leggi quadro adottate nel settore agricolo ed evitare, per quanto concerne tali misure, un arretramento del Parlamento rispetto alla situazione attuale.

Occorrerebbe inoltre aggiungere che le misure di esecuzione dei regolamenti e delle decisioni del Consiglio sono adottate dalla Commissione. Infatti, considerato che il progetto di Costituzione ha già operato la distinzione tra le misure di natura legislativa e quelle che non sono di natura legislativa, riservando nel contempo le più importanti di queste ultime alla competenza del Consiglio, non vi è motivo per cui il Consiglio si riservi nella Costituzione la competenza di esecuzione delle proprie misure. Come già accade ora, l'articolo 36 della Parte I consente al Consiglio di riservarsi, in casi specifici e debitamente motivati, l'esercizio delle competenze di esecuzione di un atto di diritto derivato.

- Coordinamento dei regimi di sicurezza sociale

Il regolamento n. 1408/71 ha stabilito un sistema di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Attualmente esso trova la sua base giuridica nell'articolo 42 (CE) (per quanto concerne i lavoratori subordinati) e nell'articolo 308 CE (per quanto concerne i lavoratori autonomi e le altre persone coperte da regimi di sicurezza sociale). Le procedure previste da queste disposizioni sono diverse (articolo 42: codecisione, articolo 308: consultazione del PE), ma in entrambi i casi è previsto che il Consiglio deliberi all'unanimità. La Convenzione ha abrogato il requisito del voto all'unanimità per l'articolo 42 (il cui testo è riprodotto nell'articolo III-21 del progetto di Costituzione), in quanto tale base giuridica prevede la codecisione.

Inoltre, tenuto conto che il campo di applicazione personale del regolamento n. 1408/71 non comprende soltanto i lavoratori dipendenti, l'articolo III-21 è stato esteso ai lavoratori autonomi. L'effetto utile di queste modifiche risulta tuttavia vanificato dal fatto che l'articolo III-21 non copre tutte le persone cui si applica il regolamento n. 1408/71 (segnatamente studenti, dipendenti pubblici) e che quindi resterà necessario fare ricorso all'articolo 308, divenuto ora l'articolo 17 della Parte I. La Commissione invita la CIG a precisare il testo dell'articolo III-21, in modo che tale disposizione possa in futuro diventare l'unica base giuridica per le modifiche da apportare al regolamento n. 1408/71.

- Politica di ricerca

L'articolo III-149 prevede che la legge europea stabilisca il programma quadro pluriennale in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, prescrivendo pertanto la procedura legislativa. I programmi specifici di ricerca, invece, sono adottati, a norma dell'articolo III-149, paragrafo 4, dal Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Il programma quadro pluriennale e i programmi specifici formano un insieme che viene presentato e adottato come pacchetto complessivo. Di conseguenza sarebbe opportuno prevedere la stessa procedura, ovvero quella legislativa, per l'adozione di tutti i programmi di ricerca.

ALLEGATO 5 - Osservazioni sulla messa a punto del progetto di Costituzione

Come auspicato dal Consiglio europeo di Salonicco, la Commissione si augura che il trattato costituzionale possa essere firmato il più presto possibile successivamente al 1° maggio 2004. A suo parere, come del resto di altri, il 9 maggio sarebbe una data simbolica davvero indicata per questa cerimonia.

Non basterà, tuttavia, che la conferenza adotti il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione, eventualmente perfezionato e reso più chiaro, in quanto questo testo non esaurisce tutto il diritto primario dell'Unione (di cui fanno parte in particolare i trattati di adesione e i numerosi protocolli) anche se il trattato costituzionale abroga e sostituisce i trattati di base (trattato di Roma e trattato di Maastricht). Occorrerà fare ancora molto per poter avere a disposizione un testo completo e definitivamente ultimato della nuova Costituzione dell'Unione.

Il lavoro che resta da fare è prevalentemente di carattere tecnico e giuridico e potrebbe essere svolto dai servizi giuridici delle tre istituzioni. Su alcuni punti, tuttavia, sarà ancora necessaria una mediazione politica. Questo lavoro investe molteplici questioni, in merito alle quali la Commissione formula le seguenti osservazioni.

- Trattati

La Convenzione ha lasciato alla conferenza intergovernativa il compito di redigere il Protocollo che stabilisce l'elenco dei trattati e degli atti da abrogare (articolo IV-2).

Per poter redigere quest'elenco la CIG dovrà innanzitutto compiere un esame completo dei quattro atti di adesione precedenti (1972, 1979, 1985, 1994). Moltissime disposizioni di questi atti sono obsolete in quanto i periodi transitori sono trascorsi, ma alcune disposizioni di questi atti (e dei protocolli allegati) sono ancora in vigore. Alcune di queste disposizioni, segnatamente quelle che prevedono eccezioni o regimi particolari per determinati territori, potrebbero rivelarsi politicamente molto delicate. Le disposizioni che la CIG riterrà ancora pertinenti dovranno essere inserite nella Costituzione o allegate in un Protocollo. La Commissione raccomanda di cogliere quest'occasione per procedere alla rifusione in un unico Protocollo di tutte le disposizioni, attualmente disperse in vari atti, concernenti il campo di applicazione territoriale della Costituzione e i regimi particolari di alcuni territori.

La CIG dovrà esaminare gli adattamenti che dovranno essere apportati al più recente trattato di adesione (2003), molte disposizioni del quale saranno ancora attuali al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, in modo che il trattato di adesione continui ad applicarsi anche se il quadro giuridico cui esso si riferisce sarà stato sostituito dalla Costituzione.

- Protocolli

Una questione che potrebbe rivelarsi ancor più delicata sotto il profilo politico è la redazione dell'elenco dei protocolli che dovrebbero restare applicabili. Più di trenta Protocolli sono oggi allegati ai trattati CE e UE. Alcuni hanno carattere generale (ad esempio lo statuto della Corte di giustizia, lo statuto del SEBC e della BCE, della BEI); altri disciplinano una questione molto precisa o stabiliscono la posizione di uno Stato membro in relazione alle disposizioni generali dei trattati. Per quanto riguarda questi ultimi protocolli, la CIG dovrà verificare l'opportunità del loro mantenimento.

Non è tuttavia sufficiente compilare l'elenco dei protocolli che è opportuno mantenere: la CIG dovrà rendere il testo di questi protocolli conforme a quello della Costituzione. Non si tratta semplicemente di sostituire i riferimenti ai trattati, ma di analizzare se tutte le disposizioni dei Protocolli siano rispondenti alle nuove norme dell'ordinamento giuridico istituito dalla Costituzione, alle procedure e alle tipologie di atti da essa previste.

La Commissione desidera in particolare richiamare l'attenzione sui vari protocolli relativi alla libera circolazione delle persone e all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione. Considerato che il Titolo relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stato interamente riscritto, questi protocolli dovrebbero essere anch'essi interamente riscritti. La Commissione raccomanda di cogliere quest'occasione per una semplificazione e una razionalizzazione del quadro giuridico di "Schengen" in modo che "Schengen" non costituisca più una forma di cooperazione rafforzata ma la disciplina comune; gli Stati membri cui si applicano oggi regimi speciali e che intendano salvaguardare l'efficacia dei protocolli attuali potrebbero beneficiare, in relazione a detta disciplina, di una semplice clausola di deroga, con facoltà di "*opting-in*". La Commissione ritiene comunque che non sia possibile mantenere eccezioni che siano fondate unicamente su differenze inerenti alla natura giuridica della norma (diritto internazionale o diritto dell'Unione) e non sull'applicazione o sulla non applicazione della sostanza della norma.

- Dichiarazioni

La Conferenza intergovernativa dovrà inoltre considerare le Dichiarazioni adottate, in occasione della firma dei precedenti trattati, dalla conferenza intergovernativa o unilateralmente da una delegazione. Molte non sono più pertinenti o risultano ormai superate dagli sviluppi; alcune, però, conservano ancora oggi un significato. A differenza dei protocolli le dichiarazioni non sono giuridicamente vincolanti; non è quindi possibile modificarle, abrogarle o mantenerle in vigore e con l'abrogazione delle disposizioni dei trattati cui facevano riferimento le dichiarazioni perdono qualsiasi pertinenza. La CIG dovrà pertanto valutare se intenda adottare nuove dichiarazioni che riproducano il contenuto di alcune delle precedenti e in caso positivo dovrà deciderne la formulazione. Lo stesso vale per le dichiarazioni unilaterali, in merito alle quali, tuttavia, la Commissione raccomanda vivamente alle delegazioni di adottarne il minor numero possibile. Un notevole numero di dichiarazioni rischia, infatti, di dare un'impressione errata sulla portata della Costituzione e potrebbe essere percepito negativamente dall'opinione pubblica nel corso del periodo di ratifica del trattato costituzionale.

- Trattato Euratom

Per quanto concerne il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), la Convenzione ha elaborato un Protocollo che abroga una serie di disposizioni di tale trattato. Il testo era stato stilato nella prospettiva di una fusione tra la personalità giuridica di questa Comunità e quella dell'Unione, mentre la Convenzione ha deciso di proporre il mantenimento di una personalità giuridica propria per l'Euratom senza tuttavia apportare al protocollo le modifiche che questo cambiamento di impostazione rendeva necessarie. In assenza di disposizioni sul quadro istituzionale comune per l'Unione e l'Euratom, di una disposizione equivalente a quella dell'attuale articolo 305 CE e di disposizioni in materia di revisione del trattato Euratom e di adesione al medesimo, il quadro giuridico della Comunità europea dell'energia atomica risulta incompleto e il rapporto giuridico tra la Comunità Euratom e l'Unione fondata sulla Costituzione non è disciplinato.

- Altri aspetti inerenti alla messa a punto definitiva del trattato costituzionale

La Convenzione ha inoltre lasciato alla Conferenza intergovernativa il compito di redigere altri due protocolli:

- il Protocollo relativo alla cooperazione strutturata nel settore della difesa (articolo III-213);
- il protocollo che stabilisce le condizioni alle quali restano in vigore gli atti delle istituzioni (articolo IV-3).

Per quanto concerne quest'ultimo protocollo che riveste un'importanza enorme ai fini della certezza del diritto e che deve pertanto essere redatto in modo da non consentire alcuna contestazione legale, la Commissione raccomanda che la CIG incarichi i servizi giuridici delle tre istituzioni dell'elaborazione congiunta di un progetto e di richiedere alla Corte di giustizia un parere su questo progetto.

La conferenza intergovernativa dovrà infine valutare l'equilibrio complessivo della Costituzione. Il progetto di Costituzione presenta alcune ripetizioni (ciò riguarda in particolare la Carta) e alcune incoerenze tra le disposizioni della Parte I e quelle della Parte III. La Parte I contiene lunghi articoli sull'attuazione di alcune politiche (cfr. articoli 39, 40, 41 e 56); il fatto che disposizioni attinenti a una politica siano disperse all'interno del testo nuoce alla leggibilità della Costituzione, pone il rischio di contraddizioni e provoca ripetizioni. La Commissione ritiene invece che alcune disposizioni istituzionali inserite attualmente nella Parte III meritino di figurare nella Parte I della Costituzione.