

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0289/2000

12 ottobre 2000

RELAZIONE

sulla costituzionalizzazione dei trattati
((2000/2160(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Olivier Duhamel

INDICE

Pagina

PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE	10
OPINIONI DELLA MINORANZA	17

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta dell'8 settembre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari istituzionali era stata autorizzata ad elaborare una relazione d'iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla costituzionalizzazione dei trattati, e che la commissione giuridica e per il mercato interno era stata consultata per parere.

Nella riunione del 6 luglio 2000 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatore Olivier Duhamel.

Nelle riunioni dell'11 settembre, 19 settembre e 11 ottobre 2000 la commissione ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione con 18 voti favorevoli, 2 contrari e 6 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Johannes Voggenhuber (vicepresidente), Olivier Duhamel (relatore), Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley, Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Charlotte Cederschiöld (supplente a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Corbett Richard Graham, Andrew Nicholas Duff, Olivier Dupuis, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure (in sostituzione di François Bayrou), Jo Leinen, Cecilia Malmström, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (in sostituzione di Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (in sostituzione di Enrique Barón Crespo), Alonso José Puerta (in sostituzione di Armando Cossutta), Lennart Sacrédeus, Mariotto Segni, The Earl of Stockton, Reinhard Rack (in sostituzione di Hanja Maij-Weggen).

La commissione giuridica e per il mercato interno ha deciso il 9 ottobre 2000 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 12 ottobre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla costituzionalizzazione dei trattati (2000/2160(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la sua risoluzione del 14 febbraio 1984 su un trattato che istituisce l'Unione europea¹,
- vista la sua dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del 12 aprile 1989²,
- vista la sua risoluzione dell'11 luglio 1990 sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea³,
- vista la dichiarazione della Conferenza dei parlamenti della Comunità europea del 30 novembre 1990,
- vista la sua risoluzione del 12 dicembre 1990 sulle basi costituzionali dell'Unione europea⁴,
- vista la sua risoluzione del 20 gennaio 1993 sulla concezione e sulla strategia dell'Unione europea in vista del suo ampliamento e della creazione di un ordine paneuropeo⁵,
- vista la sua risoluzione del 10 febbraio 1994 sulla Costituzione dell'Unione europea⁶,
- vista la Dichiarazione n. 57, allegata al trattato di Amsterdam, di Belgio, Francia e Italia, relativa al protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea,
- viste le sue risoluzioni del 18 novembre 1999⁷ sulla preparazione della riforma dei trattati e la prossima Conferenza intergovernativa, del 3 febbraio 2000⁸ sulla convocazione della CIG e del 13 aprile 2000⁹ recante proposte per la CIG,
- vista la sua risoluzione del 16 marzo 2000¹⁰ sulla Carta dei diritti fondamentali,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Feira del 19 e 20 giugno 2000 sui lavori della Conferenza intergovernativa,
- visto l'incontro organizzato l'11 e 12 luglio 2000 dalla commissione per gli affari istituzionali con i rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri e degli Stati candidati,

¹ GU C 77 del 19.03.1984, pag. 53.

² GU C 120 del 16.05.1989, pag. 51.

³ GU C 231 del 17.09.1990, pag. 91.

⁴ GU C 19 del 28.01.1991, pag. 65.

⁵ GU C 42 del 15.02.1993, pag. 124.

⁶ GU C 61 del 28.02.1994, pag. 155.

⁷ GU C 189 del 7.7.2000, pag. 104.

⁸ Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

⁹ Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

¹⁰ Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

- visto il lavoro sulla riorganizzazione dei trattati realizzato dall'Istituto universitario europeo di Firenze, su incarico della Commissione,
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A5-0289/2000),
- A. considerando che la Presidenza francese ha iscritto la conclusione della CIG sulla riforma delle istituzioni tra le sue grandi priorità, in quanto riconosce che il successo di tale riforma costituisce una tappa indispensabile per preparare l'ampliamento nelle migliori condizioni e garantire il funzionamento futuro dell'Unione,
- B. convinto che nei mesi restanti questa CIG dovrà portare ad un autentico progresso sulla via di un migliore funzionamento delle istituzioni, e non concludersi con un accordo di portata troppo modesta,
- C. persuaso che i lavori attuali siano indissociabili da una visione globale del futuro dell'Unione e dell'Europa in una prospettiva a lungo termine, per cui è opportuno avviare una riflessione approfondita su questioni che ancora non sono state affrontate; che sia pertanto necessario condurre in tutti gli Stati membri un ampio dibattito pubblico con i cittadini,
- D. considerando che l'apertura dell'Unione ad Est e a Sud coincide con il legittimo desiderio dei cittadini e dei popoli dell'UE che vengano infine resi più coerenti e più accessibili la struttura istituzionale, i principi e gli obiettivi dell'Unione e che le condizioni per affrontare questo nuovo compito sembrano soddisfatte,
- E. considerando che la CIG del 1996, se ha in una qualche misura "semplificato" i trattati e aumentato i poteri di codecisione legislativa del Parlamento europeo, non ha però rafforzato le capacità decisionali del Consiglio e non ha potuto condurre a termine il lavoro che aveva intrapreso per rendere più efficaci le istituzioni,
- F. considerando che l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione rafforzerà la legittimità e la pertinenza delle istituzioni agli occhi dell'opinione pubblica, a condizione tuttavia che ne sia garantita l'integrazione nei trattati,
- G. considerando che qualsiasi ordine giuridico è consacrato da testi fondamentali che definiscono la natura e le competenze delle sue istituzioni,
- H. considerando che l'appartenenza all'Unione implica l'adesione incondizionata agli ideali e ai valori democratici sui quali essa si fonda secondo gli articoli 6 e 7 del trattato sull'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali,
- I. considerando che i trattati istitutivi organizzano già la forma di governo dell'Unione descrivendo la composizione delle sue istituzioni e stabilendo in quale misura e secondo quali modalità queste ultime esercitano le loro funzioni,
- J. constatando che la Corte di giustizia ha statuito che i trattati istitutivi delle Comunità rappresentano una "carta costituzionale",

- K. considerando che i trattati prevedono che l'Unione rispetti l'identità nazionale degli Stati membri e che la cittadinanza dell'Unione costituisca un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisca quest'ultima,
- L. deplorando che nel corso dell'attuale Conferenza intergovernativa non venga affrontata la riorganizzazione dei trattati e concordando con la Commissione sul fatto che al Vertice di Nizza dovranno essere decisi una procedura e un calendario concreto per realizzare tale lavoro,
- M. sottolineando che l'adozione di una costituzione europea può essere solo il risultato di un ampio dibattito pubblico avviato secondo un processo democratico in seno all'Unione europea e che la procedura non può quindi essere in alcun caso limitata ai soli negoziati intergovernativi,

Il Parlamento europeo

- 1. ribadisce la propria volontà di far integrare in un testo costituzionale i valori fondamentali, i diritti dei cittadini e un'organizzazione efficace delle istituzioni e prende atto con soddisfazione dell'ampio dibattito sulla rifondazione dell'Unione apertosi recentemente al massimo livello politico;
- 2. ribadisce che la CIG deve modificare la procedura di revisione dei trattati in vista della "costituzionalizzazione" degli stessi e della democratizzazione del processo di revisione introducendo un potere decisionale condiviso dall'istituzione che rappresenta gli Stati e da quella che rappresenta i cittadini dell'Unione; non intende tuttavia con questo sminuire in alcun modo il ruolo dei parlamenti nazionali ai fini della ratifica;

I. Necessità di una semplificazione e di una riorganizzazione dei trattati

- 3. constata che, malgrado la semplificazione operata dal trattato di Amsterdam, l'architettura dell'Unione non risponde alla domanda di democrazia, trasparenza e semplificazione manifestata dai cittadini dell'Unione europea e da quelli dei paesi candidati; sottolinea che solo un rimaneggiamento dei testi consentirebbe un approccio più razionale e più comprensibile per quanto concerne gli obiettivi e i mezzi della costruzione dell'Unione europea;
- 4. ritiene che la forma assunta dai risultati delle varie CIG che si sono succedute, vale a dire un accumulo di trattati lunghi e complessi, sia divenuta difficilmente utilizzabile sia per gli addetti ai lavori che per i cittadini e che i trattati attuali vadano pertanto sostituiti da un "trattato quadro" unico, leggibile e breve che preveda la fusione dell'Unione europea e delle tre Comunità in un'unica entità; esso conterrebbe esclusivamente le disposizioni fondamentali di natura costituzionale, segnatamente gli obiettivi dell'Unione, la protezione dei diritti fondamentali, la cittadinanza, l'attribuzione e la ripartizione dei poteri e le questioni istituzionali, mentre tutte le altre disposizioni, in particolare quelle che disciplinano le politiche comuni, figurerebbero nei protocolli allegati al "trattato quadro";
- 5. ritiene che il lavoro svolto su incarico della Commissione dall'Istituto europeo di Firenze risponda in buona parte a tale esigenza di chiarezza e dimostri che la ricomposizione dei

trattati è perfettamente possibile sotto il profilo tecnico; si tratta dell'inizio di un processo di "costituzionalizzazione" a partire da una revisione "a diritto costante", a prescindere dalle posizioni sulle riforme istituzionali necessarie;

II. Motivi di una "costituzionalizzazione" dei trattati

6. è del parere che l'esistenza di una Costituzione europea presenterebbe il duplice vantaggio di offrire ai cittadini europei un testo di riferimento e di procedere all'imprescindibile semplificazione delle norme che regolano le istituzioni europee;
7. sottolinea che la futura Costituzione deve sancire con chiarezza e vigore:
 - i valori comuni dell'UE,
 - i diritti fondamentali dei cittadini europei,
 - il principio della separazione dei poteri e dello stato di diritto,
 - la composizione, il ruolo e il funzionamento delle istituzioni dell'Unione,
 - la ripartizione delle competenze,
 - il principio di sussidiarietà,
 - il ruolo dei partiti politici europei,
 - le finalità dell'integrazione europea;
8. auspica che il dibattito che sarà lanciato nel dicembre 2000 a Nizza, al momento della conclusione della CIG, rappresenti l'inizio di un processo di gerarchizzazione dei testi che deve condurre all'elaborazione di una Costituzione per l'Europa, prevedendo procedure differenziate di adeguamento di tali testi, senza rischi di blocco;

III. Metodo

Prima tappa: La riorganizzazione dei trattati varata a Nizza

9. ritiene che un primo trattato possa essere elaborato nel rispetto della situazione giuridica e istituzionale attuale; propone quindi che il Consiglio europeo di Nizza dia mandato al Consiglio di adottare questo trattato riorganizzato, su proposta della Commissione, previa consultazione della Corte di giustizia e previo parere conforme del Parlamento europeo, nonché previa approvazione da parte dei parlamenti nazionali;
10. propone che il processo costituzionale venga lanciato in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000 con l'adozione di una dichiarazione allegata al prossimo trattato che preveda mandato, procedure e calendario per l'apertura dei lavori di redazione di una Costituzione per l'Europa;
11. ritiene legittimo che la Commissione e il Parlamento europeo siano i motori di questo processo costituzionale e che si tenga largamente conto dei contributi dei parlamenti nazionali e dell'opinione pubblica sia degli Stati membri che dei candidati all'adesione;

Seconda tappa: La Costituzione preparata da una "Convenzione"

12. sottolinea che l'elaborazione attualmente in corso della Carta dei diritti fondamentali offre elementi per una base costituzionale comune (la sua integrazione nel trattato potrebbe

assumere la forma di un primo capitolo della Costituzione);

13. propone che, per redigere la futura Costituzione dell'Unione, si riprenda il modello di "Convenzione", nel cui quadro è stato elaborato il progetto di Carta dei diritti fondamentali, tenuto conto dei lavori collegiali, trasparenti e fruttuosi che vengono realizzati in tale sede;
14. propone tuttavia che questo modello venga adeguato prendendo in considerazione il complesso dei lavori preparatori onde perfezionare le procedure di discussione e di decisione in sede di Convenzione;
15. reputa che la Convenzione dovrebbe disporre di un termine massimo di un anno per elaborare il progetto preliminare di Costituzione;
16. sostiene che il calendario dei lavori preparatori debba essere predisposto in modo tale che la Costituzione possa essere adottata prima delle elezioni europee del 2004;
17. invita la sua commissione per gli affari costituzionali a dialogare durante i lavori preparatori con tale Convenzione e a sentire periodicamente rappresentanti delle commissioni omologhe dei parlamenti nazionali;
18. ribadisce la convinzione, per quanto concerne i paesi candidati, che in nessun caso tali lavori devono poter bloccare o ritardare il processo di adesione; ritiene necessaria a tale proposito la partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della Convenzione e chiede quindi che essi vi siano pienamente associati;
19. propone che l'adozione di tale Costituzione dipenda, previo parere conforme del Parlamento europeo, da un referendum organizzato in contemporanea in tutti gli Stati membri che abbiano scelto questa procedura di ratifica;
20. invita i parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati a fargli conoscere i loro punti di vista e le loro proposte sulle procedure qui suggerite dall'avvio dei lavori fino all'approvazione del testo definitivo della Costituzione;
21. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati, al Consiglio, alla Commissione, ai parlamenti nazionali e ai paesi candidati.

MOTIVAZIONE

Introduzione

1. Il 21 e 22 giugno 1996 il Consiglio europeo di Firenze aveva invitato la Conferenza intergovernativa (CIG) convocata per preparare il trattato di Amsterdam a "cercare tutte le possibilità di semplificare i trattati per rendere gli obiettivi e il funzionamento dell'Unione più comprensibili per i cittadini".¹ Anche senza condividere tutte le valutazioni negative espresse dopo l'entrata in vigore del trattato sia a livello politico che in alcuni ambienti scientifici, si deve riconoscere che questo obiettivo del Consiglio europeo è stato realizzato solo in misura molto limitata, visto che la struttura del trattato di Maastricht è rimasta essenzialmente la stessa. Ma soprattutto, le riforme contemplate nel Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea, allegato al trattato di Amsterdam, devono essere ancora realizzate e sono l'oggetto della CIG attualmente in corso.

2. Nel frattempo i rapidi sviluppi per quanto riguarda i negoziati di ampliamento e l'instaurazione di una politica estera e di difesa comune hanno reso ancor più importante questo elemento della riforma istituzionale. Inoltre, il rispetto dei diritti fondamentali in seno all'Unione europea è divenuto un tema politico di rilievo, non solo in collegamento con la Carta dei diritti fondamentali, ma anche a causa dell'inquietudine suscitata dalla partecipazione di un partito di estrema destra al governo di uno Stato membro. Tra le risposte politiche a questo evento, in varie sedi è stato proposto di rafforzare le misure previste dall'articolo 7 del trattato sull'Unione europea. Questi sviluppi confermano che l'Unione è fondata oggi su un sistema di valori condivisi, i valori di pace, libertà, uguaglianza, tolleranza, solidarietà, giustizia, diritti dell'uomo e democrazia che sono consacrati nella maggior parte delle costituzioni nazionali dei paesi della Comunità e degli Stati candidati all'adesione. Il rispetto e lo sviluppo di questi principi costituiscono la ragion d'essere della nostra Europa. Data la loro importanza, è quindi logico che essi vengano suggellati in priorità in una costituzione europea.

3. Recentemente sono stati pronunciati vari discorsi al più alto livello politico sulle prospettive a lungo termine dell'Unione e sui problemi da risolvere una volta terminati i lavori dell'attuale Conferenza intergovernativa. Il 12 maggio 2000 il ministro degli affari esteri tedesco, Joschka Fischer, ha descritto la sua visione personale di un processo in tre tappe verso una "federazione europea". A suo avviso, il prossimo ampliamento impone una scelta tra "erosione o integrazione". Per evitare l'erosione il ministro Fischer ha proposto il passaggio dell'Unione a "una completa parlamentarizzazione, in una federazione europea che Robert Schuman già chiedeva cinquant'anni fa", con un "governo" europeo. Il ministro ha tuttavia tenuto a precisare che "il passo che va dalla cooperazione rafforzata a un trattato costituzionale" esigerà "un atto deliberato di rifondazione politica dell'Europa".

Il 27 giugno 2000, a Berlino, il Presidente della Repubblica francese, Jacques Chirac, ha proposto il varo, dopo il Consiglio europeo di Nizza, di un processo che consenta di rispondere alle altre questioni istituzionali che si pongono all'Europa. Bisognerebbe innanzitutto "riorganizzare i trattati in modo da renderne la presentazione più coerente e più comprensibile per il cittadino. In seguito, definire con chiarezza la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli dell'Europa. [...] Al termine di questi lavori, che richiederanno sicuramente alcuni anni, i governi e successivamente i popoli sarebbero chiamati a pronunciarsi su un testo che potremo

¹ Parte V delle conclusioni.

allora consacrare come la prima costituzione europea". Il 28 agosto 2000, in un discorso in occasione del ricevimento degli ambasciatori di Francia, il Presidente Chirac ha ribadito l'auspicio "che si avvii, dopo la presidenza francese, [...] una riflessione su un testo fondamentale che sarebbe la prima costituzione europea.

In un discorso pronunciato a Lipsia il 6 luglio 2000, il Presidente della Repubblica italiana, Carlo Azeglio Ciampi, ha caldeggiato una costituzione europea che dovrebbe comprendere due parti: la Carta dei diritti fondamentali e la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati. Se non tutti gli Stati membri fossero pronti, un nucleo di Stati potrebbe aprire la strada, in particolare quelli tra i paesi fondatori che fossero disposti a partecipare e in grado di farlo.

4. Tutti questi sviluppi hanno posto nuovamente in risalto l'esigenza di pervenire ad una maggiore efficacia e trasparenza dei meccanismi comunitari e di sottolineare il carattere costituzionale dei trattati. La Corte di giustizia ha constatato a più riprese che l'insieme dei trattati ha carattere di "Carta costituzionale" dell'Unione. Il relatore non affronterà quindi la questione posta da taluni, se cioè l'Unione europea abbia bisogno di una costituzione.¹ Basta considerare che una costituzione europea sarà un documento *sui generis*, così come l'Unione europea è un ordinamento giuridico *sui generis*. Materialmente, attraverso i trattati, disponiamo già di una costituzione, ma si tratta di una costituzione sovraccarica, prolissa, confusa, anomala, illeggibile e invisibile. E' venuto il momento di una maggiore franchezza e di una maggiore chiarezza.

Le iniziative del Parlamento europeo per una costituzione europea

5. Fin dalle prime elezioni dirette del giugno 1979 il Parlamento europeo si è impegnato sulla via di una riforma istituzionale volta a creare, secondo le prospettive tracciate dai membri fondatori della CEE e della CEE, un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, il cui logico sbocco sarebbe un'unione politica, aperta verso l'esterno, democratica e vicina ai cittadini.

Per conseguire questo obiettivo, negli anni '80 e '90 il Parlamento si è basato dapprima sulla strategia dei progetti di testi costituzionali, come il progetto di trattato che istituisce un'Unione europea, e successivamente su una strategia "dei piccoli passi" nel quadro dei trattati esistenti, in funzione delle opportunità e della congiuntura politica. L'esperienza ha poi dimostrato che queste due vie erano complementari. Il progetto Spinelli ha costituito un vero e proprio abbozzo di costituzione europea ed ha avviato un processo che è sfociato nella firma dell'Atto unico, che comprendeva una parte non trascurabile delle proposte contenute nel testo approvato dal Parlamento sulla base della relazione Spinelli.

6. A differenza del progetto Spinelli, il progetto Herman tendeva più a inquadrare e consolidare l'*acquis* comunitario sancito dalle due recenti revisioni dei trattati che non a rilanciare l'Unione. Nel corso dei suoi lavori su un progetto di Costituzione per l'Unione europea il Parlamento aveva cura di non escludere i governi nazionali dalle sue deliberazioni, nel timore di vedere il proprio progetto di costituzione "snaturato" da una Conferenza intergovernativa. Il progetto Herman, pur senza giungere a una concretizzazione come il suo predecessore, ha costituito un punto di riferimento importante per le successive tappe della costruzione europea.

¹ Cfr. ad es. Jean-Claude Pirus, L'Union européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une? Revue trimestrielle du droit européen 35 (4), 1999, pag. 600.

7. Avendo istituito l'Unione europea, il trattato di Maastricht si potrebbe quindi considerare come un risultato delle ripetute iniziative del Parlamento, anche se l'introduzione di un elemento intergovernativo nella costruzione dei "pilastri" non corrispondeva certo alle sue proposte durante la Conferenza intergovernativa. I redattori del trattato di Maastricht hanno cercato di inserire il complesso delle norme costituzionali in una struttura a tre pilastri. Il trattato non sopprimeva tuttavia la grande quantità di norme contenute nei trattati precedenti e, soprattutto, non creava una gerarchia: anziché semplificare, ha reso i testi ancor più complessi. Il trattato ha peraltro delineato alcuni principi costituzionali di grande portata (come la cittadinanza europea, la codecisione, il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità), senza trarre tutte le conseguenze del caso e senza eliminare le contraddizioni che rimanevano in seno al sistema. Essendo pressoché illeggibile, questo testo, che è il risultato di un negoziato puramente intergovernativo che non era stato preceduto dai lavori di nessun comitato del tipo dei comitati Spaak o Dooge, e nel quale le preoccupazioni del Parlamento europeo erano state prese in considerazione solo in parte, ha superato con difficoltà la prova dei referendum organizzati in Danimarca e in Francia.

Nelle risoluzioni sul trattato di Maastricht e sulla Conferenza intergovernativa del 1996 il Parlamento aveva formulato proposte volte a sostituire il sistema di regole di diritto in vigore con un sistema migliore, più trasparente e di più agevole utilizzazione. Inoltre il Parlamento, come la Commissione nel suo parere del 1996 per la Conferenza intergovernativa sfociata nel trattato di Amsterdam, aveva sottolineato l'interesse di operare una distinzione tra gli articoli dei trattati aventi carattere fondamentale e le altre disposizioni. L'idea è stata ripresa di recente dai sigg. Dehaene, von Weizsäcker e Lord Simon nella relazione sulle implicazioni istituzionali dell'ampliamento presentata il 18 ottobre 1999 alla Commissione ("relazione dei tre saggi").

La CIG 2000: la questione di una costituzionalizzazione dei trattati

8. Nel corso dei lavori preparatori alla Conferenza intergovernativa, e in particolare in occasione degli incontri con i rappresentanti dei parlamenti nazionali organizzati dalla commissione per gli affari costituzionali, il Parlamento ha discusso delle tre questioni istituzionali lasciate aperte a Amsterdam (da non confondere con i tre "*leftovers*" tecnici che costituiscono attualmente il progetto di ordine del giorno della CIG, unitamente alla questione della cooperazione rafforzata):

- l'eventuale estensione dell'ordine del giorno della CIG;
- la costituzionalizzazione dell'Unione;
- i mezzi per rafforzare il dialogo tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Nella risoluzione del 18 novembre 1999 sulla riforma dei trattati e la prossima CIG (relatori: Dimitrakopoulos e Leinen) il Parlamento ha sottolineato che "la prospettiva di un'Unione ampliata rende necessario il varo di un processo costituzionale che comprenda una semplificazione e razionalizzazione dei trattati al fine di assicurare la trasparenza e l'intelligibilità per i cittadini". Secondo il Parlamento europeo, la costituzionalizzazione dell'Unione implica l'unificazione dei trattati in un testo unico, ma distinto in due parti: una parte costituzionale, che riunisce gli obiettivi dell'Unione, la cittadinanza – compresi i diritti fondamentali – e le disposizioni concernenti le istituzioni e le procedure decisionali, e una seconda parte che definisce le politiche dell'Unione, una soluzione proposta anche dal "gruppo dei tre saggi" presieduto da Jean-Luc Dehaene e sostenuta dalla Commissione.

9. Il Parlamento ha chiesto inoltre che la CIG modifichi la futura procedura di revisione dei trattati, in modo da democratizzarla e adeguarla alla duplice legittimità dell'Unione, istituendo un potere di decisione condiviso dall'istituzione che rappresenta gli Stati e da quella che rappresenta i cittadini. Il Consiglio europeo di Feira ha purtroppo deciso di aggiungere un unico punto supplementare al progetto di ordine del giorno della CIG, segnatamente la cooperazione rafforzata.

Perché una costituzione anziché un trattato?

10. Normalmente un trattato è un accordo tra Stati sovrani che tali restano, che impegna solo tali Stati e che solo a loro si applica. Esso non impegna direttamente i cittadini di questi Stati né attribuisce loro direttamente diritti o obblighi. Se il trattato instaura un nuovo ordinamento giuridico, quest'ultimo, di norma, può operare solo sulla base del consenso degli Stati firmatari, ai quali non può essere imposto contro il loro volere nessun obbligo oltre a quelli definiti nel trattato

Invece, firmando il trattato di Roma gli Stati membri hanno deliberatamente dato vita a una comunità di diritto sui generis, dotata di organi propri indipendenti dagli Stati, in grado di generare norme giuridiche cui gli Stati si sottomettono e che possono applicarsi direttamente ai cittadini. Questi elementi di sovranazionalità (ad esempio voto a maggioranza in seno al Consiglio, regolamenti direttamente applicabili ai cittadini, carattere esecutivo delle sentenze della Corte di giustizia, controllo di legalità esercitato dalla Corte sugli atti del Consiglio) sono stati considerevolmente rafforzati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che nel corso degli anni ha consolidato:

- l'esistenza di un ordinamento giuridico costituzionale ("carta costituzionale");
- il primato dell'ordinamento giuridico comunitario sull'ordinamento giuridico nazionale;¹
- la possibilità per i cittadini di ottenere direttamente il riconoscimento e il rispetto dei diritti loro conferiti dal trattato o dalla legislazione comunitaria (efficacia diretta di talune norme).

Questa giurisprudenza fa oggi parte dell'*acquis* comunitario. Inoltre, i trattati CECA ed Euratom comprendono elementi istituzionali interessanti, che sarebbe pregiudizievole lasciar scomparire come vorrebbero taluni. Integrarli in una costituzione sarebbe una garanzia della loro permanenza.

11. La complessità dei meccanismi comunitari, la confusione dei poteri e delle responsabilità, l'opacità della legislazione comunitarie, l'illeggibilità dei trattati stessi non hanno favorito l'appoggio popolare all'impresa europea. Purtroppo non sembra più escluso un passo indietro verso una rinazionalizzazione delle politiche con il pretesto della sussidiarietà. In taluni Stati membri i partigiani della sovranità si inquietano della minaccia che farebbe gravare sulla loro identità nazionale il centralismo burocratico che la Commissione di Bruxelles incarna ai loro occhi. Alcuni parlamenti nazionali, e soprattutto regionali, già disturbati da un certo ridimensionamento della loro influenza sul piano nazionale, temono un'ulteriore diminuzione dei loro poteri.¹ Una costituzione per l'Europa, purché semplice e leggibile, dovrebbe assicurare

¹ Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo sulla base della relazione sui rapporti tra diritto internazionale pubblico, diritto comunitario e diritto costituzionale degli Stati membri, GU C ...

¹ Cfr. parere 302/98 del Comitato delle regioni dell'11 marzo 1999 (relatori: Delebarre e Stoiber).

tutti creando un quadro politico e giuridico stabile nel quale poteri, competenze e responsabilità sono chiaramente definiti.

12. Inoltre, l'ampliamento dell'Unione imporrà necessariamente regole che permettano di gestire un sistema di diritto fondato su un numero molto più elevato di Stati membri. Per gestire questo sistema sono indispensabili norme costituzionali. In mancanza di tali norme, il sistema risulta eccessivamente rigido; i trattati contengono per definizione norme che sono sufficientemente generali per essere definite come costituzionali e altre che non possono avere la stessa permanenza delle norme costituzionali. Occorre semplificare e distinguere chiaramente le norme e i metodi per aggiornarle.

La costruzione europea è basata su una duplice legittimità democratica, quella dei cittadini rappresentati dal Parlamento europeo e quella degli Stati rappresentati dal Consiglio. Anche con meccanismi di controllo dei parlamenti nazionali più sviluppati di quanto non lo siano oggi, un trattato sottoscritto dai soli Stati, considerati come unica fonte di potere in Europa, non sarebbe pienamente conforme ai principi di democrazia. Gli Stati non sono più gli unici "responsabili dei trattati". Ecco perché da un punto di vista democratico una costituzione risulta superiore ai trattati. Rivendicando l'adozione di una costituzione che si sostituisca progressivamente ai trattati non si farebbe altro che adeguare la terminologia ai fatti e i testi alla realtà. In questo contesto la scelta di un termine come "costituzione", "carta costituzionale", "patto costituzionale" o "trattato costituzionale" per l'ordinamento giuridico dell'Europa sembra una questione di secondaria importanza. Riconosciamo tuttavia che il termine "Costituzione" esprime più fermamente il nostro impegno europeo.

13. Il fallimento del progetto di costituzione europea di Fernand Herman nel 1994 ha indotto il Parlamento a ricorrere nuovamente a una strategia "dei piccoli passi", dando prova di un certo pragmatismo. Ciò nondimeno, visto che vaste componenti della politica monetaria degli Stati membri sono affidate a una Banca centrale indipendente e gestite da quest'ultima, visto che la politica estera, politica di difesa compresa, sarà probabilmente in tempi brevi condotta per una parte in comune, e visto infine che il numero di Stati membri supererà prossimamente la ventina, la coesione e l'efficacia dell'azione comunitaria non possono più essere assicurate da un complesso di obblighi multilaterali risultanti da una stratificazione di trattati lunghi e complessi.

Come procedere?

14. Il Parlamento europeo deve portare avanti la sua strategia basata sulle esigenze di chiarezza, semplicità, leggibilità, definizione di principi politici e giuridici comprensibili per tutti e in grado di garantire gli interessi politici fondamentali delle due componenti essenziali dell'Unione, gli Stati e i cittadini. Questa strategia deve rappresentare il contributo essenziale del Parlamento dopo la revisione del trattato di Amsterdam prevista a Nizza, e deve inoltre evitare di rimettere in causa l'*acquis* politico dell'Unione europea.

15. Un modello federale cooperativo decentrato¹ si fonda su una duplice legittimità democratica, quella dei cittadini e quella degli Stati. In questo modello gli Stati e l'Unione sono associati a tutti gli stadi della decisione, ma l'esecuzione delle decisioni è lasciata principalmente agli Stati

¹ Cfr. ad es. Ingolf Pernice, Multi-level constitutionalism and the Treaty of Amsterdam : European constitution-making revisited ? Common Market Law Review 36, 1999, pag.703.

membri. Questa partecipazione congiunta interessa tutti gli atti che presentano una dimensione giuridica: leggi, bilancio, nomine, trattati con i paesi terzi, costituzione. La parità tra Consiglio e Parlamento dovrebbe essere realizzata per tutte le categorie di atti o risultare da una ripartizione in due gruppi di atti più o meno uguali, quelli in cui il Consiglio ha l'ultima parola e quelli in cui è il Parlamento ad averla. In ogni caso, la preoccupazione del Parlamento europeo deve essere quella di fare adottare una costituzione agli Stati membri e ai popoli europei.

16. Sul piano concreto, devono essere rispettate le opinioni dei cittadini: occorre pertanto che i loro rappresentanti a livello europeo approvino tale costituzione e che a livello nazionale i parlamenti e, innovazione positiva, i cittadini stessi, la adottino per via referendaria. Poiché una costituzione impegna anche gli Stati membri in quanto tali, è necessario che le istituzioni nazionali – parlamenti, governi, regioni (se il sistema costituzionale nazionale lo prevede) possano esprimersi e partecipare alla preparazione di una costituzione. Infine, le istituzioni comunitarie devono essere direttamente coinvolte nella procedura.

Prima tappa: varo della riorganizzazione dei trattati a Nizza

17. Un primo trattato potrebbe essere elaborato nel rispetto della situazione giuridica e istituzionale in vigore²; il Consiglio europeo di Nizza potrebbe allora conferire mandato al Consiglio (che delibera all'unanimità su proposta della Commissione) di adottare tale trattato, previa consultazione della Corte di giustizia e previo parere del Parlamento europeo.

18. Il dibattito costituzionale potrebbe essere lanciato in occasione del Vertice di Nizza nel dicembre 2000 con l'adozione di una dichiarazione allegata al prossimo trattato che fissi la procedura e il calendario per l'apertura dei lavori di redazione di una Costituzione per l'Europa. Per tutto il corso della procedura si dovrebbe tenere largamente conto dei contributi dei parlamenti nazionali e dell'opinione pubblica, sia degli Stati membri che degli Stati candidati.

Seconda tappa: una costituzione preparata da una "Convenzione"

19. I lavori della Convenzione incaricata dell'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali si sono svolti in modo trasparente e costruttivo. Secondo alcuni tale esperienza potrebbe essere utile per instaurare nuovi meccanismi di revisione dei trattati. Anche il relatore ritiene che l'elaborazione della Carta offra alcuni elementi per la definizione di una base costituzionale comune. L'integrazione di questo testo nel trattato potrebbe assumere la forma di un preambolo al primo capitolo della costituzione. Tenuto conto della collegialità dei lavori nell'ambito della Convenzione, si potrebbe riprendere questo modello per discutere della finalità politica dell'Unione e preparare la sua costituzione.

Il modello va tuttavia adattato in modo che possano essere presi in considerazione tutti i lavori preparatori e che una futura convenzione costituzionale sia dotata di efficaci procedure decisionali.

² Cfr. il testo proposto dall'IUE di Firenze il 15 maggio 2000, che si trova sul sito Internet della Commissione
in francese : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf
in inglese : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_en.pdf
in tedesco : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_de.pfd

Occorre assolutamente evitare che i lavori finiscano per bloccare o ritardare il processo di adesione. Appare pertanto indispensabile che rappresentanti dei paesi candidati partecipino ai lavori della Convenzione.

20. I nostri concittadini vogliono una Costituzione europea. Per la prima volta l'Eurobarometro della primavera 2000 ha posto loro la domanda: "Pensate che l'Unione europea debba avere una Costituzione, cioè un testo fondamentale che integri i vari trattati attuali?". Il 70% dei cittadini dell'Unione risponde sì, il 6% no, il 24% non sa. La percentuale di "sì" supera il 50% in tutti gli Stati membri, tranne nel Regno Unito (47%). La percentuale di "no" è sempre inferiore al 10%, tranne in Danimarca (24%, ma 59% di sì) e in Finlandia (19%, ma 66% di sì). Non si può deludere un'attesa così forte. Il relatore propone che l'adozione della Costituzione dipenda, previo parere conforme del Parlamento europeo, dalle norme nazionali da rispettare, ma ricorrendo a un referendum simultaneo possibilmente in tutti gli Stati membri dell'Unione, e in ogni caso in quei paesi che l'avranno accettato. Va precisato che il primo referendum europeo sarebbe quanto meno consultivo. Nei paesi che non contemplano la figura del referendum verrebbe rispettata la tradizione del monopolio parlamentare della decisione. Nei paesi che lo prevedono, il referendum potrebbe avere carattere decisionale. In tutta la nostra Europa prenderebbe finalmente forma uno spazio pubblico comune nel quale tutti discuterebbero insieme e in contemporanea del loro futuro comune. I parlamenti degli Stati membri e degli Stati candidati saranno chiamati a far conoscere i loro punti di vista e le loro proposte sulle procedure suggerite dalle istituzioni europee e dai governi nazionali, e questo dall'avvio dei lavori fino all'approvazione del testo definitivo della Costituzione.

Prima della promulgazione della prima Costituzione tutti i cittadini dell'Unione avrebbero allora avuto la possibilità di esprimersi, conferendo così a questo testo fondamentale la sua piena legittimità.

OPINIONI DELLA MINORANZA

di George BERTHU, a nome del gruppo Unione per l'Europa delle nazioni

e

di Jens-Peter BONDE, a nome del gruppo per l'Europa delle democrazie e delle diversità

La relazione del Parlamento europeo sulla costituzionalizzazione dei trattati riesce a proporre al prossimo Consiglio di Nizza il lancio dei lavori per una Costituzione europea senza mai dire chiaramente quale sia l'apporto specifico di un testo di questo genere.

Nel leggere la risoluzione si apprende che questa Costituzione rappresenterebbe un "testo di riferimento", consentirebbe una "semplificazione delle norme che regolano le istituzioni", sancirebbe con chiarezza i "valori comuni dell'UE", il "principio della separazione dei poteri", il "funzionamento delle istituzioni", la "ripartizione delle competenze", il "principio di sussidiarietà" ecc... Ma tutti questi temi potrebbero figurare in un trattato. Se quello attuale non è considerato soddisfacente sotto questo profilo, è sempre possibile redigerne uno più chiaro.

In realtà, lo scopo specifico di una Costituzione europea sarebbe di affermare a termine 1) che l'Unione è uno Stato e 2) che essa possiede una legittimità superiore a quella delle nazioni, da cui conseguirebbe 3) l'esistenza di procedure decisionali collettive alle quali nessuna nazione, presa individualmente, potrebbe opporsi. Il paragrafo 8 muove in questa direzione quando rivendica per la futura Costituzione procedure di revisione "differenziate" (vale a dire diverse dal sistema attuale delle ratifiche nazionali) e "senza rischi di blocco" (vale a dire senza possibilità per un determinato popolo di opporvisi).

La relazione chiede che questa "Costituzione" sia preparata da una "Convenzione" che riunisca governi, Commissione, Parlamento europeo e parlamenti nazionali, sul modello di quella che ha redatto un progetto di Carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, contrariamente alle dichiarazioni fatte in varie sedi, questa esperienza non è convincente. Nessuno ha ancora capito in che modo la "Convenzione", che mescolava le sue componenti in modo confuso, prendesse le sue decisioni. Ciò non le ha impedito di credersi superiore a tutte le istituzioni, facendo valere una legittimità inesistente.

Ci opponiamo a questa relazione per ricordare che l'Unione non è uno Stato superiore alle nazioni. Queste ultime detengono infatti la legittimità principale agli occhi dei cittadini. L'Unione non può quindi essere altro che un'associazione di nazioni, ciascuna della quali obbedisce in primo luogo alla propria Costituzione nazionale, vale a dire alla volontà libera e sovrana del proprio popolo.