

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI

N. 1

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI III (AFFARI ESTERI E COMUNITARI) E XIV (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

Presentata alla Presidenza il 9 novembre 2001

SULLE

**TEMATICHE OGGETTO DEL CONSIGLIO EUROPEO DI LAEKEN
DEL 14 E 15 DICEMBRE 2001**

*Approvata dalle Commissioni l'8 novembre 2001, ai
sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento*

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI

1. *Premessa introduttiva.*

Per definire l'ambito tematico su cui incardinare il dibattito in Assemblea in vista delle decisioni del Consiglio europeo di Laeken sul futuro dell'Europa è utile:

in primo luogo richiamare i contenuti della Dichiarazione sul futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza, che ha aperto un nuovo processo di riforma;

individuare con precisione le questioni relative a tale processo che saranno oggetto di decisione a Laeken (questioni che attengono all'agenda e al metodo delle riforme, non alle scelte di merito sui temi da affrontare);

riassumere gli elementi emersi a proposito di tali questioni dall'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, attualmente in corso di svolgimento, condotta congiuntamente dalle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3^a e Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato.

Il Consiglio europeo di Laeken dovrà, inoltre, fare il punto su numerose altre questioni, su cui questa relazione non è chiamata ad entrare. In particolare, esso dovrà valutare:

lo stato del processo di allargamento dell'Unione europea, con riferimento allo stato dei negoziati con i paesi candidati all'adesione;

i progressi compiuti nell'ambito del secondo pilastro (politica estera e di sicurezza comune);

lo stato della cooperazione nel terzo pilastro (cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia).

2. *Il processo di riforma aperto dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea.*

Con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione (n. 23) allegata al Trattato di Nizza il Consiglio europeo ha voluto aprire una riflessione ampia e approfondita sul progetto di Europa che si vuole costruire, cui sono invitati a partecipare tutti i cittadini, in vista di un ulteriore

processo di riforma da portare avanti con un metodo nuovo e da concludere nel 2004.

L'esigenza forte da cui è nata questa dichiarazione è quella di accrescere la legittimità democratica delle decisioni dell'Unione e far partecipare i cittadini e le assemblee rappresentative alle grandi scelte che caratterizzano questa fase della costruzione europea; un'esigenza rafforzata dalle difficoltà incontrate nella definizione del Trattato di Nizza, dal rischio che, a seguito degli stessi sviluppi del processo di integrazione europea, l'Europa sia percepita, paradossalmente, insieme come troppo lontana e troppo intrusiva.

Al fine di promuovere il dibattito in Italia, il Parlamento italiano ha avviato l'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, deliberata congiuntamente dalle Commissioni della Camera e del Senato competenti in materia di affari esteri ed europei. Inoltre, il prossimo 30 novembre, su iniziativa dei Presidenti delle due Camere, si svolgerà una manifestazione finalizzata ad attivare un programma di ulteriori iniziative da parte del Parlamento, delle altre istituzioni, delle autonomie, delle organizzazioni della società civile.

L'importanza della Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea non va, dunque, sottovalutata, non solo per l'esito cui condurrà il processo da essa aperto, ma anche perché ha posto per la prima volta in termini del tutto nuovi la questione della partecipazione dei Parlamenti, e per loro tramite dei cittadini, alla formazione delle norme fondamentali dell'Unione.

La Dichiarazione sul futuro dell'Unione definisce un calendario e indica i temi principali del nuovo processo di riforma.

In particolare, per quanto riguarda il calendario:

il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, al termine della Presidenza belga, concorderà una dichiarazione contenente « iniziative adeguate per il proseguimento e il metodo di questo processo »;

a conclusione di queste tappe preparatorie, una nuova Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sarà convocata nel 2004, al fine di trattare specifici temi in vista delle connesse modifiche dei trattati.

La Dichiarazione sul futuro dell'Europa ha disposto che il dibattito — pur prevedendo che possa essere ampliato a questioni ulteriori — affronti in via prioritaria i seguenti temi:

le modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà;

lo *status* della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza;

una semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza;

il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea.

3. Le decisioni che dovrà assumere il Consiglio europeo di Laeken (14 e 15 dicembre 2001).

Come stabilito a Nizza, il Consiglio europeo che si svolgerà a Laeken i prossimi 14 e 15 dicembre 2001 concorderà una dichiarazione sull'agenda e sul metodo del processo di riforma.

La questione di un diverso metodo di elaborazione delle riforme dell'Unione — che assicuri un maggior ruolo dei Parlamenti — è stata posta con forza dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali. In particolare, si è fatto riferimento — anche da parte della COSAC, compresa la delegazione italiana, e del Parlamento europeo — alla proposta di affidare tale compito ad una Convenzione ispirata a quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Convenzione opererebbe naturalmente nell'ambito dei trattati vigenti. Resterebbe, quindi, fermo il ruolo della Conferenza intergovernativa, cui l'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea affida le modifiche dei trattati, da sottoporre poi a ratifica degli Stati membri. La Convenzione dovrebbe pertanto, allo stato delle norme, elaborare il progetto o le proposte di riforma, che dovrebbero essere poi approvati da una Conferenza intergovernativa.

L'ipotesi di istituire una Convenzione ha ricevuto finora ampi consensi, al punto da potersi considerare quasi acquisita.

Restano da definire diversi aspetti, relativi ai temi che la Convenzione affronterà, alla sua composizione, al suo modo di lavorare, al suo rapporto con la Conferenza intergovernativa, ai tempi del processo di riforma. Si tratta di questioni di grande rilievo, determinanti del peso che la Convenzione effettivamente assumerà e della sua capacità di elaborare riforme di ampiezza e respiro sufficienti ad affrontare le esigenze del futuro dell'Europa allargata.

3.1. Agenda del processo di riforma.

La prima questione riguarda i temi da affrontare, ovvero: se limitare l'agenda delle riforme — e quindi i temi che saranno oggetto del mandato da affidare alla Convenzione — ai quattro temi indicati dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione, o se estenderla ad altre e ulteriori questioni, possibilità peraltro prevista dalla stessa Dichiarazione. In entrambi i casi sarà anche stabilito se lasciare comunque l'agenda aperta a integrazioni che dovessero essere ritenute necessarie nel corso dei lavori della Convenzione.

A tale proposito da più parti — in particolare dal Presidente della Repubblica Ciampi e da numerose personalità europee di rilievo, nonché dal Parlamento europeo — è stata sottolineata l'esigenza di porre come principale obiettivo del processo di riforma quello di elaborare una Costituzione dell'Unione europea.

La Presidenza belga ha indicato che la Dichiarazione di Laeken verterà su agenda, metodo e calendario del dibattito sul futuro dell'Europa e che l'agenda sarà ampliata, rispetto ai quattro temi

indicati dalla Dichiarazione sul futuro dell'Europa, per ricomprendervi la discussione su un progetto globale per l'Europa che contempra:

una nuova organizzazione della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri;

le modalità di finanziamento dell'Unione europea;

le procedure decisionali;

architettura istituzionale dell'Unione europea ed equilibrio interistituzionale;

il ruolo delle regioni;

la struttura dei trattati;

la modernizzazione del metodo comunitario e il dialogo con le parti sociali.

Il Governo italiano ritiene che l'elenco dei temi indicati dalla Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea non sia esaustivo e si è dichiarato favorevole ad una sua interpretazione dinamica ed evolutiva che, in particolare, prenda in considerazione anche i seguenti temi:

riorganizzazione e costituzionalizzazione dei trattati, accompagnate dall'inserimento della Carta dei diritti al loro interno;

estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio;

estensione del metodo comunitario al terzo pilastro, concernente la cooperazione nei settori degli affari interni e della giustizia;

rafforzamento della capacità decisionale dell'Unione nel settore della cooperazione negli affari interni e la giustizia;

possibilità dell'elezione diretta del Presidente della Commissione europea;

razionalizzazione dei lavori del Consiglio, con il rafforzamento del ruolo di coordinamento del Consiglio Affari generali;

estensione del potere di codecisione del Parlamento europeo a tutte le materie di carattere legislativo;

la questione del governo dell'economia;

la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, nel progetto di risoluzione sul Consiglio europeo di Laeken e l'avvenire dell'Unione approvato il 22 ottobre 2001, ha chiesto che il dibattito sul futuro dell'Europa non sia limitato ai temi indicati dalla Dichiarazione di Nizza, ma sia esteso a ulteriori temi, tra i quali:

l'estensione del metodo comunitario alla politica estera e di sicurezza comune e alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia,

con l'integrazione di Europol nel quadro istituzionale dell'Unione e la nascita di un pubblico ministero europeo;

la revisione della regola della Presidenza semestrale del Consiglio;

l'introduzione di una gerarchia delle norme;

il rafforzamento del ruolo colegislativo del Parlamento europeo in tutti i campi;

la previsione di una partecipazione attiva del Parlamento europeo alle cooperazioni rafforzate;

l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.

3.2. *La Convenzione*

Composizione

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha raggiunto un accordo sulla composizione della Convenzione che, sul modello della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti, dovrebbe essere composta da:

16 rappresentanti del Parlamento europeo;

30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali;

15 rappresentanti dei Governi degli Stati membri;

1 rappresentante della Commissione europea.

In qualità di osservatori vi dovrebbero essere anche rappresentanti del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Analoga posizione ha espresso la Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo nel progetto di risoluzione sul Consiglio europeo di Laeken e l'avvenire dell'Unione approvato il 22 ottobre.

Presidente e Presidium della Convenzione

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che il Consiglio europeo di Laeken potrebbe designare il presidente della Convenzione, che dovrebbe essere coadiuvato da un ufficio di presidenza (Presidium) composto da almeno un membro per ciascuna delle componenti della Convenzione (Parlamento europeo, Parlamenti nazionali, governi e Commissione europea). Il Presidium dovrebbe essere assistito da un segretariato che sarà fornito dal Segretariato generale del Consiglio.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo ha chiesto, invece, che, analogamente a quanto avvenuto per la Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali, il presidente sia eletto all'interno della Convenzione stessa e che debba essere una personalità

politica di prestigio europeo, dotata di una esperienza parlamentare. Si chiede, inoltre, che il Presidium della Convenzione sia composto da 7 membri (Presidente della Convenzione, 2 parlamentari europei, 2 parlamentari nazionali, 1 rappresentante della Presidenza del Consiglio in esercizio e 1 rappresentante della Presidenza successiva). La Commissione Affari costituzionali chiede, inoltre, che il Presidium sia incaricato di intrattenere rapporti regolari con il Consiglio europeo e che, terminati i suoi lavori, resti in funzione per partecipare alla Conferenza intergovernativa.

Il Governo italiano ha avanzato per la presidenza della Convenzione la candidatura del senatore Giuliano Amato. Sono state, inoltre, avanzate le candidature di Wim Kok, Primo ministro dei Paesi bassi, che, però, ha ritirato la propria disponibilità, nonché dell'ex presidente della Finlandia Athisari, del Primo ministro finlandese Lipponen, dell'ex Primo ministro del Belgio Dehaene, del Primo ministro portoghese Guterres e del Primo ministro Lussemburghese Junker. Tra le candidature non ancora confermate vi sono quella di Giscard d'Estaing (ex Presidente della Repubblica francese) e del tedesco Herzog (già Presidente della Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Metodo di lavoro e rapporto con la CIG

Si pone la questione del metodo di lavoro della futura Convenzione e del rapporto tra i suoi lavori e quelli della Conferenza intergovernativa che la seguirà.

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che il compito della Convenzione sarà quello di elaborare opzioni per la prossima CIG.

In occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre 2001 a Gand è emerso che la Convenzione dovrebbe lavorare ricercando il consenso o orientamenti di maggioranza e che, qualora non vi riuscisse, dovrà indicare opzioni maggioritarie e minoritarie.

La Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, nel progetto di risoluzione sul Consiglio europeo di Laeken e l'avvenire dell'Unione approvato il 22 ottobre, ha chiesto che la Convenzione sia incaricata di elaborare una proposta unica e coerente che dovrebbe essere sottoposta alla CIG come sola base di negoziazione e decisione; ha chiesto, inoltre, che il Presidium della Convenzione, terminati i suoi lavori, resti in funzione per partecipare alla Conferenza intergovernativa.

La COSAC ha chiesto che il compito dell'organo non dovrà essere limitato a quello di un forum di discussione, ma comprendere la presentazione alla CIG di un progetto coerente che individui soluzioni rispetto alle questioni che la CIG stessa affronterà.

Il Governo italiano ha dichiarato il suo impegno a far sì che le opzioni che emergeranno dai lavori della Convenzione siano la base dei lavori della Conferenza e siano trattate in considerazione del grado di sostegno ottenuto all'interno della Convenzione.

Ruolo dei paesi candidati

La Dichiarazione sul futuro dell'Unione ha previsto che i paesi candidati siano associati al processo di riforma, precisando che i paesi candidati che avranno concluso i negoziati di adesione saranno invitati a partecipare alla prossima Conferenza intergovernativa.

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato sul fatto che i paesi candidati siano associati ai lavori della Convenzione con una rappresentanza analoga a quella degli Stati membri dell'Unione europea (1 rappresentante di ciascun governo e 2 di ciascun Parlamento nazionale). In occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre a Gand è emersa l'opzione che i rappresentanti dei paesi candidati abbiano un ruolo « consultivo » e non « deliberativo » (rimane da risolvere la questione della partecipazione della Turchia). Anche la COSAC si è espressa affinché i Parlamenti dei paesi candidati siano rappresentati in maniera adeguata accanto alle altre componenti della Convenzione.

Raccordo con la società civile

La Dichiarazione sul futuro dell'Unione ha invitato tutte le parti interessate, vale a dire la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Commissione, il Parlamento europeo, i governi e i Parlamenti nazionali, a farsi promotrici di ampie discussioni che coinvolgano la società civile nel suo complesso.

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha indicato che la società civile sarà coinvolta attraverso un programma di audizioni da parte della Convenzione, da svolgere nell'ambito di una rete di organismi non governativi. L'altra opzione sostenuta dalla COSAC e dal Parlamento europeo, che il Consiglio non ha però preso in considerazione, è quella della creazione di un forum europeo e di forum nazionali che consentano ai cittadini ed alla società civile di contribuire ai lavori della Convenzione. È importante, in ogni caso, che i dibattiti nazionali siano i più ampi possibile e coinvolgano anche le scuole e i giovani, nei confronti dei quali appare particolarmente auspicabile un'opera di sensibilizzazione. In tale ottica di promozione di una vasta partecipazione pubblica al dibattito italiano sul futuro dell'Unione europea, emerge l'esigenza che il Governo si faccia parte attiva attraverso l'individuazione delle risorse necessarie per la creazione di una rete strutturata di ascolto rivolta all'intero Paese, nelle sue diverse articolazioni sociali e istituzionali, che sia in grado di fornire un utile apporto agli stessi lavori della Convenzione, valutando ipotesi di collaborazione con le strutture collegate al Consiglio d'Europa e alle altre organizzazioni europee.

3.3. Tempi del processo di riforma e della CIG

La questione dei tempi del processo di riforma e dello svolgimento della Conferenza intergovernativa ha un rilievo particolare poiché incide direttamente sia sull'effettivo confluire dei lavori della Convenzione in quelli della Conferenza intergovernativa, sia sulla creazione

del cosiddetto « ingorgo istituzionale » del 2004. La Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea ha previsto che la prossima Conferenza intergovernativa si svolga nel 2004. La Commissione europea e il Parlamento europeo hanno chiesto di anticipare la Conferenza intergovernativa al secondo semestre del 2003, nel corso della Presidenza italiana, per evitare il sovrapporsi dei lavori della Conferenza con lo svolgimento della campagna elettorale per le elezioni al Parlamento europeo (giugno del 2004), con la conclusione dei primi negoziati di adesione con i paesi candidati, nonché con la scadenza del mandato dell'attuale Commissione europea.

Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato sul fatto che i lavori della Convenzione dovrebbero iniziare quanto prima possibile nel primo semestre del 2002, sotto la presidenza spagnola del Consiglio, e durare per circa un anno (in occasione del Consiglio europeo informale che si è svolto il 19 ottobre a Gand è stato indicato che la Convenzione potrebbe riunirsi dal 21 marzo 2002 al giugno 2003). Il Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre ha concordato sull'opportunità di un intervallo di tempo, come periodo di riflessione, tra la conclusione della Convenzione e l'avvio della Conferenza intergovernativa; periodo di riflessione che alcuni Stati membri vorrebbero il più breve possibile, per dare maggiore continuità ai lavori della Convenzione rispetto a quelli della Conferenza intergovernativa, e alcuni più lungo per le opposte ragioni.

La richiesta di un anticipo al 2003 dei lavori della Conferenza intergovernativa è appoggiata anche dal Governo italiano che ritiene che la Convenzione debba essere convocata prima del Consiglio europeo di Barcellona che si svolgerà il prossimo marzo, e concludere i propri lavori per il marzo 2003, prevedendo un periodo di riflessione di massimo sei mesi tra il termine dei lavori della Convenzione e l'inizio dei lavori della Conferenza intergovernativa, la quale dovrebbe essere convocata nell'ottobre del 2003 sotto presidenza italiana e concludere i lavori prima dell'inizio della campagna elettorale per il Parlamento europeo.

4. Le indicazioni emergenti dall'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea.

Le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea hanno fornito alcune riflessioni molto rilevanti ai fini delle decisioni della Camera, in quanto hanno consentito di approfondire i diversi aspetti della tematica in oggetto.

Sono stati, infatti, toccati con estrema competenza diversi aspetti, alcuni dei quali hanno una prospettiva più ampia (come, ad esempio, quelli dei contenuti della futura Unione europea) ed altri sono più legati alle decisioni che dovranno essere assunte dal prossimo Consiglio europeo di Laeken.

È evidente che l'attualità conseguente ai tragici eventi dell'11 settembre scorso è entrata prepotentemente anche nella discussione sul ruolo e sul futuro dell'Europa, portando in primissimo piano temi sempre attuali quali, ad esempio, quelli della PESC o della PESD. A

questo riguardo, l'attività fin qui svolta dalle Commissioni si è intrecciata con gli impegni in ambito comunitario connessi all'iniziativa del Presidente del Senato belga De Decker (nel semestre di Presidenza belga dell'Unione) intesa a dare una dimensione parlamentare alla politica europea di sicurezza e difesa comune. Nell'incontro avuto nell'ambito degli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni affari esteri, difesa e politiche dell'Unione europea della Camera si è potuto, quindi, discutere in ordine alla delimitazione di tale tematica e affinare la posizione italiana che è stata espressa nel documento elaborato congiuntamente dalle Commissioni della Camera.

Dai contributi ricevuti nel corso delle audizioni è emersa una consapevolezza diffusa circa la necessità, in primo luogo, del coinvolgimento dei Parlamenti — e dei Parlamenti nazionali in particolare — relativamente alla costruzione del futuro dell'Europa. L'Europa non si farà senza l'impegno dei Parlamenti nazionali. Non vi è nessun paese nell'Unione europea — come ha ricordato il rappresentante della presidenza belga dell'Unione Chevalier, inviato negli Stati membri per verificare lo stato del dibattito sul futuro dell'Unione europea — che non sia sensibile a tale tema.

Le forme di tale ruolo possono essere anche molto differenziate e vanno dalla possibile creazione di una seconda Camera che rappresenti le istanze nazionali — pure evocata dal Ministro Buttiglione a titolo di richiamo del dibattito in corso in campo europeo — al semplice rafforzamento della COSAC, magari potenziandone i poteri, individuando una precisa base legale, creando una struttura di segreteria permanente ed attribuendo ad essa il ruolo di controllore della sussidiarietà. Su questo punto, molto delicato, si possono registrare altri contributi significativi. In particolare, è stata richiamata l'esigenza di tenere distinti i ruoli rispettivamente del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ma di rafforzarli entrambi: l'Unione si fonda, infatti, su una doppia legittimazione, in quanto Unione di Stati e Unione di popoli, e sia i Parlamenti nazionali che il Parlamento europeo sono eletti direttamente dai cittadini. Sono state, quindi, evocate diverse direttrici di sviluppo del ruolo dei Parlamenti come, ad esempio:

un maggiore ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente di formazione delle decisioni comunitarie, che dia loro anche una maggiore capacità di pressione sui governi;

un accordo tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali che sistematizzi i rapporti tra questi soggetti;

un co-potere costituente dei Parlamenti nazionali da realizzarsi, ad esempio, nell'ambito di un organo del tipo Convenzione nel quale i Parlamenti possano diventare i coautori di proposte di modifiche dei trattati.

Un accento particolare è stato, poi, posto sulla problematica dell'informazione che costituisce un elemento fondamentale di democrazia.

Altro tema di particolare rilievo è rappresentato dalla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. È stata da tutti gli interlocutori sottolineata la crucialità di tale tema sia per quanto attiene al rapporto di sussidiarietà sia per quanto attiene al rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali. A tale proposito, viene in primo luogo sottolineata l'esigenza di ridefinire le aree di competenza tra il livello nazionale e il livello comunitario. Il Ministro per le politiche comunitarie Rocco Buttiglione ha inquadrato tale tematica in un'ottica politica più generale, come possibile linea di equilibrio delle diverse spinte presenti in ambito comunitario: si dovrebbe, quindi, procedere, da un lato, sulla base del principio di sussidiarietà, attribuendo alla competenza degli Stati le decisioni che non hanno un immediato interesse comunitario, e, dall'altro lato, attribuendo una competenza propria all'Unione su un ben delineato nucleo di materie che non possono essere adeguatamente trattate in ambiti nazionali. Dovrebbe trattarsi in questo caso di una competenza auspicabilmente esclusiva, in modo da evitare duplicazioni di livelli decisionali e promuovendo, quindi, la semplificazione delle responsabilità nei confronti dei cittadini.

Quanto alle fondamentali decisioni che saranno assunte a Laeken, si è generalmente riscontrato un favore per l'ipotesi di procedere alle future riforme dell'Unione attraverso lo strumento della Convenzione, nella quale dovrebbero poter far sentire la loro voce, come osservatori, anche i rappresentanti dei paesi candidati, nonché del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. Da alcuni è stata, inoltre, evidenziata la necessità di trovare i modi di collegamento di tale Convenzione non solo con le istituzioni ma anche con le istanze rappresentative della società civile, in modo da favorire il coinvolgimento più pieno delle opinioni pubbliche europee.

La dichiarazione di Laeken dovrebbe comunque decidere sul mandato da conferire alla Convenzione, rinviando ad un momento successivo la discussione sul merito delle modalità con le quali si dovrà operare. Il destinatario del lavoro della Convenzione dovrebbe comunque essere la prossima CIG, che avrebbe la facoltà, almeno stando a quanto sostenuto dal Ministro Buttiglione, di decidere con mandato pieno rispetto alle proposte della Convenzione. È stato, infatti, sottolineato che il testo licenziato dalla Convenzione non potrà comunque mai essere vincolante perché i portatori della sovranità sono gli Stati nazionali. Nell'audizione del 31 ottobre il Ministro per gli affari esteri Renato Ruggiero ha, dal canto suo, affermato che la redazione da parte della Convenzione di opzioni alternative sarebbe preferibile al raggiungimento di un compromesso unitario a danno delle posizioni più avanzate in materia di riforme istituzionali. Sugli esiti finali della Convenzione sembra, quindi, prevalere un orientamento favorevole a produrre un documento aperto nel quale possano trovare spazio anche ipotesi alternative di minoranza che raggiungano un significativo consenso, ferma restando la pienezza dei poteri decisionali della successiva CIG.

Molti hanno, inoltre, sostenuto la necessità di anticipare la prevista CIG del 2004 al secondo semestre del 2003 sia per evitare un accavallamento di appuntamenti istituzionali (rinnovo del Parlamento

europeo, adesione dei paesi candidati), sia per la necessità di superare in fretta l'esito negativo del referendum irlandese sul Trattato di Nizza, sia, infine, per ridurre il lasso di tempo intercorrente tra le conclusioni del lavoro della Convenzione e lo svolgimento della CIG, che non dovrebbe essere eccessivamente ampio. Da ultimo, a questo riguardo, viene sottolineato come tale ipotesi consentirebbe all'Italia di avere la guida dei lavori della CIG qualora essa avesse luogo nel secondo semestre del 2003, periodo nel quale l'Italia eserciterà la presidenza di turno dell'Unione.

Molti altri temi sono stati approfonditi dai diversi interlocutori ascoltati dalle Commissioni riunite di Camera e Senato: si è parlato, infatti, anche di allargamento, di sviluppi nel campo della giustizia e della politica di sicurezza comune, nonché, più in generale, del contenuto delle prossime riforme istituzionali dell'Unione. Su tali temi si tornerà certamente più avanti, sia nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea, sia nel momento delle scelte che dovranno essere affrontate all'interno dei lavori della Convenzione. I contributi raccolti e quelli che saranno acquisiti in futuro forniranno certamente ulteriori spunti di riflessione e di lavoro.

5. Questioni in discussione a Laeken sulle quali formulare indirizzi parlamentari al Governo.

Le questioni in ordine alle quali la Camera dei deputati è chiamata ad assumere una posizione e a formulare indirizzi al Governo in vista del Consiglio europeo di Laeken sono molteplici ma tutte accomunate da un respiro politico e istituzionale che trascende l'appuntamento di Laeken di metà dicembre, per investire direttamente le strategie del futuro sviluppo costituzionale dell'Unione di qui alla Conferenza intergovernativa del 2004.

Deve essere anzitutto posto l'accento sugli aspetti metodologici del processo di riforma che si aprirà a Laeken. Nel Consiglio Affari generali dell'8 e 9 ottobre 2001 è stato già raggiunto un accordo sul principio di convocare una Convenzione alla quale affidare il compito di elaborare proposte da sottoporre alla Conferenza intergovernativa del 2004. Una prima questione aperta è, come già ricordato, quella del mandato da attribuire alla Convenzione. Dovrà trattarsi di un mandato delimitato a specifiche questioni predeterminate oppure di un mandato aperto che consenta alla Convenzione di elaborare soluzioni in un quadro organico e politicamente coerente? A tale riguardo, la Dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Nizza menziona espressamente quattro temi: 1) una più precisa delimitazione delle competenze tra Unione europea e Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà (e che, in tal senso, tenga conto delle competenze delle articolazioni territoriali e sociali presenti negli Stati membri); 2) lo *status* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; 3) la semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza; 4) il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea. Tale ultimo tema è chiaramente collegato con quello della delimitazione delle competenze tra Unione

e Stati membri, se non altro per il fatto che una più precisa ripartizione delle competenze (non necessariamente effettuata con la predisposizione di rigidi cataloghi di competenze esclusive) favorirebbe il ruolo dei Parlamenti nazionali e ne esalterebbe i compiti di istanze di controllo della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, anche attraverso una più efficace partecipazione alla fase ascendente dei processi decisionali europei. Ai quattro temi appena enunciati potrà, poi, essere opportuno aggiungere — ferma restando la necessità di mantenere un mandato aperto — l'indicazione di alcuni temi ulteriori. Tra questi occorre anzitutto ricordare temi quali:

il governo dell'economia come necessario completamento dell'unione monetaria;

la politica europea di sicurezza e difesa, dal cui sviluppo dipende la capacità dell'Unione di affermare il suo ruolo da protagonista nel contesto internazionale e di fattore di pace e stabilità regionale e mondiale;

le politiche per la sicurezza interna, di urgente attualità dopo gli eventi dell'11 settembre e i conseguenti sviluppi della crisi internazionale;

la riforma del sistema di finanziamento dell'Unione europea;

la semplificazione del sistema delle fonti normative dell'Unione europea;

il ruolo della Corte di giustizia quale promotrice del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, e i suoi rapporti con i Tribunali costituzionali nazionali.

In secondo luogo — e sempre sotto il profilo metodologico — resta da definire quale debba essere il rapporto tra la Convenzione e la futura CIG, sia per quanto riguarda i poteri della Convenzione, sia per quanto attiene ai tempi che separeranno i lavori della prima dall'inizio della seconda.

Per quel che concerne il problema dei poteri della Convenzione, la dichiarazione di Laeken dovrà chiarire se tale organo sarà chiamato a elaborare una pluralità di proposte oppure una proposta unitaria, sia pure articolata su possibili soluzioni alternative su singole questioni. La questione si lega a quella del metodo di lavoro della Convenzione, che sarebbe chiamata verosimilmente a decidere a maggioranza nella prima ipotesi e per consenso nella seconda. È facile intuire che la prima soluzione privilegia la speditezza dei lavori e il pluralismo dei punti di vista, mentre la seconda mira a garantire una convergenza di intenti sufficientemente forte da mettere al riparo il lavoro di elaborazione della Convenzione da eccessivi rimaneggiamenti da parte della successiva CIG.

Quanto, poi, alla questione dei tempi, è evidente che non potrà intercorrere un lasso di tempo troppo lungo tra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio della Conferenza intergovernativa. Due o tre mesi appaiono sufficienti, ma anche necessari, se si vuole consentire che sulle proposte della Convenzione si sviluppino dei dibattiti a livello

nazionale ed europeo nell'ambito dei quali in primo luogo i Parlamenti possano esprimersi sul lavoro svolto dalla Convenzione medesima, prima che quest'ultimo rifluisca nel quadro degli accordi intergovernativi in seno alla CIG. L'attività della Convenzione dovrebbe, cioè, essere accompagnata dal controllo dei Parlamenti sull'operato dei rispettivi rappresentanti in seno ad essa e seguita da una valutazione d'insieme dei Parlamenti medesimi. La valutazione dei Parlamenti sul prodotto finale della Convenzione dovrebbe, in altre parole, essere complementare alla realizzazione di uno stretto e costante raccordo durante i lavori della Convenzione tra i Parlamenti e i loro rappresentanti in seno alla Convenzione medesima.