

6. QUESTIONI ISTITUZIONALI E AFFARI GIURIDICI

Il dopo Laeken ed i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa.

Il Consiglio Europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 ha adottato la Dichiarazione sul Futuro dell'Unione Europea. La Dichiarazione pone termine al metodo intergovernativo di revisione dei Trattati ed inaugura un nuovo metodo democratico – rappresentativo. Per la quarta revisione in poco più di dieci anni, è stata convocata una Convenzione a cui spetterà il compito di preparare la Conferenza Intergovernativa che deciderà sugli emendamenti da apportare ai Trattati.

Il 2002 è stato caratterizzato dall'apertura dei lavori della Convenzione che ha tenuto la sua sessione inaugurale il 28 febbraio.

Con la sessione dell'11 e 12 luglio 2002, l'ultima prima della pausa estiva, la Convenzione ha terminato **la prima fase dei lavori, quella cosiddetta d'ascolto**. In questo primo ciclo di sessioni sono stati dibattuti i grandi temi dell'Unione: lo scopo è stato quello d'individuare, a grandi linee, le aspettative e i bisogni della futura Europa allargata.

La ripresa dei lavori della Convenzione dopo la pausa estiva ha segnato un importante passaggio procedurale. Terminata, infatti, la «fase di ascolto» si è aperta la cosiddetta **“fase di studio”** delle opzioni di riforma disponibili³. In tale ambito dieci degli undici Gruppi di lavoro della “Convenzione” hanno già riferito alla plenaria sugli esiti delle proprie attività formulando raccomandazioni che hanno originato intensi e proficui scambi di vedute. Il Gruppo sulle questioni sociali (creato successivamente agli altri) terminerà

³ A partire dal 2003, inizierà la fase probabilmente più complessa e difficile. Alla fase di studio seguirà infatti, la **fase redazionale** nel corso della quale la Convenzione redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, con l'indicazione del sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso. Nella fase redazionale, la trattazione di tutte le questioni istituzionali, in considerazione dell'alta sensibilità politica delle stesse, non sarà più affidata ai gruppi di lavoro ma verrà direttamente discussa in plenaria.

le proprie attività in febbraio. Su molti punti si sono delineate, nell’ambito della “Convenzione”, ampie convergenze . In particolare, si registra una sostanziale comunanza di posizioni tra gli Stati membri su alcune importanti tematiche. Appare largamente condivisa la necessità conferire l’esplicita **personalità giuridica** all’Unione europea. Si tratta di una condizione essenziale affinché l’Unione possa ricercare una rappresentanza unitaria sulla scena internazionale e nei fori multilaterali e affinché essa possa assumere un ruolo di protagonista sulla scena mondiale. In tal senso, esiste anche una piena convergenza sulla necessità di una più ampia coerenza e di una maggiore visibilità delle **relazioni esterne dell’Unione**.

Ugualmente condivisa è l’esigenza di procedere ad una semplificazione dell’attuale sistema di **ripartizione delle competenze**, distinguendo tra materie di esclusiva competenza dell’Unione, materie di concorrenza concorrente tra Stati e Unione, materie in cui l’Unione beneficerebbe di una competenza complementare⁴ rispetto agli Stati membri. Per tutte le materie non contemplate dai Trattati dovrebbe esservi, invece, un’esclusiva competenza degli Stati.

Per le competenze complementari, la ripartizione dovrebbe avvenire sulla base del principio di **sussidiarietà**. Il rispetto del principio di sussidiarietà dovrebbe essere garantito da un duplice meccanismo di controllo. Un controllo politico **ex ante** affidato ai Parlamenti nazionali ed un controllo giurisdizionale **ex post** garantito dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Per quanto attiene alla **Carta dei diritti fondamentali** è stato raggiunto un compromesso che prevede da un lato l’attribuzione del valore giuridico alla Carta e dall’altro un rafforzamento delle clausole orizzontali, fortemente voluto da alcuni Paesi che chiedono una migliore definizione delle disposizioni contemplate dall’art.51 della Carta dei Diritti fondamentali⁵. Circa le modalità d’integrazione della Carta nel Trattato bisognerà scegliere tra due distinte opzioni. La prima è rappresentata dalla cosiddetta

⁴ L’Unione interverrebbe prevalentemente con misure di supporto alle politiche degli Stati.

⁵ L’art.51 esclude la possibilità di un ricorso diretto del cittadino comunitario alla Corte di Giustizia per violazione dei principi contemplati dalla Carta. Secondo alcuni Stati membri, la preclusione ad un ricorso alle istanze comunitarie da parte dei cittadini degli Stati membri andrebbe meglio chiarita e più fortemente esplicitata

incorporazione testuale nel preambolo o nel titolo primo della futura costituzione. La seconda dal riferimento in un articolo del Trattato alla Carta, che figurerà in un Protocollo allegato. In entrambi casi, la Carta avrà pieno valore giuridico.

Sempre nell'ambito della fase di studio delle possibili opzioni di riforma, il Presidente della Convenzione, Giscard, ha presentato una bozza di Trattato costituzionale. Il testo suddiviso in tre parti, si basa sull'assunto, chiaramente emerso dai lavori finora svoltisi, di un'Unione dotata di personalità giuridica, più forte ed unita sulla scena mondiale, in cui possano riconoscersi tutti i cittadini europei. La prima parte, di 46 articoli, definisce l'architettura costituzionale della futura entità (la cui denominazione potrebbe essere Unione europea, Comunità europea, Europa Unita o ancora Stati Uniti d'Europa) e contiene gli articoli sui valori, gli obiettivi, la personalità giuridica dell'Unione, la cittadinanza, i diritti di cui alla Carta adottata a Nizza, le competenze - suddivise in esclusive e concorrenti - e le azioni di sostegno da esercitare sulla base dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il quadro istituzionale, le procedure legislative e decisionali, le cooperazioni rafforzate, la democraticità del funzionamento istituzionale, le disposizioni finanziarie, il ruolo dell'Unione nel mondo e le procedure di adesione, la sospensione (nei riguardi degli Stati membri che violino i principi e valori dell'Unione stessa) ed il ritiro volontario. La Parte seconda disciplina le singole politiche. La parte finale contiene le norme sulla successione dell'Unione alle preesistenti Comunità, le disposizioni sull'abrogazione dei Trattati anteriori e sulla continuità giuridica della nuova entità con la Comunità e con l'Unione nonché sulla adozione, ratifica ed entrata in vigore del Trattato Costituzionale (concluso per una durata illimitata).

Il progetto contempla, tra l'altro, l'introduzione di una Presidenza eletta del Consiglio europeo e di un Congresso dei Popoli d'Europa (organismo composto da parlamentari nazionali ed europei), l'innovativo strumento delle leggi e delle leggi quadro, la procedura di ritiro volontario di uno Stato membro.

A fronte delle sostanziali convergenze sulle suddette tematiche, esistono dei punti rispetto ai quali il raggiungimento di un'intesa tra gli Stati membri appare meno agevole. La riforma del meccanismo di rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio rappresenta una delle tematiche più controverse. Infatti, se esiste un accordo maggioritario ed un'unanime riconoscimento della inadeguatezza dell'attuale sistema di Presidenza a rotazione semestrale sulla necessità di riformare il Consiglio europeo, più variegate appaiono le posizioni degli Stati membri relativamente alle modalità con cui tale rafforzamento dovrebbe realizzarsi.

Anche per quanto concerne la tempistica dei lavori della Conferenza intergovernativa esistono posizioni ad oggi non convergenti. La proposta di calendario sostenuta dall'Italia (apertura e chiusura della CIG nel 2003) trova il sostegno di Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Spagna. Si segnala come l'appoggio di Francia, Germania e Spagna all'ipotesi di calendario italiano è stata il frutto di un'intensa attività diplomatica condotta attraverso una serie di incontri e di vertici bilaterali nella cui preparazione e finalizzazione il Ministero degli Affari Esteri ha svolto un ruolo di decisiva importanza.

Un blocco frenante rispetto ad una conclusione rapida ed ambiziosa della "Convenzione" e della CIG è rappresentato da alcuni Stati, che sostengono l'esigenza di un ampio dibattito democratico all'interno degli Stati membri dopo la "Convenzione" e prima della CIG oppure prospettano l'esigenza che il futuro Trattato costituzionale sia adottato solo dopo il formale ingresso dei nuovi Stati membri e con il loro concorso.

Relativamente alla prima obiezione da parte italiana si tenterà di far valere l'argomentazione che una pausa troppo lunga tra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio della CIG finirebbe per disperdere i risultati conseguiti dalla prima, di cui la CIG rappresenta la prosecuzione ideale.

Per quanto attiene all'obiezione mossa dai Paesi candidati si segnala come le conclusioni del CAGRE del 18 novembre, confermate dalle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen prevedono, in conformità con l'art.8 della Dichiarazione n.23 allegata al Trattato di Nizza, la piena partecipazione alla CIG dei dieci Stati candidati che hanno concluso i negoziati di adesione. Il Trattato non verrà in ogni caso firmato prima

dell'adesione dei dieci candidati all'Unione, prevista per il primo maggio 2004.

Il Ministero degli Affari esteri ha seguito l'articolazione **dei lavori della Convenzione** sul Futuro dell'Europa mentre l'attività di informazione indirizzata alla società civile è stata svolta dall'Osservatorio sulla Convenzione istituito presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

7. ATTUAZIONE E CONTENZIOSO

Negli ultimi tempi ha perso slancio il recupero dell'Italia nella trasposizione delle direttive del mercato interno: al 1° ottobre 2002 è risalito al 2,6% il deficit nei recepimenti, passando dall'ottavo posto al nono posto della classifica (assieme all'Irlanda), facendo allontanare il traguardo dell'1,5 % stabilito per il prossimo Consiglio di primavera 2003.

L'Italia risulta in una posizione migliore di Germania, Austria, Portogallo, Grecia e Francia (addirittura al 3,8%).

Paradossalmente, la curva in discesa del deficit medio europeo dei recepimenti declinata gradualmente dal 21,4% del novembre 2002 fino all'1,2% del maggio 2002, si è interrotta, registrando una inversione di tendenza per risalire al 2,1%.

Si tratta di un obiettivo in movimento perché nuove direttive vengono continuamente approvate, di conseguenza la trasposizione richiede uno sforzo costante.

Alla data del **31 dicembre 2002** sono complessivamente **173** le direttive da recepire, per **65** delle quali è già scaduto il termine di trasposizione nel diritto interno, con conseguente situazione di inadempimento dello Stato italiano agli obblighi comunitari e avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, anche se l'attività di trasposizione, in senso dinamico, è tuttora in corso per effetto delle deleghe cd. comunitarie in scadenza il 10 aprile 2003 (L. 38/2002) e il 16 agosto 2003 (L. 180/2002)

Nel periodo gennaio – dicembre 2002 sono state trasposte nell'ordinamento interno **69** direttive con provvedimento pubblicato nella Gazzetta ufficiale. Per **3** direttive è stata notificata ai competenti servizi della Commissione europea la non necessità di recepimento formale, a seguito della verifica della conformità della legislazione vigente al diritto comunitario nel settore considerato dalla direttiva da recepire.

Nel corso dell'anno di riferimento l'azione di trasposizione nell'ordinamento nazionale delle direttive comunitarie è stata caratterizzata da una maggiore rapidità e completezza rispetto all'anno 2001; in particolare, nei primi mesi dell'anno sono stati emanati un numero rilevante di provvedimenti di recepimento di natura legislativa, mentre nel secondo semestre hanno prevalso i provvedimenti di natura amministrativa.

Il raggiungimento dei risultati sopra riportati è stato possibile anche grazie alla attività della “Cabina di monitoraggio sull'attuazione del diritto comunitario in Italia”, istituita nel 2000 nell'ambito del Dipartimento per le politiche comunitarie. Tale strumento ha consentito di effettuare una periodica ricognizione delle direttive da recepire e di avviare la necessaria programmazione dei lavori di trasposizione.

Permane invece la seconda posizione dell'Italia, con riguardo al più alto numero di procedure contenziose tra gli Stati dell'Unione europea, dietro alla sola maglia nera della Francia. Da soli i due Paesi si aggiudicano il 30% delle procedure di infrazione.

Per quanto riguarda il pre-contenzioso e contenzioso comunitario, **al 31 dicembre 2002**, il numero delle procedure di infrazione ancora attive inviate dalla Commissione europea contro il Governo italiano risulta essere pari a n. 201; da questo numero, però, devono essere sottratte n. 52 procedure di prossima archiviazione:

Pertanto il numero totale delle procedure di infrazione attive scenderebbe a n.154.

Tali dati sono esplicitati nell'Allegato A .”Procedure di infrazione per violazione del diritto comunitario”.

Da una comparazione con i dati relativi all'anno 2001, emerge da un lato un considerevole aumento del numero di lettere di messa in mora, cioè di denunce, registrate dalla Commissione europea, che passano da n. 80 a n. 105, dall'altro, una consistente riduzione del numero di procedure contenziose di prossima archiviazione, che passano da n. 22, a n. 47, nell'anno 2002, frutto della significativa attività di coordinamento svolta dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

Inoltre, si registra un notevole calo del numero di ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione europea davanti alla Corte di giustizia (da n. 56 a n. 38), mentre, invece, aumentano sia i pareri motivati (da n. 33 a n. 37) che le procedure per inadempimento di sentenza di condanna (da n. 8 a n. 10).

Le “riunioni pacchetto”, organizzate presso il Dipartimento con i Servizi competenti della Commissione europea, si sono rivelate, anche a parere della Commissione stessa, uno strumento molto utile per evitare che procedure di infrazioni già avviate arrivino allo stadio del vero e proprio contenzioso oppure che i cosiddetti “casi” o “reclami” sfocino in lettere di costituzione in mora.

Nell’ultimo anno, si sono tenute ben cinque riunioni “pacchetto” riguardanti casi di denunce in materia di appalti pubblici, di normativa ambientale e di libera circolazione delle merci.

Al riguardo occorre, però, segnalare che con l’intervenuta revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione, sono aumentati i casi di singole e non concordate iniziative di enti locali e Regioni presso la Commissione, determinando battute d’arresto in relazione a trattative in corso per la definizione di procedure in fase pre-contenzioso soprattutto in materia ambientale (mancata acquisizione di valutazioni d’impatto ambientale per la realizzazione di discariche di rifiuti) e in materia di appalti pubblici (sia in fase di gara che di gestione degli appalti).

Appare utile al riguardo la sensibilizzazione della Conferenza Unificata e della Conferenza Stato Regioni al fine di realizzare, attraverso l’individuazione di stabili referenti in rappresentanza delle Regioni e degli Enti Locali, una organica ed efficace azione presso la Commissione soprattutto in fase precontenzioso, anche in considerazione delle responsabilità della Repubblica Italiana unitariamente intesa anche in relazione a infrazioni o condotte rilevanti a livello comunitario imputabili ad altri soggetti dell’ordinamento.

8. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio europeo già nel dicembre del 1999 ad Helsinki propose di unificare gli sforzi per fornire informazioni generali coordinate sull'Unione ed a Laeken il 14-15 dicembre 2001 rafforzò questa indicazione dicendosi convinto che l'UE non è in grado di progredire senza il sostegno e l'adesione dei suoi cittadini, questa dinamica può svilupparsi solo sulla base di un dibattito europeo aperto ed informato.

Per attuare queste indicazioni la Commissione europea ha avviato un nuovo percorso nel campo dell'informazione presentando due Comunicazioni. La prima, risale al 2001 (*Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea*), la seconda, *Una strategia di informazione e di comunicazione per l'Unione europea*, presentata il 2.7.2002, tendono a delineare i principi necessari per elaborare ed attuare una strategia di informazione e di comunicazione globale e coerente dell'Unione europea da svilupparsi in modo graduale ed empirico, consentendo ai cittadini di percepire meglio esistenza e ruolo. La campagna di comunicazione è basata su quattro temi prioritari: allargamento, futuro dell'Europa, spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, ruolo dell'U.E. nel mondo.

Un'autentica politica di informazione e comunicazione è il primo elemento strategico necessario per una revisione della *governance* in Europa. In considerazione di questo ruolo viene stabilito il fondamento necessario per lo sviluppo di una politica di comunicazione comune delle istituzioni, nel rispetto del ruolo e delle specificità di ciascuna ed entro i limiti istituzionali e politici dell'Unione.

L'approccio è realistico e graduale, basato su due grandi assi portanti: la capacità dell'UE di elaborare e diffondere messaggi adatti e mirati sui diversi settori prioritari di informazione, ed il partenariato responsabile ed operativo con gli Stati membri, in grado di sviluppare una sinergia delle strutture e capacità degli Stati membri, a completamento delle azioni dell'Unione europea.

Al Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 10 dicembre 2002 sono state approvate le Conclusioni *sulla strategia di informazione e comunicazione per l'UE*. Si confermano i quattro temi prioritari che però non sono ritenuti esaustivi, ma verrà prestata particolare attenzione anche a problemi quali la sicurezza alimentare, la protezione dei consumatori e dell'ambiente, i diritti dei cittadini. Le attività di informazione settoriale sono integrate nella strategia globale di informazione e comunicazione. Saranno elaborate formule flessibili di partenariato con gli Stati membri, seguendo un approccio di reale concerto fra Istituzioni europee e nazionali tale da permettere una stretta associazione delle autorità locali, tenendo sempre presenti le specificità degli Stati membri, anche a livello regionale.

Si potrà trarre il massimo profitto dalle possibilità offerte dalla nuova strategia associando le capacità e le risorse delle Istituzioni e degli Stati membri. In base alle somme impegnate a livello comunitario e in seguito assegnate, tutti gli Stati membri saranno tenuti a contribuire con finanziamenti e servizi in misura corrispondente.

I finanziamenti a sostegno della campagna di comunicazione sui quattro temi prioritari sono stati indicati anche in considerazione delle indicazioni espresse dal Parlamento europeo in sede di Gruppo interistituzionale per l'informazione, con l'approvazione del Bilancio 2003.

Il governo italiano ha sostenuto che la strategia comune, più volte invocata dal Consiglio europeo e dal Parlamento, indica una via obbligata da percorrere tenendo presente che il metodo di approccio non può essere che quello del coinvolgimento, della partecipazione attiva e consapevole in tutte le fasi di elaborazione e realizzazione del piano nei diversi livelli istituzionali, comunitari, nazionali, regionali e locali. Ha, inoltre, sostenuto ed ottenuto l'integrazione della lista dei temi prioritari di informazione sia nell'ambito delle tematiche già indicate (allargamento, futuro dell'Europa, spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, ruolo dell'U.E. nel mondo) sia aggiungendo nuovi temi quali la tutela dei consumatori (commercio elettronico, trasporti ecc.) e il diritto dei cittadini.

Ha sottolineato che il nuovo approccio, consistente nella cooperazione fra Istituzioni europee e Stati membri, risponde all'esigenza di promuovere un autentico dialogo con i cittadini che, per avvicinare l'Unione alla società

civile, dovrà garantire informazioni richieste, contenuti comprensibili, ampia diffusione. Risultato da raggiungere con un partenariato fondato sull'impegno di tutti i soggetti istituzionali a collaborare in tutte le fasi della costruzione dell'informazione (scelta del tema, elaborazione del messaggio, diffusione), con un ruolo flessibile della Commissione e memorandum d'intesa considerati strumento di impegno, confronto e valutazione.

L'idea italiana è che la strategia comune sperimentale, basata sul metodo della partecipazione e del decentramento, debba esplicarsi in una stretta collaborazione tra i Governi nazionali, le Rappresentanze della Commissione e gli Uffici del Parlamento europeo, oltre alle reti di informazione presenti sul territorio nei diversi settori.

GLOSSARIO

GLOSSARIO E TERMINOLOGIA UTILIZZATA NELL'AMBITO DELLA RELAZIONE**AAE** *Autorita' Alimentare Europea***ACP** *African, Caribbean and Pacific Group Of States***AEMA** *Accordi Euro-Mediterranei di Associazione***ALA** *Assistenza Tecnica e Finanziaria Ai Paesi In Sviluppo dell'America Latina e Asia***ANP** *Autorité Nationale Palestinienne***APS/RNL** *Aiuto Pubblico allo Sviluppo/Reddito Nazionale Lordo***ARCHIMED** *Progetto Pilota per la Gestione del Territorio nel Bacino Mediterraneo Centrale e Orientale***ASEAN** *Association of Southeast Asian Nations***ASEM** *Asia-Europe Meeting***ATEX** *Explosive Atmosphere: Apparecchi e Sistemi di Protezione Utilizzati in Atmosfera Potenzialmente Esplosiva***CADSES** *Central Adriatic Danubian South-Eastern European Space***CAGRE** *Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne***CBRN** *Agenti Chimici, Biologici, Radiologici, Nucleari***CDS** *Consiglio di Sicurezza Delle Nazioni Unite***CDU** *Cristiani Democratici Uniti***CECA** *Comunita' Europea del Carbone e Dell'acciaio***CEE** *Comunita' Ecoomica Europea***CIG** *Conferenza Intergovernativa***CIPE** *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica***COPS** *Comitato Politico di Sicurezza*

COREU (PESC)	<i>Rete di Comunicazione tra Stati Membri e Commissione, di Cooperazione nei Settori della Politica Estera</i>
CSD	<i>Commission on Sustainable Development</i>
CSRR	<i>Comitato di Sviluppo e Riconversione delle Regioni</i>
DOCUP	<i>Documento Unico di Programmazione</i>
DPEF	<i>Documento di Programmazione Economico-Finanziaria</i>
ECAP	<i>European Capability Action Plan</i>
ECOFIN	<i>Consiglio Affari Economici e Finanziari</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EMEA	<i>European Agency for the Evaluation of Medicinal Products</i>
ESDP NET	<i>European Security and Defence Policy - Net</i>
EUPM	<i>European Union Police Mission</i>
EUROPOL	<i>European Police Office</i>
EUSE	<i>European Union Special Envoy for the Middle East Peace</i>
FEMIP	<i>Fondo Euro-Mediterraneo d'investimento e Partenariato</i>
FESR	<i>Fondo Europeo di Sviluppo Regionale</i>
FSE	<i>Fondo Sociale Europeo</i>
FYROM	<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>
GAI	<i>Giustizia e Affari Interni</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade In Services</i>
HSC	<i>Halth Safety Committee</i>
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IGAD	<i>Intergovernmental Authority Development</i>
INCE	<i>Iniziatva Centro Europea</i>