

nella costruzione di una legislazione comune e combattere il lamentato deficit democratico dell'Unione.

Il rappresentante del Governo italiano alla Convenzione, Gianfranco Fini ha posto in rilievo come già dalle prime fasi di lavoro della Convenzione sia emerso il superamento del modello rigidamente intergovernativo e anche il modello comunitario se inteso solo come trasferimento di tutte le competenze a Bruxelles, per il rischio di trasformare l'Unione in una sorta di super Stato europeo.

Il Vice Presidente Fini — come anche il Ministro Frattini — è intervenuto più volte nel corso dell'indagine per riferire sull'andamento della Conferenza intergovernativa, soffermandosi sui nodi critici della composizione della Commissione, del calcolo della maggioranza qualificata, dello *status* del ministro degli esteri europeo e, più in generale, della politica estera e di difesa dell'Unione, dell'estensione del voto a maggioranza qualificata, delle competenze e delle modalità di elezione del Presidente del Consiglio europeo.

Su questa stessa linea, il Vice Presidente della Convenzione Giuliano Amato si è soffermato sulla necessità di ridefinire le missioni dell'Unione, dal mercato interno alle libertà delle persone, dalla sicurezza e difesa alle politiche economico-sociali, partendo però dalla comune acquisizione del fatto che l'Europa del futuro non si traduce necessariamente in un maggiore carico del pilastro europeo, ma significa anche valorizzazione degli altri livelli di governo.

In questa audizione e in quelle dei Ministri degli Affari esteri Renato Ruggiero e Franco Frattini si è posto altresì l'accento sulla necessità — e nel contempo sulla difficoltà — di modificare l'architettura istituzionale concepita per un'Europa a sei Stati in un assetto politico-istituzionale che possa funzionare per venticinque membri, incidendo evidentemente sull'equilibrio fra Commissione e Consiglio, sui meccanismi di rotazione della Presidenza dell'Unione e su tutto quanto possa

favorire la necessaria flessibilità delle istituzioni europee di fronte alla sfida dell'allargamento.

Nella fase del dibattito di poco anteriore al Vertice di Laeken, in cui sono state poste le basi di lavoro della Convenzione, il Ministro Ruggiero ha sottolineato in particolare il valore dell'interdipendenza politica dei Paesi che compongono l'Europa e la spinta endogena al rafforzamento dell'Unione data dall'euro, senza sottovalutare le sfide che la globalizzazione impone per una revisione dei meccanismi di governabilità.

Il Ministro Frattini, intervenuto successivamente in più occasioni, ha ribadito che, sul fronte delle riforme istituzionali, occorre accentuare il processo di legittimazione democratica delle istituzioni della nuova Europa. Sul versante della competitività del sistema Europa, ha toccato i temi del miglioramento del tasso di occupazione, dell'impulso alle grandi reti trans-europee, dello sviluppo delle tecnologie avanzate, dell'attuazione delle politiche di coesione, obiettivi ricompresi all'interno del cosiddetto processo di Lisbona. Intervenendo sugli esiti della Conferenza Intergovernativa e sull'accordo raggiunto in merito al Trattato costituzionale, il Ministro Frattini ha positivamente sottolineato come risulti ad oggi tramontata l'idea di un super Stato europeo e come ne esca invece riaffermato il concetto di un'Europa di Stati e di popoli, punto politicamente qualificante che è stato rimarcato *in primis* dalla Convenzione. Non ha però mancato di rilevare anche che, tra le ombre del nuovo Trattato, vanno annoverate le modifiche intervenute relativamente all'innalzamento delle soglie necessarie a ottenere una decisione dell'Unione, l'omesso riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'Europa, e tutti quei ripensamenti che hanno obiettivamente costituito un arretramento rispetto alle proposte innovative della presidenza italiana.

Nel corso dell'indagine è stato ricevuto anche il rappresentante supplente del Governo alla Convenzione Francesco Speroni, che ha riferito sullo stato di avanzamento delle proposte di riforma dell'Unione, sof-

fermandosi in particolare sui risultati del Gruppo di lavoro sulla semplificazione legislativa e sulla *querelle* relativa alla procedura di voto all'unanimità. Gli interventi del Ministro per le politiche comunitarie Rocco Buttiglione hanno poi tratteggiato, alla vigilia del Vertice di Copenhagen del dicembre 2002, le prospettive e le valutazioni di un'introduzione del metodo comunitario nella materie della politica estera, della sicurezza esterna ed interna dell'Unione e della giustizia, ed hanno sottolineato il ruolo che la COSAC può avere in questo ambito.

Una delle audizioni di maggior rilievo previste dal programma dell'indagine è stata senza dubbio quella di Helmut Kohl, il cui intervento ha fornito un quadro storico emozionante circa la nascita dell'Europa alla luce della personale esperienza, individuando in particolare l'esigenza di definire un meccanismo decisionale all'interno di un'Unione allargata in grado di garantire una concreta incidenza sulla politica oltre che sull'economia dell'Europa del futuro.

In tema di politiche del lavoro, dello sviluppo e della competitività sono stati auditi i rappresentanti della Confindustria del Gruppo dei giovani imprenditori di Assolombarda. Questi ultimi, in particolare, hanno presentato un proprio « decalogo » di riforme europee, ispirato al superamento di quelle che vengono definite come le tre « malattie » dell'Europa: la paralisi delle riforme socioeconomiche, lo scollamento fra i cittadini e le istituzioni e il complesso di inferiorità dell'Europa sullo scenario della politica estera mondiale. Gli imprenditori hanno soprattutto espresso i loro timori relativi ad un possibile blocco dei meccanismi decisionali europei, successivamente all'adesione dei nuovi membri, che potrebbe vanificare ogni prospettiva di seria riforma economica per accrescere lo sviluppo e il dinamismo del continente e per abbattere le disparità di condizioni fra le industrie dei differenti Stati membri.

Infine, le audizioni del Segretario generale della Conferenza episcopale italiana, Monsignor Giuseppe Betori, e del

Presidente della Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, il professor Gianni Long, hanno consentito di approfondire in particolare la questione dell'individuazione dei valori comuni dell'Europa, all'indomani dell'esclusione dal testo costituzionale del riferimento al patrimonio religioso e segnatamente alle radici giudaico-cristiane dell'Europa. Nel sottolineare la comunanza fra i principi che sono a fondamento della costruzione europea — la dignità umana, la libertà, la democrazia, la solidarietà, la sussidiarietà orizzontale — e il patrimonio dei valori cristiani, Monsignor Betori ha difeso la necessità di tutelare l'identità specifica delle Chiese e delle comunità religiose in genere, mettendo in guardia contro l'esclusione del principio religioso dall'Europa di domani, mentre il professor Long ha, fra l'altro, sottolineato il prezioso ruolo sociale delle Chiese nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

2. L'allargamento e il futuro dell'Unione europea.

L'allargamento in favore di dieci nuovi paesi è stato un evento senza precedenti e di indubbia portata storica per l'Unione europea. Il significato politico lampante di tale vicenda è rappresentato dalla riunificazione politica secondo i principi di libertà, democrazia e di rispetto dei diritti umani del continente europeo, drammaticamente diviso dalla guerra fredda e dal muro di Berlino, espressioni delle mire egemoniche del comunismo sovietico, in spregio alla volontà dei popoli dell'Europa centro-orientale. Per i paesi ex comunisti, una volta affrancatisi dal giogo sovietico, si è posto il problema di ridefinire la propria identità ed il proprio ruolo in Europa e nel mondo. Per l'Unione europea ricucire una simile ferita e corrispondere ad aspirazioni così a lungo represses costituiva un preciso dovere morale e politico.

L'ingresso di tali paesi è destinato a modificare la fisionomia e ad influire in misura significativa sulle prospettive dell'Unione. L'adesione all'Unione è stata su-

bordinata alla piena democratizzazione e all'affermazione dell'economia di mercato nei paesi candidati. Dopo il crollo del muro di Berlino, i paesi dell'Europa centrale ed orientale si erano del resto già mossi in tale direzione. I negoziati, durati dal 1993 al 2003, si sono rivelati lunghi, complessi e condizionati da un approccio tecnocratico. Il precedente ingresso nella NATO ha significato per tali paesi il ricongiungimento con l'Occidente, una fondamentale garanzia di sicurezza e stabilità democratiche.

Nell'adesione all'Unione l'economia ha avuto un ruolo importante. Il passaggio all'economia di mercato ha comportato e tuttora comporta dei costi sociali non trascurabili che influiscono sul giudizio delle opinioni pubbliche nei confronti dell'Unione. Le classi dirigenti si sono impegnate con convinzione nella riforma delle rispettive economie, manifestando invece un atteggiamento tiepido per la costruzione dell'Europa politica. Dall'integrazione nel Comecon e nel Patto di Varsavia i Paesi aggregati dall'URSS avevano tratto scarsa cultura del « federalismo democratico ».

Occorrerà attendere che i nuovi *partner* familiarizzino con le istituzioni europee, che peraltro vanno democratizzate e semplificate al fine di potere costruire organi politici che esprimano la volontà dei popoli. Quasi tutti i nuovi membri aderiscono al protocollo di Kyoto, al Tribunale penale internazionale ed agli accordi internazionali per il controllo degli armamenti.

I negoziati con la Romania e la Bulgaria saranno definiti nel 2007. Entrambi questi paesi rappresentano per l'Italia un luogo di proiezione con una forte vocazione all'interscambio bilaterale.

L'Italia, rispetto al processo di allargamento, ha sempre prospettato la necessità di una maggiore integrazione anche con l'area mediterranea e i Balcani occidentali. Per i paesi della *ex* Jugoslavia l'Unione europea è la sola prospettiva compatibile con una stabilizzazione completa e duratura.

Per la Turchia, nessuno può ignorare i rischi e le incognite legate all'ingresso di un paese musulmano di oltre settanta milioni di abitanti e con un'economia ancora scarsamente sviluppata. La presenza in Europa di cospicue comunità di religione islamica è un fenomeno in crescita. Rilevanti sono i problemi di integrazione di questi immigrati nei paesi europei. Ciò, da un lato, rende lunghi e impegnativi i negoziati con la Turchia ma, dall'altro, evidenzia come la presenza dell'Islam in Europa sia una realtà con la quale occorre confrontarsi, senza negare le differenze culturali e religiose ma assicurando il rispetto dei valori posti a base della convivenza nei paesi europei.

L'adesione della Turchia non può in ogni caso prescindere dal rigoroso rispetto dei criteri di Copenaghen, con particolare riguardo agli *standard* in materia di diritti umani e libertà democratiche. La Turchia ha già relazioni del tutto particolari con l'Europa, derivate dalla sua appartenenza al Consiglio d'Europa ed all'Alleanza atlantica. La Turchia, per la sua posizione strategica a cavallo tra Oriente ed Occidente, rappresenta per l'Unione europea un ponte per il Caucaso, i Balcani e il Medio Oriente.

Per l'Unione allargata appare decisiva l'evoluzione dei rapporti con la Russia, avviata ad assumere una crescente rilevanza economica e destinata a rimanere fondamentale per garantire la stabilità di una vasta area euroasiatica. Con Israele, unico Stato democratico del Medio Oriente, e con l'Autorità nazionale palestinese l'Unione deve avere legami politici ed economici sempre più stretti, per superare un certo grado di diffidenza che ancora caratterizza i rapporti di Israele con gli Stati europei influenzando in maniera negativa anche sul processo di pace in Medio Oriente.

3. Un'Unione più democratica e più vicina ai cittadini.

Come fissato dalla Dichiarazione di Laeken, il modello della Convenzione, già

adottato per l'iter formativo della Carta dei diritti fondamentali, è apparso la soluzione da preferire anche per le modifiche dei trattati, in considerazione della sua maggiore capacità di mobilitazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea, anche attraverso il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Altro punto importante della Dichiarazione è stato il riconoscimento ai Parlamenti degli Stati membri di un ruolo più incisivo per la soluzione dei problemi dell'Unione con il superamento del *deficit* democratico quale condizione imprescindibile per ottenere il consenso dei cittadini europei.

La validità di tali intuizioni è stata ampiamente confermata dalle vicende che hanno accompagnato la definizione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, frutto di un complesso lavoro svolto, tra il febbraio 2002 ed il luglio 2003, dalla Convenzione e messo a punto dalla Conferenza intergovernativa, apertasi il 4 ottobre 2003, sotto Presidenza italiana, e conclusasi il 18 giugno 2004, sotto Presidenza irlandese.

La Convenzione si è confermata una formula in grado di coinvolgere in maniera efficace Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e opinioni pubbliche dei singoli Stati, garantendo un elevato livello di trasparenza e favorendo un dibattito pubblico sui temi europei.

Per quanto riguarda il Parlamento italiano, l'indagine conoscitiva, anche per la disponibilità dimostrata dai rappresentanti italiani alla Convenzione e dal Governo, ha permesso a deputati e senatori di essere costantemente informati e di esprimere proprie valutazioni in merito all'andamento dei lavori della Convenzione e della Conferenza intergovernativa. Un simile livello di coinvolgimento parlamentare, che ha interessato la maggioranza e l'opposizione, non si era mai verificato in occasione delle precedenti conferenze intergovernative.

Il nuovo Trattato costituisce un importante riferimento per i cittadini europei, idoneo a rafforzare il loro senso di appartenenza all'Unione. La I parte, dove

sono racchiuse le disposizioni di valenza costituzionale, assume il carattere di una vera e propria Carta costituzionale europea. L'incorporazione integrale, nella II parte, della Carta europea dei diritti rafforza l'identità dell'Unione, sottolineandone i principi ed i valori. Una serie di disposizioni è rivolta ad accrescere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'Unione. Viene stabilito che il funzionamento dell'Unione si basa sul « principio della democrazia rappresentativa », così come risulta disciplinato il « principio della democrazia partecipativa ». Le istituzioni sono chiamate a condurre un dialogo « aperto, trasparente e regolare » con le associazioni rappresentative nonché ampie consultazioni con le parti interessate.

4. La riforma delle istituzioni e delle procedure decisionali: il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Il Trattato realizza una meritoria opera di semplificazione accorpendo in un solo testo tutti i differenti Trattati e Protocolli vigenti. Viene soppressa la struttura a pilastri, eredità del Trattato di Maastricht, con un impatto positivo sull'architettura istituzionale complessiva. Tale fusione comporta la incorporazione in una sorta di testo unico delle disposizioni relative all'azione dell'Unione nell'ambito dei tre pilastri. Apparati istituzionali e sistemi di fonti normative, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra primo e secondo pilastro, rimangono distinti, ma ciò non toglie che, specie con riferimento alla PESC-PESD, gli effetti di razionalizzazione siano rilevanti e consentano, ad esempio, di considerare unitariamente l'intera azione di politica estera dell'Unione.

Gli effetti derivanti dalla fusione dei pilastri risultano ancora più evidenti per le politiche concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Alla cooperazione giudiziaria in materia civile e le relative pratiche d'asilo, visti e immigrazione viene esteso, salvo limitate eccezioni, il metodo

comunitario, la gestione delle frontiere è considerata un problema comune da regolare in base a principi di solidarietà e di condivisione delle responsabilità, la cooperazione in materia penale risulta notevolmente rafforzata.

Le procedure decisionali sono semplificate dall'introduzione, in linea di massima, di una procedura legislativa uniforme che prevede la codecisione tra Parlamento e Consiglio e il voto a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio. Significativi sono inoltre gli interventi volti a razionalizzare il sistema delle fonti. Viene introdotta una chiara distinzione tra atti legislativi (legge europea e legge quadro europea) e atti non legislativi (regolamenti e decisioni europee). Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno la possibilità di delegare alla Commissione l'adozione di regolamenti, salva la facoltà di verificarne la corrispondenza al contenuto della delega.

Il Trattato costituzionale conferisce una maggiore stabilità al Consiglio europeo, prevedendo che il Presidente rimanga in carica per due anni e mezzo. In tal modo al Consiglio potrà essere assicurata una maggiore continuità e coerenza d'azione. Il Ministro degli esteri europeo ha la possibilità di coordinare il complesso dell'attività esterna dell'Unione entrando a far parte sia del Consiglio affari esteri, da lui presieduto, sia della Commissione, in qualità di Vicepresidente. In tale figura si concentreranno i poteri e le responsabilità degli attuali Alto rappresentante e Commissario responsabile per le relazioni esterne. Il Ministro sarà una figura complessa, vincolato al principio di collegialità e con tutti i doveri dei commissari, incluso quello di non accettare istruzioni dai governi nazionali. Il Ministro è nominato dal Consiglio europeo, con l'accordo del Presidente della Commissione, con il ruolo di « mandatario » del Consiglio nell'attuazione della PESC e con la facoltà di assumere iniziative autonome. Egli è sottoposto all'approvazione collegiale insieme agli altri commissari da parte del Parlamento europeo.

L'Unione conclude accordi internazionali quando è necessario realizzare, nel quadro delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione.

Due temi istituzionali di estremo rilievo, facenti parte delle questioni irrisolte dal Trattato di Nizza, riguardavano la composizione della Commissione ed il calcolo della maggioranza qualificata.

Nel primo caso è stata adottata una norma transitoria che prevede la presenza di un commissario per ogni paese sino al 2014. A partire da tale data la Commissione sarà composta di un numero di membri, inclusi il Presidente ed il Ministro degli esteri, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, fatta salva la facoltà del Consiglio europeo di modificare tale numero deliberando all'unanimità. La richiesta di mantenere, almeno in questa prima fase, un commissario per ogni Stato membro, è venuta in particolare dagli Stati di nuova adesione, che hanno sottolineato l'aspirazione a far parte a pieno titolo dell'Unione. In realtà, com'è noto, i commissari non sono espressione degli Stati che li designano in quanto la Commissione ha tradizionalmente la funzione di custode dei Trattati e la sua azione ha ad oggetto la tutela dell'interesse comunitario.

Dopo lunghe ed accese discussioni, la maggioranza qualificata è stata identificata nel 55 per cento dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione. Una soluzione questa sicuramente meno avanzata di quella emersa nell'ambito della Convenzione che, per il raggiungimento della doppia maggioranza, riteneva sufficiente il voto del 50 per cento degli Stati e del 60 per cento della popolazione. La minoranza di blocco dovrà essere composta da almeno quattro Stati membri onde evitare di attribuire un eccessivo rilievo al fattore popolazione.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, rivestono un particolare significato le modifiche della procedura di elezione del Presidente della Commissione proposto dal Consiglio. Il Consiglio dovrà infatti

tenere conto dell'esito delle elezioni del Parlamento europeo e condurre consultazioni appropriate prima di definire il proprio candidato. Una simile scelta concorre alla legittimazione del Presidente della Commissione ed al contempo conferisce un maggiore significato alle elezioni europee. La valorizzazione del Parlamento europeo deriva inoltre dall'estensione del potere di codecisione attraverso la generalizzazione della procedura legislativa uniforme e dal riconoscimento di un potere di controllo sugli atti di legislazione delegata. Il Trattato disciplina l'obbligo della Commissione di riferire periodicamente al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati con soggetti terzi, relativi alla conclusione di accordi di natura commerciale.

Per i Parlamenti nazionali l'innovazione di maggiore rilievo è il riconoscimento di un rapporto diretto con la Commissione, che deve trasmettere le proposte legislative al fine di verificarne la conformità al principio di sussidiarietà. Se un terzo dei Parlamenti nazionali avanza dei rilievi nei confronti di un progetto di atto legislativo, la Commissione è tenuta a riesaminarlo ma non necessariamente a ritirarlo. È tuttavia evidente il peso politico di una simile pronuncia dei Parlamenti nazionali e la difficoltà che si incontrerebbero nel procedere senza tenerne adeguatamente conto.

Il maggior ruolo che si intende attribuire ai Parlamenti nazionali richiede un'intensificazione ed un consolidamento dei rapporti sia tra gli stessi Parlamenti nazionali sia tra questi ed il Parlamento europeo. L'obiettivo da perseguire, più che l'affermazione degli interessi nazionali in ambito comunitario, dovrà risultare quello del coordinamento e dell'armonizzazione dell'interesse comunitario con gli interessi nazionali. In particolare, la nuova competenza riconosciuta ai Parlamenti nazionali dovrà essere utilizzata per influire sulla determinazione dell'interesse comunitario e contribuire in tal modo alla democratizzazione dell'Unione.

5. La funzione del principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Il principio di sussidiarietà non è solo il criterio alla base della ripartizione delle competenze tra Unione, Stati membri, regioni e poteri locali, ma rappresenta un principio informatore dell'intera struttura dell'ordinamento comunitario volto a garantirne la democraticità. Va posto l'accento sulla necessità di dare piena attuazione, nell'ambito dell'Unione, al principio di sussidiarietà, ed al connesso principio di proporzionalità, evitando che prevalgano logiche di tipo burocratico sottratte al controllo dei cittadini europei.

In virtù di tale principio, salvo che nei settori di sua competenza esclusiva, l'Unione è legittimata ad intervenire soltanto « se » e « nella misura » in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale. Il principio in questione pone in luce come il governo dei paesi dell'Unione sia articolato su più livelli, locale, nazionale e comunitario, dotati di pari dignità. Il diritto comunitario è destinato a prevalere sul diritto nazionale solo se adottato nel rispetto del criterio della sussidiarietà e quindi nel pieno rispetto degli altri livelli di governo. Dall'applicazione del principio di sussidiarietà può derivare tanto un'espansione quanto una restrizione della sfera di applicabilità del diritto comunitario.

La centralità del principio di sussidiarietà deriva anche dalla difficoltà di individuare in maniera tassativa le competenze funzionali dell'Unione. In virtù del principio di attribuzione, riformulato dal Trattato, l'Unione può esercitare esclusivamente le competenze che le sono esplicitamente conferite dai Trattati. Tuttavia, salvo i limitati casi di competenze esclusive, la grande maggioranza delle competenze comunitarie sono competenze condivise ed esercitate quindi anche a livello nazionale. Da qui l'esigenza di individuare un criterio flessibile, la sussidiarietà appunto, per potere addivenire ad una con-

creta delimitazione delle competenze concorrenti. Ciò in definitiva comporta che ogni intervento dell'Unione non attinente alle sue competenze esclusive debba fondarsi sul principio di sussidiarietà e che tale circostanza debba chiaramente emergere nel corso dell'*iter* procedurale.

Come è emerso dall'indagine conoscitiva, l'applicazione del principio di sussidiarietà è destinata ad essere complicata dalle diverse modalità di organizzazione dei governi sul territorio che caratterizza gli Stati dell'Unione. Solo in cinque paesi membri, ad esempio, le regioni hanno poteri legislativi.

È stato da tempo chiarito come la flessibilità nella ripartizione delle competenze introdotta dal principio di sussidiarietà rischi di operare a senso unico e di penalizzare gli attori nazionali qualora le condizioni per l'esercizio della competenza comunitaria fossero individuate e valutate esclusivamente a livello comunitario.

Si comprende quindi la scelta operata dal Trattato di individuare nei Parlamenti nazionali la sede privilegiata nella quale verificare in via preventiva il rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli organi dell'Unione. È sicuramente da condividere l'opzione per una forma di tutela politica che fa emergere il nesso tra principio di sussidiarietà e principio di democrazia. Il rilievo dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale europea risulta in tal modo accresciuto, secondo una logica che mira ad evitare la contrapposizione per privilegiare invece la composizione tra interesse comunitario e interessi nazionali. Come si è visto al paragrafo 4, qualora i rilievi circa il mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali il progetto di atto legislativo deve essere riesaminato dalla Commissione.

Il Trattato ha previsto inoltre una procedura di tipo giurisdizionale a tutela del principio di sussidiarietà. Gli Stati membri, anche attraverso i Parlamenti nazionali, possono ricorrere alla Corte di giustizia contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidia-

rietà. Il Comitato delle Regioni potrà presentare analoghi ricorsi contro quegli atti per l'adozione dei quali il Trattato ne richiede la consultazione.

Al controllo politico preventivo svolto dai Parlamenti nazionali si accompagna pertanto un controllo *ex post* della Corte di giustizia dell'Unione europea che può essere attivato dagli stessi Parlamenti. All'interno di tale circuito, la giurisprudenza della Corte, alimentata dall'iniziativa dei Parlamenti nazionali, appare destinata a svolgere un ruolo significativo nel determinare l'effettiva portata del principio di sussidiarietà. Il Parlamento italiano dovrà dotarsi delle procedure e dei supporti adeguati a svolgere, attraverso la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, un'attività di estremo rilievo per i futuri sviluppi dell'Unione.

La valorizzazione del ruolo del Parlamento nazionale non è peraltro una novità nell'ordinamento italiano, dove si sta per introdurre formalmente — codificando una prassi già vigente — la « riserva di esame parlamentare » delle questioni all'esame del Consiglio dei Ministri dell'Unione, prima che i rappresentanti del Governo italiano si pronuncino definitivamente in quella sede. Tale disciplina è infatti in corso di esame al Senato, nell'ambito del progetto di riforma della legge « La Pergola ».

6. La PESC e la PESD sfide chiave per il futuro dell'Unione.

Si è già accennato alla previsione di un Ministro degli esteri europeo con competenze relative a tutta l'azione esterna dell'Unione. Ciò non garantisce, evidentemente, un'unicità di posizioni in materia di politica estera ma crea le condizioni istituzionali per conseguire tale obiettivo. In tutte le organizzazioni ed i fori internazionali l'Unione potrà ora esprimersi con un'unica voce e la sola presenza di un Ministro degli esteri manifesta la volontà europea di conseguire tale obiettivo. La nuova figura dovrà guidare, anche avanzando proprie proposte, la formazione

delle decisioni e la relativa attuazione nell'ambito sia della PESC sia della PESD, valorizzando il nesso tra politica estera e politica della difesa. A supporto dell'azione del Ministro, è prevista l'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna composto da personale proveniente dal Segretariato generale, dalla Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici.

In materia di PESC il Consiglio in casi limitati delibera a maggioranza qualificata, fatto salvo il diritto di un membro di opporsi al ricorso a tale procedura per ragioni vitali di interesse nazionale. Si è quindi persa l'occasione di fare un deciso passo avanti limitandosi invece, in caso di opposizione di uno Stato membro, ad affidare al Ministro degli esteri un ruolo di mediazione.

Le decisioni relative alla PESD sono sempre adottate all'unanimità, anche se è data la possibilità, sulla base di una decisione adottata a maggioranza qualificata dal Consiglio, di una cooperazione strutturata permanente tra gli Stati che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari. Sempre in materia di difesa, significativa appare l'integrazione delle missioni di Petersberg con le missioni di disarmo, consulenza militare, stabilizzazione al termine dei conflitti, lotta contro il terrorismo (diventato oggi un obiettivo fondamentale della politica estera e di difesa a livello planetario), nonché l'istituzione di un'Agenzia per la difesa per coordinare lo sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti.

Di forte significato politico risulta sia la prevista assunzione di un impegno di difesa reciproca qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio sia l'introduzione di una clausola di solidarietà che vincola gli Stati membri ad intervenire in aiuto di uno Stato membro oggetto di un attacco terroristico ovvero vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

L'adesione alla lettera ed allo spirito delle disposizioni in materia di PESC risulta di per sé idonea a rafforzare il ruolo

dell'Europa in ambito internazionale. Rilevantissimi progressi deriverebbero, ad esempio, dal puntuale rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo di una previa consultazione in sede di Consiglio europeo o di Consiglio prima di intraprendere qualsiasi azione o di assumere qualsiasi impegno in ambito internazionale che possa incidere sugli interessi dell'Unione.

Anche di recente, alcuni Stati membri hanno invece assunto iniziative in contrasto con le finalità della PESC. Va in proposito sottolineato come la candidatura della Germania ad un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che, di fatto, si configura come alternativa all'attribuzione di un seggio a rotazione ad un paese europeo e, in prospettiva, di un seggio permanente all'Unione europea, rappresenti una scelta che si muove in una direzione diversa a quella indicata dal Trattato.

La PESC è l'anima dell'Europa politica ed il sintomo più evidente dell'avanzamento o viceversa dello stallo del processo di integrazione. La PESC è inoltre una straordinaria risorsa in grado di far evolvere positivamente l'intero quadro delle relazioni internazionali.

Sul piano istituzionale, il Trattato costituzionale ha comportato, come si è visto, degli indubbi progressi. È tuttavia evidente come sia vano predisporre meccanismi istituzionali se l'Unione non si rivela poi in grado di definire una politica estera e di attuarla con coerenza ed efficacia.

La questione irachena ha fatto emergere significative differenze di opinione tra i *partner* europei.

Occorre quanto prima voltare pagina, definendo una posizione unitaria che consenta all'Unione di svolgere un ruolo di primo piano per la stabilizzazione e la ricostruzione di un'area di suo primario interesse. La Conferenza internazionale svoltasi in Egitto lo scorso novembre 2004 ha avuto l'obiettivo di coinvolgere nuovi attori estranei al conflitto, rappresentando l'occasione per avviare un lavoro comune.

Uno dei settori di impegno di maggiore rilevanza per l'Unione è in questa fase

rappresentato dalla politica mediterranea. Il Mediterraneo costituisce anche un'assoluta priorità geopolitica per l'Italia a motivo della sua collocazione geografica, che l'ha tradizionalmente condotta a coltivare intensi e fruttuosi rapporti con i paesi dell'area. L'evoluzione positiva delle relazioni economiche dell'Unione con paesi come la Libia può avere una valenza specialmente se tende ad associare tali paesi all'impegno della comunità internazionale nella lotta contro il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Ciò potrà avvenire solo nel quadro di un più generale approccio ai problemi della regione che affronti insieme i nodi dello sviluppo socio-economico ma anche della crescita di istituzioni democratiche rispettose dei diritti umani e fornisca risposte al conflitto mediorientale.

L'Unione sta inoltre assumendo un ruolo crescente nell'area balcanica anche sulla base di una tacita divisione dei compiti con gli Stati Uniti. La stabilizzazione e la ricostruzione dei Balcani sono un banco di prova decisivo per l'Europa ed in particolare per l'Italia che su tale fronte è particolarmente esposta.

7. Competitività, sviluppo, ambiente, coesione sociale e *Welfare*.

L'Unione esercita un'influenza sia sulla politica monetaria sia sulla politica economica degli Stati membri. La politica monetaria è guidata dal sistema delle banche centrali europee, composto dalla banca centrale europea e dalle altre banche centrali. La BCE ha un obiettivo fondamentale: la stabilità dei prezzi in tutti i paesi dell'Unione. La BCE ha dei collegamenti informativi con le altre istituzioni comunitarie ma attua la politica monetaria in piena indipendenza e non è soggetta ad alcun controllo politico.

Il Trattato, che non incide in alcun modo sull'autonomia riconosciuta al sistema delle banche centrali, ha invece potenziato il ruolo della Commissione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, prevedendo che essa rivolga il

suo *early warning*, oltre che alla Commissione, allo Stato membro interessato. Sono inoltre state estese le competenze dell'Eurogruppo, come viene comunemente definito il gruppo dei paesi che ha adottato la moneta unica, ampliando l'elenco delle materie sulle quali, all'interno dell'Ecofin, solo tali paesi sono chiamati a deliberare.

Il Patto di stabilità e crescita, che ha accompagnato l'introduzione della moneta unica, per come è stato sino ad ora interpretato, ha significativamente ridotto i margini delle politiche di bilancio dei singoli governi nazionali. Non è questa la sede per entrare nel merito del dibattito relativo all'adeguamento del Patto ed alle modalità con le quali si potrebbe procedere. Il problema, come è noto, riguarda soprattutto le spese per investimenti — ed in particolare quelli destinati alle infrastrutture ed alla ricerca — che, allo stato, non sono oggetto di un particolare regime e concorrono al raggiungimento della soglia del disavanzo ammessa pari al 3 per cento del PIL. Risulterebbe tuttavia certamente in linea con le aspettative e gli interessi dei cittadini europei un convinto impegno dell'Unione e degli Stati membri volto a rendere pienamente operante la logica alla base del Patto che è, in primo luogo, finalizzata a garantire la solidità della moneta unica, evitando che venga danneggiata dai disavanzi eccessivi di singoli Stati, ma che è, altresì, orientata alla crescita e non dovrebbe consentire di trascurare i riflessi di una congiuntura economica negativa sulle prospettive di sviluppo.

L'esistenza di una moneta unica, nonostante la sua natura fondamentalmente tecnica, ha generato nei cittadini la convinzione di una più ampia responsabilità dell'Unione in merito all'andamento dell'economia europea. Il Trattato non contiene particolari novità relative alla politica economica dell'Unione che, pur essendo di pertinenza dei singoli Stati, è interessata dagli indirizzi stabiliti in ambito comunitario. I principi ispiratori di tale politica sono il libero mercato e la libera concorrenza.

Per la politica economica dell'Unione mantiene una piena attualità il piano decennale adottato dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo del 2000 per rendere l'economia dell'Unione più competitiva e dinamica, creando nuovi posti di lavoro e favorire politiche sociali ed ambientali. Il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2004 ha constatato come gli obiettivi stabiliti dalla strategia di Lisbona possano essere conseguiti solo con un approccio coerente tra le azioni dell'Unione e quelle degli Stati membri, una maggiore sorveglianza delle riforme negli Stati membri, la traduzione in misure concrete degli accordi e delle politiche convenuti a livello dell'Unione ed il completamento del programma legislativo derivante dall'agenda di Lisbona.

A Bruxelles è stata confermata l'ambizione di definire un indirizzo di politica economica europeo da perseguire nel medio termine mediante una crescente concertazione tra gli Stati membri. Va sottolineato come l'Italia, dinanzi ad un progetto di così ampio respiro, non sembra potersi limitare ad una puntuale attuazione, nella fase discendente, dei deliberati comunitari, ma debba concorrere in maniera sempre più efficace a definire le linee direttrici della politica economica europea. A tale scopo occorrerebbe promuovere un puntuale confronto su tali tematiche all'interno del paese, coinvolgendo le parti sociali, la società civile e i diversi livelli di governo, al fine di avanzare concrete proposte da sottoporre ai nostri partner europei. Procedendo in questo modo si contribuirebbe a colmare quel *deficit* democratico dell'Unione spesso stigmatizzato, evitando che scelte destinate a pesare in maniera significativa sulla vita dei cittadini siano sottratte al dibattito pubblico.

L'insistenza sui temi della crescita e dello sviluppo economico non deve indurre a sottovalutare la dimensione sociale della costruzione europea e la necessità di promuovere un'elevata qualità della vita per tutti i cittadini europei. Per i Paesi di nuova adesione è questa una prospettiva di particolare importanza. I sistemi di *welfare*

vanno riformati e razionalizzati. Bisogna abbandonare definitivamente una logica assistenzialistica ed utilizzare i fondi strutturali per organizzare politiche di investimento di ampio respiro, in grado di mobilitare le risorse necessarie a creare le infrastrutture ed a potenziare le reti di cui le regioni periferiche dell'Europa hanno un bisogno.

8. Il futuro della costruzione europea.

I risultati della Convenzione e della Conferenza intergovernativa possono apparire, almeno per taluni aspetti, inferiori alle aspettative. Alcune delle proposte di modifica elaborate nel corso del conclave di Napoli nel semestre di presidenza italiana erano, ad esempio, sicuramente più avanzate. In quella sede si era addirittura ventilata l'ipotesi di un passaggio immediato, anche se graduale, al voto a maggioranza in materia di politica estera. Era, più in generale, auspicabile una maggiore estensione dei settori in cui si applica la votazione a maggioranza qualificata e l'introduzione di una formula più semplice per il calcolo della maggioranza qualificata. Nel preambolo, confondendo la laicità con il laicismo, non si è inserito il richiamo proposto dal Governo italiano alle radici greche e giudaico-cristiane dell'Europa, che — senza sottovalutare il significato dei riferimenti comunque introdotti — avrebbe reso giustizia alla storia ed alla cultura dell'Europa nonché evidenziato l'attualità del contributo che i valori religiosi forniscono alla costruzione della casa comune europea.

Occorre tuttavia considerare come l'Unione, dopo l'accelerazione impressa dalla realizzazione della moneta unica, abbia manifestato innanzitutto l'esigenza di razionalizzare i meccanismi istituzionali e di sistematizzare e semplificare l'*acquis communautaire* nonché di verificare in concreto il funzionamento di un'Europa allargata a venticinque paesi e presto destinata ad un ulteriore ampliamento. Va adeguatamente valorizzata l'idoneità del Trattato a precisare alcuni tratti della

costruzione europea, mettere ordine nel sistema dei trattati e nel quadro istituzionale, definire al meglio l'identità dell'Unione, attribuendogli la personalità giuridica ma anche conferendo dignità costituzionale alla Carta dei diritti fondamentali, chiarire il contenuto delle diverse politiche, introdurre gli adattamenti dei meccanismi istituzionali indispensabili al funzionamento di un'Unione costituita da 25 e più paesi. Non va inoltre dimenticato come, sia a livello istituzionale che delle politiche dell'Unione, siano stati fatti significativi passi in avanti in termini di integrazione.

Il quadro internazionale e le realtà politiche interne dei diversi paesi non erano in ogni caso tali da consentire strappi o fughe in avanti, ma suggerivano di limitarsi a rafforzare e semplificare il quadro istituzionale, mirando a fornire soluzioni concrete ai problemi più urgenti. Sarebbe, ad esempio, risultato con ogni probabilità controproducente discutere in astratto sulla prevalenza da attribuire al metodo comunitario o al metodo intergovernativo. Ciò nonostante, si è stati in grado, come si è visto, di superare l'attuale costruzione per pilastri, che aveva finito per rappresentare un elemento di rigidità e di complicazione del quadro istituzionale.

Nel complesso, i lavori preparatori e la fase finale di definizione del testo si sono svolti all'insegna dell'equilibrio. Non è un caso che a risultare prevalente sia stata la visione dell'Unione come unione di Stati e di popoli. Tale definizione sottolinea la condivisione a livello europeo di ambiti importanti della sovranità propria degli Stati, salvaguardando al contempo l'identità, le tradizioni ed i valori delle singole realtà nazionali, giustamente ritenuti fattori di arricchimento per la stessa Unione.

Il fatto che non siano stati compiuti ulteriori progressi non deve indurre a prendere in alcun modo le distanze da un risultato che rappresenta, tenuto conto delle proposte migliorative avanzate senza successo sia alla Convenzione che alla

Conferenza intergovernativa, il « massimo di Unione europea possibile » nelle condizioni date.

Va, invece, messo l'accento sui rischi derivanti da eventuali incrinature significative del fronte del « sì » al Trattato e sull'opportunità di operare per una rapida conclusione delle procedure di ratifica in tutti i Paesi membri, alimentando un clima di fiducia in merito alle prospettive dell'Unione. L'esito dell'intenso lavoro della Convenzione e della Conferenza intergovernativa è ora affidato alla valutazione dei singoli Stati, che si esprimeranno attraverso i Parlamenti nazionali ovvero promuovendo un referendum popolare. La circostanza che in dodici paesi sia previsto il ricorso all'istituto referendario evidenzia l'estrema delicatezza di questa fase conclusiva del processo avviato con la Convenzione.

La mancata ratifica anche da parte di un solo Stato membro impedirebbe l'entrata in vigore del Trattato.

Lo stesso Trattato prevede che, qualora trascorso un termine di due anni meno di un quinto degli Stati non abbia ratificato, la questione venga deferita al Consiglio europeo.

Le istituzioni comunitarie, in particolare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, e gli Stati membri, nelle loro diverse articolazioni istituzionali, sono chiamate a promuovere iniziative, anche comuni, per sottolineare l'importanza che i cittadini condividano il cammino dell'Unione.

L'Europa riunificata deve cominciare a lavorare sulla base delle nuove regole istituzionali, mettere in atto politiche e compiere scelte in grado di accrescere la fiducia e l'adesione dei cittadini alla costruzione europea. Sulle prospettive dell'Unione pesano le divisioni in politica estera, la bassa crescita economica, l'affanno dell'Europa sociale, la crescente difficoltà di individuare meccanismi istituzionali in grado di accrescere il livello di integrazione.

Ogni visione del futuro dell'Europa deve fare i conti con le difficoltà ora menzionate. Per costruire un'Europa politica, in grado di affermare la propria

identità sulla scena internazionale, occorre innanzitutto fare chiarezza sui rapporti transatlantici, in particolare con gli USA, e dotarsi di una politica di difesa commisurata agli obiettivi. La formula dell'economia sociale di mercato, che ha già dato risultati può fornire risposte convincenti alla crisi del *welfare* con un approccio moderno ai temi dello sviluppo e della crescita economica.

Sulla base dei principi permanenti di libertà della persona vi è la possibilità di procedere in modo pragmatico, costruendo più Europa ovunque lo richieda l'interesse comune dei cittadini europei. La tutela dell'ambiente deve essere un valore condiviso dall'Unione da sostenere in ambito internazionale.

Una questione aperta e che appare decisiva per il futuro dell'Unione in vista della definizione di un nuovo assetto è quella della *leadership*. L'asse franco-tedesco è insufficiente a fungere da motore dell'integrazione. L'Italia può pensare a politiche europee rafforzate oltre che con la Francia, la Germania e il Regno Unito, anche con la Spagna e la Polonia che, nell'ultima conferenza intergovernativa, hanno dimostrato di saper sostenere con intransigenza le proprie posizioni. La Polonia rappresenterebbe tra l'altro una fondamentale riferimento per tutto l'est europeo. L'Italia come paese fondatore e promotore partecipe di cooperazioni rafforzate non darebbe vita a direttori né perseguirebbe logiche elitarie, ma l'obiet-

tivo di far progredire l'intera Unione all'interno di un quadro istituzionale unico. L'ipotesi delle cooperazioni rafforzate disciplinata dal Trattato va esattamente in questa direzione.

L'interesse dell'Italia, insieme agli altri Paesi fondatori, ad essere parte attiva della costruzione europea ed a rafforzarne il profilo politico è un dato storico che merita di essere confermato, insieme con quello della tutela dei propri interessi nazionali da far valere nel quadro europeo. Il futuro dell'Europa dipende, per molteplici ragioni, dalla capacità di rinnovare e rivitalizzare i rapporti transatlantici. Occorre rivendicare una pari dignità ma anche orientare decisamente le relazioni bilaterali al dialogo ed alla collaborazione euroatlantica, senza indulgere in sterili atteggiamenti competitivi. La condivisione di valori tra le due sponde dell'Atlantico è tale da favorire la composizione di eventuali interessi divergenti e, circostanza non meno rilevante, da consentire di compiere in determinati casi scelte diverse senza incrinare una solidarietà di fondo che rappresenta una risorsa fondamentale per affrontare le sfide planetarie.

Un'Europa forte e solidale con gli Stati Uniti rappresenta una condizione imprescindibile, in un quadro di relazioni internazionali certo più ampio e con altri attori di primo piano, per garantire la pace, la sicurezza e lo sviluppo dell'intero pianeta.

