

La Convenzione europea: una prima valutazione

Tratto da:

Rapporto Annuale 2003 sullo stato dell'Unione Europea

Luglio 2003

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Efisio Espa e Luisa Sciandra.

La Convenzione europea: una prima valutazione

PREMESSA

Il 20 giugno scorso, dopo circa 16 mesi di lavoro, Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione europea, ha presentato al Consiglio dei capi di Stato e di Governo convocato a Salonicco un "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"¹ (PTC)¹. Una volta tanto, il tono solenne con cui l'ex Presidente francese ha consegnato nella mani dei vertici degli Stati europei il progetto di costituzione sembra giustificato.

L'Europa è quindi vicina all'adozione di una carta costituzionale, ferme restando le complesse procedure di definitiva ratifica del testo predisposto dalla Convenzione. Il significato simbolico di un tale atto - se solo si ricordano modi e circostanze nelle quali molte delle costituzioni nazionali europee hanno visto la luce - ben si unisce alla profondità raggiunta da un processo di integrazione e di cooperazione tra Stati europei che per intensità e diffusione territoriale solo una quindicina di anni or sono sarebbe stato giudicato completamente fuori da ogni realtà.

L'Europa che si avvicina a una Costituzione condivisa è oramai composta da venticinque partner (destinati ad aumentare ulteriormente in tempi da considerare ravvicinati), è un'entità che ha saputo ricucire definitivamente le dolorose divisioni del secondo dopoguerra, è un'area nella quale - in gran parte dei suoi Stati membri - circola una moneta unica e in cui politiche di rilevanza primaria (da quella commerciale a quella monetaria, dall'agricoltura all'ambiente) trovano nel livello sovranazionale di governo il piano privilegiato di definizione di regole comuni a tutti gli Stati membri.

Il *summit* di Salonicco ha approvato il progetto presentato dalla Convenzione. Tale progetto di trattato sarà discusso da una apposita Conferenza intergovernativa il cui avvio è previsto a Roma - sotto la presidenza italiana del semestre europeo - il prossimo 15 ottobre. La speranza è che il testo approvato "con ampio consenso" dai membri della Convenzione lo scorso 13 giugno - integrato dalle parti finora non presentate in sede di Consiglio (la Parte III dedicata alle politiche) - possa costituire, senza particolari stravolgimenti, la versione definitiva della Costituzione europea.

¹ Convenzione europea (2003). Il testo qui esaminato è proprio la versione datata 20 giugno 2003 (CONV 820/03); successivamente, il Segretariato della Convenzione ha reso note due versioni "rettificate".

Come si ricorderà, era stato il Consiglio Europeo riunito a Laeken, in Belgio, a metà dicembre 2001, a convocare la Convenzione. Il mandato da parte del Consiglio nei confronti della Convenzione era stato precisato con riferimento alla necessità - ricorda oggi la prefazione al PTC - di "avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee, strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione Europea (UE) allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale". Rispetto a quanto indicato poco più di 18 mesi or sono, da questo punto di vista, la Convenzione sembra essere riuscita nell'insieme a rispondere al mandato affidatole.²

Anche una valutazione di massima - e, si ripete, in attesa del completamento del testo del progetto con la Parte III dedicata alle politiche e a maggiori dettagli sul voto a maggioranza qualificata - dell'intero lavoro svolto dalla Convenzione³ sembra nel complesso positiva.

Nel testo approvato a Salonicco, che viene di seguito esaminato, è infatti presente un disegno di "riconoscibilità" e "visibilità" verso l'esterno dell'Unione Europea (par. 1.2), una definizione più efficiente dei percorsi decisionali, con un ampliamento dei poteri del Parlamento Europeo (PE) (qualcosa che va a migliorare la legittimità democratica delle istituzioni comunitarie) (par. 1.3), una razionalizzazione degli strumenti legislativi dell'Unione (par. 1.4), una ripartizione di competenze che, seppure in modo ancora non del tutto chiaro, sposta certamente il movimento del pendolo dei poteri verso il livello sovranazionale di governo (par. 1.5).

Nondimeno, come già accennato nell'Introduzione, il testo del PTC - per motivi sicuramente indipendenti dalla volontà dei partecipanti alla Convenzione e assai più legati alle differenti posizioni dei paesi membri - appare ancora lontano dal completamento dei disegni più ambiziosi

² Naturalmente, il testo presentato a Salonicco ha ricevuto valutazioni molto diverse. Toni ancora critici sono stati assunti dalla Commissione Europea, la cui posizione, espressa in modo semi-ufficiale, è definita in dettaglio nel lungo documento, cosiddetto "Penelope".

³ L'organizzazione della Convenzione, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, con Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene in qualità di vice Presidenti, ha previsto un'ampia composizione. In particolare, sono membri della Convenzione:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di Governo degli Stati membri, quindi 1 rappresentante per ciascuno Stato;
- 30 rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri, 2 per ciascuno Stato;
- 16 rappresentanti del Parlamento Europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione Europea;
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di Governo dei paesi candidati all'adesione, quindi 1 per ciascun paese;
- 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione, 2 per ciascun paese.

Per quanto concerne i rappresentanti dei paesi candidati, pur potendo partecipare a pieno titolo alle deliberazioni della Convenzione, essi, tuttavia, non possono ostacolare le ipotesi di consenso raggiunte dai 15 Stati membri.

Sono membri della Convenzione, ma in semplice qualità di "osservatori":

- 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale;
- 6 rappresentanti del Comitato delle Regioni;
- 3 rappresentanti delle parti sociali;
- il mediatore europeo.

La Convenzione, assistita da un Segretariato, si riunisce a Bruxelles ogni mese in sessione plenaria. E' previsto che tali sessioni siano aperte al pubblico e che si tengano in due mezze giornate. Sono previsti specifici gruppi di lavoro "al fine di approfondire temi particolari". E' altresì previsto un *Praesidium* - al quale sono attribuiti compiti di impulso ai lavori della Convenzione - composto dal Presidente, dai due vice Presidenti, da due rappresentanti del Parlamento Europeo, da due rappresentanti della Commissione Europea, da due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, da un rappresentante dei paesi candidati e dai rappresentanti dei governi spagnolo, danese e greco (Stati che durante il periodo dei lavori della Convenzione, fino alla presentazione al Consiglio di Salonicco del progetto di trattato, marzo 2002-giugno 2003) sono stati coinvolti dalla Presidenza dell'Unione.

di piena integrazione e di ancor più accentuato trasferimento di poteri e competenze verso il “centro” dell’Unione. Tali considerazioni e alcuni elementi di preoccupazione per il divenire dell’Unione nei prossimi anni vengono esplicitate nelle conclusioni (par. 1.6).

"RICONOSCIBILITA' E VISIBILITA' " DELL'UNIONE EUROPEA

Con il nuovo progetto di trattato, l’Unione Europea assume una veste formale più chiara e lineare e una proiezione esterna maggiormente visibile, con tutto ciò che questo può comportare in termini non solo simbolici, ma anche di concreta credibilità e “riconoscibilità” dell’Unione stessa. Quattro sono, in particolare, gli elementi da evidenziare.

Il primo riguarda l’attribuzione alla UE di una “personalità giuridica” (art I-6 del PTC). Un passo apparentemente solo formale, ma assai importante se è vero, come è vero, che in caso di approvazione del PTC, l’Unione, avrà d’ora in poi la facoltà di sottoscrivere accordi, trattati, *in quanto* Unione Europea, distinta giuridicamente dai propri Stati membri. E’, in realtà, la sanzione più chiara del possesso di un potere di rappresentanza e di autonomia che sarebbe errato sottovalutare. Non è un caso, del resto, che la questione dell’assenza di una definita personalità giuridica dell’Unione venisse diffusamente valutata come uno dei principali problemi di ostacolo a una presenza più incisiva dell’UE in sede politica e diplomatica internazionale.

Il secondo aspetto legato alla visibilità dell’Unione, del suo ruolo in sede internazionale e delle sue politiche, è il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio Europeo. L’art I-21 del PTC prevede, infatti, che il meccanismo di rotazione semestrale delle presidenze dell’Unione venga sostituito dalla nomina da parte del Consiglio Europeo di un suo Presidente in carica per due anni e mezzo, ma con un mandato rinnovabile per lo stesso periodo di tempo. Potenzialmente, pertanto, il Consiglio (e quindi l’Unione) potrebbero essere guidati per ben cinque anni da un solo Presidente, politicamente legittimato, garante di una continuità di politiche e iniziative oggi solo in parte presente, simbolo, se si vuole, dell’Unione nel suo insieme.

La Convenzione ha discusso a lungo - in modo molto trasparente, peraltro: uno degli aspetti più felici del lavoro svolto da Giscard d’Estaing e dai vice Presidenti Amato e Dehaene - sul ruolo e sui poteri del Presidente del Consiglio Europeo. In particolare, come emerso nel dibattito, a fronte di motivazioni, anche fondate, sulla necessità di un Presidente dagli ampi poteri al vertice dell’Unione, forti erano i rischi che la definizione di una figura istituzionale di tal genere relegasse a un ruolo secondario sia il Parlamento sia, soprattutto, la Commissione Europea e che il Presidente di quest’ultima (altrettanto legittimato, peraltro, sulla base di quanto previsto dal PTC da una indicazione da parte del Consiglio, a sua volta corroborata da un robusto vaglio parlamentare) venisse inevitabilmente a confrontarsi con il nuovo Presidente. Rimandando per ulteriori dettagli sul dibattito al ricco sito *web* della Convenzione (www.european-convention.eu.int/), saggezza e senso della misura hanno fatto sì che il raggio d’azione e i poteri

attribuiti dall'art. I-21 al nuovo Presidente dell'Unione, non risultino particolarmente rafforzati rispetto alla situazione attuale e che, quindi, si riducano i rischi di una giustamente temuta "diarchia".

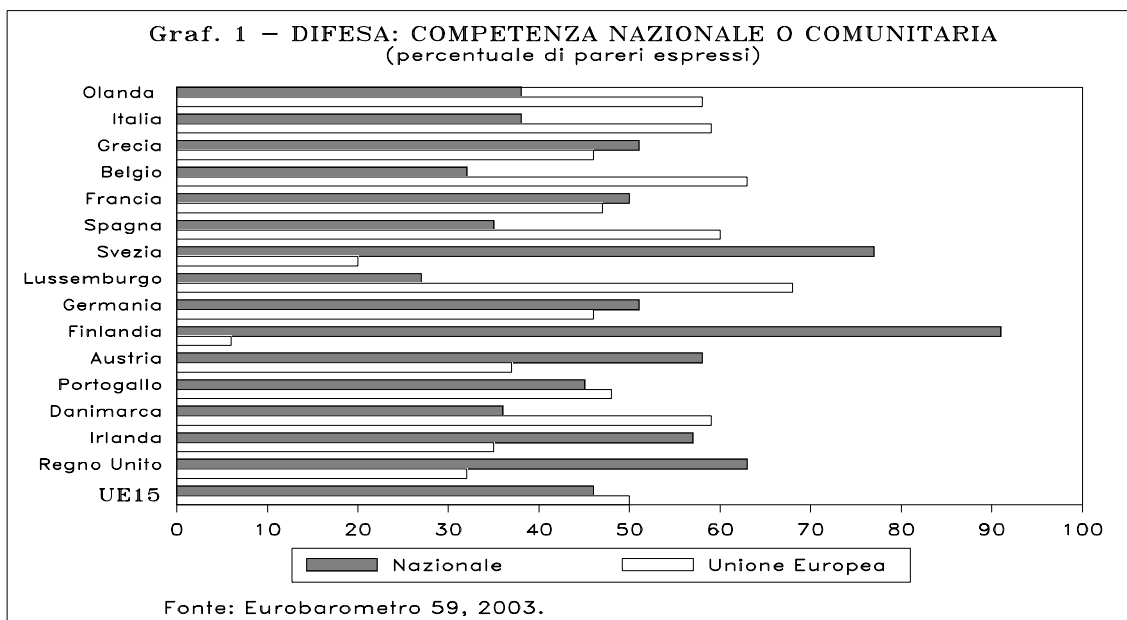
Nondimeno, l'orizzonte temporale e l'evidente legittimazione politica (in virtù di un presumibile, ampio consenso da parte degli Stati membri, che potrebbe andare oltre il previsto voto a maggioranza qualificata) fanno sì che, nei fatti, il Presidente del Consiglio in veste rinnovata sia responsabile di un'agenda (e di un metodo di governo) assai più stabili e, verosimilmente, più coerenti nel tempo. Non è affatto detto che ciò vada a scapito dei rapporti con le altre parti del sistema istituzionale europeo. Anzi, ad esempio, la Commissione potrebbe anche avvantaggiarsi di un tale, nuovo equilibrio di poteri nel quale le sue iniziative in campo normativo potrebbero trovare un contesto più stabile e trasparente e in cui la pianificazione dell'agenda legislativa dell'Unione non si ridurrebbe a un mero esercizio formale. E' anche questo il motivo per cui un Presidente del Consiglio stabile negli anni e con poteri limitati non può semplicemente essere considerato come un punto a favore dei sostenitori del metodo intergovernativo a scapito di quello comunitario, maggiormente incarnato dalla Commissione e dal suo Presidente. Al contrario, per certi versi, la presenza di una figura politica autorevole e riconoscibile nel tempo potrebbe accentuare il senso di appartenenza dei cittadini europei a un livello sovranazionale di governo⁴.

Un terzo aspetto del PTC destinato ad accrescere la visibilità dell'Unione e, quindi, seppure in prospettiva, la possibile esistenza di una posizione o di una politica dell'Unione su specifiche questioni internazionali è l'istituzione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione (art. I-27 del PTC.). Su questo aspetto, lo vedremo anche nelle conclusioni, è bene essere molto prudenti. La definizione di una politica estera comune e, perfino, la costruzione progressiva di una politica di difesa comune sono risultati che solo il tempo e una lunga e dura pratica (la lacerante vicenda irachena è troppo recente per dimenticare quanto gli "affari esteri" siano uno dei terreni nei quali l'"eterogeneità delle preferenze" sia massima tra gli Stati membri, cfr. Graf. 1) diranno quanto effettivamente raggiungibili e realizzabili. E tuttavia - è sufficiente una scorsa alle conclusioni del vertice di Salonicco - gli ambiti internazionali sui quali l'Unione è riuscita a trovare significativi punti di sintesi non sono pochi.⁵ Poter contare su una figura istituzionale anch'essa stabile nel tempo e politicamente legittimata, oltretutto organicamente inserita in qualità di vice Presidente all'interno della Commissione, potrebbe contribuire al consolidarsi di una percezione meno negativa (e anche meno ironica) sulle capacità dell'Unione (mai come in questo caso: degli

⁴ Per inciso, l'art. I-8 del PTC prevede che "E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

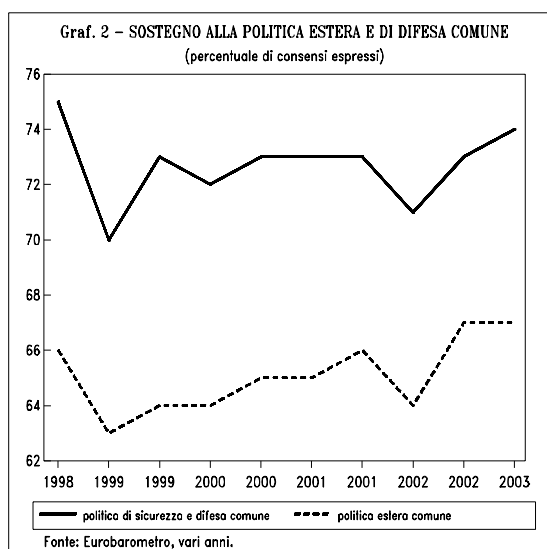
⁵ Si può qui aggiungere che la "politica commerciale comune", da tempo saldamente nelle mani dell'Unione e della Commissione in particolare e riconosciuta dal PTC come competenza "esclusiva" (si meglio veda par. 5), rappresenta una parte consistente della proiezione verso l'esterno dell'Unione. Anche nel campo degli affari esteri, come nel resto della storia dell'Unione, l'economia ha preceduto la politica e gli assetti istituzionali.

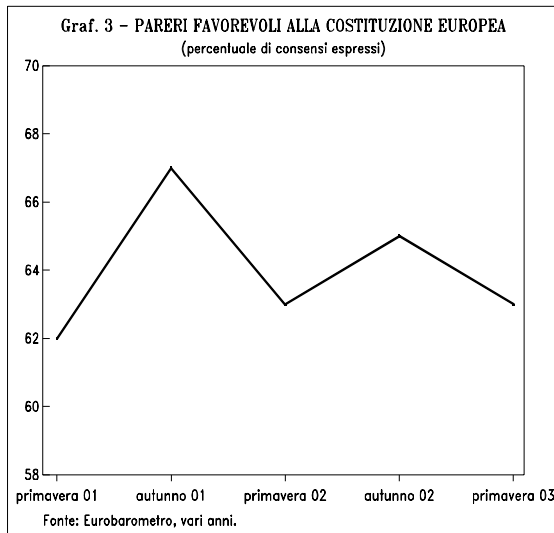
stessi Stati europei) di raggiungere posizioni comuni in tema di relazioni internazionali. In questo



quadro, va sottolineato (Graf. 2) come tra i cittadini europei - sulla base delle indicazioni dell'Eurobarometro - sia consistente e costante nel tempo la percentuale di consensi favorevole a una politica estera e della sicurezza comuni.

Il quarto elemento di visibilità e di legittimazione per l'intera Unione è costituito proprio dalla possibilità che una Costituzione comune ai cittadini di Torino o di Brema, di Barcellona o di Cracovia, venga adottata. Se è vero che avere una Costituzione - un fondamento di regole e di valori condiviso da centinaia di milioni di persone - non significa per una istituzione trasformarsi *by default* in un'entità statale vera e propria, è anche vero che nessuno Stato libero è privo di una qualche forma di Carta costituzionale. La Convenzione europea ha quindi prodotto un progetto di trattato che, se accettato nella prossima Conferenza intergovernativa e ratificato dai paesi membri, costituirà un passo molto importante ai fini della coesione e della compattezza futura dell'Europa.





Del resto, l'opinione pubblica europea (Graf. 3) - nonostante un ridimensionamento riscontrabile nella rilevazione dello scorso aprile (che non è scorretto attribuire almeno in parte alla cattiva congiuntura internazionale, politica ed economica) - appare in grande maggioranza orientata favorevolmente nei confronti della possibilità che una "Costituzione europea" venga introdotta.

POTERI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE E MECCANISMI DECISIONALI

Sulla base del PTC, Titolo IV, art. I-18, comma 2, le istituzioni dell'Unione comprendono: la Commissione Europea, il Consiglio dei Ministri, il Consiglio Europeo, il Parlamento Europeo, la Corte di Giustizia.

Come è ben noto, il sistema istituzionale dell'Unione Europea⁶ è già oggi caratterizzato dalla medesima composizione di soggetti (Commissione, Consiglio dei Ministri, Consiglio Europeo, Parlamento, Corte di Giustizia)⁷. Le competenze proprie di ciascuna istituzione e il relativo bilanciamento di poteri generano un percorso decisionale dalle caratteristiche molto particolari, anche se oggi più equilibrato e meno lontano dal modello tradizionale delle democrazie parlamentari.

La Commissione

I poteri della Commissione Europea sono andati crescendo con il passare degli anni. Attualmente, sulla base sia dei trattati in vigore (in particolare l'art. 211 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato CE) sia del diritto comunitario, la Commissione ha il compito di vigilare sui trattati e sugli atti legislativi dell'Unione, formula raccomandazioni e pareri; esercita rilevanti funzioni esecutive (si pensi solo alla gestione del bilancio dell'Unione, ai Fondi Strutturali, all'assistenza tecnica ed economica garantita alle democrazie del Centro-Est

⁶ L'evoluzione della struttura istituzionale dell'Unione è stata inevitabilmente molto complessa. Si vedano, all'interno di una letteratura sterminata, Gozi (2002), Nugent (2000), Beutler *et al.* (2001).

⁷ La "galassia" dell'UE è composta anche dalla Corte dei Conti, dalla Banca Europea per gli investimenti, da organismi con funzioni di carattere perlopiù consultivo quali il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni.

Europa), funge da rappresentante esterno dell'Unione in una pluralità di occasioni e materie.

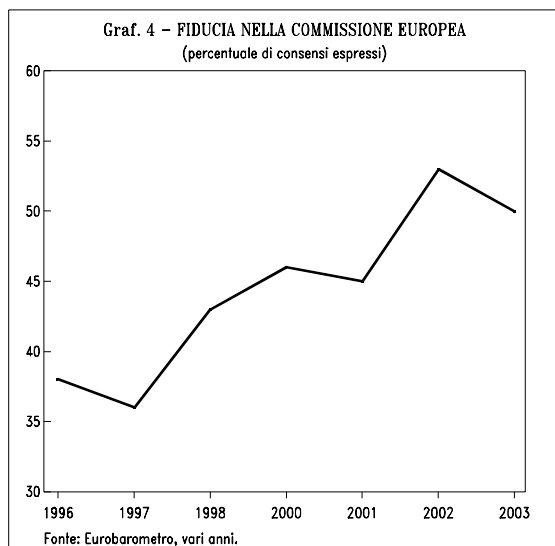
In particolare, all'interno dei più generali e complessi meccanismi decisionali dell'Unione, la Commissione detiene l'esclusiva responsabilità di predisporre e proporre all'attenzione degli organi titolari della funzione legislativa (Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo) iniziative di carattere normativo, seppure nel quadro degli orientamenti politici stabiliti in sede intergovernativa dal Consiglio Europeo.

Anche il grado di legittimazione democratica e di *accountability* della Commissione è andato rafforzandosi con il passare del tempo,⁸ rendendo forse meno urgente e pronunciata la questione del "deficit democratico" sulla base della quale, per anni, erano stati fortemente criticati l'assetto istituzionale e i meccanismi decisionali dell'UE. Già oggi, la nomina del Presidente della Commissione ha abbandonato il metodo squisitamente intergovernativo del periodo pre-Maastricht e il nome del Presidente designato è sottoposto al vaglio nient'affatto formale del Parlamento di Strasburgo, rasentando ormai la valenza di un vero e proprio "voto di fiducia".⁹ Così come l'intera Commissione, "selezionata" dal Consiglio Europeo in sintonia con il Presidente, è sottoposta a un voto di approvazione da parte del PE, prima di tornare definitivamente all'attenzione del Consiglio.

La più evidente legittimazione della Commissione sembra peraltro riflettersi in una fiducia da parte dell'opinione pubblica europea andata crescendo in modo molto intenso negli ultimi anni e solo marginalmente ridimensionatasi nel *survey* del 2003 (Graf. 4).

Nel PTC, vengono ribaditi (articolo I-25) alcuni compiti generali della Commissione: essa infatti "promuove l'interesse generale europeo", "assicura l'applicazione delle disposizioni della Costituzione e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù della Costituzione", "vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia", "cura l'esecuzione del bilancio e gestisce i programmi"; "esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione".

Soprattutto, la Commissione mantiene il monopolio dell'iniziativa legislativa ed è sempre l'art. I-25 a stabilire che "un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta



⁸ In particolare con quanto previsto dai Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2001).

⁹ In tale quadro, è opportuno ricordare anche la sincronia tra la durata dell'incarico affidato al Presidente e alla sua Commissione e l'estensione temporale del mandato parlamentare, entrambi pari a cinque anni.

della Commissione”.

Cambiano, nel PTC, i criteri di composizione della Commissione (Tab. 1), con una riduzione del numero di commissari e, di conseguenza, con la scomparsa del principio per cui a ciascuno Stato membro corrisponde almeno un commissario. Inevitabilmente, la PTC ha dovuto tenere

Tab. 1 PRINCIPALI NOVITA' ISTITUZIONALI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

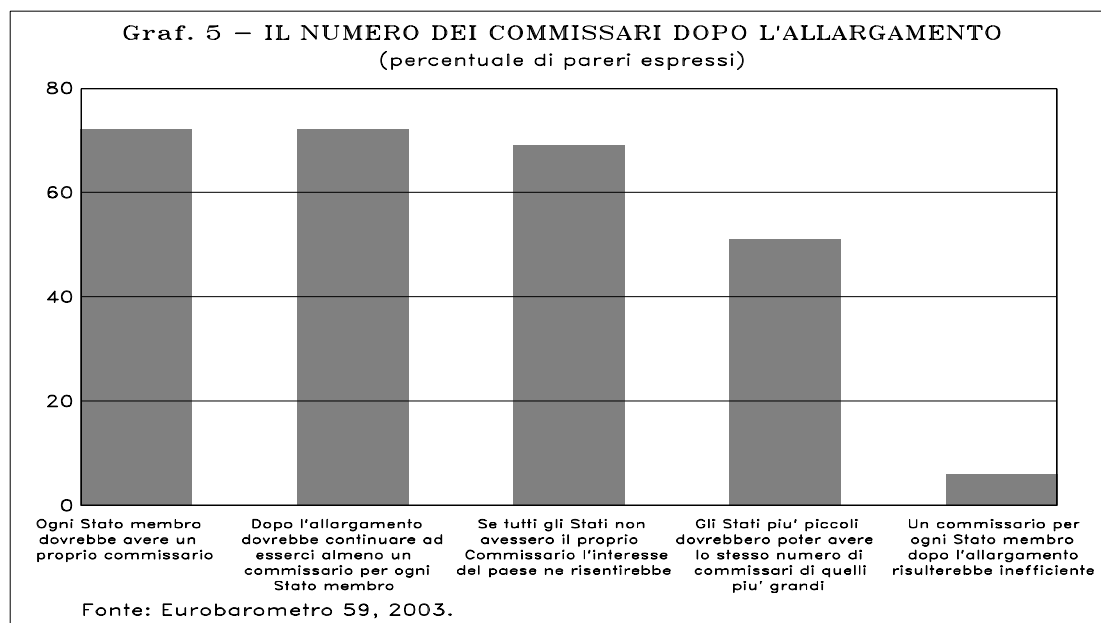
	Trattato CE	Progetto di Costituzione
Commissione Europea	Composta da 20 membri. Deve comprendere almeno un cittadino di ciascuno Stato membro (per un numero non superiore a due)	Dal 2009 sono previsti 13 Commissari europei scelti in base ad un sistema di rotazione paritaria tra Stati membri. Non è possibile più di un commissario per ogni paese e, quindi, non è previsto per tutti i paesi.
Consiglio Europeo	Non è competente a nominare il Ministro degli Affari Esteri	Competente a nominare, a seguito di delibera a maggioranza con l'accordo del Presidente della Commissione, il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione. Il Ministro degli Affari Esteri è uno dei vice Presidenti della Commissione.
Presidente Consiglio Europeo	La carica è attribuita a rotazione ai vari Stati membri per un periodo di 6 mesi.	Il Presidente è eletto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo (il mandato è rinnovabile una sola volta). Ampliamento ed esplicitazione delle sue competenze. Presentazione al Parlamento Europeo di una relazione dopo ciascuna delle riunioni. Non può esercitare un mandato nazionale
Consiglio dei Ministri	Delibera a maggioranza dei membri che lo compongono, o a maggioranza qualificata quando richiesto.	Delibera a maggioranza qualificata salvo diverse disposizioni
Parlamento	I deputati sono eletti a suffragio universale per cinque anni.	Prevista riforma a seguito dell'allargamento a 25 membri (2009). Prevista la rappresentanza proporzionale di ciascuno Stato (soglia minima di quattro membri per Stato).

Fonte: elaborazione ISAE su Trattato CE e "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

conto dell'allargamento dell'UE a 25 Stati membri e della conseguente inadeguatezza dei criteri attuali che, se attuati, comporterebbero una pletora di incarichi e di portafogli con un forte rischio di frammentazioni e inefficienze. Una percezione, quest'ultima, che, tuttavia, non sembra rispecchiare un diffuso atteggiamento presente nell'opinione pubblica europea, tesa a garantire un adeguato grado di rappresentatività (una sorta di "diritto" derivante dalla *membership* UE) a tutti gli Stati membri, compresi i 10 paesi dell'allargamento (Graf. 5). Interessante, in questo contesto, l'idea presente nel PTC (art. I-25) di nominare commissari privi di diritto di voto, forse un modo per rendere formalmente meno pesante l'assenza di un rappresentante per paese.

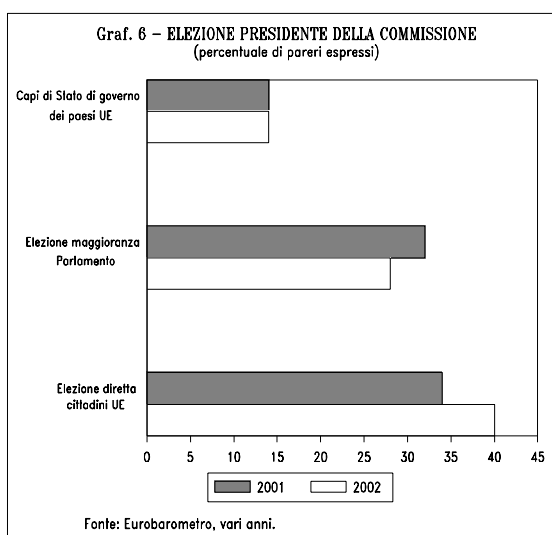
Maggiore chiarezza rispetto all'assetto di regole attuale caratterizza gli interventi del PTC in relazione a nomina e *accountability* del Presidente della Commissione. Si stabilisce infatti (art. I-26) che "tenuto conto delle elezioni europee e preve consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento Europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione" e che, qui sta forse il chiarimento maggiore, "tale candidato è *eletto* dal Parlamento Europeo a maggioranza dei membri che lo compongono." (ns. sottolineatura). Inoltre, si prevede che "la Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento Europeo" e che "il Presidente della Commissione è responsabile dinanzi al

Parlamento Europeo delle attività dei commissari.” La possibilità di una mozione di censura da



parte del PE è ugualmente prevista. Va anche sottolineata, nel contesto dei poteri del Presidente della Commissione, la possibilità che “un commissario europeo o un commissario rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede”.

Dai sondaggi dell’Eurobarometro (2003), emerge una domanda di investitura democratica del Presidente della Commissione ancora più forte, con una preferenza degli intervistati per il metodo dell’elezione diretta, soprattutto rispetto a una nomina effettuata dai Capi di Stato e di Governo. Peraltro, nel *survey* 2002, le preferenze per il metodo diretto sono molto vicine a quelle riferite a una elezione del Presidente a maggioranza da parte del Parlamento, proprio come previsto dal nuovo PTC (Graf. 6).



Il Consiglio dei Ministri

Il Consiglio dei Ministri costituisce il “principale punto d’incontro dei governi nazionali e la principale istituzione decisionale” dell’UE (Nugent, 2000, p. 167), nonostante che con il passare degli anni siano stati consolidati i poteri della Commissione, soprattutto sul piano dell’iniziativa

legislativa e maggiori e più visibili siano i poteri affidati al PE. Anzi, le prerogative del Consiglio dei Ministri (quali il sempre maggiore ricorso a “opinioni”, “risoluzioni”, “decisioni”, “raccomandazioni”) sono andate allargandosi così come la sua “credibilità politica”. Tutto ciò viene visto come il prevalere di un *modus operandi* dell'Unione basato più sul metodo intergovernativo che su quello comunitario. In parte, tali osservazioni sono fondate poiché è vero che nel Consiglio dei Ministri è, per definizione, prevalente la mediazione e il compromesso tra paesi; in parte, tuttavia, queste considerazioni trascurano il fatto che, molto spesso, un governo dell'Unione basato sul metodo intergovernativo si giova e si rafforza se il livello comunitario di governo e di iniziativa viene a sua volta irrobustito. Ad esempio, nel caso dell'esercizio dell'intero iter di produzione normativa, l'autonoma capacità di iniziativa legislativa della Commissione può ben contribuire allo sviluppo delle attività del Consiglio.

Infine, per completare la panoramica sulla situazione attuale, è noto come il voto all'unanimità sia stato per decenni la principale regola di funzionamento del Consiglio dei Ministri. Ed è altrettanto noto come l'Atto unico europeo e i trattati di Maastricht, Amsterdam, e Nizza abbiano previsto la progressiva penetrazione del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio, pur con le rilevanti eccezioni della politica estera e di difesa, della materia degli affari interni e giudiziari e di quella fiscale.

Il PTC seguita a disegnare un ruolo centrale per il Consiglio dei Ministri. In base all'art. I-22, comma 1, del Titolo IV, “il Consiglio dei Ministri esercita, congiuntamente al Parlamento Europeo, la funzione legislativa e di bilancio, nonché funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dalla Costituzione”. Più in dettaglio, si prevede che “nell'esercizio della sua funzione legislativa, il Consiglio dei Ministri delibera, e si pronuncia congiuntamente al Parlamento Europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee”.

Tre aspetti molto delicati affrontati dal PTC con riferimento al Consiglio riguardano il voto a maggioranza qualificata, la presidenza e le diverse “formazioni” settoriali del Consiglio stesso. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. I-22, comma 3, stabilisce che: “salvo che la Costituzione non disponga diversamente, il Consiglio dei Ministri delibera a maggioranza qualificata” ed è quindi evidente che occorrerà attendere la definizione della Parte III del PTC, dedicata alla precisa definizione delle competenze, per valutare fino in fondo - oltre ai casi già noti della politica fiscale e di quella estera - la portata delle deroghe al principio appena enunciato.

In ogni caso, l'art. I-24 prevede che la definizione di voto a maggioranza qualificata in Consiglio Europeo o in Consiglio dei Ministri, a partire dal 1 novembre 2009, avvenga con un “voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione”. Nel caso di proposte non provenienti dalla Commissione o dal Ministro degli Affari Esteri, “la maggioranza qualificata richiesta è definita come voto dei due terzi degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione”.

Per ciò che concerne la presidenza del Consiglio dei Ministri, il PTC stabilisce, per tutte le

formazioni presenti un sistema di rotazione in condizioni di parità, "per periodi minimi di un anno". Anche da questo punto di vista, pertanto, il PTC sembra rivolgersi verso la ricerca di assetti istituzionali più stabili nel tempo.

Con riferimento, invece, alle formazioni del Consiglio, attualmente in numero di sedici, l'art. I-32 assegna maggiore importanza al "Consiglio legislativo e degli affari generali" che "assicura la coerenza dei lavori del Consiglio dei Ministri" e che inoltre, "quando delibera in qualità di Consiglio degli affari generali, [...] prepara le riunioni del Consiglio Europeo e ne assicura il seguito in collegamento con la Commissione"; al tempo stesso, il PTC, al comma 1, punto 4 dell'art. I-32 prevede che: "il Consiglio "affari esteri" elabora le politiche esterne dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio Europeo e assicura la coerenza della sua azione". I due consigli "legislativo e affari generali" e "affari esteri" sono gli unici ad essere esplicitamente citati dagli articoli del PTC. Tuttavia, è il progetto stesso ad affidare al Consiglio Europeo la facoltà di definire "altre formazioni in cui può riunirsi il Consiglio dei Ministri".

Il Presidente e il Consiglio Europeo

Il Consiglio Europeo, di riconoscimento giuridico più tardivo rispetto alle altre principali istituzioni comunitarie, ha progressivamente acquisito e rafforzato i poteri di grande indirizzo di governo dell'Unione, potendo ovviamente contare sull'autorevolezza della propria composizione caratterizzata dalla presenza dei capi di Stato e di Governo. Tale tendenza si è espressa in modo particolare con i trattati di Maastricht e di Amsterdam. I poteri di indirizzo e di "credibilità istituzionale", diventati molto forti con il passare degli anni, assegnano quindi un ruolo politicamente essenziale al Consiglio.

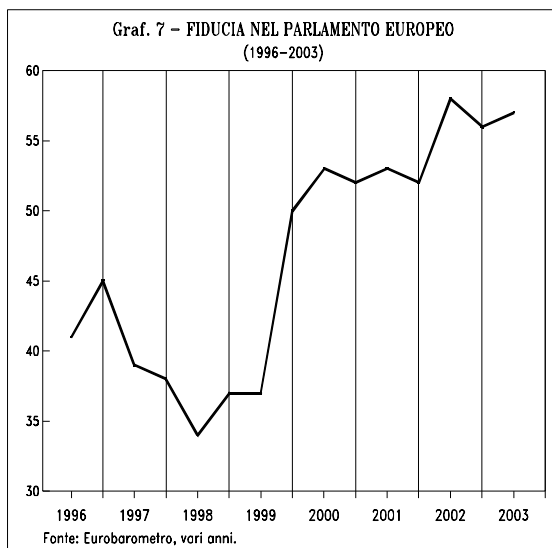
Il PTC sancisce i poteri di grande indirizzo e di spinta acquisiti dal Consiglio Europeo definendo al Titolo IV, art I-20, comma 1, i suoi compiti nel modo seguente: "Il Consiglio Europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce i suoi orientamenti e le sue priorità politiche generali. Esso non esercita funzioni legislative".

L'innovazione più importante, già citata e discussa nel par. 2, riguarda la figura del Presidente del Consiglio Europeo. Il comma 2 dell'art. I-21 prevede che "il Presidente del Consiglio Europeo è eletto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Il suo mandato è rinnovabile una volta." E' previsto un meccanismo di revocabilità. I poteri del Presidente, vengono definiti al comma 2: "presiede e anima i lavori del Consiglio Europeo; ne assicura una preparazione e una continuità adeguate in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio "Affari Generali"; si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio Europeo; presenta al Parlamento Europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni." Inoltre, sempre al comma 2, si stabilisce che: "il Presidente del Consiglio Europeo assicura al suo livello e in tale veste la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione".

Il Parlamento

Inizialmente caratterizzato da prerogative molto limitate e ai margini dei meccanismi decisionali dell'Unione, il Parlamento Europeo ha progressivamente irrobustito - in particolare con i trattati di Amsterdam e Nizza - le proprie competenze, avvicinandosi maggiormente ai modelli delle istituzioni nazionali. Due sono stati gli elementi cruciali di tale rafforzamento che ridimensionano in parte le critiche di legittimità democratica rivolte all'Unione.

Il primo si riferisce a un coinvolgimento più evidente e "di sostanza" nel processo legislativo dell'Unione. Con il meccanismo della "co-decisione", inizialmente introdotto dal trattato di Maastricht, l'Assemblea di Strasburgo esercita oramai poteri non solo formali sul disegno degli atti normativi di competenza comunitaria. E, inoltre, li esercita su un numero molto ampio di materie. Il secondo riguarda i poteri di controllo e di verifica sull'operato della Commissione. Che tali prerogative siano effettive e incidano sul tessuto istituzionale dell'Unione è, del resto, dimostrato dalla vicenda della Commissione Santer, sostanzialmente sfiduciata dal Parlamento Europeo.



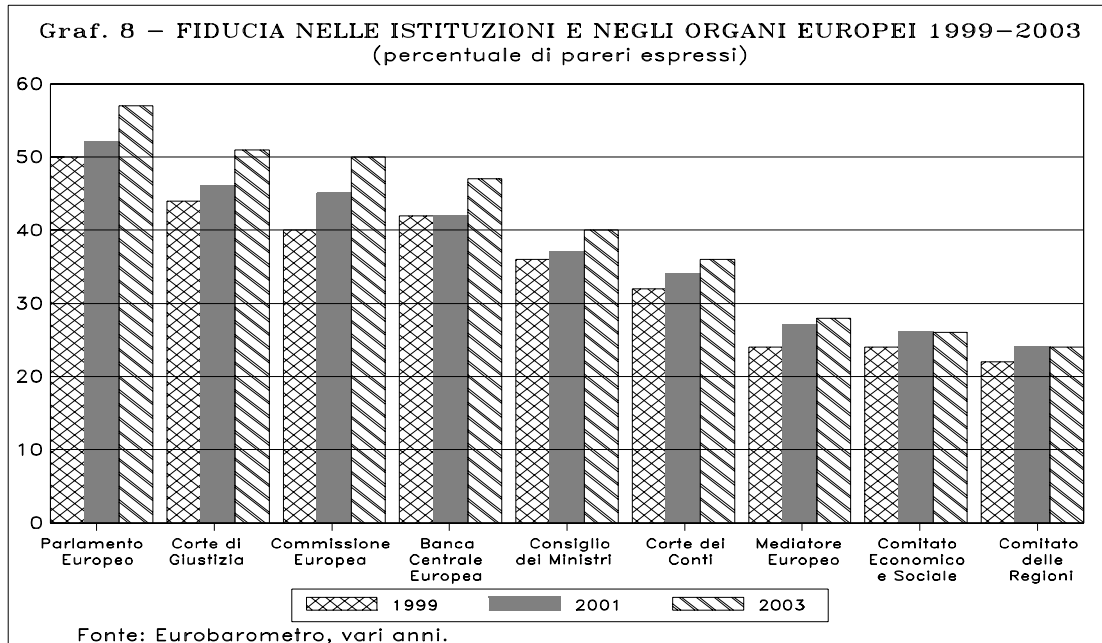
Alla crescita di tali poteri¹⁰, non a caso, si è accompagnata una migliore percezione da parte dell'opinione pubblica europea. La fiducia dei cittadini europei continua a premiare con percentuali molto elevate il PE che, oltretutto, rimane nel tempo al vertice delle valutazioni positive dell'insieme delle istituzioni e organi dell'Unione (cfr. Graff. 7 e 8).

Rispetto a questa situazione, mutata in modo considerevole negli ultimi anni, nel PTC, all'art. I-19, si determina che "il Parlamento Europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei Ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, nonché funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Esso elegge il Presidente della Commissione Europea".

Tale articolo sancisce quindi in modo chiaro l'accresciuto ruolo del PE. Si tratta di un fatto di particolare rilevanza anche perché il rafforzamento del Parlamento - in considerazione della partecipazione di partiti politici di diverso orientamento presenti in diversi paesi - rende possibile una trasversalità delle decisioni non più basate solo su differenze nazionali, ma anche su

¹⁰ Nugent (2000, p. 261) scrive che "non è difficile dimostrare che nell'esercizio delle sue funzioni - l'esame di proposte legislative, ad esempio, e il contributo al dibattito sui futuri sviluppi - il PE esercita un'influenza maggiore di quella di alcuni parlamenti nazionali, fortemente dominati dall'esecutivo".

affiliazioni di partito e su valori comuni tra Parlamentari provenienti da specifici contesti nazionali.



GLI STRUMENTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE

I trattati istitutivi della Comunità prevedono fonti di diritto derivate con caratteristiche analoghe sebbene, spesso, esse si presentino con definizioni diverse riferite agli specifici strumenti legislativi. In particolare, l'art. 249 del Trattato CE prevede che le istituzioni comunitarie, per l'assolvimento dei compiti ad esse assegnati, adottino "regolamenti" e "direttive", prendano "decisioni", formulino "raccomandazioni" e "pareri"; tra questi, solo i regolamenti, le direttive e le decisioni hanno assunto un carattere vincolante e valenza normativa. In sede di discussione del PCT è emerso che l'elenco originario degli strumenti contenuto nel trattato CE - appunto, decisione, regolamento, direttiva, raccomandazione e parere - presenti un'eccessiva disomogeneità, con il risultato di indesiderate complicazioni e, talvolta, di un *deficit* di trasparenza.

Più in dettaglio, tra i suggerimenti accolti nella proposta di Costituzione è presente la necessità di operare una riduzione del numero degli atti legislativi dell'Unione riconducendo le diverse tipologie a pochi, ben definiti, strumenti. In sede di discussione è emerso, inoltre, che la semplificazione degli strumenti legislativi dell'Unione debba assolvere al duplice intento di aiutare a migliorare la legittimità democratica degli atti comunitari e favorire una migliore articolazione e trasparenza del contesto normativo. A riguardo, allora, la razionalizzazione degli strumenti legislativi e l'introduzione di una chiara gerarchia delle norme rappresenterebbe un

modo per contribuire non solo al miglioramento qualitativo ma anche al ridimensionamento della complessa e variegata normativa europea.

Nel PTC le disposizioni relative agli atti giuridici dell'Unione razionalizzano gli strumenti a disposizione delle istituzioni comunitarie; al tempo stesso, si lascia al legislatore la facoltà di scegliere, di volta in volta, lo strumento da utilizzare¹¹ a seconda delle competenze interessate. Nell'insieme, il PTC attua una drastica semplificazione, riducendo i 15 strumenti attuali a soli sei.

In particolare, all'art. I-32, vengono esplicitamente elencati come strumenti legislativi:

- la legge europea;
- la legge quadro europea;
- il regolamento europeo;
- la decisione europea;
- le raccomandazioni;
- i pareri.

I primi quattro hanno valenza obbligatoria mentre i due restanti sono di tipo non vincolante.

Con una novità, nel progetto di trattato viene introdotta la nozione di "legge europea", definita come un "atto legislativo di portata generale", obbligatoria e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati dell'Unione. La "legge quadro europea" un atto legislativo che vincola tutti i paesi membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

Il "regolamento europeo" è un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della eventuale Costituzione adottata. L'art. 249 del trattato CE prevedeva che il regolamento avesse portata generale e fosse di natura obbligatoria in tutti i suoi elementi. Nel PTC, invece, tale strumento viene caratterizzato da una marcata flessibilità. L'integrale obbligatorietà viene sensibilmente attenuata ed è previsto che il regolamento possa essere vincolante in tutti i suoi aspetti e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, ma, al tempo stesso, è contemplato che lo Stato membro venga vincolato dai contenuti del regolamento per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva però restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

Per quel che riguarda le "decisioni", il progetto di costituzione di fatto conferma quanto già previsto nel trattato CE e stabilisce che la "decisione europea" è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da esse designati. Le raccomandazioni e i pareri, si ripete, adottati dalle istituzioni non hanno effetto vincolante.

¹¹ In sede di discussione, tuttavia, alcuni membri della Convenzione hanno proposto che il nuovo trattato identificasse anche lo strumento più adeguato per ciascun tipo di competenza, non accolta in questa fase.

LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

La ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo costituisce un problema molto complesso. Un'osservazione attenta del modo in cui gli ambiti di intervento vengono divisi tra "centro", da un lato, e "periferia" (regioni o autonomie locali), dall'altro, può offrire indicazioni preziose sull'intensità della centralizzazione o del processo di decentramento e federalismo in atto. E' bene qui precisare subito che nel dibattito relativo all'Unione, quando si analizza la questione delle competenze, ci si riferisce quasi esclusivamente all'esercizio delle potestà legislative e non a quello delle funzioni amministrative e gestionali.

Fin dai primi passi dell'Unione, il "chi fa cosa" in ambito comunitario ha costituito un processo del tutto *sui generis*. La cooperazione e i primi passi dell'integrazione hanno riguardato specifici ambiti del settore estrattivo e della sua lavorazione (carbone, ferro e acciaio) e, in un secondo momento, l'area delle politiche agricole.

Gradualmente, con regolarità, ma anche in modo disordinato, l'Europa delle istituzioni comuni ha assorbito un numero sempre maggiore di competenze, ognuna con un diverso grado di intensità e di esclusività. La riluttanza degli Stati sovrani a cedere pezzi sempre più consistenti e importanti dei propri poteri veniva più che controbilanciata, soprattutto in alcuni momenti (si pensi al "colpo di reni" dell'Atto unico europeo a metà degli anni ottanta), sia da una spinta politica e ideale ancora molto forte sia dalla constatazione che, in tanti ambiti, risposte univoche da parte dell'Unione fossero più efficaci e vantaggiose - per gli stessi singoli Stati - delle politiche nazionali.

In tal modo, con il passare degli anni, materie quali la politica commerciale, l'ambiente, l'ampia area delle regole riguardanti la creazione e il consolidamento del mercato interno, la funzione di gestione monetaria, si sono collocati sempre più sul livello sovranazionale di governo. L'acquisizione di competenze da parte delle istituzioni comunitarie risentiva e risente positivamente di una sorta di "effetto domino" o "contagio" (ISAE, 2002): la "conquista" di ambiti autonomi di gestione da parte della Comunità e, più tardi, dell'Unione, conduceva, in casi non secondari, a dover trasferire a Bruxelles e Strasburgo competenze fino ad allora gestite dai singoli Stati. L'esempio forse più evidente è offerto dalla creazione del mercato interno: inevitabilmente, il processo di costruzione di uno spazio unico in cui piena è la libertà di circolazione di persone, merci, servizi e capitali, comporta la nascita di un livello sovranazionale di controllo delle regole della concorrenza.

Oltretutto, l'impressione che si consolida sempre di più - proprio quando si ragiona sui criteri di distribuzione delle competenze - è che l'irrobustimento dei poteri di intervento del "centro" dell'Unione abbia raggiunto un punto di non-ritorno e che, anzi, l'Unione sia destinata, in parte quasi per inerzia, a veder consolidare i suoi poteri e le sue competenze.

Tale processo potrebbe, tuttavia, svolgersi con difficoltà e lentezze di cui sarebbe sbagliato sorprendersi nei prossimi anni. Gli ambiti effettivi di governo che l'Unione deve ancora assorbire

non sono, infatti, particolarmente numerosi; essi, però, riguardano settori molto sensibili quali la politica estera (peraltro già più che intaccata dalla presenza dell'Unione) o quella fiscale. E si tratta di aree che da sempre contribuiscono a definire in modo preciso la sovranità di uno Stato. E' vero che una competenza così altamente simbolica delle prerogative del "principe" come il "battere moneta" è stata collocata - con il pieno consenso degli Stati membri - in una posizione centrale delle politiche dell'Unione, ma è anche vero che se gli Stati oggi cedessero completamente il governo delle regole tributarie o la gestione autonoma dei rapporti internazionali rimarrebbe difficile capire l'effettivo grado di sovranità degli Stati membri. Cadrebbero cioè gli ultimi diaframmi che separano l'Unione dal diventare un vero Stato federale.

La teoria economica della ripartizione delle competenze - anche per l'analisi dei rapporti tra livelli sovranazionali di governo e Stati sovrani - si appoggia a consolidate riflessioni sul federalismo fiscale e, in particolare, sui cosiddetti "*expenditure assignments*". Le conclusioni di tali filoni di teoria sono note: le materie per le quali vi è la ragionevole certezza della presenza di esternalità e *spillover* vanno meglio collocate al "centro"; materie nelle quali, al contrario, forti sono le differenze di preferenze da Stato a Stato, sembrerebbero risultare di gestione più efficace ai livelli decentrati di governo.

Buona parte delle indicazioni sulle singole competenze provenienti dalla teoria sul federalismo fiscale trovano in genere riscontro nella pratica degli Stati federali e, nel complesso, se si osserva con attenzione l'effettivo grado di gestione delle competenze da parte del livello centrale di governo, anche la distribuzione di materie tra UE e Stati membri non appare clamorosamente lontana dal dettato della teoria.

Di fronte alla "denuncia" di alcune anomalie nella distribuzione dei poteri europei (Tabellini, 2002; Berglof *et al.*, 2002) occorre, tuttavia, non relegare in secondo piano due caratteristiche molto importanti del processo di integrazione e unificazione europeo.

La prima è che la costruzione dell'Unione Europea è ben lontana dall'essere un processo di federalismo pianificato e guidato dall'alto (simile a quello in corso di attuazione in Italia); al contrario, si tratta di un processo di "centralizzazione dal basso", in cui l'attribuzione di competenze verso il livello sovranazionale non può avvenire senza il consenso pieno ed esplicito degli Stati membri dell'Unione che cedono poteri gestiti per lungo tempo.

La seconda caratteristica è che le entità componenti lo "Stato federale europeo" non sono semplici stati o regioni qualsiasi; sono stati *sovrani* e in molti casi lo sono stati per secoli. E' chiaro quindi che, ad esempio, una materia come la politica estera che la teoria del federalismo fiscale attribuisce regolarmente al livello più elevato per le evidenti esternalità presenti, nel caso di una Unione di stati indipendenti e sovrani risulta caratterizzata da una elevata eterogeneità delle preferenze che ne induce il mantenimento a livello locale. Altri esempi sono possibili in tal senso.

E' importante aggiungere in tale contesto quanto il problema della distribuzione degli ambiti di intervento si intrecci, nella vita quotidiana dell'Unione, con le problematiche sollevate dal voto

a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio Europeo e del Consiglio dei Ministri. Il passaggio da voto all'unanimità (e quindi con il possibile utilizzo del diritto di veto) a voto a maggioranza qualificata può sancire l'effettivo passaggio di una competenza dagli Stati all'Unione.

Nei trattati ancora in vigore la questione della divisione di competenze è presente sia in relazione al principio della attribuzione (o del conferimento) all'Unione, da parte degli Stati membri (art. 5 del Trattato CE) sia, in modo molto esplicito e dettagliato, nell'art. 3 e nei Titoli VII-XX della Parte terza del Trattato CE.

Il nuovo progetto di Costituzione contiene novità significative in tema di ripartizione di competenze. A una prima lettura del Titolo I, art. I-1 e, soprattutto, dell'intero Titolo III (in attesa, lo si ripete ancora, della consegna della Parte III da parte della Convenzione), si ha l'impressione di un assetto di grandi regole e principi che contribuisce a rafforzare ulteriormente i poteri dell'Unione. La tabella 2 presenta una panoramica sintetica delle differenze tra trattati in vigore e il PTC per ciò che riguarda la distribuzione di competenze¹².

In primo luogo, vengono esplicitate alcune competenze *esclusive* dell'UE (art. I-12):

- la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- la politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro;
- la politica commerciale comune;
- l'unione doganale;
- la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Si ricorda che per competenza esclusiva si deve intendere (art. I-11) che "l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati".

Successivamente, all'art I-13, viene introdotta una lunga serie di "settori di competenza *concorrente*":

- mercato interno;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- agricoltura e pesca, ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare;
- trasporti e reti transeuropee;
- energia;

¹² Modalità non dissimili di valutazione e classificazione delle competenze sono presenti anche in von Hagen e Pisani-Ferry (2003).

Tab. 2 COMPETENZE UE NEL TRATTATO CE E NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

	Trattato CE	Progetto di Costituzione
Politica economica in generale	Debole ("stretto coordinamento")	Coordinamento, debole
Politica fiscale	Debole	Debole
Politica monetaria	Forte, esclusiva (presenza Euro)	Esclusiva, forte
Politica estera	Debole	Debole, ma rafforzata
Difesa	Debole	Debole, ma rafforzata
Politica commerciale	Forte ("politica comune")	Esclusiva, forte
Dazi doganali e restrizioni quantitative	Forte ("divieto dazi e restrizioni")	Esclusiva, forte
Mercato interno	Forte	Concorrente, forte
Regole di concorrenza MEI	Forte	Esclusiva, forte
Libertà circolazione persone	Debole (misure forti in pratica)	Forte
Agricoltura	Forte ("politica comune")	Concorrente, forte
Pesca	Forte ("politica comune")	Concorrente, forte
Conservazione delle risorse biologiche del mare	Forte (rientra nell'ambito pesca)	Esclusiva, forte
Trasporti	Forte ("politica comune" sulla carta, meno in pratica)	Concorrente, forte
Reti transeuropee	Debole ("incentivazione della coesione e dello sviluppo")	Concorrente, forte
Occupazione	Debole ("promozione e coordinamento")	Coordinamento, debole
Settore sociale, FSE	Debole ("una politica")	Concorrente (con dettagli nella futura parte III)
Coesione economica e sociale	Debole ("rafforzamento")	Concorrente, debole
Ambiente	Debole sulla carta, forte de facto	Concorrente, forte
Competitività industria comunitaria	Debole ("rafforzamento")	Azione di sostegno coordinamento e complemento, debole
Ricerca e sviluppo tecnologico	Debole ("promozione")	Gestione diretta azioni e programmi (funz. amm.va) non esclusiva, debole
Protezione salute	Molto debole ("un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute")	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Problemi comuni in materia di sanità pubblica	Debole	Concorrente, debole
Istruzione e formazione	Debole ("programmi"), più forte in pratica	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Sviluppo culture Stati membri	Molto debole ("programmi")	Cultura in generale, azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Cooperazione allo sviluppo	Debole "sulla carta", più forte in pratica	Gestione diretta azioni e programmi (funz. amm.va) non esclusiva e "conduzione di una politica comune", debole
Protezione consumatori	Debole ("contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori"), presente <i>de facto</i>	Concorrente, forte "sulla carta"
Energia	Debole	Concorrente, forte "sulla carta"
Protezione civile	Debole	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Turismo	Debole	Assente

Fonte: elaborazione ISAE su Trattato CE e "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

Nota: con riferimento al progetto di Costituzione, la classificazione delle competenze (esclusiva, concorrente, azione di sostegno, coordinamento e completamento, altre) deriva dalle definizioni esplicitate negli artt. 11-17.

- politica sociale (ma occorrerà attendere la Parte III del Trattato per gli ambiti specifici);
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

E' molto importante sottolineare, soprattutto per il lettore italiano, la definizione di ambito "concorrente". Non si tratta, come invece prevede il nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, di materie nelle quali lo Stato (il "centro") delinea normativamente i principi fondamentali all'interno e nel rispetto dei quali le Regioni (la "periferia") ha la facoltà di legiferare e per i quali il termine "concorrente" sembra francamente inappropriato. Si tratta, invece, (art. I-11 del PTC) di ambiti nei quali "l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori in tale settore"; ma, sempre secondo l'art. I-11, "gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla". Preso alla lettera, tale articolo del PTC suggerisce che, nei settori "concorrenti" sopra elencati, l'Unione - che ha già abbondantemente esercitato la propria competenza - dovrebbe mantenere un "controllo normativo" maggiore degli Stati.

Nel PTC sono peraltro presenti altre indicazioni riferite alla distribuzione di competenze, con riferimento ai settori della ricerca, sviluppo tecnologico, spazio, della cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari, del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, della politica estera e di sicurezza comune. Ed è soprattutto presente (art. I-16) la nuova categoria dei "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento" nei quali "gli atti giuridicamente obbligatori adottati dall'Unione in base a disposizioni della parte III specificamente inerenti a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri":

- industria;
- tutela e miglioramento della salute umana;
- istruzione e formazione professionale, gioventù e sport;
- cultura;
- protezione civile.

L'apparente razionalizzazione delle competenze presente agli artt. I-12 e I-13 si stempera quindi in un *collage* ancora imperfetto e disordinato nel quale la risultante delle diverse sensibilità nazionali rispetto alle singole materie si manifesta in una pluralità di gradi di presenza dell'Unione nella definizione delle regole. Da questo punto di vista, non appare pertanto del tutto giustificato l'entusiasmo con il quale il Presidente della Convenzione ha parlato a Salonicco della soluzione del problema di una chiara distribuzione di competenze.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questo capitolo si sono cercati di evidenziare alcuni dei cambiamenti più rilevanti al sistema istituzionale dell'UE introdotti dalla Convenzione con il progetto di trattato che istituisce la Costituzione europea.

Nell'insieme, come argomentato nei paragrafi precedenti, e naturalmente da un punto di vista che guarda con favore al rafforzamento dell'integrazione europea, la valutazione del lavoro della Convenzione è da considerare positiva. Intanto è importante si sia avuta l'ambizione di credere fino in fondo alla possibilità di redigere un vero testo costituzionale, un fatto che non appariva scontato all'avvio dei lavori nel febbraio 2002.

In secondo luogo, il progetto di trattato ridisegna, con maggiore chiarezza ed efficacia rispetto alla situazione attuale l'articolazione del sistema istituzionale europeo. Poteri e "missioni" delle singole istituzioni vengono razionalizzati e il complessivo meccanismo decisionale sembra più lineare e trasparente. In particolare, i poteri del Parlamento europeo (in un quadro, peraltro, di maggiore coinvolgimento delle assemblee elettive nazionali) si rafforzano e si collocano a una distanza meno lontana rispetto alle prerogative delle istituzioni parlamentari degli Stati membri. La presidenza del Consiglio Europeo viene, inoltre, resa più stabile nel tempo e, assieme alla nuova figura del "Ministro" per gli Affari Esteri, comporta una proiezione più visibile e riconoscibile verso l'esterno dell'Unione. I rischi di una possibile diarchia tra Presidente della Commissione e "nuovo" Presidente del Consiglio Europeo sono probabilmente presenti; tuttavia, rispetto ad alcune ipotesi iniziali più radicali, i poteri del vertice del Consiglio vengono opportunamente circoscritti, limitando in tal modo gli accennati rischi.

La complessa questione della ripartizione della competenze - il vero barometro della divisione di poteri e di esercizio della potestà legislativa primaria - viene affrontata prendendo atto del progressivo e intenso spostamento di funzioni verso il livello sovranazionale di governo. Potenzialmente molto forte, a favore delle istituzioni comunitarie, appare, in particolare, la definizione di materie "concorrenti" tra Unione e Stati membri che, in realtà, sembrerebbero ricadere maggiormente sotto l'ombrello della normativa europea. Gli strumenti di quest'ultima, per inciso, vengono notevolmente razionalizzati e semplificati, rendendo anche nominalmente gli atti legislativi dell'Unione meno distanti da quelli degli Stati membri.

E' stato peraltro osservato in questo capitolo, quanto la nuova divisione di materie tra UE e paesi membri rimanga ancora confusa, organizzata com'è in almeno cinque categorie. Ma alla questione delle competenze - con evidenti, sensibili riflessi sulla capacità decisionale dell'Unione - si unisce l'altro grande problema del voto a maggioranza qualificata. E' fin troppo evidente, infatti, che una materia potenzialmente esclusiva in capo all'Unione, ma ancora caratterizzata dal voto all'unanimità, perde molta della sua "esclusività", soprattutto se si tratta di competenze di particolare rilevanza.

Da questo punto di vista, sembrerebbe di capire che il numero di materie per le quali è

possibile il voto a maggioranza qualificata si sia allargato, ma è certo che tra tali materie non vi saranno né la politica estera né quella fiscale. Come accennato in precedenza, non è sorprendente constatare che gli Stati membri siano riluttanti a trasferire all'Unione poteri che potrebbero spostare definitivamente e in modo radicale la bilancia del governo verso l'Unione. D'altro canto, mantenere l'unanimità su fisco e affari esteri in un'Europa a 25 pone il rischio molto serio che su tali competenze - e sugli aspetti più delicati di esse - l'Unione si condanni all'immobilità o quantomeno a processi decisionali farraginosi e protratti nel tempo.

E' proprio quest'ultima questione - i tempi decisionali - a creare preoccupazioni che sarebbe inutile nascondere. Su molte materie, ma in particolare proprio su politiche fiscali e estera, la situazione che si va ormai consolidando vede i poteri dei singoli Stati membri marginali se non del tutto ininfluenti. E' forse oggi capace di ottenere risultati significativi una politica estera condotta "in solitario" oppure può generare esiti apprezzabili una politica fiscale di un singolo Stato membro scoordinata dal resto dell'Unione? Le risposte a tali domande sono negative e lo sono da parecchio tempo, se solo si ricordano, ad esempio, gli ostacoli incontrati da François Mitterrand nel tentare un rilancio autonomo dell'economia francese nei primi anni ottanta.

Al tempo stesso, forse soprattutto in tema di politica estera, alcune questioni vengono gestite già in modo unitario e spesso una sorta di vincolo collettivo tra Stati membri esiste. La situazione che si va consolidando sempre di più in alcune materie è, pertanto, una sorta di limbo all'interno del quale le politiche nazionali hanno perso una parte non secondaria della loro efficacia e in cui, tuttavia, le scelte assunte a livello sovranazionale sono private di quei meccanismi decisionali e di quella rapidità senza le quali i risultati complessivi delle politiche fiscali e estera che l'Europa è in grado di esprimere risultano del tutto insufficienti e talvolta imbarazzanti.

In questo quadro, il rischio da paventare è che un eventuale Costituzione nella quale siano presenti le regole sul voto a maggioranza qualificata qui richiamate - proprio per la natura stessa dell'atto, di non facile cambiamento una volta approvato definitivamente - congeli per un lungo periodo di tempo quella situazione di limbo appena descritta, privando ormai *non solo l'Unione, ma anche i singoli paesi membri* di efficaci politiche fiscali e degli affari esteri. Sottostante questa osservazione vi è l'idea che la ripartizione di competenze tra Unione e suoi membri non vada osservata come (e, nei fatti, non sia stata) una lotta tra due entità istituzionali distinte ai fini della conquista di un unico potere. Al contrario (Weatherill, 2003), appare plausibile sostenere che il conferimento o l'attribuzione di poteri dagli Stati membri all'Unione sia avvenuto nella piena coscienza che i primi a beneficiare del trasferimento di poteri sarebbero stati proprio i singoli Stati.

Ciò porta anche a osservare che una maggiore consapevolezza da parte dei paesi membri del precario equilibrio esistente nelle materie con voto all'unanimità, potrebbe anche in un futuro prossimo spingere verso una cooperazione e un coordinamento più stretti. Da questo punto di

vista, fortunatamente, il progetto di trattato sembra sufficientemente aperto a soluzioni istituzionali più avanzate, capaci di garantire politiche europee meno timide e frammentate.

Da ultimo, va poi considerato che spesso, nella storia dell'Unione, eventi esterni di particolare rilevanza o il consolidarsi dei grandi processi di internazionalizzazione hanno agito da catalizzatori per l'accrescimento dei poteri a livello comunitario. La possibilità che sotto la spinta della crescente integrazione dei mercati commerciali e finanziari e di un ambiente internazionale nel quale le sollecitazioni alla definizione di una politica estera comune sono molto forti, gli Stati valutino l'Unione Europea come il luogo più idoneo per la difesa dei propri interessi e del proprio benessere potrebbe non essere troppo remota.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alesina A. e R. Wacziarg (1999), "Is Europe Going Too Far?", *NBER Working Paper*, n. 6883.
- Alesina A., A. Angeloni e L. Schuknecht (2001), "What Does the European Union Do?", *NBER Working Paper*, n. 8647.
- Amato G. (2002.), "Politica estera ai primi passi", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 22 dicembre.
- Amato G. (2002.), "Cambiare l'Unione ma senza fare danni", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 8 dicembre.
- Amato G. (2003.), "Unione ancora a due teste ma per costruire il futuro", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 4 maggio.
- Amato G. (2003.), "Presidente unico, i vantaggi di una scelta immediata", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 18 maggio.
- Bardi L. (1989), "Rappresentanza e Parlamento Europeo", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XIX, n.2, agosto.
- Bardi L. e P. Ignazi (1999), *Il Parlamento Europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Berglof E. *et al.* (2003) "Build to Last: a Political Architecture for Europe", *Monitoring the European Economy* 12.
- Beutler B. *et al.* (2001) *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Cartabia M. e J.H.H. Weiler (2000), *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Cassese S. (2000), *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Bari, Laterza.
- Commissione Europea (anni vari), *Eurobarometro*, DG Stampa e Comunicazione, disponibile sul sito internet http://europa.eu.int/comm/public_opinion .
- Commissione Europea (2002), *Comunicazione della Commissione. Un progetto per l'Unione Europea*, COM (2002) 247 def.
- Confindustria (2003), "La Convenzione sul futuro dell'Europa", in *Previsioni macroeconomiche*, n. 1.
- Convenzione europea (2003), "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", CONV 820/03, Bruxelles, 20 giugno.
- De Winter L. e M. Swyngedow (1999), "The Scope of EU Government", in Schmitt H. e J. Thomassen (a cura di), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Gozi S. (2001), *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Habermas J. (2001), "Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?", in Bonacchi G. (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino.
- Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- ISAE (2002), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*,.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2001) (a cura di), *ISAE Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

- Kostoris Padoa Schioppa F. (2002) (a cura di), *ISAE Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2003), "Europa, un mercato passepartout", *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno.
- Manzella A. (2002), "The Convention: A New Model for Constitution Making", in *EuropEos* (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.
- Micossi S. (2002), "Lo scontro in Convenzione si gioca sul ruolo del Consiglio", *Il Sole 24 Ore*, 26 maggio.
- Nugent N. (2001), *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Lamassoure A. (2002), "Relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (20012024 (INI))", *Parlamento Europeo Documento di seduta*, A5-0133/2002 fin.
- Parisi N. (2001), "L'attuale organizzazione dei pubblici poteri nell'Unione Europea", in *Quadrio Curzio A.* (a cura di), *Profili della Costituzione Economica Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Rodrik D. (2000), "How Far Will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.1.
- Schmitt H. e J. Thomassen (1999) (a cura di), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Tabellini G. (2002), "The Allocation of Tasks", in *EuropEos* (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.
- Von Hagen J. e J. Pisani-Ferry (2003), "Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes?", *Revue Economique*, vol. 54, n. 53, maggio.
- Weatherill S. (2003) "Competence" in de Witte B. (a cura di), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Center for Advanced Studies and Academy of European Law.
- Zanghì C. (2000), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.