



*la convenzione europea*

IL PRESIDENTE

RELAZIONE ORALE  
PRESENTATA AL CONSIGLIO EUROPEO DI SALONICCO  
DA

V. GISCARD d'ESTAING  
PRESIDENTE DELLA CONVENZIONE EUROPEA

Θεσσαλονίκη, 20 giugno 2003

---

Check Against Delivery  
Seul le texte prononcé fait foi  
Es gilt das gesprochene Wort

Kyrie Proedhre,  
Signore e signori membri del Consiglio europeo,

come disposto dalla dichiarazione di Laeken, in occasione di ogni Consiglio europeo a partire da quello di Siviglia, un anno fa, vi ho presentato oralmente lo stato dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa.

Oggi vengo ad esporvi il risultato finale dei nostri lavori.

Sono lieto di potervi sottoporre un testo libero da opzioni, un documento unico che contiene un progetto di trattato costituzionale per l'Europa, com'è stato negli auspici dei membri della Convenzione fin dall'inizio dei lavori.

Nella nostra ultima seduta plenaria, il 13 giugno, questo documento è stato adottato con un ampio consenso.

Cinque membri avrebbero tuttavia preferito un'impostazione euroscettica, proposta che la Convenzione non ha accolto. Le ho consegnato la loro relazione, Signor Presidente.

Con i suoi contenuti il documento della Convenzione segna un'evoluzione importante della costruzione europea, che permetterà all'Europa allargata del XXI secolo di funzionare poggiando su fondamenta solide.

Fin dall'apertura dei lavori il 27 febbraio 2002 siamo stati consapevoli che le nostre raccomandazioni avrebbero avuto peso, avrebbero acquisito autorevolezza, soltanto se fossimo riusciti a raggiungere un consenso ampio su un progetto presentato insieme.

La Convenzione è riuscita nel suo intento e le nostre proposte aprono quindi la via a una Costituzione per l'Europa.

\* \* \*

\*

La Convenzione ha lavorato molto per giungere a questo risultato. La Convenzione nel suo complesso, ma anche ogni suo membro individualmente. A tutti porgo il mio profondo ringraziamento per l'impegno profuso, senza il quale non saremmo riusciti a progredire.

La Convenzione ha tenuto 48 giornate di seduta plenaria. Undici gruppi hanno lavorato, ciascuno per vari mesi, presentando i risultati delle loro discussioni in seduta plenaria. Il Praesidium si è adoperato per offrire basi solide e costruttive su cui sviluppare le discussioni in plenaria.

In questo è stato aiutato dalla squadra del Segretariato, straordinariamente brillante e competente e fedele alle sue convinzioni europeiste.

Vorrei ringraziare specialmente qui, dinanzi a voi, i due vicepresidenti: Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, il cui contributo personale alla qualità e al successo del nostro lavoro è stato determinante.

Desidero infine esprimere la mia gratitudine al Presidente del Parlamento europeo, Pat Cox, e ai servizi della sua istituzione per la squisita cortesia con cui hanno ospitato i dibattiti della nostra Convenzione.

\*        \*  
\*  
\*

Il progetto che avete tra le mani sostituisce con un nuovo trattato costituzionale unico i trattati accumulatisi in cinquant'anni. Mi limiterò a ricordare che all'inizio dei nostri lavori le difficoltà che si frapponivano a tale fusione dei trattati europei parevano insormontabili.

Il progetto consta di quattro parti introdotte, come di prammatica, da un preambolo:

➤ la parte I è la parte costituzionale propriamente detta: in sessanta articoli definisce l'Unione, i suoi valori, i suoi obiettivi e la ripartizione delle competenze fra Stati membri e Unione; stabilisce

le istituzioni, gli strumenti d'azione, il quadro finanziario e le disposizioni per l'appartenenza all'Unione;

➤ la parte II contiene la Carta dei diritti fondamentali, elemento indispensabile in qualsiasi testo di natura costituzionale, che acquisisce così forza di legge. Possiamo affermare che i cittadini d'Europa saranno quelli che godranno dei diritti più ampi di tutti;

➤ la parte III raggruppa le disposizioni relative alle politiche dell'Unione. Il suo testo richiede ancora qualche ritocco. La Convenzione completerà l'opera entro il 10 luglio;

➤ la parte IV enuncia le consuete clausole finali.

\* \*  
\*

Il progetto risponde alle due richieste forti contenute nei mandati che ci sono stati conferiti a Nizza e a Laeken: la richiesta di chiarimento e semplificazione del sistema europeo e il varo degli strumenti nuovi che consentiranno di andare nella direzione di “più Europa”, — per usare il motto del Consiglio europeo di Siviglia — e di soddisfare le esigenze di sicurezza e giustizia, e di una politica estera e di difesa comune, fino ad oggi espresse dai tre pilastri di Maastricht e di Amsterdam.

In risposta alla prima richiesta proponiamo di migliorare sensibilmente il sistema europeo mediante:

— una definizione chiara e stabile della ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri. D'ora in avanti si saprà chi fa che cosa in Europa. Le competenze sono ripartite fra competenze esclusive dell'Unione, competenze concorrenti di Unione e Stati membri e settori dell'azione di sostegno, i quali consentono azioni comuni o di coordinamento ma escludono le misure di armonizzazione della legislazione degli Stati membri. Inoltre, queste competenze potranno essere modificate soltanto mediante revisione della stessa Costituzione, scongiurando così il rischio di deriva surrettizia;

— la creazione di un meccanismo di controllo riguardo all'applicazione del principio di sussidiarietà con, per la prima volta, il coinvolgimento diretto dei parlamenti nazionali, i quali potranno inviare pubblicamente alle istituzioni europee, ma anche al rispettivo governo, un allarme se a loro giudizio una proposta non rispetta il principio di sussidiarietà. Ad essi verrà conferita la facoltà di adire, al termine della procedura, la Corte di giustizia;

— una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione, riducendone il numero da quindici a sei e introducendo la regola generale dell'adozione delle "leggi europee" e delle "leggi quadro europee" col voto congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri secondo procedure analoghe a quelle seguite negli Stati membri;

— l'attribuzione all'Unione di una personalità giuridica unica;

— il superamento della struttura a tre pilastri, che è causa di confusione e di sovrapposizione delle competenze. La struttura delle istituzioni dell'Unione sarà una sola, a prescindere dal settore d'azione in questione. Soltanto le procedure — ma questo è normale — verranno adattate alla specificità dei temi trattati;

— la semplificazione della terminologia, ad esempio cambiando in futuro la denominazione delle direttive e dei regolamenti in leggi europee e leggi quadro europee. Si tratta di provvedimenti che mirano a rendere più leggibile il progetto europeo; proponiamo anche disposizioni nuove

sulla trasparenza, la democrazia partecipativa e il dialogo con la società civile.

- Quanto alla seconda richiesta, proponiamo di andare verso “più Europa” in settori importanti per i quali si riscontra una domanda forte dei nostri concittadini e per i quali un orientamento di massima è già presente nei trattati di Maastricht e di Amsterdam:

— le misure contenute nel progetto di Costituzione riguardano anzitutto la definizione dei mezzi e dei metodi che permettano la creazione di un vero e proprio spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione europea. Si tratta di una riforma fondamentale che è nelle attese dei cittadini. La definizione precisa di “criminalità grave e transnazionale” fornisce una base giuridica per l’azione comunitaria, integrata da un dispositivo di cooperazione fondato sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sullo sviluppo delle attività dell’Europol e dell’Eurojust. Nella percezione dei cittadini l’Europa disporrà così di due degli elementi su cui si fonda la convivenza dei popoli: la moneta e la giustizia;

— per la politica estera proponiamo la creazione della figura del ministro degli affari esteri dell'Unione europea, nominato dal Consiglio europeo e dinanzi ad esso responsabile, il quale sarebbe contemporaneamente presidente del Consiglio dei ministri degli affari esteri e vicepresidente della Commissione, per assicurare il coordinamento fra l'azione diplomatica e la politica di aiuto allo sviluppo;

— nell'ambito della difesa europea la Costituzione prevede la creazione di un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, oltre a possibilità specifiche di cooperazione fra quegli Stati membri che desiderano spingersi oltre in questo settore;

— riguardo all'importante tema del governo economico, la Costituzione prevede il miglioramento delle procedure di coordinamento fra gli Stati membri, il riconoscimento del ruolo specifico della Commissione per lanciare un monito qualora le politiche economiche o il disavanzo si discostino da quelli previsti nelle norme fissate in comune. Un ruolo specifico viene attribuito agli Stati membri dell'Eurogruppo, cui è riconosciuta la possibilità di accordarsi su misure supplementari per migliorare il coordinamento delle loro politiche economiche e di bilancio.

\* \*  
\*

Nel contempo abbiamo riflettuto a lungo su un modello organizzativo che fosse più adatto alle esigenze di un'Unione allargata da quindici a venticinque Stati membri.

Nel corso delle discussioni sono state via via scartate le soluzioni estreme. L'idea della creazione di uno Stato federale unitario europeo che, col tempo, cancellasse l'identità degli Stati membri — idea che all'inizio dei lavori aveva qualche fautore — è stata poco a poco scartata perché giudicata inadatta alla struttura della nuova Europa. Per converso, anche la dissoluzione dell'Europa in una mera “confederazione dei beni”, perché privata dei mezzi d'azione che le sono necessari, è stata respinta alla quasi unanimità.

Alla fine abbiamo riconosciuto la dualità del sistema europeo, che è espressa nell'articolo 1 della Costituzione dove si definisce l'Unione europea:

*“Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire il loro futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri conferiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni. L'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento di tali obiettivi ed esercita sul modello comunitario le competenze che essi le trasferiscono.”.*

Questa dualità trova espressione specifica nel triangolo istituzionale creato dai Padri fondatori negli anni '50. In tutto l'arco dei lavori abbiamo sempre tenuto fermo l'obiettivo di difendere e preservare il fondamentale equilibrio fra le tre componenti, scartando le proposte che volevano sbilanciarlo in un senso o nell'altro. Rinnovare e rafforzare ciascun lato del triangolo senza spezzarne l'equilibrio: questa è la nostra proposta.

Il sistema istituzionale dell'Unione europea avrà quindi una propria originalità, lontana da semplificazioni riduttive ed espressione della sua dualità: Unione dei popoli e Unione degli Stati.

\* \*  
\*

Nell'illustrare le soluzioni che proponiamo vorrei aggiungere qualche osservazione per spiegarne la fondatezza.

Per il Parlamento europeo — che certamente è quello che più si avvantaggia della nostra Costituzione — la nuova procedura legislativa, ossia la colegislazione con il Parlamento europeo, assurge a regola generale. Oggi il Parlamento europeo interviene in codecisione in 37 settori, che diventeranno un'ottantina. In futuro, tutti i settori che coprono la politiche più importanti dell'Unione saranno disciplinati mediante la nostra procedura legislativa, con voto a maggioranza qualificata in Consiglio.

Questa regola ammette eccezioni solo in una dozzina di settori: alcuni perché incidono sull'ordinamento costituzionale degli Stati membri - come la cittadinanza europea - altri perché sono settori molto sensibili per diversi Stati membri, i quali li considerano parte integrante del "patto nazionale" sulla ripartizione degli oneri o sull'organizzazione della solidarietà -come la fiscalità, alcuni aspetti della politica sociale, l'ambiente. Anche nella procedura di bilancio i diritti del Parlamento europeo sono notevolmente estesi.

Per le prossime elezioni del 2004 la composizione del Parlamento europeo rispetterà il parametro stabilito dal trattato di Nizza, ritoccato in modo da rispondere, eventualmente, alle conseguenze dell'ingresso di Bulgaria e Romania nell'Unione. Pare infatti escluso che il trattato costituzionale possa entrare in vigore prima delle elezioni europee.

Per le successive legislature la Costituzione prevede che la composizione del Parlamento sia definita in base a una regola di proporzionalità decrescente, con una soglia minima di 4 seggi per Stato membro. Questo numero è conforme a quello già adottato due volte dal Parlamento europeo e proposto dalla Commissione. Spetterà al Consiglio europeo, che delibererà all'unanimità su proposta del Parlamento, fissare, prima delle elezioni del 2009, le modalità d'applicazione di tali regole e il numero definitivo dei membri. Alcuni membri della Convenzione auspicano un numero più esiguo, perché più vicino alle norme vigenti in materia, così da agevolare l'esercizio

della funzione legislativa. La questione è lasciata all'apprezzamento futuro del Consiglio europeo.

Riguardo ai parlamenti nazionali desidero sottolineare il contributo prezioso dei loro rappresentanti all'elaborazione della Costituzione europea. Due protocolli prevedono un loro coinvolgimento più attivo nella vita dell'Unione; sono convinto che, a termine, questa cooperazione fra parlamentari nazionali e parlamentari europei debba essere strutturata in modo sistematico perché, possa sorgere un giorno una "*European political constituency*" che rappresenti il primo passo verso un vero e proprio "demos" europeo.

Quanto al Consiglio europeo, la composizione e il ruolo sono definiti in linea con il trattato dell'Unione europea. E secondo me, che per quattro volte avrò avuto il privilegio di partecipare ai vostri lavori, sarebbe irrealistico negarne l'esistenza e il ruolo. Diciamolo chiaramente: se il Consiglio europeo non funzionerà in modo soddisfacente, il meccanismo dell'Europa allargata non potrà progredire.

Per assicurare la continuità e l'efficacia dei lavori del Consiglio la Costituzione propone che esso elegga il suo presidente per un periodo di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Le funzioni saranno quelle di oggi, con la differenza che verranno esercitate sulla durata e saranno definite dalla Costituzione. Egli presiederà e animerà i lavori del Consiglio europeo, come hanno fatto in modo eccellente i

presidenti Aznar, Rasmussen e Simitis e come si appresta a fare il presidente Berlusconi, ma dovrà anche assicurare la preparazione e la continuità delle riunioni future, di cui si occuperà in cooperazione con la Commissione e il Consiglio "Affari generali". Si adopererà infine per assicurare la coesione e il consenso in seno al vostro Consiglio, passato a venticinque Stati membri.

Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri la Costituzione propone di spostarne il baricentro su due grandi formazioni: il Consiglio dei ministri "Affari esteri" e il Consiglio legislativo e degli affari generali.

Quest'ultimo diverrà il perno del sistema del Consiglio dei Ministri, con il compito di vigilare sulla coerenza e sulla sintesi del suo funzionamento, che oggi soffrono della dispersione fra un numero troppo grande di Consigli specializzati, che voi stessi avete cominciato a ridurre.

Il Consiglio "Affari esteri", cui spetterebbe elaborare le politiche esterne dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo, sarebbe presieduto dal ministro degli affari esteri dell'Unione.

Per quanto concerne i Consigli dei ministri specializzati, spetterebbe al Consiglio europeo deciderne l'esistenza, tranne per il Consiglio dell'Eurogruppo cui è dedicato un protocollo specifico della Costituzione. La presidenza di queste formazioni specializzate verrebbe esercitata per periodi minimi di un anno, secondo un sistema di rotazione in condizioni di parità le cui regole saranno fissate dal Consiglio europeo. Ritorno fra poco sulla questione importante della rotazione in condizioni di parità.

A lungo la Convenzione si è occupata della definizione di maggioranza qualificata nelle votazioni del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri. Il risultato cui si è giunti sancisce nella Costituzione una regola semplice, democratica e facilmente comprensibile per l'opinione pubblica: la maggioranza vi è definita come maggioranza degli Stati membri che rappresenta i tre quinti della popolazione dell'Unione.

Si tratta di una maggioranza diversa da quella risultante dal parametro stabilito nel trattato di Nizza, ma la Convenzione ha ritenuto che un parametro, che fosse soggetto a revisione in occasione di ogni allargamento, non potesse costituire il fondamento di una disposizione costituzionale permanente. Ne è derivata l'adozione della doppia maggioranza: degli Stati e dei cittadini.

Questa disposizione si applicherebbe a partire dal 1° novembre 2009, ossia dopo le elezioni europee della primavera del 2009 e dopo l'insediamento della nuova Commissione, per assicurare la simultaneità dei tre avvenimenti.

E ora, la Commissione europea.

La Convenzione ha voluto tornare alla concezione iniziale della Commissione: un collegio ristretto di alto livello incaricato di individuare e proporre il bene comune europeo. Le funzioni della Commissione vengono estese nel settore della giustizia e degli affari interni e potenziate nel campo del coordinamento economico. È sancito il suo monopolio d'iniziativa legislativa ed è riconosciuto il suo ruolo propulsore per i programmi annuali e pluriennali.

Il suo Presidente acquista maggiore autorità e legittimità, perché sarà eletto dal Parlamento e sceglierà in prima persona i commissari europei fra i 75 candidati - uomini e donne - proposti dagli Stati membri.

Per il collegio dei commissari europei la Convenzione ha accolto il numero massimo raccomandato dagli ex presidenti della Commissione affinché possa essere rispettata la collegialità e possano essere esercitate le dodici funzioni attribuite alla Commissione: un totale di 15 membri, compresi il presidente della Commissione e il ministro degli affari esteri, che ne sarà il vicepresidente.

Due esigenze stavano di fronte alla Convenzione: da un lato, che tutti gli Stati membri fossero rappresentati nella Commissione; dall'altro, che fosse rispettato il principio della rotazione in condizioni di parità dei commissari europei.

Riguardo al primo punto, la Convenzione ha tenuto conto della preoccupazione legittima dei nuovi Stati membri che il dispositivo previsto nei trattati di adesione non fosse modificato già in partenza. Il nuovo meccanismo della Commissione collegiale si applicherebbe quindi soltanto a partire dal rinnovo del collegio nel 2009.

Dopo tale data la Commissione europea verrebbe integrata con la nomina di commissari senza diritto di voto, scelti in base agli stessi criteri applicabili per i membri del collegio e provenienti da tutti gli Stati membri in questo non rappresentati.

In questo contesto si pone il problema della rotazione dei commissari europei membri del collegio. Dal trattato di Roma in poi la missione del collegio è stata quella di difendere l'interesse comune europeo, non gli interessi degli Stati membri. Il vero criterio di selezione dovrebbe essere la competenza e l'impegno europeista, senza considerazioni di carattere etnico. Tuttavia, negli ultimi tempi è andata affermandosi una cultura che propende per la parità d'accesso di tutti gli Stati membri alla Commissione. Proprio per soddisfare quest'esigenza abbiamo sancito nella Costituzione il principio di

“rotazione in condizioni di parità” dei commissari europei, tanto più che la disposizione è esplicitamente prevista nel trattato di Nizza come regola per il futuro.

La scelta della rotazione in condizioni di parità pone una difficoltà, perché prescinde dalla disparità di risorse e di popolazione fra gli Stati membri, e rischierebbe di determinare una composizione del collegio dei commissari europei attaccabile sotto il profilo della legittimità, con conseguente indebolimento dell'autorità morale della Commissione.

Per questo abbiamo previsto nella Costituzione, come già era scritto nel trattato di Nizza, che il Consiglio europeo potrà adottare decisioni affinché ogni collegio successivo rispecchi in modo soddisfacente la gamma demografica e geografica di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Sarà quindi questa una delle future responsabilità che il Consiglio europeo dovrà esercitare dal 2010. Il compito gli sarà più facile perché, nel frattempo, tutti gli Stati membri avranno avuto modo di sperimentare quanto sia difficile far funzionare con efficacia una Commissione di venticinque membri.

\*

\*

\*

Signor Presidente,

Signore e Signori,

il testo che mi accingo a consegnarvi è il frutto di sedici mesi di lavoro collettivo.

È un testo unico, che compone un insieme coerente ed è libero da opzioni.

Molti ritenevano impossibile conseguire questo risultato. Se ci siamo riusciti è perché ognuno ha finito con l'ammettere che la soluzione da lui preferita non era necessariamente accettabile per altri.

La nostra è una proposta ambiziosa perché va oltre quanto ognuno ammettesse possibile.

Questo progetto di trattato costituzionale rappresenta un edificio e un equilibrio.

Un edificio, perché forma un insieme coerente in cui le diverse parti hanno trovato la loro collocazione dopo che, il 28 ottobre 2002, abbiamo presentato il nostro progetto di architettura.

Un equilibrio, perché abbiamo cercato con cura il punto d'equilibrio migliore tra il ruolo dell'Unione e quello degli Stati membri, lasciando aperta la possibilità di un'ulteriore evoluzione giustificata dagli altri equilibri che si succederanno, senza rotture e senza avventure.

Ora spetta a voi il compito di decidere il futuro del nostro progetto. Permettetemi d'insistere sul fatto che questo progetto è nelle vostre mani, al vostro livello, al livello dei capi di Stato e di governo dell'Europa - perché non si tratta più di una discussione tecnica, ma del destino di una Costituzione.

Vi chiedo anche di fare il possibile per evitare di rimettere in discussione le disposizioni della Costituzione, affinché la rottura dell'equilibrio metta a repentaglio la solidità dell'edificio.

Vorrei infine chiedervi di prolungare con la vostra azione futura quell'istante d'intensa emozione che noi membri della Convenzione abbiamo vissuto lo scorso venerdì 13 giugno, quando ci è parso d'intravedere la possibilità che forse – forse! - l'Unione dell'Europa fosse a portata di mano.

Non potrei, credo, trovare conclusione più degna che pronunciare le parole con le quali avrei dovuto esordire:

*Χρώμεθα γὰρ πολιτεία ... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ολίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται ...*

(La nostra Costituzione ... si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di pochi, ma dei più. Tucidide II, 37)

È giunto il momento, Signor Presidente, che io le consegno, a nome dei membri della Convenzione europea, il risultato delle nostre riflessioni e del nostro lavoro.

È nostro auspicio che questo testo costituisca il fondamento del futuro trattato che istituisce la Costituzione per l'Europa.

Grazie.

---