



VERSO LA RIFORMA DEI TRATTATI

La riforma dei Trattati presentata in AFCO pone le basi di un processo costituente federale

di Luca Lionello



I QUADERNI FEDERALISTI | ANNO 2023

FOLLOW UP DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Luca Lionello, è Ricercatore di Diritto dell'Unione Europea,
presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Pubblicazione a cura del Movimento Federalista Europeo (M.F.E) settembre 2023 nel
quadro della campagna dell'Unione dei Federalisti Europei (U.E.F.).

Versione online <https://sway.office.com/UBprFzFWHMY1fzyA>

Copyright © 2023 Luca Lionello

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei
termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

INTRODUZIONE

Lo scorso 14 settembre 2023 è stata presentata in Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo¹ (AFCO) una proposta di mozione con allegata un'articolata riforma dei Trattati². Il testo nasce dal compromesso dei rappresentanti dei principali partiti europeisti del Parlamento europeo: Sinistra, Verdi, Socialisti, *Renew Europe* e Popolari. Una volta che il Parlamento avrà approvato il testo in plenaria, si aprirà formalmente il processo di revisione dei Trattati di cui all'art. 48 TUE. Il Consiglio europeo sarà quindi chiamato a convocare a maggioranza una Convenzione, la quale elaborerà gli emendamenti ai Trattati sulla base del testo già predisposto da AFCO.

La proposta rappresenta un progetto estremamente avanzato di riforma in chiave federale dell'Unione, in grado di fondare una vera sovranità europea legittimata democraticamente. Questo risultato così importante è stato possibile in gran parte grazie al dibattito che si è svolto durante la Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE) e alle conclusioni cui la stessa CoFoE è giunta, cui la proposta di AFCO vuole dare seguito. A differenza dell'esperienza del Trattato che introduce una Costituzione per l'Europa del 2004, il progetto di riforma avanzata da AFCO pone le condizioni per lo sviluppo di un potere politico europeo e per una sostanziale emancipazione dell'Unione dagli Stati membri.

Evidentemente ci troviamo ancora solo all'inizio di un processo di riforma estremamente difficile e irto di pericoli che si dipanerà nei prossimi mesi e probabilmente anni. Per poter dare un contributo efficace e far sì che questa occasione storica non venga sprecata, è opportuno identificare i punti più importanti della riforma su cui vigilare affinché diventino la "linea rossa" sui cui consumare una rottura del quadro attuale e procedere con chi ci sta verso una rifondazione in chiave federale dell'Unione.

1) https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-constitutional-affairs_20230914-1000-COMMITTEE-AFCO?fbclid=IwAR3wfh09-oFxI2jHd-31hD5qwqxr5Io2xsYnV49qa54lQb6-K_z75pvm9mE

2) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_IT.pdf



Il contenuto della proposta di revisione dei Trattati.

Un nuovo assetto istituzionale

Un primo gruppo di riforme intende modificare il quadro istituzionale dell'Unione dando un ruolo maggiore alle istituzioni a vocazione sovranazionale, dunque il Parlamento, la Commissione e la Corte di giustizia.

Attraverso l'estensione della procedura legislativa ordinaria alla maggior parte delle decisioni, il Parlamento eserciterà in permanenza il ruolo di co-decisore politico dell'Unione accanto al Consiglio, il quale dovrà esprimersi a maggioranza. Si viene quindi a consolidare un modello sostanzialmente bicamerale. Il Parlamento si rafforzerà anche grazie al conferimento del potere di iniziativa legislativa e del diritto di aprire una procedura di infrazione davanti alla Corte di giustizia nel caso in cui uno Stato membro violi il diritto UE.

Accanto al rafforzamento del Parlamento, è previsto che anche la Commissione (ribattezzata "esecutivo") riesca ad emanciparsi dagli Stati membri. Ciò sarà possibile grazie ad una riforma della procedura di nomina del suo Presidente, il quale diventerà "Presidente dell'Unione". Quest'ultimo verrà scelto in prima

Il Parlamento europeo [...]

considerando che la modifica dei trattati è necessaria non in quanto fine a sé stessa, ma nell'interesse di tutti i cittadini dell'Unione, in quanto tali modifiche mirano a rimodellare l'UE in modo da rafforzarne la capacità di azione, nonché la legittimità democratica e la responsabilità; [...]

pone l'accento sull'importanza di riformare il processo decisionale dell'Unione in modo da rispecchiare con maggior fedeltà un sistema bicamerale, conferendo ulteriori poteri al Parlamento europeo e modificando il meccanismo di voto in seno al Consiglio; [...]

chiede che il Parlamento europeo ottenga il diritto di iniziativa legislativa, in particolare il diritto di presentare, modificare o abrogare il diritto dell'Unione, e che divenga colegislatore per l'adozione del quadro finanziario pluriennale;

battuta dal Parlamento per poi essere confermato a maggioranza del Consiglio Europeo. L'esecutivo sarà composto solo da 15 membri (segretari) scelti su base politica dal Presidente stesso, tenendo in considerazione l'equilibrio demografico e geografico. Il rafforzamento della Commissione è visibile anche nella riforma del Consiglio europeo, il quale sarà composto solo dai capi di Stato o di governo oltre che dal Presidente dell'Unione (cioè dell'esecutivo europeo).

La Corte di Giustizia vedrà aumentati i suoi poteri di supervisione sugli Stati membri; in particolare la nuova procedura ex art. 7 TUE prevede che il Consiglio a maggioranza possa denunciare una violazione dello Stato di diritto in uno Stato membro su cui dovrà pronunciarsi la Corte di Giustizia infliggendo, ove necessario, importanti sanzioni pecuniarie. La Corte potrà essere investita anche di ricorsi preliminare sulla conformità dei progetti di legge con i Trattati su iniziativa del Parlamento.

L'equilibrio istituzionale dell'Unione muterà anche in seguito all'introduzione di un referendum pan-europeo, il quale diventerà un importante strumento di democrazia partecipativa dei cittadini ai processi decisionali dell'UE.

Il Parlamento europeo [...]

propone di rafforzare e riformare la procedura di cui all'articolo 7 TUE per quanto concerne la tutela dello Stato di diritto, ponendo fine all'unanimità e rendendo la Corte di giustizia arbitro delle violazioni; [...]

suggerisce di attribuire alla Corte di giustizia dell'Unione europea la competenza per le controversie interistituzionali; [...]

ribadisce la sua richiesta affinché le decisioni sulle sanzioni e le fasi intermedie del processo di allargamento, nonché le altre decisioni di politica estera siano adottate a maggioranza qualificata; [...]

propone di introdurre un referendum europeo su questioni attinenti alle azioni e alle politiche dell'Unione; chiede di rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE nel quadro della democrazia rappresentativa;

L'estensione delle competenze

Il secondo gruppo di riforme ha a che fare con l'estensione delle competenze e dell'autonomia politica dell'Unione. L'Unione acquisterà competenze esclusive nell'ambito della pubblica ambientale e della protezione della biodiversità. Si tratta di un passaggio molto importante perché la tutela dell'ambiente ha delle applicazioni trasversali su un vasto numero di altre politiche. Aumenteranno poi le competenze concorrenti in tema di energia, industria, protezione civile, salute ed educazione

L'Unione rafforzerà la propria politica estera e di difesa attraverso l'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio. Verrà altresì creato un primo nucleo di Unione di difesa attraverso la creazione di unità militari di intervento rapido sotto un comando unico integrato. L'estensione del voto in maggioranza per l'adozione della decisione sulle risorse proprie e del quadro finanziario pluriennale permetterà all'Unione di diventare padrone del proprio bilancio, il quale potrà essere utilizzato per perseguire i suoi obiettivi e condizionare l'operato degli Stati membri attraverso politiche di condizionalità sul modello di NGEU. L'introduzione del voto a maggioranza nel Consiglio per attivare la clausola di flessibilità ex art. 352 TFUE fornirà all'Unione una base giuridica sussidiaria per l'adozione di atti necessari al perseguimento dei suoi obiettivi.

È, infine, molto importante l'introduzione di una nuova procedura di revisione del diritto primario, la quale richiederà in futuro l'approvazione solo di quattro quinti degli Stati nella conferenza intergovernativa e successivamente nel processo di ratifica. Addirittura, nel caso in cui tale maggioranza non fosse raggiunta sarà possibile convocare un referendum pan-europeo per confermarla comunque.

Il Parlamento europeo [...]

propone di istituire una competenza esclusiva dell'Unione per l'ambiente e la biodiversità e per i negoziati sui cambiamenti climatici;

ribadisce la sua richiesta affinché le decisioni sulle sanzioni e le fasi intermedie del processo di allargamento, nonché le altre decisioni di politica estera siano adottate a maggioranza qualificata;

propone di introdurre un referendum europeo su questioni attinenti alle azioni e alle politiche dell'Unione; chiede di rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE nel quadro della democrazia rappresentativa;

Salvare la riforma “dagli squali”³

Le coraggiose proposte di AFCO devono ora superare una serie di passaggi difficili, in cui i tentativi di sabotaggio da parte dei governi non mancheranno. È possibile che il testo venga emendato in una logica di compromesso e di estensione del consenso. Ci sono tuttavia almeno tre riforme fondamentali da cui dipende la riuscita del salto federale dell'Unione:

- **l'estensione del voto a maggioranza ed il coinvolgimento su base paritaria del Parlamento europeo su questioni essenziali** quali: l'adozione delle risorse proprie (inclusa l'estromissione del veto dei parlamenti nazionali); l'adozione del quadro finanziario pluriennale; le decisioni di politica estera.
- **l'uso più agevole della *clausola di flessibilità* attraverso l'estensione del voto a maggioranza**: l'Unione potrà in questo modo essere in grado di agire anche in casi non previsti dai Trattati, là dove sarà reso necessario dalle circostanze, senza dover temere i singoli veti nazionali;
- **l'introduzione del principio per cui la riforma dei Trattati deve essere fatta a maggioranza**; anche se a rigor di logica si tratta di regole da applicarsi alle revisioni successive, la **rottura del tabù dell'unanimità** è fondamentale proprio per il successo della riforma attuale. Anzi è auspicabile che anche su questo punto si possa creare una frattura tra gli Stati che vogliono procedere insieme con le istituzioni sovranazionali (Parlamento e Commissione) ed i governi più riottosi ancora ancorati a logiche nazionaliste. Se si creasse un'*impasse* nella convenzione e nella conferenza intergovernativa sarebbe possibile introdurre una clausola transitoria alla riforma che preveda la sua ratifica da parte di un numero sufficiente di firmatari.

3) Il 14 settembre 1983 il Parlamento europeo approva la *Proposta di risoluzione sul contenuto del progetto preliminare di trattato che istituisce l'Unione europea*, il cui contenuto diventerà la base del *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea* noto anche come Progetto Spinelli. In quell'occasione Altiero Spinelli interviene in Parlamento e avverte di quanto sia precaria la prima approvazione del Parlamento europeo e del bisogno di continuare a vigilare sui successivi passaggi:

"Avete tutti letto il romanzo di Hemingway in cui si parla di un vecchio pescatore che, dopo aver pescato il pesce più grosso della sua vita, tenta di portarlo a riva. Ma gli squali a poco a poco lo divorano, e quando egli arriva in porto gli rimane soltanto la lisca.

Signor Presidente, quando voterà fra qualche minuto, il Parlamento avrà catturato il pesce più grosso della sua vita, ma dovrà portarlo fino a riva. Facciamo quindi attenzione, perchè ci saranno sempre degli squali che cercheranno di divorarlo. Tentiamo di non rientrare in porto con soltanto una lisca."

“

Avete tutti letto il romanzo di Hemingway in cui si parla di un vecchio pescatore che, dopo aver pescato il pesce più grosso della sua vista, tenta di portarlo a riva. Ma gli squali a poco a poco lo divorano, e quando egli arriva in porto gli rimane soltanto la lisca.

Signor Presidente, quando voterà fra qualche minuto, il Parlamento avrà catturato il pesce più grosso della sua vita, ma dovrà portarlo fino a riva. Facciamo quindi attenzione, perchè ci saranno sempre degli squali che cercheranno di divorarlo. Tentiamo di non rientrare in porto con soltanto una lisca.

Altiero Spinelli
Intervento al Parlamento europeo
14 settembre 1983

