

MANIFESTO PER IL FUTURO DELL'EUROPA

© Spinelli Group 2018

The Spinelli Group
25 Square de Meeûs
1000 Brussels

www.spinelligroup.eu



MANIFESTO PER IL FUTURO DELL'EUROPA

Quando saranno chiamati ad eleggere il nuovo Parlamento europeo nel 2019, i cittadini europei sentiranno parlare di molte richieste di riforma dell'Unione europea. Spesso coloro che le portano avanti saranno incapaci di spiegare esattamente che cosa intendono. Ancora una volta, il pubblico si troverà di fronte a confuse discussioni su regole e procedure, su competenze e poteri. Alcuni elettori staccheranno i contatti, altri ricorderanno solo aspri contrasti su moneta, sovranità, su come trattare con durezza o generosità aspiranti immigranti.

Riformare l'UE è uno sforzo complesso. Bisogna dar atto ai politici che le decisioni da prendere non sono adatte alle inevitabili semplificazioni della propaganda elettorale. Ma la divisione di fondo della politica europea è

quanto mai semplice. Vi sono coloro che vogliono continuare ad unificare l'Europa e trovare risposte comuni per il bene comune, e vi sono coloro che vogliono distruggere l'Unione europea: politicanti populistici che sfruttano la discordia e il risentimento, con il rischio di un ritorno al passato nazionalista dell'Europa.

Noi crediamo che la disintegrazione europea aprirebbe la strada al disastro, e che un forte governo democratico organizzato su basi federali sia il miglior garante di un futuro di pace e di prosperità per il continente. Questo Manifesto traccia il cammino verso una riforma complessiva dell'Unione europea, spiega perché la riforma è necessaria, quali cambiamenti sono richiesti e come dovrebbero essere fatti.

Tematiche

[Un destino condiviso](#)

[Principi Costituzionali](#)

[Il Parlamento europeo](#)

[Il Consiglio europeo e il Consiglio](#)

[La Commissione](#)

[La Corte di Giustizia](#)

[Attività legislativa](#)

[Legislativa organica](#)

[Modifica dei Trattati](#)

[Differenziazione](#)

[Competenze e poteri](#)

[Finanze](#)

[Unione economica e monetaria](#)

[L'area euro](#)

[Giustizia e affari interni](#)

[L'Europa nel mondo](#)

[Sicurezza e difesa](#)

[Rigraziamenti](#)

UN DESTINO CONDIVISO

E' difficile essere indifferenti al destino dell'Europa. Come sempre, gli europei possono scegliere se proseguire lungo la strada dell'unità o ritirarsi entro i confini nazionali. Ma se l'Europa deve essere più unita, deve essere governata meglio di quanto non lo sia attualmente.

Il Gruppo Spinelli raccoglie politici provenienti da un ampio ventaglio di partiti. Questo Manifesto è il nostro contributo al dibattito sul futuro dell'Europa. Il nostro obiettivo è di procedere per tappe verso un'unione federale dell'Europa basata sui valori della democrazia liberale, della solidarietà e dello Stato di diritto. Questi valori sono sotto attacco sia al suo interno, sia all'esterno. Per questo, il

tema dell'unità europea deve essere sostenuto ancora una volta, ripetutamente e con convinzione.

Le elezioni per il Parlamento europeo del maggio 2019 e la nomina della nuova Commissione sono eccellenti occasioni per dar forma ed ampliare il dibattito. Bisognerebbe esortare i candidati al nuovo Parlamento e le personalità designate a far parte della Commissione ad affrontare i temi della futura direzione politica dell'UE e della sua legittimazione democratica. Con questo Manifesto, tracciamo un cammino verso una maggior unità europea e un miglior governo europeo.

Contenuto della sezione

[E' tempo di revisione](#)

[Preparare le riforme](#)

[Il governo costituzionale](#)

[La sovranità europea](#)

[Reforma politica](#)

[Il processo costituente](#)

E' tempo di revisione

A vent'anni dall'ultima Convenzione costituzionale, non si può più posticipare a lungo la prossima revisione generale dei trattati¹. Il Trattato di Lisbona è stato sperimentato e ha dimostrato di aver bisogno di essere rivisto sotto alcuni aspetti importanti. La modifica dei trattati dell'UE è un'operazione complessa, che deve essere accuratamente

preparata dal punto di vista intellettuale, giuridico e politico. Gli sforzi di approfondire l'integrazione non avranno successo se non avranno il sostegno dei cittadini e se non saranno portati avanti con determinazione dai leader nazionali e dai parlamentari europei e nazionali che faranno parte della prossima Convenzione.

Il primo passo è fare il punto sullo stato dell'Unione. Dobbiamo analizzare

¹ Il Trattato di Lisbona è stato firmato nel dicembre del 2007 ed è entrato in vigore nel

dicembre del 2009. E' costituito da due parti: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

attentamente dove regge e dove è insufficiente, evitando di saltare a soluzioni semplicistiche per problemi intrinsecamente complessi. Sebbene l'UE possa andare fiera dei suoi molteplici successi, è ovvio che continui a promettere più di quanto effettivamente riesca a dare. La simpatia e la comprensione del pubblico nei confronti delle complesse istituzioni europee sono scarse. La struttura costituzionale dell'Unione è costruita solo a metà, instabile e mal equipaggiata per fronteggiare compiti cruciali, soprattutto in tempi di crisi.

Siamo pienamente coscienti dal fatto che l'unione economica e monetaria disegnata a Maastricht quasi trent'anni fa manchi di profondità e di resilienza e che l'eurozona sia insufficientemente garantita contro la prossima crisi finanziaria. Il profilo e l'impatto dell'UE sul teatro mondiale sono incerti. In termini di sicurezza e di difesa, l'Unione è impreparata; si affanna a cercare un approccio comune alle sfide poste dalla questione dell'asilo e dell'immigrazione. Le dispute sul bilancio sono continue. Il mercato interno è ancora un cantiere aperto. L'allargamento si è quasi arrestato. E la Brexit è l'esempio di una graduale disintegrazione.²

[Ritorna al menu della sezione](#)

Preparare le riforme

Il secondo passo verso le riforme è di formulare una serie di principi guida e di obiettivi:

- Sia i metodi, sia gli obiettivi della riforma devono essere democratici.
- Le misure proposte devono essere coerenti e praticabili.
- La riforma deve mantenere le principali conquiste dell'integrazione europea (l'"acquis").
- L'Unione deve rispettare i diritti degli Stati membri³.
- La riforma deve essere coraggiosa e proporzionata all'entità delle sfide che l'Europa deve affrontare.
- La riforma deve dotare l'Europa dei poteri che le consentano di agire efficacemente laddove gli Stati membri falliscono.
- Se possibile, nuove istituzioni devono essere evitate (ne abbiamo a sufficienza).

La costruzione del nuovo ordinamento politico dell'Europa non può essere realizzata come semplice somma delle procedure nazionali e delle preferenze dei suoi Stati membri. Un'integrazione politica più approfondita richiede l'aggiunta di un livello di governo al sopra degli Stati nazionali europei. Nel corso degli anni, la governance dell'Unione ha vissuto la difficile dicotomia di essere in parte federale e in parte confederale, creando istituzioni sovranazionali pur continuando a prendere decisioni in modo intergovernativo. Questo compromesso ha assolto il suo compito, permettendo che un più forte Consiglio europeo fosse controbilanciato da un Parlamento

² Il Regno Unito ha scelto di abbandonare l'UE con un referendum il 23 giugno 2016. Il distacco deve avvenire il 29 marzo 2019.

³ I diritti degli Stati sono definiti in particolare negli Articoli 4 e 5 TUE.

europeo rafforzato. La Corte di giustizia ha sempre sostenuto passi in senso federale laddove giustificati dai Trattati europei. La Banca centrale europea è oggi responsabile della supervisione federale delle banche dell'eurozona.

Oggi, tuttavia, dobbiamo chiederci se questo difficile compromesso tra rappresentanti degli Stati e dei cittadini abbia prodotto un governo abbastanza democratico, efficiente e trasparente da dare ai cittadini un sufficiente senso di controllo su di esso. I Capi di Stato e di governo, attraverso il Consiglio europeo, cercano di offrire una guida strategica, ma non gestiscono la vita quotidiana dell'Unione, né dovrebbero farlo. Di conseguenza, il Gruppo Spinelli propone di rafforzare il ruolo della Commissione europea in quanto esecutivo sovranazionale dell'Unione, sottoposto ad una valutazione e ad un controllo democratico più forti e minuziosi.

Il nostro modello è una unione federata di Stati, regioni, comuni e cittadini. Non vogliamo un super-Stato omogeneo e centralizzato. Pur essendo sovrana nelle aree in cui gli Stati le hanno conferito competenze, l'Unione è lungi dall'essere onnipotente. Il principio federalista di sussidiarietà è utile per indicare all'Unione quale sia il livello di governo più adatto per prendere decisioni ed applicarle⁴. I livelli inferiori di governo non sono subordinati alle istituzioni di Bruxelles, ma coordinati con esse nel quadro di un ordinamento

⁴ Il moderno concetto di sussidiarietà è stato inizialmente sviluppato dalla Commissione nel 1975, nel suo contributo al rapporto Tindemans. Altiero Spinelli, a quel tempo membro della Commissione, ha ulteriormente ampliato la

giuridico comune. La governance federale dell'unione è incanalata sia verticalmente tra molti livelli di governo – europeo, nazionale, regionale e locale –, sia tramite meccanismi orizzontali, transnazionali.

Mentre il rispetto della legislazione dell'UE garantisce il funzionamento del mercato unico e un'area comune di libertà, di sicurezza e di giustizia, l'uniformità di per sé stessa non è desiderabile. In alcuni casi, il desiderio di mantenere le decisioni vicine alla gente può prevalere sulla spinta verso la massimizzazione dell'efficienza. Ci sono stati momenti in cui è sembrato che i legislatori dell'UE l'avessero perso di vista. La vicinanza ai cittadini, il senso delle proporzioni, l'impegno per il pluralismo e la responsabilità democratica dovrebbero costituire il nocciolo della costituzione dell'UE.

[Ritorna al menu della sezione](#)

Il governo costituzionale

La ragion d'essere di un governo sta nella identificazione, nella difesa e nella promozione degli interessi dei governati. Un ordinamento politico senza un governo è vulnerabile e praticamente impossibile da guidare. Sebbene possa essere vero che in tempi di vacche grasse la semi-costruita UE riesca a reggere sulle basi attuali, è ovvio che non è in grado farlo in tempi di vacche magre. La mera gestione delle crisi da parte di tecnocrati europei che lavorano per i

sussidiarietà nel suo progetto di trattato dell'Unione europea adottato dal Parlamento europeo nel 1984.

leader nazionali alimenta la crescita di demagoghi che minacciano i nostri valori ed il nostro futuro. Come sistema politico, l'UE è insufficientemente determinata. Se deve essere in grado di soddisfare le aspettative dei suoi cittadini e di fronteggiare le sfide del nostro tempo, deve organizzarsi meglio.

Nel partire dal Trattato di Lisbona verso un miglior assetto istituzionale, non intendiamo pregiudicare decisioni sul tipo o sulla forma delle future scelte politiche dell'UE. Al contrario, proponiamo di creare un robusto quadro costituzionale entro il quale i politici ed i legislatori possano esprimere, in competizione fra di loro, le loro opposte valutazioni politiche, in risposta alle variazioni delle condizioni sociali, naturali, economiche e politiche.

Affinché l'UE giustifichi la propria esistenza nei confronti delle nuove generazioni di europei, occorre che la sua governance sia dotata degli strumenti e delle risorse necessari per agire efficacemente nell'interesse di tutti gli Stati, le regioni, le comunità locali e i cittadini dell'Unione. Ciò significa che ogni istituzione dell'UE, e soprattutto la Commissione, deve divenire non solo più efficiente e responsabile, ma anche più sicura di sé, senza timore di utilizzare nei fatti tutti i suoi poteri, esercitando in pieno la sua legittima autorità politica sia all'interno, sia all'esterno. Oltre alla sua responsabilità di fronte al Parlamento europeo, la Commissione dovrebbe favorire i suoi rapporti con i Parlamenti nazionali ed essere pronta ad

impegnarsi più direttamente con le autorità regionali e locali, che costituiscono il canale di governo più vicino ai cittadini, forniscono importanti servizi pubblici ed amministrano diverse politiche dell'UE.

L'esigenza di una governance più forte diventa sempre più evidente man mano che la geometria dell'integrazione europea diviene più variabile e diversi Stati chiedono relazioni differenziate con le istituzioni dell'Unione. La Brexit è solo un esempio di come stia aumentando la pratica dell'integrazione differenziata e di come debba essere gestita con abilità affinché il centro riesca a reggere. Mentre sosteniamo pienamente la pratica di un'Unione a molte velocità, in cui diversi Stati possono avanzare a velocità differenti verso lo stesso obiettivo, siamo veementemente contrari a un'Unione del tipo *laissez-faire*, un tempo sostenuta dal governo britannico, in cui diversi Stati possono andare in direzioni differenti. Noi riaffermiamo l'obiettivo storico di una "ever closer union among the peoples of Europe"⁵.

Gli Stati europei che non condividono questo obiettivo sono liberi di farlo, ma non può essere loro permesso di sfruttare l'Unione a loro piacere. Possono essere associati all'Unione in un spirito di buon vicinato, ma avranno meno diritti rispetto agli Stati membri in cambio di minori obblighi. Questa è una delle lezioni della Brexit.

[Ritorna al menu della sezione](#)

⁵ Articolo 1 TUE.

La sovranità europea

Il nuovo ordinamento politico federale dell'Europa non sarà la fotocopia di altre federazioni sparse nel mondo (sebbene da esse sia possibile trarre utili insegnamenti). L'Unione europea riformata funzionerà solo se sarà innovativa nelle sue forme e dinamica nel farne uso.

Il Trattato di Lisbona stabilisce che l'UE ha personalità giuridica nell'accezione del diritto internazionale⁶. La prossima tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta sarà di dotare l'Unione di un livello autonomo di sovranità federale complementare alle sovranità nazionali dei suoi Stati membri. Il compito primario di un'Unione sovrana sarà di proteggere i cittadini europei. Così come gli individui che risiedono nell'UE godono di una doppia cittadinanza, la governance dell'UE deve essere dotata di una doppia sovranità. L'Unione ha bisogno di essere una potenza sovrana di per sé stessa per erigersi in difesa degli interessi e dei valori europei e per agire bene nel mondo. Sovranità significa disporre della capacità di agire efficacemente in termini di economia, diplomazia, questioni militari e di politica culturale.

Tuttavia, l'Unione europea non può reclamare la sovranità e non far nulla a proposito della democrazia. Un'Europa sovrana non può essere fondata solo su trattati tra gli Stati che la compongono, bensì deve basarsi anche sul consenso dei suoi cittadini. Il concetto di cittadinanza europea è relativamente poco sviluppato e le istituzioni

rappresentative dell'UE sono relativamente recenti. La cittadinanza europea deve essere potenziata, ad esempio attraverso la riforma della legge elettorale per il Parlamento europeo ed ampliando l'elettorato per i cittadini europei nelle elezioni nazionali. I prossimi passi democratici verso un'unione più stretta non possono essere progettati da una élite tecnocratica che supplisca l'assenza di un più profondo impegno dei partiti politici, delle parti sociali, della società civile e dei cittadini stessi. Una riforma costituzionale di tipo federale deve fare appello all'opinione pubblica.

[Ritorna al menu della sezione](#)

Reforma politica

E' il momento di essere coraggiosi: tentare di mettere toppe può essere controproducente. La timidezza delle proposte può alimentare un pericoloso disappunto popolare e fare ulteriori danni alla stabilità dell'Unione. Se le riforme non riusciranno a produrre un sostanziale aumento della capacità d'azione dell'Unione, causeranno frustrazione ed ulteriore sfiducia nella classe politica, chiaramente troppo debole per affrontare le sfide essenziali dei nostri tempi. Il principale scopo della riforma è di inserire a livello dell'Unione una leadership visibile, credibile e democratica. Snellendo le funzioni di governo e rendendo chiaro come sia governata l'UE, questa nuova serie di riforme deve sforzarsi di dare un senso di accordo costituzionale che è mancato nelle precedenti revisioni dei Trattati.

⁶ Articolo 47 TUE.

Siamo coscienti del fatto che non tutti i governi o i parlamenti degli Stati membri saranno pronti, entro il prossimo decennio, a fare il salto qualitativo verso l'unione federale. L'impatto del grande allargamento dell'Unione da quindici Stati membri nel 1995 a ventotto nel 2013 si fa ancora sentire. Il fallimento del Trattato costituzionale del 2005 e la crisi economica e sociale che ha fatto seguito al crollo finanziario del 2008 hanno colpito duramente la fiducia nel progetto europeo. Ora l'Unione sta per subire l'impatto del distacco dall'appartenenza all'UE che il Regno Unito si è autoimposto in seguito al referendum che ha dato la vittoria ai nazionalisti. Il futuro dell'Unione non solo come ordinamento politico, ma anche come entità territoriale è incerto e i valori della liberal-democrazia ed i principi a fondamento dell'Unione sono contestati dai vicini russi e turchi ma anche da crescenti forze populiste all'interno di diversi dei suoi Stati membri.

L'Unione non può permettersi di essere immobilizzata da forze nazionaliste che rifiutano i suoi valori e i suoi obiettivi. L'inerzia sarebbe il peggior modo di contrastare le forze della disgregazione. Il Gruppo Spinelli sollecita gli Stati favorevoli ad una maggior integrazione a sviluppare un nucleo federale che agisca da avanguardia e da polo di attrazione per tutti. In questo contesto, raccomandiamo un maggior uso delle disposizioni dei Trattati riguardanti la

cooperazione rafforzata e proponiamo modalità per facilitarlo.

[Ritorna al menu della sezione](#)

Il processo costituente

Nel 2019 è necessario che i partiti politici persuadano il loro elettorato a rinnovare la missione dell'Unione e a realizzare il suo potenziale. L'Unione europea indulge in dibattiti, consultazioni, riflessioni e scenari sul suo futuro apparentemente inutili, ma evita di prendere decisioni. Ai federalisti piace riflettere su come migliorare la procedura di riforma dell'Unione. Questo Manifesto propone alcuni cambiamenti radicali nel futuro processo costituente dell'UE, basato sulla Convenzione. Ma la realtà giuridica è che la prossima revisione deve avvenire secondo le attuali è che la prossima revisione deve avvenire secondo le attuali disposizioni del Trattato di Lisbona⁷.

Allo stato attuale, qualsiasi Stato membro o istituzione europea, compreso il Parlamento, può prendere l'iniziativa ed avviare la riforma costituzionale. Quando verrà il momento, il Parlamento europeo deve, nell'interesse della democrazia, affermare i suoi diritti ed insistere affinché sia convocata una Convenzione che prepari il trattato emendato. Tale convenzione sarà composta da parlamentari europei e nazionali, dalla Commissione e da rappresentanti dei Capi di Stato e di governo. Questo manifesto è scritto per loro.

⁷ Articolo 48 TUE.

Tocca ora ai politici a livello europeo e nazionale condurre la campagna per i loro programmi di partito. Il Gruppo Spinelli spera che il suo Manifesto possa aiutare i cittadini ed i candidati di diversi orientamenti politici ad argomentare a favore dell'aumento della dimensione federale

dell'ordinamento politico dell'Unione. Questa è la base migliore su cui gli europei possono unirsi nel perseguire un destino d'ora in avanti condiviso⁸.

[Ritorna al menu della sezione](#)

[Ritorna al menu principale](#)



⁸ "Porre le fondamenta di istituzioni che indirizzeranno verso un destino d'ora in avanti

condiviso". Dal preambolo del Trattato di Parigi del 1951.

Principi Costituzionali

Nell'interesse della chiarezza e della trasparenza, gli attuali trattati sull'Unione europea (TUE), sul Funzionamento dell'Unione europea (FTUE), sull'Euratom e la Carta dei Diritti fondamentali dovrebbero venir semplificati in un unico trattato costituzionale.

Dovrebbe essere fatto riferimento ai simboli dell'UE: la bandiera, l'inno, il motto e la festa del 9 maggio sono simboli che competono a un'Unione sovrana.

L'UE è già obbligata dai trattati a rispettare le costituzioni interne degli Stati, delle regioni e degli enti locali⁹. Il nuovo trattato dovrebbe richiedere che gli Stati, nell'emendare le proprie costituzioni nazionali, si assicurino che le modifiche previste siano compatibili con i doveri derivanti dalla loro appartenenza all'UE. Questi comprendono, in particolare, l'indipendenza del potere giudiziario, il primato del diritto dell'UE e il principio di leale cooperazione con i partner e le istituzioni dell'UE.

Dovrebbe essere aggiunta una nuova clausola per mettere in chiaro che il Parlamento europeo e il Consiglio costituiscono le due camere del potere legislativo e di bilancio dell'UE e che la Commissione deve venir designata ed essere responsabile verso Camere¹⁰.

L'ambito di applicazione dell'Iniziativa dei cittadini europei dovrebbe essere ampliato per consentire la richiesta alle istituzioni di prendere iniziative legislative politiche, ad esempio in politica estera¹¹.

Nell'architettura di qualsiasi sistema federale ci sono due questioni molto sensibili: il bilanciamento del potere tra i rappresentanti del popolo e quelli degli Stati; e l'assegnazione del potere a Stati di dimensioni e forza diverse. Nell'Unione europea la composizione e il sistema di voto delle due camere del legislativo, nel corso degli anni, si sono sviluppati in modo casuale. E' tempo di rivedere la situazione in modo olistico, prendendo in considerazione insieme Parlamento e Consiglio.

Per quanto riguarda il Parlamento, il nuovo Trattato dovrebbe introdurre una formula matematica, rispettosa del principio federalista della proporzionalità degressiva, per l'assegnazione dei seggi tra gli Stati in modo obiettivo, equo, durevole e trasparente¹². L'effetto dell'introduzione di un metodo oggettivo sarebbe di ridurre l'attuale sovra-rappresentazione in Parlamento degli Stati di medie dimensioni.

Nel Consiglio, attualmente, una maggioranza qualificata (QMV) viene di solito raggiunta con il voto del 55% degli Stati che rappresentino il 65% della

⁹ Articolo 4 TUE.

¹⁰ Articolo 10 TUE.

¹¹ Articolo 11 TUE.

¹² Articolo 14(2) TUE. La definizione della proporzionalità degressiva è stata

definitivamente acquisita nel 2018 con la decisione del Consiglio che ha stabilito la composizione del Parlamento per il periodo 2019-24.

popolazione. Una minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro Stati¹³. I piccoli Stati beneficiano del primo criterio e grandi del secondo. Prima del Trattato di Nizza (2001) il Consiglio votava con un sistema di voti ponderati. Ritornare a una soluzione di questo tipo basata su di una formula che dava un peso di voto uniforme a ciascun cittadino riequilibrerebbe la situazione in Consiglio per gli Stati di medie dimensioni.

Questa riforma integrale di entrambe le Camere del legislativo creerebbe un più equo equilibrio istituzionale, sarebbe più facile da capire per i cittadini, e sarebbe resiliente a futuri cambiamenti demografici o nel numero degli Stati. Questo approccio più costituzionale andrebbe incontro alle critiche rivolte dalla Corte costituzionale tedesca alle attuali soluzioni *ad hoc*¹⁴.

[Ritorna al menu principale](#)

¹³ Articolo 16(4) TUE. Inoltre, una minoranza di blocco che contrasti un voto a QMV può chiedere che il Consiglio continui a “discutere la

questione” (Dichiarazione 7 del Trattato di Lisbona).

¹⁴ In particolare nel suo giudizio sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009.

Il Parlamento europeo

Ad ogni elezione del Parlamento europeo, e nonostante il costante aumento dei suoi poteri, l'affluenza è calata da più del 62% nel 1979 a meno del 43% nel 2014. Nonostante il trattato prescriva di trovare una procedura elettorale uniforme, le elezioni del 2019 si svolgeranno ancora secondo differenti sistemi elettorali nazionali: questo rema contro l'emergere di un comune spazio politico europeo. Sebbene siano state create confederazioni di partiti politici a livello europeo, l'organizzazione delle elezioni europee è tutt'ora completamente controllata dai partiti politici nazionali. La dimensione europea delle elezioni si perde spesso in dibattiti strettamente nazionali. I legami dei gruppi politici del Parlamento con i partiti a livello europeo sono ancora deboli, riducendo la capacità del Parlamento di svolgere il suo ruolo di contrappeso democratico del Consiglio.

La grande maggioranza dei cittadini dell'UE sa bene che le più importanti decisioni politiche hanno una dimensione transnazionale. Per riflettere questa consapevolezza e per dare ai cittadini europei il senso del controllo democratico sulle istituzioni sovranazionali di Bruxelles, è necessaria un'ulteriore trasformazione in senso federale della politica dell'UE. In Europa la democrazia richiede l'esistenza di veri partiti politici a livello europeo che competano tra loro per i voti ed i seggi.

¹⁵ Per creare le liste transnazionali dovrà essere emendato l'Atto elettorale del 1976, seguito da legislazione secondaria sotto forma di regolamento sulla procedura elettorale uniforme ai sensi degli Articoli 223 e 224 TFUE.

Partiti politici federali costituirebbero quella cinghia di trasmissione, oggi mancante, tra i cittadini e le istituzioni dell'UE e sarebbero la leva per un miglior coordinamento politico tra i diversi livelli di governo.

Un primo passo verso l'uropeizzazione delle elezioni del Parlamento europeo potrebbe essere che un certo numero di parlamentari fossero eletti in un'unica circoscrizione comprendente l'intero territorio dell'Unione¹⁵. I cittadini disporrebbero di due voti, uno, come attualmente, per la circoscrizione nazionale o regionale, l'altro per un parlamentare della circoscrizione transnazionale scelto su liste transnazionali presentate dai partiti politici europei. Sarà necessaria un'autorità elettorale dell'UE per controllare il processo elettorale e per dar conto dello svolgimento dell'elezione pan-europea, in collaborazione con le autorità elettorali nazionali.

L'introduzione di liste transnazionali per le elezioni del 2024 consoliderebbe la pratica degli Spitzenkandidaten, secondo la quale i partiti politici del livello europeo presentano un candidato per la nomina Presidente della Commissione¹⁶. Questa iniziativa, sperimentata la prima volta nel 2014, aggiunge interesse e visibilità alla campagna, dando volti ad un processo elettorale spesso sentito come lontano.

¹⁶ Nell'incontro di Meseberg il 19 giugno 2018, il Presidente Macron e la Cancelliera Merkel hanno concordato di sostenere liste transnazionali nel 2024.

Dopo che sono resi noti i risultati elettorali ed attraverso una navetta tra i Capi di governo i parlamentari neo-eletti, il Consiglio europeo nomina il candidato alla presidenza della Commissione¹⁷. Alla fine, il candidato alla presidenza e i suoi colleghi o le sue colleghe Commissari sono eletti come un tutt'uno dal Parlamento.

Il Trattato dovrebbe essere emendato per stabilire che le elezioni del Parlamento avvengano attraverso "un'elezione libera, equa e segreta"¹⁸.

Altre due riforme sono necessarie per innalzare lo status del Parlamento europeo: la prima è di conferire alle Commissioni di inchiesta del Parlamento il potere di citare *sub poena* testimoni riluttanti;¹⁹ la seconda è di emendare lo statuto dei privilegi e immunità per proteggere meglio i parlamentari da possibili persecuzioni politiche, pur obbligandoli, quando opportuno, ad affrontare un procedimento penale²⁰.

[Ritorna al menu principale](#)

¹⁷ Articolo 17(7) TUE. Il Consiglio europeo agirà "tenendo conto delle elezioni... e dopo aver tenuto le opportune consultazioni".

¹⁸ Articolo 14(3) TUE.

¹⁹ Articolo 226 TFUE.

²⁰ Protocollo n. 7.

Il Consiglio europeo e il Consiglio

L'importanza del Consiglio europeo è andata crescendo fin dalla sua creazione nel 1974, non ultimo con il Trattato di Lisbona. Ha poteri generali nel dare l'indirizzo strategico all'Unione, compito che, in complesso, svolge bene. Donald Trusk, Presidente del Consiglio europeo, si è dato da fare per promuovere il suo ruolo nel definirne l'impostazione dei lavori. Meno chiaro è il ruolo del Consiglio europeo nel processo legislativo, nel quale gli è esplicitamente vietato di promulgare leggi.²¹ Ma il Consiglio europeo ha alcuni poteri specifici di arbitrato come corte d'appello in casi in cui il Consiglio dei Ministri, di minore importanza, si trovi a un punto morto.²² Formalmente, definisce l'ordine del giorno legislativo sui temi della giustizia e degli affari interni.²³ E' spesso tentato di sconfinare nel lavoro legislativo del Consiglio e spesso interviene, in contrasto con un'interpretazione restrittiva dei Trattati, ad esempio nel definire le risorse proprie dell'Unione e il quadro finanziario pluriennale.²⁴ Nel 2012 il Consiglio europeo ha perentoriamente modificato un disegno di legge sui brevetti unitari. Arrogandosi poteri esecutivi, il Consiglio europeo ha fissato gli obiettivi delle missioni dell'UE, ha imposto perentorie politiche fiscali a paesi con deficit eccessivo e stipulato

direttamente un patto con la Turchia nella questione dei rifugiati.

La crescita del ruolo del Consiglio europeo ha posto spesso problemi circa la sua legittimazione democratica. Il suo Presidente deve riferire al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Consiglio europeo.²⁵ Noi raccomandiamo che si presenti con maggior frequenza davanti al Parlamento, e non solo in plenaria e in occasione delle riunioni chiuse della Conferenza dei Presidenti, ma anche alle riunioni aperte delle Commissioni parlamentari.²⁶ Il Presidente del Consiglio europeo dovrebbe anche accettare di rispondere ad interrogazioni scritte e orali da parte dei membri del Parlamento a proposito dell'attività della sua istituzione.²⁷

Accettiamo la logica secondo cui sta evolvendo il Consiglio europeo e suggeriamo di abolire il divieto sostanzialmente fittizio di legiferare. Al contrario, il Consiglio europeo dovrebbe essere esplicitamente incaricato della direzione, del coordinamento e della coerenza del lavoro dei consigli ministeriali. Il Consiglio degli Affari generali (GAC) dovrebbe svolgere un ruolo cruciale in questo senso.

²¹ Articolo 15(1) TUE. Per prendere decisioni esecutive giuridicamente vincolanti, i Capi di governo devono riunirsi di tanto in tanto come Consiglio.

²² Articoli 31(2) TUE e 48, 82(3), 83(3) TFUE.

²³ Articolo 68 TFUE.

²⁴ Articoli 311 e 312, rispettivamente.

²⁵ Articolo 15(6)(d) TUE.

²⁶ La legge Six Pack richiede già che il Presidente del Consiglio europeo si presenti davanti alla

Commissione affari economici e finanziari del Parlamento, sebbene ciò non sia avvenuto.

²⁷ Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo per il 2009-14, ha accettato di rispondere ad interrogazioni scritte da parte di parlamentari europei, ma solo a proposito dei suoi impegni personali e non delle riunioni o delle decisioni del Consiglio europeo.

In questa situazione, sarebbe logico abolire la presidenza a rotazione del Consiglio ordinario. Questo sistema aveva la sua ragion d'essere negli anni iniziali della Comunità europea, ma è sopravvissuto alla sua efficacia ed ha portato confusione nella questione della definizione dell'ordine del giorno e ad errori ed incoerenze in termini legislativi.²⁸ Attraverso la riforma, in un processo più meritocratico, ogni conformazione del Consiglio – così come il Consiglio informale dei ministri dell'eurozona – dovrebbe eleggere tra i suoi membri il proprio presidente per un periodo di due anni e mezzo. Il Presidente del Consiglio europeo (o un suo delegato) dovrebbe presiedere il GAC (senza diritto di voto).

Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione, ha proposto di fondere il suo ruolo con quello di Presidente del Consiglio europeo, sostenendo che l'attuale esistenza concorrente delle due presidenze crea confusione, non ultimo per i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Fondere le due posizioni, eventualmente in futuro attraverso un'elezione diretta, creerebbe un super-presidente.

Il Presidente Tusk, tuttavia, teme che la riforma sostenuta da Juncker indebolisca l'autonomia dei capi di governo. Il Gruppo Spinelli ritiene invece che la fusione delle due cariche violi la separazione dei poteri e porti ad una virtuale presa di controllo della Commissione da parte del Consiglio europeo. Certamente ne comprometterebbe il classico ruolo di guardiano dei Trattati. La logica della

nostra proposta di rafforzare da un lato il potere esecutivo della Commissione e il ruolo legislativo del Consiglio europeo dall'altro milita contro la fusione.

[Ritorna al menu principale](#)

²⁸ Articolo 16(9) TUE.

La Commissione

La Commissione europea è il nucleo del governo dell'unione federale. Proponiamo di spostare certe funzioni esecutive dal Consiglio alla Commissione, in subordine a una nuova procedura di richiamo basata sulle regole per gli atti delegati attualmente in vigore.²⁹ Le decisioni esecutive attualmente responsabilità del Consiglio su proposta della Commissione (spesso previa consultazione o informazione del Parlamento) dovrebbero essere trasferite in blocco alla Commissione. Ciascuna Camera del legislativo dovrebbe avere il potere, entro certi limiti temporali, di chiedere una revisione delle decisioni della Commissione.

Tale trasferimento di potere esecutivo riguarderebbe soprattutto decisioni riguardanti misure sul mercato interno, come tariffe, tasse e movimenti di capitali.³⁰ La Commissione dovrebbe inoltre assumere il compito di fissare i prezzi agricoli e le quote di pesca.³¹ Grazie all'aumento della sua autorità esecutiva, la Commissione sarà meglio in grado di insistere sull'applicazione uniforme della legislazione europea tra ed entro tutti gli Stati membri.

L'unione fiscale avrà necessità di un tesoro, incardinato nella Commissione. Un vice-Presidente della Commissione sarà il Ministro del Tesoro, responsabile di gestire la politica fiscale dell'Unione, come controparte della politica

monetaria gestita dalla Banca centrale europea. Il Ministro del Tesoro dovrebbe rappresentare l'Unione nei negoziati sulle questioni monetarie internazionali.³²

Un maggior potere esecutivo richiede un maggior controllo democratico e maggior responsabilità. I membri della Commissione dovrebbero essere disponibili ad essere più regolarmente convocati davanti al Parlamento o al Consiglio, analogamente ai ministri davanti ai parlamenti nazionali. Le procedure di audizione non dovrebbero essere soggette a blande "procedure inter-istituzionali", ma inserite come procedure ordinarie nel trattato costituzionale.

Come già prescrive il trattato e come propone il Presidente Juncker, il numero dei membri della Commissione dovrebbe essere ridotto a diciotto.³³ Idealmente, bisognerebbe che questa modifica avesse luogo nel 2019; in pratica, tuttavia, la riduzione potrebbe concretizzarsi una volta che sia soppressa l'attuale clausola di esclusione. Un collegio di minori dimensioni sarebbe meno pachidermico, più efficiente nella gestione dei problemi e meno incline ad agire come un ennesimo comitato di ambasciatori basato a Bruxelles. Per ottenere la miglior calibrazione dei Commissari, il candidato Presidente dovrebbe essere autorizzato a formare il nuovo collegio scegliendo tra una rosa

²⁹ Articolo 290 TFUE. L'insoddisfacente Articolo 291 (atti esecutivi) dovrebbe così essere soppresso.

³⁰ Articoli 26, 31 66 e 112 TFUE.

³¹ Articolo 43(3) TFUE.

³² Articolo 138 TFUE.

³³ Articolo 17(5) TUE.

di candidati proposta dagli Stati membri. Attualmente i candidati Commissari subiscono un'audizione da parte del Parlamento europeo e questa procedura dovrebbe essere codificata nel nuovo trattato.³⁴

[Ritorna al menu principale](#)



³⁴ Articolo 17(7) TUE.

La Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia (CG) sta evolvendo nella direzione di una corte suprema federale di cui un'Unione più unita ha bisogno. La sua autorità nell'assicurare l'osservanza della legislazione dell'UE deve essere pienamente riconosciuta nell'ambito della *governance* dell'intero spettro di attività dell'Unione.³⁵ In particolare devono essere attribuiti alla CG maggiori poteri nella valutazione della legittimità di qualsiasi atto del Consiglio europeo quando richiesta dalla Commissione, dal Parlamento o da uno Stato membro. Ciò metterebbe sullo stesso piano il Consiglio europeo e le altre istituzioni.³⁶

Alla corte deve essere anche conferita piena autorità giurisdizionale sui sempre più numerosi aspetti della politica estera, di sicurezza e di difesa comuni che toccano i diritti fondamentali.³⁷ L'eliminazione delle attuali restrizioni della giurisdizione della CG in tali campi andrebbe in qualche misura nella direzione di superare le resistenze manifestate dalla Corte all'accettazione da parte dell'UE della convenzione europea sui diritti umani (CEDU) – un'importante richiesta del Trattato di Lisbona che non è stata attuata.³⁸ La CG è giustamente preoccupata di difendere le proprie prerogative per quanto riguarda l'interpretazione della legislazione dell'UE. Una volta che sia stata persuasa ad accettare la supervisione esterna della Corte dei Diritti umani di Strasburgo su questioni relative a diritti

umani tutelati dalla Convenzione, la CG potrà comunque sviluppare tranquillamente la propria giurisprudenza sui diritti per quanto riguarda l'UE sulla base della Carta dei Diritti fondamentali, più moderna ed ampia.

Con l'evoluzione della CG in una vera Corte suprema, essa potrà svolgere un ruolo costituzionale decidendo questioni sullo Stato di diritto che coinvolgono Stati membri, come nel caso dell'Ungheria e della Polonia negli ultimi anni. La Corte potrà anche prendere maggiori iniziative nella difesa dei valori e dei principi dell'UE, come enunciato nel Articolo 2 TUE, specialmente quello dello Stato di diritto. E' importante per la CG che le corti nazionali che operano nel campo della legislazione dell'UE godano in tutta l'Unione di una magistratura indipendente capace di assicurare la rapida amministrazione della giustizia. La CG di Lussemburgo ha il dovere di proteggere le corti nazionali sulle quali si fonda.

Articolo 2

L'Unione è fondata sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri, in una società nella quale prevalgono il pluralismo, la non-discriminazione, la tolleranza, la

³⁵ Articolo 19(1) TUE.

³⁶ Articolo 263 TFUE.

³⁷ Articolo 24(1) TUE ed Articolo 275 TFUE.

³⁸ Opinione 2/13 sull'Articolo 6(2) TUE.

*giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza
tra uomini e donne.*

[Ritorna al menu principale](#)



Attività legislativa

Nessuna riforma costituzionale dell'Unione sarà completa senza l'estensione della co-decisione tra Parlamento e Consiglio a tutta l'attività legislativa. Quella che viene oggi chiamata "procedura legislativa ordinaria" è stata introdotta per la prima volta con il Trattato di Maastricht nel 1992 in pochissimi campi. Il suo ambito è stato ampliato ad ogni successiva revisione dei Trattati: è ormai il momento di completare il processo, in modo da semplificare e da facilitare il processo decisionale dell'UE e da democratizzare la procedura legislativa. Niente dovrebbe diventare legge senza essere stato votato da entrambe le camere del legislativo. Deve essere abolito quanto resta delle "leggi speciali del Consiglio", per le quali il Parlamento è semplicemente consultato. L'estensione della co-decisione avrà conseguenze di vasta portata: permetterà una più profonda integrazione in tutti i settori che fiancheggiano il mercato interno, in particolare in campo sociale e ambientale;³⁹ trasformerà i poteri dell'Unione nell'armonizzazione dell'IVA, delle accise e delle altre forme di tassazione indiretta.⁴⁰

Nessun atto dovrebbe essere adottato ed emanato se non pubblicamente.⁴¹ Per sottolineare il ruolo di seconda camera legislativa del Consiglio europeo, riproponiamo quanto già

indicato dalla Convenzione originale, cioè di concentrare l'atto legislativo in un'unica conformazione del Consiglio dei ministri.⁴² Questo Consiglio legislativo dovrebbe essere presieduto dal Presidente del Consiglio europeo (o da un suo rappresentante).

Deve essere migliorata la trasparenza in entrambe le camere del legislativo. I parlamentari che fungono da relatori dovrebbero essere obbligati a rendere pubblico il loro percorso legislativo, registrando coloro che hanno incontrato come consulenti o lobbisti durante l'estensione dei loro rapporti. Il Consiglio dovrebbe sottostare alla stessa disciplina di trasparenza che attualmente il registro della trasparenza dei lobbisti impone alla Commissione e al Parlamento. Sia il Parlamento, sia il Consiglio dovrebbero essere obbligati a pubblicare una valutazione di impatto dei loro emendamenti o progetti di atto. Il Consiglio dovrebbe seguire la stessa prassi del Parlamento e della Commissione pubblicando i propri mandati di negoziazione per ciascun progetto. Poiché gran parte delle norme viene attualmente approvata in prima lettura – essendo stata definita informalmente in triloghi a porte chiuse tra ministri, parlamentari e Commissione – deve essere posta maggior attenzione alla pubblicazione sistematica di documenti di lavoro, ordini del giorno e verbali di affari interistituzionali.⁴³

³⁹ Articoli 153(2) e 192(2) TFUE, rispettivamente.

⁴⁰ Articolo 113 TFUE.

⁴¹ Articoli 16(8) TUE e 15(2) TFUE.

⁴² Articolo 23(1), Bozza di Trattato che istituisce la costituzione dell'Europa, luglio 2003.

⁴³ Articolo 294 TFUE. Sono particolarmente utili i documenti a quattro colonne che registrano l'evoluzione della posizione di ciascuna istituzione. Tali miglioramenti dovrebbero essere

Maggior trasparenza nel processo legislativo facilita il controllo da parte dei Parlamenti nazionali, dei media e dei cittadini impegnati in politica. Una maggior apertura contribuirebbe a dissipare la critica molto diffusa, ma in alcuni casi scorretta, di un'intrusione legislativa da parte di "Bruxelles". Ogni istituzione dell'UE, così come ogni parlamento nazionale, ha il dovere di verificare la qualità dei progetti di atto per quanto riguarda la sussidiarietà e la proporzionalità. L'adozione di precisi criteri comuni per tutti contribuirebbe a migliorare questo processo di valutazione; ma non è necessaria una revisione dei Trattati per quanto riguarda i Parlamenti nazionali, il cui ruolo primario è di controllare il comportamento dei rispettivi ministri nazionali per quanto riguarda gli affari dell'UE.⁴⁴

La Commissione conserverà la sua preminenza per quanto riguarda il diritto di iniziativa legislativa. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero continuare ad avere il diritto di invitare la commissione ad avviare un progetto legislativo.⁴⁵ Tuttavia, qualora la commissione si rifiutasse di prendere un'iniziativa, pur essendone stata richiesta, e dopo aver ascoltato le giustificazioni della Commissione per il suo rifiuto, il Parlamento o il Consiglio dovrebbero essere autorizzati ad avanzare una proposta di propria iniziativa in conformità con la richiesta originale.

[Ritorna al menu principale](#)

⁴⁴ L'oggetto di una revisione dei regolamenti sia del Consiglio, sia del Parlamento.

⁴⁴ Articoli 5 TUE e Protocolli n. 1 e 2.

⁴⁵ Articolo 225 e 241 TFUE, rispettivamente.

Legislativa organica

Dovrebbe essere richiesto che alcune leggi europee di rilevanza prescrittiva superino una soglia di QMV superiore a quella delle leggi ordinarie sia nel Consiglio, sia nel Parlamento. Alla sommità della gerarchia delle norme, proponiamo perciò una nuova categoria: le leggi organiche. Tra le misure che dovrebbero essere oggetto di leggi organiche ci sono le seguenti:

- Violazione dello Stato di diritto (Articolo 7 TUE)
- Composizione del Parlamento europeo (Articolo 14(2) TUE)
- Procedura semplificata di revisione dei Trattati (Articolo 48(6) TUE)
- Nuove misure antidiscriminazione (Articolo 19 TEFEU)
- Nuovi diritti di cittadinanza (Articolo 22 TFUE)
- Nuovi poteri in tema di asilo e immigrazione (Articolo 77(3) TFUE)
- Operazioni di polizia transfrontaliere (Articolo 89 TFUE)
- Armonizzazione della tassazione indiretta ((Articolo 113 TFUE)
- Patto di stabilità e crescita (Articolo 126(14) TFUE)
- Meccanismo europeo di stabilità (Articolo 136 TFUE)
- Legge elettorale (Articolo 223 TFUE)
- Decisione sulle risorse proprie (Articolo 311 TFUE)

- Quadro finanziario pluriennale (Articolo 312 TFUE)
- Cooperazione rafforzata in politica estera e di sicurezza (Articolo 329 TFUE)
- Localizzazione delle sedi istituzionali (Articolo 341 TFUE)
- Decisioni sulle lingue (Articolo 342 TFUE)
- Clausola di flessibilità (Articolo 352 TFUE)

Per l'approvazione di leggi organiche dovrebbe essere richiesta almeno la maggioranza dei membri del Parlamento. Il Consiglio potrebbe approvare una legge organica con una quota, diciamo, del 75% dei voti ponderati. L'approvazione di leggi ordinarie dovrebbe richiedere la maggioranza semplice del Parlamento e più della metà dei voti ponderati del Consiglio.⁴⁶ L'introduzione della nuova gerarchia di norme unitamente alla riforma delle regole di voto nel Consiglio faciliteranno la presa delle decisioni e renderanno l'intero sistema legislativo più semplice e chiaro dell'attuale.

Il Trattato di Lisbona ha creato un certo numero di clausole ponte o *passerelle* che consentono al Consiglio europeo di modificare la procedura decisionale del Consiglio passando dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata o di passare da una procedura legislativa speciale ad una ordinaria.⁴⁷ Esiste anche una clausola *passerelle* generale con potenziale più

⁴⁶ Articolo 238 TFUE. Alcune soglie più alte sono previste dall'attuale trattato per la procedura di bilancio annuale (Articolo 314(7)(d)) e per l'applicazione dell'Articolo 7 sulla violazione

delle prescrizioni dei Trattati (Articolo 354 TFUE). Queste potrebbero essere mantenute nella procedura di voto riformata.

⁴⁷ Articoli 81, 153, 192, 312 e 333 TFUE.

ampio.⁴⁸ Nessuna di queste clausole passerella è mai stata usata. Alla luce dell'estensione della procedura ordinaria da noi proposta e dell'introduzione delle leggi organiche, tutte queste clausole passerella possono essere tranquillamente abolite.

L'unanimità del Consiglio rimarrà ancora necessaria per modificare una proposta della Commissione, come è attualmente nel quadro della procedura legislativa ordinaria o in quelle di bilancio.⁴⁹ Tutti gli altri casi l'unanimità in seno al Consiglio deve essere soppressa. I frutti di questa riforma saranno immediatamente visibili in aree, come l'evasione fiscale, dove gli Stati hanno mascherato sotto pretesti procedurali la protezione di interessi acquisiti o simulati.

[Up to main menu](#)



⁴⁸ Articolo 48(7) TUE.

⁴⁹ Articolo 293 TFUE.

Modifica dei Trattati

L'attuale Trattato stabilisce che gli emendamenti dei trattati devono essere concordati "di comune accordo" tra tutti gli Stati membri in una conferenza intergovernativa.⁵⁰ Il Gruppo Spinelli vorrebbe porre l'onere di redigere il trattato emendato a carico della Convenzione, che lavori per consenso.⁵¹ Vorremmo conservare l'unanimità a livello del Consiglio europeo unicamente per la decisione di rigettare un emendamento proposto dalla Convenzione.

L'UE ha organizzato due Convenzioni: la prima, sotto la guida dell'ex-Presidente della Germania Federale Roman Herzog, nel 1999-2000, ha elaborato la Carta dei Diritti fondamentali; la seconda, nel 2002-03, guidata dall'ex-Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, ha elaborato il trattato costituzionale che non è stato ratificato nel 2005, ma dal quale è derivato il Trattato di Lisbona. Entrambe le Convenzioni, composte da rappresentanti di ciascuna delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali, hanno vissuto una propria dinamica e si sono addentrate in libere discussioni su complessi problemi istituzionali, in pubblico, per diversi mesi. In esse, a differenza dell'ambito diplomatico chiuso delle conferenze intergovernative, buone idee si sono affermate, idee scadenti sono state scartate e nessun governo è stato in grado di esercitare un veto. Il metodo della Convenzione si è rivelato un successo e può oggi essere sviluppato

come il modo normale di gestire le questioni costituzionali nell'UE.

Alla composizione della Convenzione già prevista dal Trattato, noi aggiungeremmo una rappresentanza formale del Comitato delle Regioni dell'UE. Il potere delle città metropolitane sta aumentando, rivendicato in contrapposizione agli Stati nazionali europei: è giusto che questo fenomeno civico sia riflesso nel processo costituente dell'Unione. Nel Comitato delle Regioni trovano posto anche i parlamenti regionali con poteri legislativi, che possono portare nella Convenzione la loro specifica esperienza di messa in pratica della sussidiarietà.

A proposito della ratifica delle future revisioni dei Trattati, il Gruppo Spinelli propone che il Parlamento europeo ottenga il diritto di esprimere il proprio consenso prima che il trattato emendato venga inviato agli Stati membri per la ratifica secondo le rispettive procedure costituzionali.

E' estremamente importante che i futuri emendamenti possano entrare in vigore dopo che siano stati ratificati solamente dai quattro quinti degli Stati dell'Unione, che rappresentino i tre quarti della popolazione.⁵² Questa modifica impedirà che le future revisioni dei Trattati vengano bloccate, come è spesso accaduto in passato, da uno o due Stati. Essa allineerà anche l'UE con le altre federazioni e con gli organismi internazionali analoghi: è ovvio che

⁵⁰ Articolo 48(4) TUE.

⁵¹ Articolo 48(3) TUE.

⁵² Articolo 48(5) TUE.

qualsiasi grossa organizzazione, se può riformarsi solo attraverso una rigida unanimità, si espone a croniche debilitanti paralisi. Un importante precedente è stato stabilito dal Consiglio europeo quando ha dimostrato flessibilità rispetto all'entrata in vigore (sebbene al di fuori del quadro giuridico dell'Unione) dei Trattati che istituivano il Meccanismo europeo di Stabilità e il *Fiscal compact*.⁵³ Gli Stati membri che alla fine rifiuteranno di accettare il Trattato emendato dovrebbero avere, oltre alla scelta della secessione, quella della condizione di membro associato.⁵⁴

L'attuale "procedura di revisione semplificata", che può essere applicata alle procedure e alle azioni interne, richiede tuttora l'unanimità a livello del Consiglio europeo.⁵⁵ Come sopra ricordato, proponiamo di "decostituzionalizzare" questi emendamenti e di renderli soggetti a leggi organiche.

L'unanimità del Consiglio dovrebbe essere riservata a decisioni sull'allargamento dell'Unione a nuovi membri, subordinatamente al consenso del Parlamento europeo espresso a maggioranza assoluta.⁵⁶ Il Consiglio europeo ha fissato tre criteri che specificano i termini e le condizioni dell'allargamento e che potrebbero utilmente essere inseriti nel Trattato.⁵⁷ I nuovi Stati membri devono poter dimostrare:

- stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo

Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze;

- il funzionamento di un'economia di mercato e la capacità di far fronte alla pressione competitiva e alle forze del mercato all'interno dell'UE;
- la capacità di assumersi gli obblighi che l'appartenenza all'UE comporta, tra cui la capacità di applicare effettivamente le regole, gli standard e le politiche che costituiscono il corpo della legislazione dell'UE (l' "acquis") e l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Un paese deve soddisfare il primo criterio affinché siano iniziati i negoziati per l'adesione, tutti e tre per la loro conclusione. Come emendamento al Trattato, si dovrebbe prevedere che uno Stato sia ammesso all'UE quando il suo trattato di adesione sia stato ratificato da quattro quinti degli Stati membri che comprendano tre quarti della popolazione dell'Unione.

[Ritorna al menu principale](#)

⁵³ Vedi pag. 25.

⁵⁴ Vedi pag. 19.

⁵⁵ Articolo 48(6) TUE, applicato alla Parte terza del TFUE.

⁵⁶ Articolo 49 TUE.

⁵⁷ Questi criteri sono stati inizialmente elaborati a Copenhagen nel 1993 e successivamente rafforzati a Madrid nel 1995.

Differenziazione

Attualmente, una cooperazione rafforzata tra un gruppo di Stati intenzionati ad approfondire l'integrazione può essere avviata solo come soluzione "di ultima istanza".⁵⁸ Sebbene tutti gli Stati debbano essere incoraggiati a partecipare a tutte le iniziative legislative dell'UE, si possono verificare situazioni in cui esiste la disponibilità a concedere il consenso alla proposta di un piccolo numero di Stati (almeno nove) di agire da avanguardia in un'integrazione settoriale o regionale restando tuttavia nel quadro giuridico dell'Unione. Tale cooperazione rafforzata offre una buona via da seguire per avanzare in aree particolarmente controverse, come la tassazione o l'immigrazione, nelle quali l'avanguardia può sviluppare e sperimentare specifiche politiche comuni agendo da pioniere per tutti.⁵⁹ L'esistenza della clausola "di ultima istanza" nell'attuale Trattato ha ostacolato nei fatti lo sviluppo di un gruppo d'avanguardia tra gli Stati orientati verso la federazione. Vorremmo perciò togliere la condizione "di ultima istanza" nell'interesse di un'integrazione e più velocità ben gestita: utilizzata nel pieno del suo potenziale, l'idea di cooperazione rafforzata farebbe un'iniezione di fresco dinamismo nel processo di integrazione europea e gli darebbe slancio.

Gli altri criteri attualmente previsti per la cooperazione rafforzata rimarrebbero inalterati, compresa la regola che la porta dovrebbe sempre rimanere aperta per i ritardatari, subordinatamente all'approvazione da parte della Commissione e al consenso del Parlamento europeo. La nostra argomentazione a favore di una forte Commissione è rafforzata dalla necessità di gestire un'Unione più differenziata.

Con l'ampiamiento dell'integrazione a nuove aree e con la maggior definizione del carattere federale dell'Unione nel nuovo trattato costituzionale, diverrà necessario introdurre una nuova categoria di membri associati dell'Unione, aperta agli attuali Stati membri che alla fine non accetteranno i termini della nuova costituzione.⁶⁰ Lo status di membro associato potrebbe rivelarsi anche la miglior opzione a lungo termine per quegli Stati confinanti – Norvegia, Islanda, Svizzera – che sono attualmente propensi a accettare i valori dell'Unione, ma rifiutano le regole e gli obblighi della piena partecipazione.⁶¹

Il Regno Unito ha scelto di abbandonare l'Unione.⁶² In seguito a questa scelta, intende negoziare un accordo di associazione con l'UE.⁶³ Non è da escludere, naturalmente, che gli Inglesi,

⁵⁸ Articolo 20(2) TUE.

⁵⁹ Queste riforma delle procedure di cooperazione rafforzata permetterebbe la soppressione dell'anomala cooperazione rafforzata accelerata, creata dal Trattato di Lisbona con gli Articoli 82(3), 83(3), 86(1) e 87(3) TFUE.

⁶⁰ In ipotesi, Articolo 49 bis TUE.

⁶¹ In altre parole, Articolo 2, ma non Articolo 3 TUE.

⁶² Articolo 50 (1-4) TUE.

⁶³ Articolo 217 TFUE.

dopo aver sperimentato la vita da paese terzo, possano un giorno chiedere la riammissione come membro a tutti gli effetti.⁶⁴ Alternativamente, il Regno Unito potrebbe, ad un certo punto, voler rimodellare il suo rapporto con l'UE trasformando il suo futuro accordo di associazione nello status di membro formalmente associato.

La preoccupante situazione della sicurezza in Europa dovrebbe incoraggiare l'Unione ad immaginare in modo innovativo come stabilire istituzioni comuni con ogni amichevole vicino disposto a sviluppare una stretta e dinamica partnership che rispetti le regole e permetta la partecipazione a programmi europei.⁶⁵ In questo contesto, la Brexit è un banco di prova per la politica di vicinato dell'UE nel suo complesso. La prossima convenzione deve puntare a creare il quadro per una profonda e tranquilla cooperazione che trasformi inquieti vicini in partner affidabili.

[Up to main menu](#)

⁶⁴ Articolo 50(5) TUE.

⁶⁵ Articolo 8 TUE.

Competenze e poteri

L'Unione è già dotata di un ampio spettro di competenze conferite dagli Stati su base esclusiva o concorrente.⁶⁶ I fatti recenti suggeriscono una riconsiderazione del bilanciamento di competenze tra l'Unione ed i suoi Stati in tre aree.

L'integrazione dell'Euratom nel trattato costituzionale richiede che la sicurezza nucleare sia aggiunta alla lista delle competenze esclusive dell'UE.⁶⁷ Ciò rafforza l'argomentazione a favore della revisione delle attuali limitate competenze dell'Unione sulla struttura dei rifornimenti di energia e sullo sfruttamento delle riserve energetiche. Raccomandiamo la creazione di una nuova competenza concorrente per perseguire l'obiettivo di una politica energetica che sia sicura, efficiente, competitiva e sostenibile.⁶⁸ Questa riforma dovrebbe essere completata inserendo nel trattato un impegno a soddisfare gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile indicati dall'ONU.⁶⁹

Al fine di proteggere i cittadini dell'Unione residenti in Stati diversi dal loro, la competenza dell'UE dovrebbe essere rafforzata in modo che nessun cittadino possa essere privato del diritto di votare per un governo che lo rappresenti nel Consiglio.⁷⁰ Ogni cittadino dell'Unione dovrebbe avere il diritto di votare per un parlamento nazionale o dello Stato di cui è cittadino o di quello in cui risiede.⁷¹ Dovrebbe

essere presa in considerazione la possibilità di estendere ai cittadini dell'UE il diritto elettorale nei referendum nazionali su questioni relative all'UE.

Andrebbe ampliato il campo di applicazione della Carta dei Diritti fondamentali, in accordo con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, da "quando attuano il diritto dell'Unione" a "quando agiscono nell'ambito del diritto dell'Unione".⁷²

Accanto a questo modesto spostamento di competenze verso il livello dell'UE, vi è una più ampia necessità di assestamento nei poteri delle istituzioni dell'UE. E' chiaro che la Commissione ha bisogno di un potere forte come agenzia federale nel campo della politica di asilo e immigrazione, sia direttamente, sia attraverso altre istituzioni dell'UE, come Frontex. Abbiamo ricordato sopra la necessità di una nuova autorità elettorale. Vi sono ottime ragioni per creare una agenzia specializzata dell'UE per sorvegliare il funzionamento del mercato digitale lungo le stesse direttrici delle istituzioni create negli ultimi anni per vigilare sull'unione bancaria. Potrebbe essere ampliato il mandato di alcune autorità esistenti, come l'agenzia europea per i Diritti fondamentali di Vienna. Naturalmente, la creazione di un Tesoro con il potere di proporre tasse federali sarebbe

⁶⁶ Articoli 2-6 TFUE.

⁶⁷ Articolo 3 TFUE.

⁶⁸ Articolo 194(2) TFUE.

⁶⁹ Articolo 3(2) TUE.

⁷⁰ Ciò soddisferebbe i termini del 1° Protocollo ECHR.

⁷¹ Articolo 21 TFUE.

⁷² Articolo 51 della Carta. Il preambolo della Carta potrebbe essere eliminato senza danno.

essenziale per l'accresciuto ruolo della Commissione.

[Ritorna al menu principale](#)



Finanze

Gli argomenti a favore di un più ampio bilancio dell'UE sono forti e ben sostenuti dalla Commissione e dal Parlamento negli attuali negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-27. Un aumento delle spese dell'UE deve essere legato alla riforma del sistema finanziario, essenzialmente immutato dal 1988, che è poco trasparente, ingiusto e inefficiente. Anche se venisse raggiunto l'obiettivo della Commissione di aumentare gli impegni fino 1,11% del PIL, il bilancio dell'UE rimarrebbe molto al di sotto delle dimensioni adatte ad un sistema federale maturo.⁷³

In ogni caso, il Fondo europeo di sviluppo dovrebbe essere incorporato nel bilancio dell'UE al momento del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale del 2028. Questo trasferimento permetterebbe un miglior coordinamento degli aiuti ai paesi d'oltremare con le altre politiche comuni dell'Unione, compresa l'immigrazione, e al tempo stesso ne consentirebbe un miglior controllo parlamentare.

Le proposte della Commissione di introdurre nuove fonti di entrata sono le benvenute e conformi al principio che le entrate fiscali direttamente create dalle politiche dell'UE debbano accrescere il bilancio dell'UE.⁷⁴ Non si

tratta tuttavia di tasse dell'UE: l'UE infatti non ha la competenza di imporre tasse, ma solo di armonizzare le modalità con cui le tasse nazionali vengono applicate.⁷⁵ Perciò il Gruppo Spinelli andrebbe oltre, attribuendo al Tesoro dell'UE il potere di riscuotere imposte sia dirette, sia indirette. Come già ricordato, le attuali regole per determinare il bilancio, basate sull'unanimità, dovrebbero essere sostituite da una legge organica. Il Parlamento europeo dovrebbe acquisire pieni poteri di codecisione con il Consiglio su tutte le decisioni finanziarie, compresa la riscossione di entrate.

L'area euro necessita di una propria capacità fiscale, da includere in una sezione separata del bilancio generale dell'UE. Tale bilancio supplementare dovrà trasformarsi, col tempo, in uno strumento capace di contribuire alla stabilizzazione macroeconomica. Se le regole dell'UE sulla disciplina fiscale limitassero la capacità degli Stati di investire in beni pubblici, sarebbe più che sensato che investimenti sociali e di capitali dell'UE agissero da compensazione.⁷⁶ Infrastrutture pan-europee facilitano la crescita di produttività ed un valore aggiunto reale a livello dell'UE può essere ottenuto in settori come R&D, energia, difesa, spazio e cibersicurezza. Gli investimenti

⁷³ Il Rapporto MacDougall del 1977 indicava che l'unione economica e monetaria avrebbe avuto bisogno del sostegno di un bilancio dell'UE di almeno il 5% del PIL.

⁷⁴ La Commissione propone tre nuove entrate proprie derivate da una base imponibile consolidata comune per le società, da un piano

sugli scambi di emissioni di carbonio e da uno che miri a ridurre gli imballaggi di plastica.

⁷⁵ Articolo 113 TFUE.

⁷⁶ La Commissione sta proponendo una Funzione europea di investimenti per la stabilizzazione dello 0,2% del PIL.

a livello di UE dovranno essere gestiti dal Tesoro, incardinato nella Commissione, dotato degli strumenti per acquisire ed erogare prestiti nell'interesse della stabilità finanziaria, della coesione sociale, di una crescita economica sostenibile e della riduzione degli squilibri regionali. Per il Tesoro saranno necessarie nuove regole di bilancio.

Al fine di ridurre la possibilità di un blocco nel processo di bilancio annuale, dovrebbe essere emendato lo stadio finale della procedura.⁷⁷ Qualora non venisse raggiunto un accordo nel comitato di conciliazione, il Parlamento dovrebbe poter confermare i propri emendamenti con una maggioranza altamente qualificata. Il bilancio sarà adottato a meno che il Consiglio, entro un certo limite di tempo, voti contro, obbligando così la Commissione a presentare un nuovo progetto di bilancio. Questa modifica riporta alla formulazione pre-Lisbona secondo cui sia il Parlamento, sia il Consiglio dovevano assumere eguali responsabilità nel rigetto del bilancio.⁷⁸

[Ritorna al menu principale](#)

⁷⁷ Articolo 314(8) TFUE.

⁷⁸ In caso di blocco, il sistema di gestione per dodicesimi del bilancio dell'anno precedente

dovrebbe poter essere corretto per l'inflazione (Articolo 315 TFUE).

Unione economica e monetaria

L'Unione economica e monetaria (UEM) europea è stata lanciata in forma incompleta. Mentre la politica monetaria era centralizzata nella Banca centrale europea, la sovranità fiscale era rimasta a livello nazionale – una UEM asimmetrica che ci si aspettava sarebbe stata presto revisionata. E' perciò giunto il momento di approfondire l'integrazione fiscale e di aprire la strada per l'unione politica, senza la quale, in definitiva, nessuna unione monetaria può prosperare. Nella crisi finanziaria del 2008, il fatto che non ci fosse un governo credibile dell'economia politica della zona euro ha accresciuto l'incertezza ed i rischi, facendo aumentare i costi finanziari e sociali della stabilizzazione dell'eurozona. Insistere nel rifiutare di affrontare la riforma della *governance* dell'euro aggraverà la recessione economica quando si verificherà la prossima crisi finanziaria (che sicuramente verrà).

Le misure d'emergenza adottate per gestire la crisi dell'euro, tra cui il trattato per il *Fiscal compact*, devono anch'esse essere riviste. Dovrebbero essere riprese alcune proposte che erano state scartate, spesso perentoriamente, nel pieno della crisi – non ultima l'idea di creare un titolo comune mutualizzato per l'UEM. Condividendo i rischi finanziari ed incentivando solide politiche economiche e fiscali, un ampio mercato di eurobond offrirebbe agli investitori un'attraente alternativa ai

titoli nazionali sovrani, aprendo un via d'uscita dal circolo vizioso tra banche nazionali traballanti e Stati mal governati.

Gli attuali Trattati obbligano gli Stati membri a gestire le proprie politiche economiche "come questioni di interesse comune".⁷⁹ Ma il mero – ed inevitabilmente debole e casuale – coordinamento di politiche nazionali è insufficientemente vincolante per Stati che si sono impegnati o stanno per impegnarsi ad adottare una moneta unica. L'attuale debole *governance* dell'area euro ha consentito l'ulteriore approfondimento di pericolosi squilibri tra regioni ricche e povere. Non tutti i cittadini dell'UE condividono i frutti del mercato unico e dell'unione monetaria: affinché ciò avvenga sono necessari nuovi strumenti fiscali e una svolta politica. Raccomandiamo perciò che il nuovo Trattato promuova l'obiettivo di una politica economica e fiscale comune, rivolta al rilancio dell'occupazione, degli investimenti, della coesione sociale e di uno sviluppo sostenibile nell'intera Unione. Questo obiettivo non è una rapida armonizzazione degli standard di vita nell'eurozona attraverso un massiccio programma di redistribuzione del reddito, bensì l'assicurazione della futura stabilità dell'euro e una di sua miglior resilienza alle crisi, che crei così le basi per un aumento sostenibile della prosperità e del benessere nell'insieme della zona euro.

⁷⁹ Articolo 121 TFUE.

La procedura per stabilire le linee guida generali di politica economica a livello dell'UE fanno carico al Consiglio europeo e al Consiglio di agire secondo raccomandazioni e rapporti della Commissione, mentre il Parlamento viene semplicemente informato. Sarebbe più efficiente e democratico affidare alla Commissione il compito di fare proposte al Consiglio e al Parlamento, i quali le approvano con la procedura di codecisione.

Al momento attuale, alla BCE è vietato il finanziamento monetario dei governi nazionali sul mercato primario⁸⁰ e all'Unione di farsi carico del debito sovrano degli Stati membri.⁸¹ Tuttavia, in conseguenza della crisi, l'UE deve inevitabilmente affrontare la creazione di un solido meccanismo di ristrutturazione del debito. Rimane una forte opposizione, soprattutto in Germania, a una riforma dell'UEM che consenta progressivamente di mettere in comune una parte del debito sovrano. Il Gruppo Spinelli, però, ritiene che, sul lungo termine, le disposizioni dell'UEM siano eccessivamente restrittive. Come ricordato sopra, proponiamo che la Commissione sia dotata di strumenti fiscali consolidati e di tutte le funzioni di un Tesoro, compresa quella di gestire una assicurazione contro la disoccupazione ciclica, l'emissione di eurobonds e la riscossione di tasse. La partecipazione nel sistema comune di gestione del debito dovrà essere basata su considerazioni prudenziali e soggetta ad una stretta condizionalità.

⁸⁰ Articolo 123 TFUE.

⁸¹ Articolo 125 TFUE.

Il Gruppo Spinelli sollecita il rapido completamento di tutti gli aspetti dell'unione bancaria, ivi compreso un sistema di assicurazione a garanzia dei depositi. Il nuovo quadro normativo finanziario dell'Unione, comprendente la sorveglianza, la supervisione e la risoluzione, deve essere blindato in termini di legislazione primaria. I poteri di supervisione della BCE dovrebbero essere estesi a tutte le istituzioni di credito compreso il settore assicurativo.⁸² Ciò potrebbe essere deciso con una procedura legislativa ordinaria. Con un'altra messa a punto, i profitti della BCE dovrebbero essere devoluti al Tesoro dell'UE.⁸³

Dovrebbe avvenire uno spostamento di responsabilità dal Consiglio alla Commissione per quanto riguarda la procedura per deficit eccessivo. La legislazione "Six-Pack", varata nel 2010, ha rafforzato sia l'aspetto preventivo, sia quello correttivo del Patto di stabilità e crescita. Per anni, il Consiglio è intervenuto votando a maggioranza qualificata per annacquare le raccomandazioni della Commissione a carico di singoli Stati nel quadro del Patto. Chiamato in causa dal Six-Pack, il Parlamento ha insistito su un nuovo meccanismo di voto, secondo cui una raccomandazione della Commissione è da ritenersi adottata dal Consiglio a meno che si coaguli una maggioranza qualificata di Stati per bloccarla. Questo metodo di "maggioranza qualificata inversa" ha fortemente rafforzato il potere e la responsabilità della Commissione e deve essere ora

⁸² Articolo 127(6) TFUE.

⁸³ Articolo 33(1) dello Statuto della BCE.

codificata in termini di legislazione primaria.⁸⁴

Il Parlamento nazionale di uno Stato sottoposto a procedura per deficit eccessivo dovrebbe aver diritto ad una audizione al Parlamento europeo, con la partecipazione della Commissione e del Consiglio. Come abbiamo osservato sopra, l'emendamento del protocollo sull'eccesso di deficit dovrebbe essere oggetto di una legge organica.⁸⁵

[Ritorna al menu principale](#)



⁸⁴ Articolo 126(13) TFUE.

⁸⁵ Articolo 126(14) TFUE.

L'area euro

Uno degli strumenti fiscali chiave della politica economica comune sotto la gestione del Segretario al Tesoro sarà il Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito nel 2012 con una revisione del Trattato di Lisbona, con l'obiettivo di assicurare la stabilità finanziaria dell'eurozona in tempo di crisi.⁸⁶ Il MES può fornire credito in via precauzionale per sostenere riforme e ricapitalizzare banche. E' gestito con metodo intergovernativo.

C'è già un accordo di principio di trasformare il MES in un Fondo monetario europeo, sebbene siano controverse le modalità della trasformazione.⁸⁷ Tutti fondi attualmente messi in comune dovrebbero essere fusi nel FME. Parte di tale contributo, in particolare il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria creato nel 2010, è finanziata dal bilancio dell'UE e soggetto al controllo del Parlamento europeo.⁸⁸ ma il MES è finanziato da contributi diretti dal Tesoro degli Stati membri ed è soggetto al controllo dei Parlamenti nazionali. Il FME rimarrà un'istituzione ibrida finché tutti i fondi non saranno raccolti tramite il bilancio dell'UE e governati in modo federale. Ma il risultato finale deve essere fissato chiaramente fin dall'inizio: un fondo federale che funzioni interamente nel quadro della legislazione dell'Unione, proteggendo le prerogative della Commissione di monitorare e guidare le

politiche economiche nazionali. Un FME efficace dovrebbe avere ampie responsabilità, agendo da sostegno per il Fondo di risoluzione bancaria, ma essere anche dotato del potere di intervenire precocemente in caso di crisi dell'unione bancaria.

La legislazione "Two-Pack" obbliga gli Stati della zona euro a presentare *ex ante* i progetti dei propri bilanci alla Commissione per commenti e, se necessario, raccomandazioni di apportare correzioni, nel contesto del "Semestre europeo".⁸⁹ Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria – meglio noto come *Fiscal compact* – è stato sottoscritto da tutti gli Stati con l'eccezione del Regno Unito e cerca di andare oltre nel senso di imporre una disciplina di bilancio nell'area euro. La Commissione sta proponendo una direttiva per incorporare nel quadro della legislazione dell'UE ogni prescrizione tuttora rilevante del *Fiscal compact*.

Non vediamo alcuna buona ragione per la creazione di un'assemblea parlamentare separata dell'eurozona, o per un rimescolamento di mandati tra parlamentari nazionali ed europei in un qualche nuovo organo comune. Il Parlamento europeo è il parlamento dell'eurozona esattamente come l'euro è la moneta dell'Unione. C'è una

⁸⁶ L'Articolo 136 TFUE è stato emendato secondo la nuova "procedura di revisione semplificata" prevista dal Trattato di Lisbona, Articolo 48(6) TUE.

⁸⁷ Non ultima è la proposta della Commissione che la trasformazione dell'MES in FME possa

essere fatta sulla base dell'Articolo 352 TFUE, senza richiedere modifiche del Trattato.

⁸⁸ Il EFSM è stato creato in forza dell'Articolo 122(2) TFUE al fine di fornire assistenza finanziaria a uno Stato in difficoltà.

⁸⁹ Articolo 136 TFUE.

profonda interdipendenza tra Stati euro e non-euro. Tutti i parlamentari europei dovrebbero partecipare alle discussioni sull'UEM. Per specifiche leggi fiscali riguardanti solo gli Stati euro, il Parlamento dovrebbe emendare il proprio regolamento per richiedere speciali maggioranze tra i parlamentari eletti nell'area euro. Regole di voto speciali per l'eurozona esistono già nel Consiglio.⁹⁰

Diciannove Stati membri hanno adottato l'euro e rappresentano circa l'85% dell'economia dell'UE. La *Brexit* significa che rimarrà un solo paese, la Danimarca, che non è giuridicamente vincolato ad adottare la moneta unica; ma in pratica la Danimarca si comporta già come un membro dell'area euro e dovrebbe ora aderire in pieno all'unione bancaria. L'adesione all'unione bancaria dovrebbe essere un pre-requisito per tutti gli altri Stati, come la Bulgaria, che stanno completando la loro preparazione per l'ingresso nell'euro.

Un'utile aggiunta al Trattato sarebbe quella di fornire più chiare direttive di impegno tra l'Eurogruppo e gli Stati intenzionati a soddisfare in un prossimo futuro i criteri di convergenza e ad adottare la moneta unica (ufficialmente "Stati con deroga"). Dovrebbe essere garantita la partecipazione di ministri di questi Stati veramente "pre-in" alle discussioni dell'Eurogruppo o di *Euro summit* che riguardano l'architettura dell'eurozona e le regole di base della disciplina fiscale: ne potrebbe essere un esempio l'essere ammessi a far parte del

Meccanismo del tasso di cambio (ERM II), situazione attualmente concessa solo alla Danimarca.⁹¹

[Ritorna al menu principale](#)



⁹⁰ Articolo 136(2) TFUE.

⁹¹ Articolo 140(1) TFUE.

Giustizia e affari interni

Il Trattato di Amsterdam (1997) ha introdotto il concetto di una UE come area di libertà, sicurezza e giustizia come completamento della creazione del mercato unico entro il quale i cittadini godono della libertà di movimento. Ciò ha portato a significative collaborazioni tra gli Stati membri in termini di procedure amministrative e giudiziarie e allo sviluppo di un impressionante corpus di leggi civili e penali.

Negli anni recenti la rilevanza dell'integrazione delle politiche degli affari interni è aumentata vertiginosamente. Il terrorismo e il cybercrimine sono quasi sempre transnazionali e impossibili da affrontare con successo da parte di uno Stato da solo. Dal 2015, due milioni e mezzo di migranti irregolari provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa hanno cercato un rifugio sicuro. Le attuali politiche dell'UE sull'immigrazione e l'asilo sono sconvolte, l'accordo di Schengen è sospeso e perfino il principio di libertà di movimento è compromesso. Il rispetto delle Convenzioni di Ginevra da parte dell'Europa è messo a repentaglio. Se mai ci fosse bisogno di una spinta alla creazione di una agenzia federale per l'asilo che applichi in modo uniforme procedure che rispettino le norme internazionali, adesso l'abbiamo.⁹² Analogamente, Frontex dovrebbe essere elevato al rango di in vero e proprio servizio di guardia di frontiera e costiera che assista le forze nazionali nel

controllo delle frontiere esterne dell'Unione.⁹³

Abbiamo già discusso della necessità, in questo contesto, così come in altri settori, di rafforzare il ruolo esecutivo della Commissione e di rendere equivalenti le due camere del legislativo nell'applicazione a tutto campo della procedura legislativa organica e ordinaria. Senza pregiudizio per la nostra proposta di dare ad entrambe le camere un certo grado di iniziativa, proponiamo di abolire la disposizione del Trattato di Lisbona che dà a un quarto degli Stati il diritto di prendere iniziative legislative nell'area di libertà, sicurezza e giustizia.⁹⁴ Tale esperimento di aggirare il diritto di iniziativa della Commissione non ha portato da nessuna parte e non verrebbe rimpianto.

Facendo tesoro degli insegnamenti della crisi dei rifugiati, la Commissione e non il Consiglio dovrebbe avere il potere di prendere misure provvisorie.⁹⁵ Per quanto riguarda l'integrazione della popolazione di immigrati e gli interventi contro la criminalità, vorremmo lasciar cadere il divieto di armonizzazione delle leggi nazionali.⁹⁶ Una legge-quadro dell'Unione dovrebbe fissare elevati standard per gli immigrati sulla base dei quali gli Stati possano formulare le proprie politiche.

Nel campo molto sensibile della legislazione sulla famiglia, può essere appropriato fare ricorso ad una

⁹² Articolo 78 TFUE.

⁹³ Articolo 77(1)(c) & (2)(d) TFUE.

⁹⁴ Articolo 76 TFUE.

⁹⁵ Articolo 78(3) TFUE.

⁹⁶ Articoli 79(4) e 84 TFUE, rispettivamente.

procedura di legislazione organica, ma raccomandiamo caldamente che sia fatto cadere il diritto di veto attribuito dal Trattato di Lisbona a uno qualsiasi dei parlamenti nazionali.⁹⁷ Analogamente, vorremmo fossero abolite tutte le procedure anomale che attualmente governano la cooperazione in materia di giustizia penale e di polizia.⁹⁸ La gestione più flessibile offerta dalla cooperazione rafforzata che proponiamo risulterà particolarmente utile man mano che l'Unione svilupperà politiche comuni in questo settore.

La legislazione dell'UE sulle regole in base alle quali giudici, pubblici ministeri, polizia, servizi doganali e di sicurezza possono operare in Stati diversi dal proprio dovrebbero essere oggetto di una legge organica.⁹⁹

Il divieto di armonizzazione delle legislazioni nazionali nel campo della protezione civile dovrebbe essere tolto, insieme all'analoga restrizione nel campo della cooperazione tra amministrazioni pubbliche.¹⁰⁰

[Ritorna al menu principale](#)

⁹⁷ Articolo 81 (3) TFUE.

⁹⁸ Articolo 82(3), 83(3), 86(1) e 87(3) TFUE.

⁹⁹ Articolo 89 TFUE.

¹⁰⁰ Articoli 196(2) e 297(2) TFUE, rispettivamente.

L'Europa nel mondo

Nonostante alcune iniziative sperimentali verso la creazione di una politica estera e di sicurezza comune e verso un aumento della concertazione diplomatica prese attraverso il Servizio Europeo d'Azione Esterna (SEAE), l'azione esterna dell'Unione manca ancora di iniziativa, di coesione e di forza. Sebbene in teoria il Consiglio abbia la possibilità di farlo, in pratica esso non ha mai fatto ricorso al voto a maggioranza qualificata in questo campo.¹⁰¹ La Commissione non può far proposte in politica estera. Le disposizioni su cooperazioni rafforzate che consentono l'emergere di gruppi più piccoli di Stati che agiscono in nome dell'Unione in affari esteri non sono state applicate.¹⁰²

Un maggior impegno da parte degli Stati membri nell'utilizzare l'Unione come il loro principale strumento di politica estera porterà ad un politica estera comune più efficace. L'alta rappresentante/Vice-Presidente, che presiede il Consiglio dei Ministri degli Esteri e guida il SEAE, dovrebbe utilizzare i suoi poteri per prendere iniziative politiche e per insistere sul coordinamento delle relazioni esterne dell'Unione sotto la guida strategica generale del Consiglio europeo. L'Alto Rappresentante dovrebbe essere ribattezzato Ministro degli Esteri dell'Unione e dovrebbe essergli accordato un vice che dovrebbe presiedere il Comitato sulla politica e la

sicurezza.¹⁰³ Gli Stati membri dovrebbero sostenere in modo più convincente il Ministro degli Esteri quando parla a nome dell'intera Unione nei forum internazionali.¹⁰⁴ I membri europei del Consiglio di Sicurezza dell'ONU dovrebbero parlare ed agire collettivamente.

Come abbiamo già osservato, la coerenza per quanto riguarda lo Stato di diritto impone di eliminare i divieti alla Corte di Giustizia di esercitare la propria giurisdizione nel campo della politica estera e di sicurezza comune.¹⁰⁵

Negli affari mondiali, l'UE è senza rivali nell'esercitare con successo la sua *soft power*. Agendo in modo unitario, può sfruttare l'insieme delle proprie esperienze internazionali, un ampio ventaglio di strumenti e considerevoli risorse per ampliare il proprio ruolo nella prevenzione di guerre civili, nella gestione di crisi e nella stabilizzazione post-bellica. Basandosi sugli esistenti Corpo medico europeo e Servizio volontario europeo, la Commissione dovrebbe essere resa pienamente responsabile della gestione di un corpo civile da impiegare in protezione civile, salvataggio ed aiuto in disastri internazionali naturali o causati dall'uomo.

Per quanto riguarda le relazioni economiche internazionali dell'Unione, sono necessari alcuni aggiustamenti per assicurare l'equivalenza sistematica tra

¹⁰¹ Articolo 31 (2) TUE.

¹⁰² Articolo 329 (2) TFUE.

¹⁰³ Articolo 27 TUE.

¹⁰⁴ Articolo 34 TUE.

¹⁰⁵ Vedi pag. 12.

le regole per l'applicazione di accordi internazionali e quelle per le proprie regole interne. In altre parole, laddove la procedura legislativa ordinaria è la norma per la legislazione interna, il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere applicato anche alla conclusione di accordi internazionali; nell'adeguamento a tali regole, l'insistenza sull'unanimità in decisioni, sia interne, sia internazionali, riguardanti gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e gli investimenti stranieri diretti dovrebbe essere abbandonata a favore del voto a maggioranza qualificata.¹⁰⁶

In conformità con lo spostamento di potere esecutivo, le misure restrittive nei confronti di paesi terzi, persone o imprese ed enti non statali dovrebbero in prima istanza essere adottate dalla Commissione, pur essendo soggette a revisione sia da parte del Parlamento, sia del Consiglio.¹⁰⁷

E' necessario che lo spostamento dell'equilibrio di potere tra le istituzioni si rifletta pienamente nelle procedure per la gestione degli accordi internazionali dell'Unione. Bisogna che la clausola pertinente, l'articolo 218 TFUE, sia redatto in modo da riflettere il maggior ruolo che il Parlamento si è già conquistato nella prassi. In particolare, Parlamento e Consiglio dovrebbero decidere congiuntamente, su proposta della commissione, l'apertura di negoziati per un trattato internazionale e definire ed emendare il mandato negoziale.¹⁰⁸ La Commissione dovrebbe

essere formalmente designata come negoziatore dell'Unione.¹⁰⁹ Il Parlamento deve essere coinvolto nella decisione di concludere qualsiasi accordo, ivi compresi quelli nel campo della politica estera e di sicurezza.¹¹⁰ La Commissione dovrebbe essere autorizzata a decidere la sospensione dell'applicazione di un accordo.¹¹¹

Analoghi aggiustamenti dovrebbero essere fatti per la posizione della Commissione per quanto riguarda la politica del tasso di cambio dell'euro.¹¹² La Commissione dovrebbe essere anche messa alla guida della gestione della clausola di solidarietà, soggetta ad un normale regolamento fissato attraverso una codecisione.¹¹³

[Ritorna al menu principale](#)

¹⁰⁶ Articolo 207(4) TFUE.

¹⁰⁷ Articolo 215 TFUE.

¹⁰⁸ Articolo 218(2) TFUE. L'articolo 218(10) potrebbe quindi essere soppresso.

¹⁰⁹ Articolo 218(3) TEFU.

¹¹⁰ Articolo 218(5-6) TFUE.

¹¹¹ Articolo 218(9) TFUE.

¹¹² Articolo 219 TFUE.

¹¹³ Articolo 222 TFUE.

Sicurezza e difesa

L'UE ha fatto lenti progressi nello sviluppo di una politica comune di sicurezza e difesa. Nonostante la creazione un certo numero di *battlegroups*, nessuno di essi è stato schierato operativamente. Il Consiglio deve ancora affidare l'attuazione di compiti militari ad un piccolo gruppo di Stati membri.¹¹⁴ Tuttavia recentemente le aggressioni militari della Russia nell'Europa orientale e la relativa impotenza dell'UE nelle zone di conflitto in Medio Oriente hanno innescato il risveglio dell'idea di un'unione europea di sicurezza e difesa. L'ambiguità americana sul futuro della NATO emersa con il Presidente Trump aggiunge urgenza al dibattito interno all'Europa. Deve ancora essere svolto molto lavoro a livello strategico ed operativo prima che l'UE possa muoversi con fiducia verso una difesa comune credibile, ma i primi passi sono stati fatti ed ulteriori progressi saranno i benvenuti.

Il Trattato di Lisbona prevede l'approfondimento dell'integrazione militare sotto forma di cooperazione strutturata permanente nella difesa (PESCO) tra quegli Stati membri che ne abbiano la volontà politica, la disponibilità finanziaria e la capacità militare.¹¹⁵ La decisione del Consiglio del dicembre 2017 di attivare la PESCO è la benvenuta e dovrebbe portare ad una graduale messa in comune e alla condivisione di capacità militari. Un grosso passo sarebbe quello di esporre

le industrie della difesa alla normale competizione e alle regole degli appalti pubblici del mercato unico, subordinatamente a garanzia di sicurezza.¹¹⁶ La Commissione propone togliere il divieto di addebitare al bilancio dell'UE operazione militari e di sicurezza.¹¹⁷ La normalizzazione delle modalità di finanziamento della politica comune di sicurezza e difesa dovrà avere come conseguenza un proporzionale rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo.

Il prerequisito per lo sviluppo di una politica di difesa comune nel quadro dell'Unione europea è la presenza di una autorità esecutiva forte e responsabile. Ciò pone problemi non solo a proposito della creazione di un quartier generale operativo per la difesa e la sicurezza dell'UE, ma anche a proposito del ruolo della Commissione e del Parlamento. L'Agenzia europea di difesa (AED) è destinata a giocare un ruolo centrale nell'evoluzione della PESCO in termini di avanzamento di aumento della capacità militare e dell'integrazione delle industrie militari. A lungo termine, l'attuale *status* costituzionale dell'AED semplicemente come "soggetta all'autorità del Consiglio" diverrà insufficiente dal punto di vista del controllo democratico e finanziario.¹¹⁸ Parimenti, l'eventuale intervento in combattimento di forze dell'UE dovrà essere soggetto al voto favorevole del Parlamento europeo in aggiunta, ma non in sostituzione, dei

¹¹⁴ Articolo 44 TUE.

¹¹⁵ Articolo 46 TUE.

¹¹⁶ Articolo 346 TFUE.

¹¹⁷ Articolo 41 (2) TUE.

¹¹⁸ Articolo 45 TUE.

concomitanti diritti del parlamenti nazionali.¹¹⁹

Da ultimo, il Gruppo Spinelli saluta con favore la recente proposta francese creare un'avanguardia di Stati europei per una Iniziativa di intervento militare europea che potrebbe coinvolgere forze armate britanniche e danesi.¹²⁰

[Ritorna al menu principale](#)



¹¹⁹ Articolo 46(6) TUE.

¹²⁰ Articolo 5 del Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca.

RINGRAZIAMENTI

Questo Manifesto è stato migliorato durante i mesi della sua stesura grazie ai commenti di molte persone ben informate simpatizzanti ma non acritiche nei confronti delle posizioni federaliste: tra di esse, politici, accademici, esperti, giornalisti, membri ed ex-membri delle istituzioni dell'UE. Sono grato a tutti loro, così come allo European Policy Centre per l'ospitalità offerta per le riunioni.

Questo lavoro si basa su di una pubblicazione del Gruppo Spinelli con la Bertelsmann Stiftung del 2013: *A Fundamental Law of the European Union*.

Le traduzioni di questo testo in francese, tedesco e italiano saranno caricate sul sito www.spinelligroup.eu.

Il Gruppo Spinelli è grato al Fund for Policy Reform di George Soros e all'Unione dei Federalisti Europei per il loro sostegno.

Sebbene il Consiglio direttivo del Gruppo Spinelli promuova la pubblicazione di questo Manifesto come suo principale contributo al dibattito sul futuro dell'Unione europea, i singoli membri del Gruppo non sono vincolati a tutti gli effetti ad ogni singola proposta.

Andrew Duff

Agosto 2018



Membri del Consiglio direttivo del Gruppo Spinelli 2018-19

Brando Benifei, eurodeputato

Danuta Hübner, eurodeputato

Mercedes Bresso, eurodeputato

Jo Leinen, eurodeputato

Elmar Brok, eurodeputato

Marietje Schaake, eurodeputato

Andrew Duff, Presidente

Tom Vandenkendelaere, eurodeputato

Monica Frassoni

Guy Verhofstadt, eurodeputato

Sven Giegold, eurodeputato





Il Gruppo Spinelli è una rete di leader europei impegnati nell'obiettivo di un'unione federale.

Fondato nel Parlamento Europeo nel 2010, il Gruppo riunisce parlamentari europei di diversi gruppi per collaborare su questioni costituzionali. Nel 2017 un Gruppo Spinelli è stato composto nella Comitato delle Regioni.

L'obiettivo del Gruppo Spinelli è di lavorare per gradi verso una costituzione federale dell'Unione Europea basata sui valori della democrazia liberale.

The Spinelli Group

Square de Meeûs 25
BE-1000 Brussels

www.spinelligroup.eu

secretariat@spinelligroup.eu

