



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.7.2007  
COM(2007) 412 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**La revisione dell'Europa per il XXI secolo**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

### La revisione dell'Europa per il XXI secolo

#### **Parere della Commissione europea, conformemente all'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri convocata per la revisione dei trattati**

#### **I UNA REVISIONE CORALE DELL'EUROPA**

L'Europa è cambiata. Il mondo è cambiato. Il XXI secolo lancia nuove sfide e offre nuove opportunità. L'interazione tra le economie e le popolazioni a livello planetario, sia essa tramite la comunicazione, il commercio, la migrazione, la condivisione dei problemi della sicurezza o gli scambi culturali, è un processo in costante evoluzione. In una siffatta realtà globalizzata, l'Europa si vuole competitiva per garantire l'espansione economica e la crescita occupazionale di qualità necessarie a raggiungere uno sviluppo sostenibile generale. I cambiamenti climatici necessitano risposte al tempo stesso mondiali e locali. I mutamenti demografici hanno fatto messo in discussione parte delle vecchie certezze sugli schemi sociali. Nuove minacce alla sicurezza richiedono il rinnovamento di strategie e politiche. In tutti questi ambiti, l'Europa deve attrezzarsi al cambiamento. La prosperità di domani richiede nuove capacità e nuovi metodi di lavoro e fa appello ad un riordino politico, economico e sociale. La società europea vanta la creatività e l'abilità per affrontare queste sfide. I valori su cui si fonda (libertà, dignità umana, solidarietà, tolleranza, giustizia sociale e Stato di diritto) si sono rivelati una solida base e l'Europa è chiamata ad adattarsi per poter garantire la tutela e il consolidamento di questi stessi valori. Ma l'Europa ha anche bisogno degli strumenti per trasformare i suoi intenti in realtà. Gli Stati membri da soli non possono far fronte alle sfide presenti e future: la risposta giusta può provenire solo da uno sforzo corale, nel pieno rispetto della sussidiarietà. È questo il compito dell'Unione europea ed è questo il motivo per il quale l'Europa ha bisogno di trattati, istituzioni e metodi di lavoro adeguati.

Attuare politiche in grado di rispondere alle aspettative e alle aspirazioni dei cittadini, secondo la visione di un'Europa pronta a lavorare insieme per realizzare un futuro comune: questo è il banco di prova europeo.

L'Unione europea gode di una posizione ideale ed esclusiva per rispondere alle più pressanti problematiche odierne. Un'Europa costituita da 27 Stati membri e più ha la capacità di agire su scala continentale per far fronte a problemi che prescindono dalle frontiere nazionali. Dopo un cinquantennio di integrazione e ampliamento, la visione che i padri fondatori hanno conferito all'Europa ha superato la prova del tempo. Le soluzioni corali costituiscono spesso l'unica via perché l'Europa trovi le risposte adeguate in una realtà globalizzata: modernizzare l'economia europea per far fronte a nuove forme di concorrenza; affermare il primato europeo nell'impegno a combattere i cambiamenti climatici a livello mondiale; assicurare fonti di energia sostenibili; gestire adeguatamente le migrazioni; combattere il terrorismo; aiutare i paesi in via di sviluppo a sconfiggere la povertà; promuovere efficacemente i valori

europei nel mondo. L'Unione europea è potenzialmente in grado di politiche più incisive in tutti questi ambiti, sempre che questo potenziale non vada disperso a causa di metodi di lavoro obsoleti.

Per sfruttare il suo potenziale, l'Unione europea ha bisogno di modernizzarsi e riformarsi. I dispositivi politici devono essere aggiornati in funzione delle necessità odierne. Il delicato equilibrio del mix istituzionale comunitario costituisce a tutt'oggi la migliore soluzione per unire le forze europee. Il "metodo comunitario" (e più specificatamente il particolare ruolo della Commissione europea e il suo diritto di iniziativa) costituisce tuttora la chiave del successo del sistema europeo, anche se gli attuali strumenti vanno messi al passo con le necessità dell'Unione allargata. Perché la visione comune europea diventi realtà, occorrono strumenti improntati all'efficacia e alla coesione, in grado di superare l'inevitabile complessità insita in un'Europa composta da 27 Stati membri diversi: le istituzioni e i metodi di lavoro necessitano processi decisionali snelliti per agire con la velocità delle sfide odierne. Occorrono inoltre strumenti democratici; la moderna società europea chiede a giusto titolo elevati livelli di responsabilità, trasparenza e partecipazione. Il progetto europeo ha bisogno di legittimarsi tanto nelle azioni che nelle modalità.

\*\*\*\*\*

Negli ultimi decenni, l'Unione europea è stata alla ricerca del modo giusto per modernizzarsi e per rispondere al meglio alle preoccupazioni e alle aspirazioni dei cittadini, processo in cui la Commissione ha sempre svolto un ruolo attivo. La dichiarazione di Laeken ha indicato i settori in cui bisognava riformare l'Unione. Gli allargamenti del 2004 e del 2007 hanno evidenziato ulteriormente la necessità di aggiornare i metodi di lavoro dell'Unione. La convenzione e la conferenza intergovernativa del 2004 hanno tentato di fornire una risposta con il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Da sempre, la Commissione è un'accesa sostenitrice del trattato costituzionale quale risposta adeguata alle attuali sfide cui si confronta l'Europa, trattato che non è riuscito ad ottenere un consenso unanime, pur essendo stato ratificato dalla maggioranza degli Stati membri. Il periodo di riflessione è servito a dare nuovo slancio all'Unione in vista di una soluzione, mentre la Commissione ha spianato la strada al piano D<sup>1</sup> inteso a raccogliere idee su come rendere l'UE più democratica, trasparente ed efficace.

Mentre la ratificazione del trattato costituzionale segnava una battuta d'arresto, diventava quanto mai necessario rivedere il metodo di lavoro comunitario. La Commissione europea si è adoperata a definire un nuovo programma che ha ricevuto il sostegno del Consiglio europeo informale di Hampton Court dell'ottobre 2005 e ha portato alla definizione di un duplice approccio nell'ambito dell'"agenda dei cittadini"<sup>2</sup>. L'approccio è una riprova che gli imperativi politici europei possono trovare risposta solo con strumenti e metodi di lavoro adeguati. Sono state quindi percorse le tappe che hanno portato ad una soluzione istituzionale: la definizione di un quadro nell'ambito del Consiglio europeo di giugno 2006, la dichiarazione di Berlino nel marzo 2007 e un accordo globale sugli elementi della revisione nel giugno 2007. I cittadini

---

<sup>1</sup> Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito - COM(2005) 494 del 13.10.2005.

<sup>2</sup> Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati - COM(2006) 211 del 10.5.2006.

europei hanno ricevuto conferma, allo stesso tempo, della volontà riformatrice dell'Unione in ambiti che spaziano dalla crescita economica all'occupazione, dall'energia alla migrazione, dai cambiamenti climatici all'innovazione, tutti settori in cui l'Europa ha conseguito risultati.

Celebrazione del cinquantenario del trattato di Roma, la dichiarazione di Berlino costituisce altresì un impegno a far ripartire l'Unione da una nuova base comune prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009. Dopo una fase di consultazioni politiche, il Consiglio europeo di giugno 2007 è convenuto circa la convocazione di una conferenza intergovernativa (CIG) a luglio 2007, definendo un mandato preciso che individua nel dettaglio gli elementi della revisione. La CIG ha il compito di concordare il testo di un trattato di revisione che modifichi i trattati esistenti nell'intento di conferire all'Unione allargata maggiore efficienza e legittimità democratica, nonché di renderne più coerente l'azione esterna.

L'accordo raggiunto sul mandato conferma la validità del duplice approccio. I cambiamenti istituzionali in ambito europeo trovano migliori soluzioni quando le istituzioni si mostrano pronte a rispondere agli imperativi politici, economici e sociali. L'Unione si impegna a servire i suoi cittadini, a conseguire risultati ai fini della loro prosperità e della loro sicurezza e a consolidare un'Europa fondata sui valori che per 50 anni hanno costituito la base dell'integrazione europea.

## **II IL TRATTATO DI REVISIONE**

Il mandato preciso che il Consiglio europeo di giugno 2007 ha concordato di conferire alla conferenza intergovernativa è il frutto di un attento compromesso. Parallelamente ai molti elementi positivi, motivo di rallegramento, esso ha implicato la rinuncia di alcune modifiche decise dalla CIG del 2004 e la concessione di una serie di deroghe a singoli Stati membri. La soppressione di alcuni elementi, parte dei quali simbolici, e le modifiche che riducevano la leggibilità del testo dell'accordo sono componenti necessarie del pacchetto dell'accordo sottoscritto da tutti gli Stati membri. La Commissione ha contribuito attivamente al processo con soluzioni improntate ad un mix equilibrato di ambizione e realismo politico. Rispetto ai trattati esistenti, le modifiche proposte fanno sì che l'Unione europea disponga di una solida base politico-istituzionale per rispondere alle aspettative dei cittadini.

Il trattato di revisione proposto è inteso a modificare i due trattati di base dell'Unione europea. Il risultato è un quadro giuridico capace di dotare l'Unione degli strumenti necessari per rispondere alle sfide del futuro e di favorire le riforme nel rispetto dell'equilibrio istituzionale che poggia oramai su solide basi e che ha garantito il buon funzionamento dell'Europa negli ultimi cinquant'anni.

Il mandato definisce in modo molto dettagliato come la conferenza intergovernativa (CIG) dovrà operare per dare forma al trattato di revisione. Viene definito il campo d'azione della CIG, che può agire esclusivamente in base al mandato, e vengono specificati le innovazioni concordate dalla CIG del 2004 da ritenere e gli elementi nuovi da apportare. Il risultato è una chiara immagine dei due trattati di pari status che risulteranno da questo processo e che verranno sottoposti alla ratifica.

Il mandato costituisce una base adeguata affinché la CIG possa, con rapidità ed efficienza, convenire un testo da sottoporre quanto prima alla ratifica. Il Consiglio europeo ha indicato come obiettivo auspicabile e realistico la ratifica prima delle elezioni del Parlamento europeo a giugno 2009, obiettivo che occorre conseguire.

Il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità, durante i lavori della CIG e durante il processo di ratifica, di intensificare la comunicazione con i cittadini europei, fornendo loro informazioni complete ed esaurienti e intavolando un dialogo permanente con il pubblico. Tenuto conto dell'approccio scelto, consistente nella revisione dei trattati esistenti, è particolarmente importante che vengano spiegate le modifiche proposte e la logica sottostante e che venga pubblicato quanto prima un testo dei trattati comprensibile e accessibile.

### *Un'Europa più democratica e trasparente*

Il trattato di revisione è inteso a rimodernare e a potenziare l'impianto democratico comunitario, tramite una più grande apertura delle istituzioni e maggiori possibilità per i cittadini di esprimere la propria opinione nell'ambito degli iter comunitari. Verrà inserita una nuova sezione contenente i principi che sottendono alla responsabilità democratica dell'Unione.

- La procedura di codecisione viene estesa a circa 50 settori: il Parlamento europeo si trova così ad operare in condizioni di parità con il Consiglio in buona parte dell'attività legislativa, ivi compresi settori chiave quali la politica di libertà, sicurezza e giustizia. Vengono inoltre conferiti nuovi importanti poteri al Parlamento in materia di bilancio e accordi internazionali.
- I parlamenti nazionali hanno maggiori possibilità di coinvolgimento nell'iter comunitario, nel rispetto del ruolo riconosciuto alle istituzioni comunitarie. È prevista una procedura in due tempi che consente di controllare la sussidiarietà e permette ai parlamenti nazionali di segnalare casi dubbi alla Commissione: se essi nutrono in maggioranza gli stessi dubbi circa una particolare proposta, la Commissione può decidere di ritirare o modificare il progetto, oppure di non ritirarlo spiegando al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri il ragionamento che ha condotto alla decisione finale.
- I cittadini e i parlamenti nazionali potranno conoscere in tempo reale le decisioni prese dai governi nazionali grazie all'apertura al pubblico delle discussioni legislative in sede di Consiglio dei Ministri.
- Su iniziativa popolare, un milione di cittadini di diversi Stati membri (su una popolazione comunitaria di circa 500 milioni di abitanti) può chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta.
- La categorizzazione netta delle competenze consentirà di definire in modo più preciso i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea.
- Il trattato di revisione formulerà in modo chiaro che gli Stati membri rimangono nell'Unione per scelta personale, riconoscendo la possibilità di uscire dall'Unione.

## *Un'Europa più efficace*

Per poter tradurre le aspirazioni politiche in cambiamenti effettivi per i cittadini, l'UE deve essere dotata della capacità di agire, in altri termini di istituzioni e metodi di lavoro efficienti e semplificati. Il metodo comunitario, ovvero il mix unico di istituzioni proprio dell'Unione, costituisce la struttura di base per conciliare gli interessi di singoli Stati e popolazioni europee con gli interessi dell'Unione nel suo insieme. La Commissione ascrive particolare importanza al primato del diritto comunitario, chiaramente sancito da una giurisprudenza consolidata e riconosciuto dal mandato, e continuerà ad avvalersi dei suoi poteri in settori quali la politica della concorrenza per garantire ai cittadini i benefici del mercato interno.

Gli aggiornamenti che il trattato di revisione apporterà al sistema istituzionale comunitario risponderanno alla necessità dell'Unione allargata di modificare le proprie politiche in funzione di un mondo in rapida trasformazione.

- Il trattato di revisione consentirà decisioni più tempestive e coerenti in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Si tratta di un notevole progresso per quanto riguarda la capacità dell'UE di combattere il terrorismo, di lottare contro la criminalità e la tratta di esseri umani e di gestire i flussi migratori. Gli Stati membri che hanno deciso di non prendere parte a tutti gli aspetti delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia potranno optare, nel futuro, per un ruolo pieno in questi settori di intervento.
- L'Unione vedrà potenziata la sua capacità d'azione in settori attualmente al primo posto tra le priorità comunitarie grazie a nuove basi giuridiche rafforzate in materia di energia, sanità e protezione civile; sono inoltre previste nuove disposizioni su cambiamenti climatici, servizi di interesse generale, ricerca e sviluppo tecnologico, coesione territoriale, spazio, aiuti umanitari, sport, turismo e cooperazione amministrativa.
- Procedure snellite in materia di governance economica consentiranno di potenziare il coordinamento e agevolare il processo decisionale nell'area euro.
- Grazie al voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei ministri, le questioni ordinarie verranno trattate tramite un processo decisionale comune che riflette in modo equo le diverse dimensioni degli Stati membri dell'Unione. L'estensione del voto a maggioranza qualificata a oltre 40 nuovi settori renderà l'intervento comunitario in detti settori una realtà.
- A novembre 2014 verrà applicato per la prima volta un metodo di calcolo semplificato per il voto a maggioranza qualificata inteso a rendere il Consiglio più efficiente e garantire un netto equilibrio tra il numero di Stati membri e le dimensioni in termini di popolazione.
- Sono previste procedure di cooperazione rafforzata in virtù delle quali un numero di almeno nove Stati membri potrà condurre interventi comuni all'interno dell'Unione. La cooperazione rafforzata è agevolata in particolare in materia di cooperazione giudiziaria penale e di cooperazione di polizia. Sebbene possa servire a tener conto delle diversità dell'Unione allargata, la cooperazione rafforzata si esplicita nel quadro comune necessario a tutti gli Stati membri.

- Il presidente permanente del Consiglio europeo, in collaborazione con il presidente della Commissione, assicurerà una migliore preparazione e una maggiore continuità dei lavori del Consiglio stesso.
- Una Commissione europea snellita, con un presidente con poteri più estesi, continuerà a rivestire un ruolo centrale nel processo decisionale comunitario e a rappresentare le diverse componenti dell'Unione grazie ad un sistema equo di rotazione.
- La rappresentanza dei cittadini in seno al Parlamento europeo sarà resa più stabile dall'introduzione di un limite massimo al numero di deputati europei, con una soglia e un tetto per tutti gli Stati membri.
- L'adozione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione per le future riforme del sistema giudiziario dell'Unione permetterà a quest'ultimo di adeguarsi alle sfide del futuro.
- I dispositivi di attuazione della politica estera rifletteranno l'equilibrio esistente tra Stati membri e istituzioni, permettendo al tempo stesso all'Unione nel suo insieme di promuovere e tutelare meglio gli interessi e i valori comunitari nel mondo.
- Per modificare le politiche nell'ambito delle competenze esistenti, per estendere il voto a maggioranza qualificata e per adottare la codecisione non sarà necessario convocare una nuova CIG, ma occorrerà trovare un accordo unanime.
- Verrà messa fine alla distinzione incerta tra "Comunità europea" e "Unione europea".

### *Un'Europa di diritti e valori, solidarietà e sicurezza*

Il trattato di revisione darà maggiore spessore agli imperativi della solidarietà e della sicurezza in seno all'Unione in quanto collante tra l'UE, gli Stati membri e la cittadinanza europea e fondamento del mutuo soccorso e della protezione reciproca in ambito comunitario. Parallelamente, il trattato contemplerà dispositivi pratici volti a potenziare l'azione comunitaria in materia di cambiamenti climatici e sanità e ad offrire all'Unione nuove possibilità di promuovere una solidarietà e una coesione più estese in tutta Europa. La potenziata capacità di azione dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia è destinata ad avere benefiche ripercussioni dirette in termini di abilità dell'UE a combattere la criminalità e il terrorismo. Il trattato di revisione getterà inoltre una nuova luce sui diritti degli individui in quanto cittadini dell'Unione.

- Proclamati in modo più chiaro che mai, i valori e gli intenti dell'Unione saranno un riferimento per i cittadini europei e simbolizzeranno quanto l'Europa ha da offrire ai partner mondiali. Essi illustrano come l'Unione possa conciliare i diversi obiettivi dell'Europa, perseguendo lo sviluppo sostenibile e promuovendo al tempo stesso obiettivi politici, economici e sociali.
- I diritti civili, politici, economici e sociali che l'Unione è tenuta a rispettare sono riuniti nella carta dei diritti fondamentali che tutela i cittadini europei con pari status giuridico dei trattati. Il disposto della carta si applicherà pienamente altresì alle misure di attuazione del diritto comunitario, anche se alcuni Stati membri ne sono esclusi. L'Unione potrà partecipare al sistema unico di tutela dei diritti umani istituito dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

- Verranno colmate le lacune in termini di protezione giudiziaria ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea: la giurisdizione della Corte è estesa alle questioni in materia di libertà, sicurezza e giustizia e viene esteso il diritto dei singoli di adire la Corte.
- La nuova clausola sulla solidarietà pone l'accento sull'obbligo di mutuo soccorso che incombe agli Stati membri nel caso di attentati terroristici e di catastrofi naturali o umane.
- La solidarietà diventa un concetto centrale del settore energetico: l'Unione avrà competenza ad offrire sostegno in caso di difficoltà di approvvigionamento e viene sottolineata l'importanza della solidarietà per le nuove disposizioni in materia di energia.
- Le nuove disposizioni in materia di protezione civile, aiuti umanitari e sanità sono intese a potenziare le capacità di risposta dell'Unione alle minacce alla sicurezza dei cittadini.
- La nuova clausola sociale orizzontale darà rilievo all'impegno comunitario ai fini dell'occupazione e della protezione sociale; verrà inoltre confermato il ruolo delle regioni e delle parti sociali quali componenti del tessuto politico, economico e sociale dell'Unione.

### *L'Europa quale attore sulla scena internazionale*

La capacità di far valere il suo peso economico, politico e diplomatico per promuovere gli interessi e i valori europei nel mondo costituisce una particolare sfida per l'Unione. La globalizzazione ha evidenziato la necessità di far fronte a problematiche scottanti (sviluppo sostenibile, competitività, cambiamenti climatici, energia, terrorismo, migrazione, lotta contro la povertà) di rilevanza tanto della politica interna che estera. Prosperità, libertà e sicurezza sono funzione dalla capacità dell'azione europea di incidere su scala planetaria. In questa ottica, acquisisce particolare importanza la possibilità di coniugare le capacità dei singoli Stati membri con il peso comune dell'Unione, nel pieno rispetto dell'equilibrio istituzionale comunitario. Per garantire il successo della politica estera, gli strumenti comunitari in questo ambito devono essere tali da ottimizzare il lavoro di squadra. Il mandato dà rilievo alla coesione garantendo che tutte le aree politiche dell'azione esterna (quali PESC, commercio, allargamento, sviluppo e aiuti umanitari) godano di pari trattamento politico e giuridico.

Il trattato di revisione potenzierà la capacità di azione dell'Unione unendo i dispositivi della politica estera comunitaria, tanto in materia di elaborazione che di attuazione. L'intento è consentire all'Europa di esprimersi in modo univoco nelle relazioni con i partner mondiali e di conferire maggiore forza e visibilità al messaggio comunitario. Verrà inoltre garantita una maggiore coerenza tra i diversi settori della politica estera comunitaria: diplomazia, sicurezza, commercio, sviluppo, aiuti umanitari e negoziati internazionali relativi ad una serie di questioni mondiali. Lo scopo è di consentire all'Europa di svolgere un ruolo più attivo ed efficace sulla scena internazionale.

- Acquisendo una personalità giuridica unica, l'Unione vede attribuirsi un potere negoziale maggiore destinato a potenziarne ulteriormente l'azione in ambito internazionale e la visibilità in quanto partner per i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.
- La nuova duplice figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune/vicepresidente della Commissione è destinata a conferire all'azione esterna dell'UE maggiore impatto, coerenza e visibilità.



- Il servizio europeo per l'azione esterna fornirà un sostegno più efficace e coerente a tutte le politiche estere europee (nonché della dimensione estera delle politiche interne).
- Il nuovo impianto delle relazioni esterne terrà conto degli interessi specifici degli Stati membri tramite procedure decisionali ad hoc in materia di politica estera e di sicurezza comune.
- Viene conferita una posizione più evidente alla politica europea comune di sicurezza e di difesa in seno all'Unione: pur conservando dispositivi decisionali speciali, viene spianata la strada verso una cooperazione rafforzata tra un nucleo di Stati membri.

### **III PARERE ESPRESSO CONFORMEMENTE ALL'ARTICOLO 48 DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA**

Il trattato di revisione consentirà di rispondere ad alcune delle aspirazioni profonde dei cittadini europei affermando i valori di base, facendo chiarezza su questioni chiave e fugando preoccupazioni persistenti. Ma, soprattutto, l'Unione sarà messa in condizione di aprirsi ai cambiamenti, di garantire maggiore sicurezza e prosperità ai cittadini e di trarre profitto dalla globalizzazione.

La Commissione europea ritiene che le decisioni del Consiglio europeo condurranno ad un trattato di revisione tale da adeguare l'Unione europea alle necessità del XXI secolo. La Commissione si congratula per la convocazione della Conferenza intergovernativa, sottoscrive in pieno il mandato concordato dal Consiglio europeo e si impegna a contribuire al suo successo.

È importante per l'Europa che l'accordo sul trattato di revisione e la sua ratifica abbiano luogo prima delle elezioni europee di giugno 2009 e spetta a tutti i partecipanti alla Conferenza intergovernativa di creare le condizioni per il conseguimento di questo obiettivo.