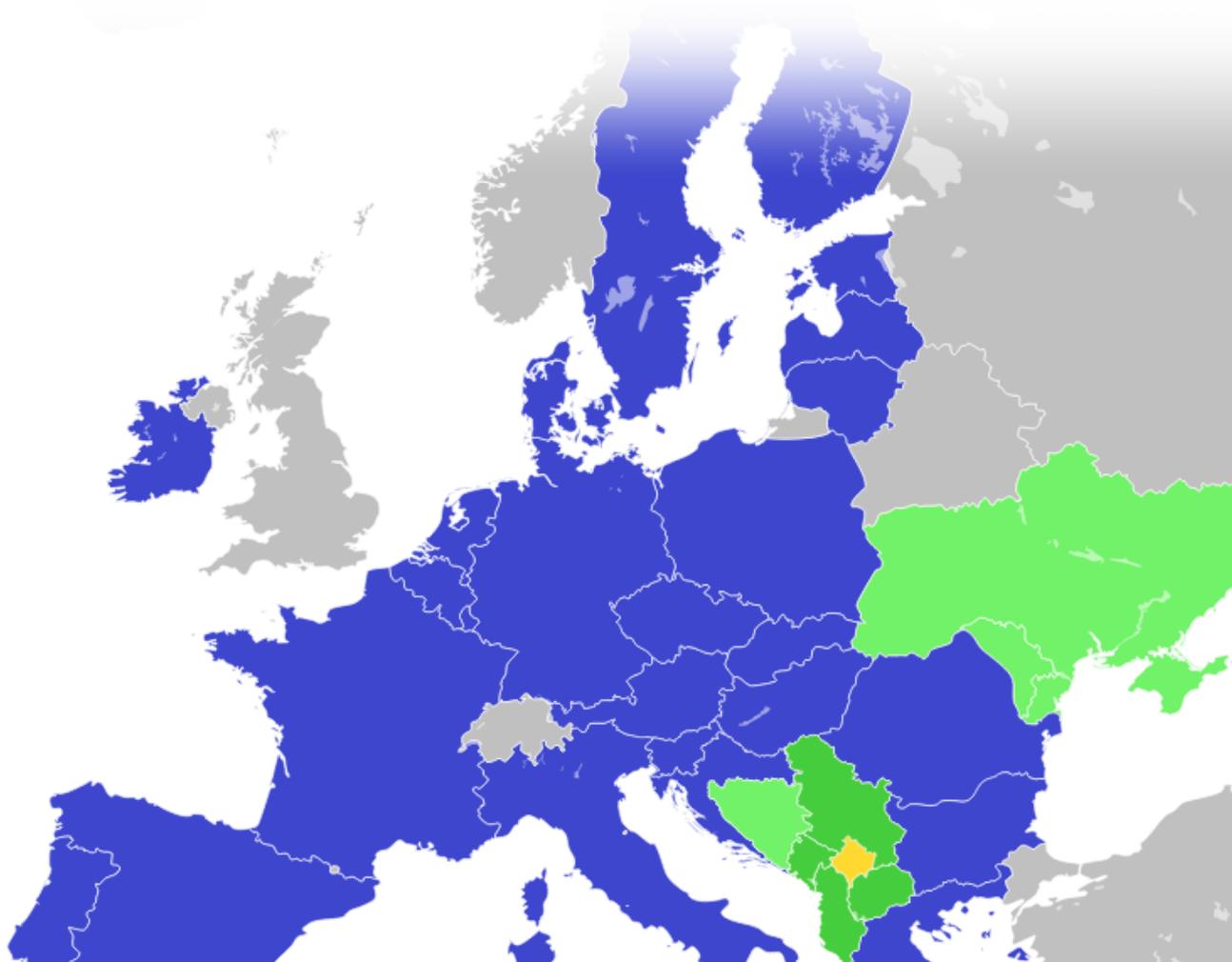


CHE TIPO DI RIFORMA DEI TRATTATI È NECESSARIO IN VISTA DELL'ALLARGAMENTO?

di Giulia Rossolillo



I QUADERNI FEDERALISTI | ANNO 2024

FOLLOW UP DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Perchè una riforma dei Trattati

PER RENDERE L'UNIONE EUROPEA PIÙ EFFICIENTE E DEMOCRATICA

1

L'unanimità, che si applica ancora in molti settori chiave di competenza dell'Unione europea, non è né efficiente né democratica, né ora né nella prospettiva di un prossimo allargamento. La necessità di raggiungere un accordo tra 27 - e potenzialmente più di 30 - rappresentanti di governi di Stati membri responsabili di fronte ai rispettivi elettorati nazionali rende le decisioni adottate il risultato di un compromesso al ribasso tra interessi differenti. Questo da un lato non consente l'adozione di decisioni in tempi rapidi, poiché il compromesso unanime, per definizione, è il frutto di lunghi negoziati. Dall'altro, fa sì che un singolo Stato, che rappresenti anche una piccola minoranza di cittadini europei, possa impedire una decisione; inoltre, data la natura intergovernativa del processo decisionale, non consente l'emergere di un interesse superiore dei cittadini europei incarnato dal Parlamento europeo.

PER RENDERE I CITTADINI EUROPEI IN GRADO DI PARTECIPARE ALLE DECISIONI CRUCIALI PER IL LORO FUTURO

2

Il Parlamento europeo non ha i poteri classici di un Parlamento, in particolare il potere legislativo in tutti i settori di competenza dell'Unione, il potere fiscale, il potere di formare un governo. Dunque i cittadini non possono influenzare le decisioni cruciali per il loro futuro a livello europeo.

Pertanto:

- Al Parlamento europeo dovrebbe essere concesso un potere decisionale pari a quello del Consiglio, in tutte le materie di competenza dell'Unione, in modo che il processo decisionale sia sottratto ai meccanismi intergovernativi e possa riflettere l'interesse comune dei cittadini.
- Al Parlamento europeo dovrebbe essere garantita la piena partecipazione alla determinazione del tipo e dell'ammontare delle risorse che finanziano il bilancio dell'Unione. Il potere dell'organo rappresentativo dei cittadini di decidere sulle questioni fiscali è infatti una delle principali prerogative di un parlamento.
- La Commissione dovrebbe essere un riflesso delle forze di maggioranza del Parlamento europeo e diventare un vero e proprio esecutivo, in grado di agire come organo politico, e non tecnico, e di acquisire gradualmente il ruolo ora svolto dal Consiglio europeo. Pertanto, il Presidente della Commissione dovrebbe essere messo in grado di proporre i Commissari, favorendo in questo modo la formazione di un governo politicamente coeso.

**PER DOTARE L'UNIONE
DELLE COMPETENZE E
DELLE RISORSE
NECESSARIE PER POTER
FORNIRE BENI PUBBLICI
EUROPEI**

3

Se vogliamo che l'Unione eserciti in modo efficace le proprie competenze, possa effettuare investimenti e fornisca beni pubblici che gli Stati membri non sono più in grado di assicurare, è necessario rafforzare le sue competenze in settori quali l'ambiente, la fiscalità, la difesa, la sanità, la politica industriale e l'energia; inoltre, l'Unione ha bisogno di un bilancio di dimensioni adeguate e della capacità di decidere autonomamente e democraticamente sulle proprie risorse. Questo passo è necessario non solo per fornire beni pubblici interni, ma anche per la sicurezza esterna dell'Unione Europea. Una difesa europea, come dimostrano le recenti vicende, è necessaria. Ma un esercito europeo e una politica di sicurezza comune richiedono risorse, lo sviluppo di una politica industriale europea e la creazione di un governo capace di prendere decisioni in questo campo.

**PER RAFFORZARE LO
STATO DI DIRITTO E I
DIRITTI FONDAMENTALI**

4

Se l'Unione Europea vuole svolgere un ruolo di difesa del valore della democrazia a livello globale, deve innanzitutto rappresentare un esempio di democrazia al suo interno. Occorre quindi garantire il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri, introducendo procedure che sottraggano la procedura dell'articolo 7 del TUE ai meccanismi intergovernativi basati sull'unanimità e conferiscano poteri alla Corte di giustizia.



Come fare una riforma dei Trattati

**LA CONVOCAZIONE DI
UNA CONVENZIONE
BASATA SULL'ARTICOLO
48 TUE È L'UNICA STRADA
GIURIDICAMENTE E
POLITICAMENTE
POSSIBILE**

La natura profonda delle riforme necessarie affinché l'Unione europea sia protagonista sulla scena internazionale e risponda alle esigenze dei cittadini implica che tali riforme debbano essere adottate attraverso una procedura ordinaria di revisione dei trattati ai sensi dell'articolo 48 del TUE. Il Consiglio europeo dovrebbe convocare una Convenzione che, includendo i rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, accresce la legittimità democratica e la sovranazionalità del processo di revisione.

La possibilità di applicare la procedura di revisione ordinaria senza convocare una Convenzione è prevista solo nei casi in cui la portata limitata delle modifiche non giustifichi la convocazione di una Convenzione, circostanza da escludere in questa ipotesi, poiché la revisione proposta dal Parlamento europeo comporta una profonda revisione dei meccanismi di funzionamento dell'UE.

1

**LE CLAUSOLE
PASSERELLA NON SONO
UNA SOLUZIONE**

Gli attuali trattati non forniscono gli strumenti per introdurre i cambiamenti citati. Le clausole passerella (che consentono di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata e da una procedura legislativa speciale a quella ordinaria), spesso citate come strumento per risolvere i problemi dell'Unione senza modificare i trattati, non sono una soluzione, in quanto richiedono il consenso unanime dei rappresentanti degli Stati membri (in seno al Consiglio europeo o al Consiglio) per essere attivate e non possono essere applicate, come espressamente previsto dai trattati, nei settori del finanziamento e della difesa dell'Unione - due aree in cui le riforme sono urgenti e necessarie.

2



**MODIFICARE I TRATTATI
ATTRAVERSO
L'ARTICOLO 49 DEL TUE,
UTILIZZANDO GLI
STRUMENTI PREVISTI DAL
TRATTATO PER
L'ADESIONE DI NUOVI
STATI, NON È NÉ
FATTIBILE NÉ
POLITICAMENTE
ACCETTABILE**

Secondo l'articolo 49 del TUE, "le condizioni per l'ammissione [di un nuovo Stato membro] e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente". Come si può dedurre dalla formulazione letterale di questo articolo, i trattati di adesione possono comportare solo gli "adattamenti" dei trattati "determinati" dalla necessità di adeguare il funzionamento dell'Unione alla presenza di nuovi Stati membri, come ad esempio l'aumento del numero di membri di un'istituzione in conseguenza di un numero maggiore di Stati membri. Una modifica dei trattati che non sia direttamente e strettamente legata all'allargamento a nuovi Stati membri e determinata da questo non rientra invece nell'articolo 49 TUE.

Questa conclusione è supportata anche dal fatto che il TUE prevede due procedure diverse, una per l'allargamento a nuovi Stati e l'altra per l'approfondimento del processo di integrazione e per la revisione dei trattati. Poiché gli articoli 48 e 49 del TUE hanno finalità diverse, la revisione dei trattati non può avvenire attraverso una procedura concepita per l'adesione di nuovi membri.

Infine, mentre l'art. 49 TUE non comporta la convocazione di una Convenzione e coinvolge il Parlamento europeo solo in modo limitato, in quanto il Parlamento non può influenzare il contenuto del trattato di adesione, ma solo dare o meno il proprio consenso all'adesione di altri Stati, l'articolo 48 TUE comporta un maggior grado di partecipazione democratica, in quanto i membri del Parlamento europeo (e dei Parlamenti nazionali) partecipano alla Convenzione e hanno quindi la possibilità di influire sul contenuto della revisione.

Un tentativo di forzare il testo dell'articolo 49 e di utilizzarlo ai fini di una revisione dei Trattati sarebbe, quindi, un modo per evitare la partecipazione democratica a tale processo e per introdurre cambiamenti molto limitati che non attribuirebbero all'Unione le competenze e i poteri necessari per rispondere alle esigenze dei cittadini emerse dalla Conferenza sul futuro dell'Europa.

3

I Quaderni Federalisti

bit.ly/QuaderniFederalistiMFE

2023

Il Parlamento europeo apre la procedura di riforma dei Trattati: il significato del voto e le priorità per l'Europa

di Luca Lionello

Verso la riforma dei Trattati

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

di Luca Lionello

2022

L'Unione europea e il ritorno della guerra

L'urgenza di dar vita a un'Europa federale, sovrana e democratica

di Paolo Ponzano, Giulia Rossolillo, Salvatore Aloisio e Luca Lionello

2021

La riforma dell'Unione europea. Dall'Unione europea all'Unione federale

di Paolo Ponzano

Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?

di Luca Lionello e Giulia Rossolillo

Il finanziamento dell'Unione europea

Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea

di Giulia Rossolillo

Abolire il diritto di veto. La riforma del sistema di voto nel Consiglio e nel Consiglio europeo

di Giulia Rossolillo

Giulia Rossolillo è professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Pavia, Vice Presidente dell'Unione dei Federalisti Europei (UEF) e direttrice della rivista politica *Il Federalista*.

Pubblicazione del *Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)* Gennaio 2024 all'interno della campagna politica dell'*Union of European Federalists (U.E.F.)* denominata "*For a Federal Europe which acts and protects*".

Versione online:

Copyright © 2024 Giulia Rossolillo

All rights reserved. Parts of this publication may be quoted in the terms provided by the law protecting copyright and with indication of the source.



**MOVIMENTO
FEDERALISTA
EUROPEO**

www.mfe.it