

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL FUTURO DELL'EUROPA

Il Parlamento europeo ha incaricato nel [maggio 2022](#) la sua Commissione Affari Costituzionali di elaborare dei progetti di revisione del Trattato di Lisbona firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel dicembre 2009, un trattato suddiviso in due parti:

- il **trattato sull'Unione europea** (TUE) che si ispira al progetto di trattato-costituzione elaborato dalla Convenzione sull'avvenire dell'Europa poi modificato dalla Conferenza intergovernativa (55 articoli);
- Il **trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE) - che riprende tutti gli articoli dei trattati precedenti così come fu deciso dai governi dei paesi membri, (355 articoli) - a cui si aggiungono i protocolli e le dichiarazioni insieme alla Carta dei diritti fondamentali divenuta con il Trattato giuridicamente vincolante.

Al lavoro della Commissione Affari Costituzionali - affidato a **sei relatori**¹ dei gruppi PPE, S&D, Renew Europe, Verdi, ECR e Left con l'esclusione del Gruppo ID e dei non iscritti - si è affiancato il lavoro "per parere" delle commissioni di merito.

A **Guy Verhofstadt**, che ha guidato la delegazione del Parlamento europeo nella Conferenza sul futuro dell'Europa, è stato affidato il compito di coordinare il lavoro dei relatori e contribuire alla ricerca dei compromessi fra tutti i gruppi per facilitare l'approvazione della relazione prima in commissione e poi in aula.

L'idea iniziale della Commissione Affari Costituzionali che si ispirava ai lavori e alle raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, era quella di limitare le modifiche ai trattati ad una trentina di questioni essenziali relative alla ripartizione delle competenze, alla semplificazione e all'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio, alla trasparenza e al carattere democratico del sistema europeo nel rispetto delle modalità e delle procedure previste dall'art. 48 TUE.4

Nell'affrontare la questione della revisione dei trattati di Lisbona (TUE e TFUE) i sei relatori hanno deciso di andare al di là del mandato iniziale della Commissione Affari Costituzionali arrivando alla conclusione che la coerenza del lavoro parlamentare, le raccomandazioni delle Conferenze sul futuro dell'Europa e i pareri delle commissioni di merito esigevano una revisione più ampia a cui si sono naturalmente aggiunti gli orientamenti politici e culturali dei relatori e dei gruppi.

¹ Guy Verhofstadt (Renew Europe): Executive rapporteur, Decision making & EP rights
Sven Simon (EPP): Defence, Foreign Policy, Enlargement
Gabriele Bischoff (S&D): Social, Monetary Union
Daniel Freund (Greens/EFA): Rule of Law & Fundamental Rights, Climate
Jacek Saryusz-Wolski (ECR): Subsidiarity, role of national parliaments
Helmut Scholz (The Left): Youth & Culture, citizens participation

Allo stato attuale del lavoro dei relatori, che dovrebbe concludersi con un testo di compromesso da presentare in Commissione Affari Costituzionali alla ripresa delle riunioni autunnali in vista della sua discussione ed eventuale approvazione in seduta plenaria, **sono state elaborate 24 proposte di modifica di articoli del Trattato sull'Unione europea (su 55) e più di 80 proposte di modifica di articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (su 355).**

Il lavoro dell'AFCO o, meglio, dei suoi relatori si iscrive nel quadro dell'art. 48 TUE che prevede proposte di modifica dei trattati, l'obbligo del Consiglio di trasmetterle senza discussione e senza modifiche al Consiglio europeo e la decisione del Consiglio europeo a maggioranza semplice (che non è sottoposta a vincoli di tempo) di convocare o di non convocare una convenzione per la revisione dei trattati.

Globalmente le proposte dei relatori prevedono dunque quasi cento articoli nuovi o modificati da sottoporre alla revisione dei due trattati che possono essere così sintetizzati:

- una **diversa ripartizione delle competenze** fra Stati e Unione europea attribuendo all'Unione nuove competenze concorrenti o condivise nei settori della politica estera e della difesa, delle infrastrutture per la protezione delle frontiere esterne, della salute, della protezione civile, dell'industria e dell'educazione o competenze esclusive nei settori dell'ambiente e della biodiversità,
- la **generalizzazione del voto a maggioranza** qualificata o semplice nel Consiglio e nel Consiglio europeo con qualche eccezione come nell'art. 22 TUE consacrato agli obiettivi strategici dell'UE decisi dal Consiglio europeo,
- la **generalizzazione della procedura legislativa ordinaria**, del potere di co-decisione - anche nella formulazione dei grandi orientamenti di politica economica, che è ora dominio riservato del Consiglio con la previsione della consultazione costante dei partner sociali, nell'adozione delle misure di emergenza per aiutare paesi membri in grave difficoltà come è ora avvenuto con la pandemia, delle regole previste nel Protocollo relativo al Patto di Stabilità e delle linee direttrici sulle politiche dell'occupazione - e di iniziativa legislativa del Parlamento europeo insieme al suo diritto di esprimere il suo accordo sulle azioni nella politica estera e della sicurezza e decidere sulla sua composizione, con l'esclusione di alcuni casi come la nomina dei giudici della Corte di Giustizia,
- l'intervento dei **parlamenti regionali con poteri legislativi** allo stesso livello dell'intervento dei parlamenti nazionali nell'applicazione del principio di sussidiarietà,
- la **garanzia della trasparenza** e il diritto di accesso ai documenti così come garantito dalla Carta dei diritti fondamentali,

- la re-introduzione di una **composizione della Commissione** di un numero di commissari inferiore rispetto a quello degli Stati membri così come era stato previsto nel testo iniziale del Trattato di Lisbona,
- un **processo di revisione “ordinaria” dei trattati** a maggioranza super-qualificata con l'introduzione del referendum confermativo (ancora non condiviso da tutti i relatori) mantenendo tuttavia il potere confederale dei governi di restituire competenze dall'Unione agli Stati membri,
- il **rafforzamento della cittadinanza europea** e la lotta contro ogni genere di discriminazione con particolare riferimento ai diritti delle minoranze,
- la garanzia che gli aiuti di Stato rispettino la **neutralità ambientale**, la protezione dell'ambiente e il Pilastro dei diritti sociali,
- una **nuova visione della politica fiscale** in cui il Consiglio vota a maggioranza agendo in codecisione con il Parlamento europeo,
- un **quadro finanziario pluriennale** di una durata di cinque anni che coincide con la durata della legislatura europea,
- l'accento su un **livello elevato di occupazione**, sull'economia sociale di mercato e sul Pilastro europeo dei diritti sociali,
- l'introduzione dell'idea di un **Protocollo sul progresso sociale** a partire dalla Carta Sociale Europea rivista firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori nel 1989, il Pilastro Sociale di Göteborg e la Carta dei diritti fondamentali,
- il principio secondo cui le misure europee in materia sociale **non possono costituire la base per ridurre il livello di protezione** offerto ai lavoratori negli Stati membri,
- la conferma dell'obiettivo del **limite dell'aumento della temperatura all'1.5 ° C** al di sopra dei livelli preindustriali.

Sono ancora in sospeso degli accordi fra i relatori su varie questioni che riguardano

- l'introduzione di un **unico presidente** dell'Unione europea unificando le presidenze del Consiglio europeo e della Commissione
- la **composizione della Commissione europea**
- l'introduzione del **referendum paneuropeo**

- i rapporti fra gli Stati che accetteranno le revisioni dei trattati e coloro che non accetteranno invece di ratificarle e che potrebbero decidere di uscire dall'Unione europea usando la **clausola di recesso**
- il **ruolo del COREPER** e il livello dei rappresentanti dei governi nel Consiglio,
- le **procedure di adesione all'Unione europea**
- il rispetto dello **stato di diritto** attraverso l'introduzione delle decisioni alla maggioranza qualificata nella procedura dell'art. 7 TUE e del ruolo della Corte di Giustizia insieme al rafforzamento dei poteri del Procuratore europeo, di Eurojust e di Europol
- alcuni aspetti legati ai rapporti tra competitività e **convergenza delle economie** in cui viene messo l'accento sulla piena occupazione e il progresso sociale
- e *last but not least* il tema della **difesa europea** e della autonomia strategica dell'Unione europea.

Sollecitati dagli orientamenti più restrittivi dei governi e della Commissione sulle politiche migratorie e sulla gestione dei flussi di richiedenti asilo, i relatori della Commissione Affari Costituzionali hanno messo l'**accento sul controllo delle frontiere esterne** e sulla lotta alla immigrazione illegale piuttosto che sulla protezione dei diritti fondamentali nel titolo dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia che era stato introdotto nel Trattato di Amsterdam per mettere al centro la persona umana arrivando fino al punto di sopprimere il riferimento alla garanzia del principio del non-respingimento nell'art. 78 TFUE e di sottolineare la necessità di porre dei limiti al *pull* e al *push factor*, di collegare le politiche rivolte ai migranti economici alla stabilità economica e sociale degli Stati membri, alla sostenibilità del mercato interno e alla limitazione dei flussi migratori anche da parte del diritto degli Stati membri, ai dati sulla criminalità e alla durata minima dei soggiorni, alla rapidità e all'efficacia dei rimpatri, ai rapporti con i paesi terzi da cui provengono i migranti e che non rispettano le condizioni di ingresso.

Vale la pena di sottolineare che **pesano sul negoziato e sull'accordo finale le riserve e le ostilità del Gruppo ECR** - a cui appartengono i partiti che guidano i governi in Italia, Polonia e Repubblica Ceca e che sono recentemente entrati al governo in Finlandia e Svezia – su una parte sostanziale delle proposte e che riguardano: l'insieme delle riforme istituzionali, la politica estera e della difesa, la procedura di nomina e di elezione del Presidente della Commissione/Unione, l'applicazione del principio di sussidiarietà e la procedura di entrata in vigore di un nuovo Trattato attraverso un referendum confermativo, la procedura di revisione del TFUE, i diritti di cittadinanza e delle minoranze e il diritto di famiglia, il rafforzamento dei poteri del Procuratore Europeo, il voto a maggioranza e la codecisione nella politica fiscale, i poteri di inchiesta del PE (art. 226 TFUE) e le dimissioni di un singolo commissario (art. 234 TFUE), i poteri di sanzione della Commissione nei confronti di uno Stato membro (art. 258 TFUE), i poteri della Corte sulla PESC (art. 275 TFUE), l'accordo del PE nella nomina dei membri della Corte dei Conti (art. 286 TFUE), la codecisione in materia di risorse proprie (art. 311 TFUE), il voto a maggioranza nella cooperazione rafforzata (art.

329 TFUE), tutte le azioni in materia di educazione previste all'art. 165 TFUE e ambientali previste agli articoli 191-192-194 TFUE, la politica commerciale prevista agli articoli. 206-207 TFUE, la clausola di emergenza prevista all'art. 222 TFUE, la legge elettorale europea prevista all'art. 223 TFUE, il Pilastro Sociale ed infine l'introduzione della maggioranza qualificata nell'art. 352 TFUE.

In alcuni casi di ostilità espresse dall'ECR, il **PPE** ha affermato che il gruppo si riserva di esprimere una sua opinione sull'accordo finale a cui esso ha aggiunto l'opposizione all'inserimento nel Trattato (art. 168 TFUE) di un approccio unico (*one health approach*) per la salute delle persone, degli animali e della qualità dell'ambiente.

La **Commissione LIBE** ha espresso invece la sua contrarietà alla modifica degli articoli 77-79 TFUE che riguardano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ad eccezione delle riforme che hanno l'obiettivo di rafforzare i poteri del Parlamento europeo.

La grande maggioranza dei governi ha poi fatto sapere che **non ci sono le condizioni per convocare una convenzione per la revisione dei trattati prima delle elezioni europee del 2024** ed in questo spirito si è mossa la presidenza svedese che fa parte del trio insieme alla Francia e alla Repubblica Ceca.

Resta dunque aperta la questione sul metodo e sui tempi della riforma del sistema europeo prima che le porte dell'Unione europea si aprano ai paesi candidati e dunque se emergerà nel nuovo Parlamento europeo eletto o la **volontà di avviare un processo di natura costituente** come viene richiesto da alcuni Movimenti europei in una lettera inviata al Parlamento europeo in occasione dell'anniversario dell'iniziativa che, il 9 luglio 1980, portò il primo Parlamento europeo eletto nel 1979 ad adottare il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea il 14 febbraio 1984 o se invece prevarrà l'idea di **sottostare alle regole confederali del Trattato di Lisbona** che resterebbero in vigore fino a quando non entrerà in vigore all'unanimità un nuovo trattato sapendo che la procedura adottata dal Parlamento europeo nel 1980 aveva lo scopo di evitare lo scoglio di una conferenza intergovernativa e di rafforzare la dimensione della democrazia rappresentativa nella cooperazione fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Bruxelles, 13 luglio 2023