

# OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma  
5 e 6 dicembre 2002

Proposta del Consiglio delle Autonomie locali  
agli Enti locali della Toscana  
per la definizione di una posizione comune sul  
nuovo assetto costituzionale europeo

*A cura  
Dr. A. Chellini*

**PROPOSTA DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**  
**AGLI ENTI LOCALI DELLA TOSCANA**  
**PER LA DEFINIZIONE DI UNA POSIZIONE COMUNE**  
**SUL NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE EUROPEO**

**1) Le autonomie regionali e locali protagoniste della nuova Europa**

La nuova Unione europea che sta prendendo forma attraverso il lavoro della Convenzione ed il processo di allargamento a nuovi Paesi avrà un ruolo sempre più forte ed autorevole nella determinazione delle linee generali di riferimento e dei parametri economici al cui interno dovranno svolgersi le politiche nazionali e locali.

E' indispensabile che questa tendenza si sviluppi in parallelo con un altrettanto deciso incremento della partecipazione democratica dei cittadini e delle istituzioni che li rappresentano ai processi decisionali europei.

Il ravvicinamento tra le istituzioni europee e i cittadini passa, necessariamente, anche attraverso la definizione del ruolo dei poteri regionali e locali nel sistema istituzionale europeo.

La sfida posta dalla globalizzazione, infatti, è duplice: da un lato rafforzare i raggruppamenti transnazionali regionali come l'Unione europea; dall'altro, riconoscere che è la stessa globalizzazione a fare inevitabilmente crescere tra i cittadini l'attaccamento alle istituzioni regionali e locali, nelle quali è più facile riconoscersi. D'altra parte, non bisogna dimenticare che negli ultimi anni si è assistito, nella maggior parte degli Stati membri, ad un processo di "regionalizzazione", che ha conferito ai poteri regionali e locali maggior peso nell'elaborazione ed implementazione delle politiche comunitarie.

## **2) Il riconoscimento delle regioni e degli enti locali nell'ambito dei Trattati.**

E' evidente che il ruolo di regioni ed enti locali, organi dotati del carattere della rappresentatività perché eletti direttamente dai cittadini, non può essere confuso con quello che, in un'Unione più democratica, dovrebbe comunque svolgere la società civile.

Le forme più appropriate di consultazione e di partecipazione della società civile sono ancora oggetto di discussione e non sembra ancora formulata una risposta soddisfacente alla questione di una loro corretta incidenza sul principio della democrazia. L'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, invece, trova una risposta concreta nella rafforzata partecipazione alle procedure decisionali comunitarie dei livelli di governo più vicini ai cittadini, ovvero gli enti regionali e locali.

Si impone quindi l'esigenza che le istituzioni nelle quali si esprime l'autonomia delle collettività regionali e locali trovino un riconoscimento espresso nei processi decisionali europei.

Tale riconoscimento, peraltro, non dovrà andare oltre un richiamo di principio, in quanto – e questa convinzione sembra affermarsi a livello europeo - una descrizione più dettagliata delle regioni eventualmente in grado di partecipare in forma più incisiva ai processi decisionali comunitari non sarebbe compatibile col sistema comunitario. Ciò in ossequio al principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri e in considerazione delle innumerevoli differenze attualmente esistenti tra i diversi ordinamenti nazionali quanto a organizzazione costituzionale interna.

Riteniamo quindi che debba essere sostenuta la proposta - presente in due importanti e recenti documenti di contributo al dibattito costituente in sede comunitaria<sup>1</sup> - di apportare alcune modifiche agli artt. 5 e 6 del TUE, allo scopo di menzionare l'identità delle regioni e delle entità locali e di inserire espressamente nel sistema dei Trattati la Carta europea dei diritti fondamentali.

Riteniamo inoltre che debba essere accolto il suggerimento espresso dal Comitato delle regioni, nel medesimo documento sopra citato, che nell'art. 6 del TUE sia inserito un riferimento esplicito alla Carta delle Autonomie locali adottata dal Consiglio d'Europa.

### **3) Le forme più appropriate di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla elaborazione ed implementazione delle politiche comunitarie.**

Quando si parla di partecipazione delle regioni e degli enti locali alle procedure decisionali comunitarie, è necessario distinguere fra fase ascendente e fase discendente.

Con riferimento alla prima, quella cioè di ideazione delle politiche, la prima opzione consiste nella possibilità di attribuire alla Commissione il compito di avviare una consultazione di tutti i soggetti interessati ogniqualvolta essa sia in procinto di elaborare una proposta in grado di incidere sugli interessi delle regioni e degli enti locali. Si tratta di una procedura già sperimentata, per esempio, in materia di fondi strutturali, per la elaborazione dei progetti di sviluppo regionale che devono poi confluire nel Quadro comunitario di sostegno. Ad una procedura di questo tipo sembra far riferimento la Commissione nel Libro bianco sulla *governance* quando parla di “contratti tripartiti”<sup>2</sup>. Tuttavia, l'estensione di tale procedura a tutte le proposte di interesse regionale e locale (potenzialmente infinite, se si dovesse applicare rigidamente

---

<sup>1</sup> Si fa qui riferimento al progetto di relazione del Parlamento europeo sul ruolo delle regioni nella costruzione europea (relatore l'On. Napolitano) ed al Progetto di parere della Commissione Affari costituzionali e *governance* europea (del CdR) relativo alla Consultazione del Parlamento europeo sul tema “Il ruolo delle regioni nella costruzione europea” – relatore Lord Tope – CdR 237/2002.

<sup>2</sup> “La *governance* europea” Libro bianco della Commissione europea (COM(2001)428) del 25.07.2001.

il principio di sussidiarietà), potrebbe comportare un inutile appesantimento dei processi decisionali comunitari e non si capisce fino a che punto sarebbe, invece, in grado di garantire maggiore trasparenza e partecipazione democratica.

Un rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni appare quindi come la soluzione più adatta a garantire una migliore consultazione.

Per quanto concerne la fase discendente, invece, è evidente che gli enti regionali e locali sono già attivamente partecipi della fase di implementazione delle politiche comunitarie e che dal loro corretto coinvolgimento dipende l'attuazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia, lo Stato continua ad essere l'unico soggetto giuridicamente responsabile nel caso di mancata o non corretta applicazione delle norme comunitarie.

Anche per questo aspetto sembra quindi preferibile insistere su un rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni.

#### **4) Nuove procedure di partecipazione delle entità regionali e locali**

Il rafforzamento del ruolo del Comitato passa attraverso un suo eventuale coinvolgimento nelle procedure di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e il potenziamento dei poteri consultivi di cui già dispone.

Sotto il primo profilo, il Comitato delle Regioni ha più volte fatto presente alla Convenzione la richiesta di ottenere la legittimità in materia di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Tale pretesa si deve esaminare alla luce delle conclusioni raggiunte dal Gruppo di lavoro I, incaricato dalla Convenzione di presentare proposte in tema di sussidiarietà<sup>3</sup>. Il Gruppo, infatti, esclude categoricamente l'opportunità di istituire un organo *ad hoc*

---

<sup>3</sup> Relazione conclusiva alla Convenzione europea del Gruppo I "Sussidiarietà" (CONV 286/02) del 23.09.2002

deputato a difendere il principio di sussidiarietà. Ne risulterebbe, a suo parere, il rischio di un appesantimento dell'architettura istituzionale e della procedura legislativa o un ulteriore sviluppo di una burocrazia pesante. Al contrario, il gruppo sussidiarietà propone l'adozione di un meccanismo di "allarme preventivo" (*early warning system*), tale da consentire una partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali – ed anche possibilmente del Comitato delle Regioni – al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Il gruppo di lavoro si esprime a favore di un controllo preventivo sul rispetto del principio di sussidiarietà di carattere squisitamente politico. I singoli Parlamenti nazionali, cui la Commissione invierebbe, contemporaneamente al Consiglio e al Parlamento europeo, le proposte normative, avrebbero la possibilità di intervenire attivamente nel processo decisionale, costringendo la Commissione, nel caso di un determinato numero di pareri motivati discordanti dalla proposta originaria, a riconsiderare detta proposta (secondo modalità concrete ancora da definire e comunque solo in riferimento al rispetto del principio di sussidiarietà).

Riteniamo fondata la richiesta del Comitato delle Regioni di poter godere degli stessi poteri, in qualità di organo rappresentativo di tutte le collettività regionali e locali.

Inoltre, sulla base delle conclusioni del gruppo sussidiarietà, lo stesso Comitato delle Regioni dovrebbe essere direttamente coinvolto anche nella procedura *ex post*, consistente in un controllo di natura giurisdizionale. In questa fase, i Parlamenti nazionali che abbiano espresso pareri contrari, e con essi anche il Comitato delle Regioni, dovrebbero vedersi riconosciuto il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia. E' evidente che, perché il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà sia efficace, sta alle autonomie regionali e locali trovare il modo di stabilire un dialogo diretto e costante con il Comitato. Anche perché non appare attualmente sostenuta in alcuna istanza comunitaria l'idea di una legittimazione al ricorso direttamente riconosciuta alle Regioni, pur se dotate di poteri legislativi.

Al Comitato deve essere altresì riconosciuto il diritto di ricorrere di fronte alla Corte di giustizia anche in difesa delle proprie prerogative.

Passando alla seconda questione, è opinione ormai sufficientemente diffusa che il Comitato delle Regioni debba essere dotato di poteri consultivi più incisivi; che vengano eventualmente ampliati i casi in cui la sua consultazione è obbligatoria; che in questi casi, si stabilisca un meccanismo che costringa la Commissione a motivare qualsiasi deviazione da quanto espresso dal Comitato; che il Parlamento, come ha già cominciato a fare, applichi il quarto capoverso dell'art. 265 e ricorra più di frequente alla consultazione del Comitato delle Regioni.

In questo senso, sembra condivisibile la richiesta del Comitato di partecipare alla procedura di conciliazione "in qualità di osservatore in tutti quei casi per i quali è prevista una consultazione obbligatoria", nell'ambito della procedura di codecisione disciplinata dall'art. 251 del TCE. Trattandosi infatti di una partecipazione in qualità di semplice "osservatore", la presenza dei membri del Comitato non comporterebbe alcun appesantimento della procedura, ma avrebbe, al contrario, il merito di consentire all'organo rappresentativo degli enti regionali e locali di seguire più da vicino l'elaborazione degli atti normativi comunitari.

### **5) *Status* e composizione del Comitato delle Regioni**

Benché il Comitato delle Regioni abbia più volte espressamente ribadito la richiesta che gli venga riconosciuto lo *status* di istituzione dell'Unione, non è stata ancora avviata una riflessione approfondita su quali sarebbero le conseguenze di tale riconoscimento sugli equilibri istituzionali attualmente esistenti.

In ogni caso, posto che il Comitato è chiamato ad esprimere, con un grado di incidenza sempre più alto, la rappresentanza in sede comunitaria dell'insieme delle autonomie regionali e locali d'Europa, si ritiene che questa sua connotazione

istituzionale debba essere utilmente resa esplicita nella denominazione stessa del Comitato, mediante una appropriata modifica che renda inequivoco il suo carattere di organo rappresentativo di tutte le entità territoriali, non solo regionali, ma anche locali.

Allo scopo di dare maggiore rappresentatività al Comitato, bisognerebbe anche riflettere sulle modalità di scelta dei suoi membri.

A questo riguardo, il trattato di Nizza, riformando l'art.263, ha stabilito che i membri del Comitato, se pur nominati su proposta degli Stati membri, devono essere titolari di un mandato elettorale o essere responsabili politicamente di fronte ad un'assemblea elettiva. E' auspicabile che la disposizione contenuta nel Trattato di Nizza venga riformulata in sede di Convenzione, allo scopo di renderla più chiara.

La formulazione dell'articolo 263, così come contenuto nel Trattato di Nizza, se da un lato riconosce implicitamente un ruolo attivo alle autonomie locali che debbono essere adeguatamente rappresentate all'interno del Comitato, dall'altro lascia ben chiaro il concetto che l'architettura istituzionale interna è affare degli Stati membri e che, di conseguenza, spetta esclusivamente a questi trovare le forme di coordinamento adatte a far sì che tutti i livelli di governo previsti dalle singole Costituzioni nazionali siano in grado di incidere sui processi decisionali comunitari.

#### **6) Profili attinenti all'ordinamento interno.**

L'esigenza che l'allargamento dell'Unione europea e l'ampliamento dei suoi poteri si accompagnino ad un deciso rafforzamento della partecipazione e del controllo delle autonomie regionali e locali nei confronti dei processi decisionali dell'Unione stessa non può essere disgiunta dal riconoscimento che una analoga necessità si impone anche all'interno dell'ordinamento nazionale e degli ordinamenti regionali.

Occorre perciò garantire, in misura ben maggiore di quanto non sia finora avvenuto, che in sede nazionale le Regioni e gli enti locali siano adeguatamente consultati in via

preventiva in ordine alle posizioni che il Governo italiano si propone di assumere in sede comunitaria e che siano periodicamente informati sull'andamento dei rapporti comunitari.

Le sedi più idonee nelle quali realizzare tale raccordo istituzionale sono quelle della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città per quanto attiene al livello governativo e della Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per il livello parlamentare.

A tal fine, gli enti locali della Toscana intendono promuovere con la Regione un'azione comune nei confronti del Governo e del Parlamento affinché siano tempestivamente definite le modalità del suddetto raccordo istituzionale e per operare all'interno di esso in forma congiunta.

Gli enti locali della Toscana sollecitano inoltre la Regione a stabilire una analoga procedura di raccordo in ambito regionale, assicurando consultazione e informazione sui temi e sulle attività di rilievo comunitario che coinvolgono la Regione stessa.

Il Consiglio delle autonomie locali è la sede istituzionale nella quale tale raccordo può essere realizzato, sia sottoponendo a tale organismo proposte sulle quali esprimere un proprio parere, sia relazionando periodicamente ad esso sull'andamento delle attività regionali di rilievo comunitario.

## **ALLEGATO**

### **Scheda informativa sulla Convenzione europea**

#### **Cos'è la Convenzione europea?**

La Convenzione è stata creata al termine del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001. Essa ha il compito di proporre una nuova struttura per l'Unione europea e di elaborare i meccanismi decisionali idonei alla sua evoluzione, anche in vista del futuro ingresso nell'Unione di nuovi Stati membri. Tema fondamentale nel dibattito della Convenzione è la riforma del funzionamento del sistema istituzionale comunitario rispetto alle aspettative di trasparenza, efficacia e democrazia dei cittadini dell'Unione.

In particolare, la Convenzione dovrà studiare una nuova ripartizione di competenze fra l'Unione e gli Stati membri; dovrà lavorare alla semplificazione dei Trattati; dovrà definire lo statuto della Carta dei diritti fondamentali e riflettere circa l'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; dovrà, infine, definire il ruolo dei parlamenti nazionali nella nuova architettura istituzionale dell'Europa (questioni definite nel documento 'Il futuro dell'Unione Europea - Dichiarazione di Laeken' del 15/12/2001).

La Convenzione è composta da una Presidenza (un Presidente, il francese Valéry Giscard d'Estaing, e due Vicepresidenti: l'italiano Giuliano Amato ed il belga Jean Luc Dehaene); 15 membri designati dai governi dell'Unione; 30 dai Parlamenti nazionali; 16 dal Parlamento europeo; 2 dalla Commissione europea.

Anche i 13 paesi candidati partecipano ai lavori della Convenzione, secondo gli stessi criteri degli Stati membri (un rappresentante designato da ciascun governo e due per i rispettivi parlamenti), ma senza diritto di voto.

Partecipano inoltre, in qualità di osservatori, 6 membri designati dal Comitato delle Regioni, 3 dal Comitato economico e sociale, 3 dalle parti sociali e, infine, il Mediatore europeo.

In totale, quindi, la Convenzione è composta da 105 membri, 13 osservatori ed un centinaio di membri supplenti.

Anche le rappresentanze della società civile (parti sociali, settore privato ed ONG, mondo accademico....) sono in qualche modo associate ai lavori della Convenzione, considerato che possono essere ascoltate e consultate anche tramite forum pubblici di discussione.

### **Dove trovare tutta la documentazione?**

I lavori della Convenzione sono pubblici. Tutti i documenti sono rintracciabili sul sito ufficiale della **Convenzione**: <http://european-convention.eu.it>

Una selezione dei documenti più recenti di particolare interesse per gli enti locali (documento del Comitato delle Regioni, relazione del Gruppo di lavoro sulla Sussidiarietà, Libro bianco sulla *governance*, ecc.) si trova sul sito del **Consiglio delle autonomie locali**: <http://www.consiglioautonomie.it> alla voce “Documenti e segnalazioni”.

La documentazione sulla composizione e l’attività del **Forum regionale** e ulteriori documenti di approfondimento si trovano sul sito del Consiglio regionale: <http://www.consiglio.regione.toscana.it> alla voce “Convenzione europea e Forum regionale”.

### **A che punto sono i lavori della Convenzione ?**

La prima seduta si è tenuta il 28 febbraio 2002 e la presentazione del rapporto conclusivo avverrà ad Atene nel giugno 2003.

I risultati dei lavori della Convenzione verranno esaminati e discussi dai capi di Stato e di governo dell'Ue nella conferenza intergovernativa del 2004. La Convenzione, infatti, è un organismo consultivo senza poteri decisionali, ma con il mandato di presentare raccomandazioni (o, in caso di mancato accordo, diverse proposte che costituiscano altrettante opzioni) alla Conferenza intergovernativa.

Allo stato attuale dei lavori, sembra assodato che l'intenzione della Convenzione consista nel presentare una proposta molto concreta, consistente nella redazione di un nuovo Trattato suddiviso in due parti. Nella prima parte andrebbero elencati i principi e le questioni di rilievo costituzionale; la seconda parte, invece, sarebbe dedicata alle politiche comunitarie. Si pensa che per la prima parte possano essere definite procedure di emendamento più complesse che per la seconda.

Un progetto preliminare di trattato costituzionale è stato recentemente presentato alla Convenzione dal Praesidium (CONV 369/02 del 28 ottobre 2002) e su di esso si avvierà quanto prima il dibattito.

### **Quale calendario e quali modalità per i lavori della Convenzione?**

La Convenzione ha cominciato i propri lavori con una fase di ascolto, necessaria per individuare le aspettative e i bisogni dell'Europa dei popoli.

Alla fine di ottobre, il Presidium ha presentato alla Convenzione un progetto preliminare di Trattato. Si tratta di progetto suddiviso in due parti: la prima contiene i principi di rilievo costituzionale, la seconda, invece, l'enunciazione delle politiche comunitarie.

Nella prima parte è già previsto un richiamo alla Carta europea dei diritti fondamentali (art. 6 del Progetto) e, naturalmente, l'enunciazione dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità (art. 7 del Progetto)..

Poiché si tratta solamente di uno scheletro di Trattato, è indispensabile che le autonomie locali seguano con attenzione le modalità di elaborazione dei contenuti per quanto concerne la possibilità effettiva di ottenere un riconoscimento a livello europeo sia in termini di principio, sia di effettiva partecipazione ai processi decisionali dell'Unione.

La seconda parte dei lavori, che si concluderà nel dicembre 2002, consiste nell'esame delle proposte avanzate sull'organizzazione dell'Unione europea.

Per semplificare i lavori della Convenzione, impegnata in questa fase nell'analisi approfondita del sistema dei Trattati e dei problemi ad esso connessi, i suoi membri partecipano a gruppi di lavoro impegnati su temi specifici, che vengono poi approfonditi nel corso delle sessioni plenarie.

#### Gruppo I Sussidiarietà:

Secondo il principio di sussidiarietà l'Unione interviene solo quando la sua azione è più efficace rispetto ad un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale (questo tranne che nei settori in cui la sua competenza è esclusiva). Si tratta di un principio di base del funzionamento dell'Unione. La questione in questo caso è definire la procedura o il meccanismo più adatto a garantire efficacemente il rispetto del principio di sussidiarietà.

#### Gruppo II - Carta europea dei diritti fondamentali

La Carta europea dei diritti fondamentali è stata adottata il 18 dicembre 2000; essa stabilisce i valori morali ed etici comuni all'insieme degli Stati dell'Unione. I quesiti rispetto a questo punto riguardano la possibilità di inserire la Carta nei Trattati fondanti dell'Unione e le conseguenze di questa decisione.

### Gruppo III - Personalità giuridica

L'Unione europea è nata dal trattato di Maastricht nel 1993 ed è definita dal Trattato come «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa». L'Unione non gode tuttavia in modo esplicito di una personalità giuridica. Gli argomenti trattati da questo gruppo riguardano le possibili conseguenze di un riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione, in vista della possibile fusione della personalità giuridica dell'Unione e di quella della Comunità europea.

### Gruppo IV - Parlamenti nazionali

Come puntualizzato dalla dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione: "Il progetto europeo trae la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo". Il Gruppo IV si occupa del ruolo dei parlamenti nazionali nell'attuale architettura dell'Unione e di quelle procedure o meccanismi, a livello nazionale o comunitario, necessari a migliorare la collaborazione fra i diversi livelli.

### Gruppo V - Competenze complementari

Le competenze complementari sono quei settori nei quali l'Unione/Comunità si limita a completare o a sostenere l'azione degli Stati membri, o ad adottare misure di incentivazione e/o di coordinamento. In questo caso i quesiti riguardano l'opportunità di attribuire agli Stati membri una competenza esclusiva in tali materie, o la possibilità di esplicitare i limiti delle competenze complementari dell'Unione.

### Gruppo VI - Governance economica

Il termine "governance" riunisce in sé svariati concetti: quello di collaborazione fra organismi di diverso livello e di diversa natura (pubblica e privata), di organizzazione efficace, di trasparenza e di responsabilità. L'introduzione della moneta unica implica una cooperazione economica e finanziaria più stretta. Il Gruppo 'Governance economica' si occupa delle forme che tale cooperazione potrà avere.

### Gruppo VII – Azione Esterna

Il ruolo dell'Unione in quanto attore internazionale si è sviluppato nel corso degli anni ed è sempre più riconosciuto sulla scena mondiale. L'allargamento e il processo di riforma costituzionale attualmente in corso offrono l'opportunità di valutare in che modo l'Unione possa presentarsi sulla scena internazionale come protagonista più forte ed efficace.

Il gruppo azione esterna, quindi, si occupa principalmente di proporre soluzioni ai seguenti problemi: in che modo definire gli interessi comuni e stabilirne le priorità e in che modo incoraggiare efficacemente la convergenza di vedute tra Stati membri, per difendere gli interessi comuni con maggiore volontà e solidarietà.

### Gruppo VIII – Difesa

L'obiettivo di una difesa comune figura già come una possibilità nel Trattato attualmente in vigore.

Il gruppo ha il compito di valutare se, a seguito delle riforme costituzionali in corso, un impegno di difesa collettiva debba essere sancito dal Trattato o da un protocollo allegato a quest'ultimo, eventualmente con una clausola di *opting-in* per gli Stati che non desiderino aderire a tale impegno sin dall'inizio o non ne abbiano ancora le capacità.

### Gruppo IX – Semplificazione degli strumenti e delle procedure

La questione della semplificazione degli strumenti e delle procedure è strettamente legata al rispetto dei principi di democrazia, efficienza, efficacia e trasparenza all'interno dell'Unione.

L'assenza di chiarezza quanto alla natura e al contenuto degli atti adottati dalle istituzioni europee, da un lato, e la complessità delle procedure di decisione, dall'altro, influiscono direttamente sulla percezione che gli Stati, le regioni, gli enti locali e i cittadini hanno dell'esercizio dei poteri conferiti all'Unione. Il risultato, spesso, è quello di un'Europa alla quale è stata data "carta bianca" su alcune questioni, mentre, al contrario, difetta di poteri in altre ipotesi nelle quali si auspicherebbe un intervento europeo più incisivo.

Uno dei modi per conferire maggiore chiarezza e certezza giuridica al sistema consiste nel definire una netta distinzione tra atti legislativi ed atti esecutivi e nello stabilire con quali procedure gli stessi debbano essere adottati.

Fra i compiti del gruppo di lavoro rientra anche quello di presentare proposte per la semplificazione della procedura di adozione del bilancio comunitario.

#### Gruppo X – Libertà, sicurezza e giustizia

La costituzione di questo gruppo di lavoro nasce dalla presa di coscienza che sui temi di sicurezza e giustizia i cittadini europei sono, in linea di massima, favorevoli al rafforzamento della dimensione europea. D'altra parte, anche in sede di Convenzione, è stato più volte rammentato che gli Stati membri non dispongono di risorse sufficienti per lottare contro la criminalità transfrontaliera, la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani, ecc.

Il gruppo di lavoro, quindi, si occupa di vagliare le possibilità connesse: all'eventuale rafforzamento della cooperazione giudiziaria, sia in materia civile, sia in materia penale; al potenziamento dei controlli delle frontiere esterne, terrestri e marittime dell'UE, eventualmente attraverso l'istituzione di cooperazioni rafforzate; alla ripartizione solidale fra Stati membri degli oneri connessi alla politica europea nei settori dell'asilo e dell'immigrazione; all'esigenza di trovare un equilibrio tra i requisiti in materia di sicurezza e il rispetto dei principi fondamentali della costituzione europea.

La terza fase dei lavori della Convenzione, che avrà inizio nel gennaio 2003, sarà dedicata alla ricerca di una sintesi tra le diverse proposte, al fine di pervenire alla riscrittura dei Trattati e, molto probabilmente, alla fusione degli stessi.

Il nuovo Trattato che dovrà scaturire da questo lavoro sarà, quindi, pur sempre basato su quelli attualmente in vigore, ma con ampie modifiche ed integrazioni. L'obiettivo della Convenzione non è infatti quello di inventare una nuova Europa, bensì di semplificare quella già esistente e di combinare le esigenze di semplificazione e di efficienza, che suggeriscono di evitare la creazione di nuove istituzioni o procedure, con quelle di efficacia e democrazia, che richiedono partecipazione e confronto.