



**UNIVERSITÀ DI VERONA**  
**FACOLTÀ DI ECONOMIA - DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE**  
**37129 VERONA – Viale dell'Università, 4**

**Michela Sironi Mariotti**

**La Convenzione Europea e la Costituzione.**

*Working paper n. 19 del dipartimento di Scienze Economiche*

**Maggio 2005**

## **NOTA INTRODUTTIVA.**

**Le riflessioni che seguono appaiono ancora sotto forma di appunti, in una prima stesura che richiederà poi un ulteriore aggiornamento.**

**Molte delle informazioni contenute sono tratte dalle comunicazioni ufficiali o informali degli organi dell'UE, ed apparsi in più riprese sul sito ufficiale dell'Unione <http://europa.eu.int>**

**I documenti del sito sono stati consultati nella versione italiana, quando presente.**

**Nei casi diversi si è utilizzato la versione francese, e la traduzione è stata eseguita direttamente dalla autrice.**

---

## **Il nome e l'idea di Europa**

### **1. Il nome Europa e la sua delimitazione geografica.**

Il nome Europa viene dalla mitologia.

Europa era figlia di Fenice o Agenore, re di Fenicia.

Rapita da Zeus, trasformatosi per l'occasione in toro, fu condotta a Creta.

Da Zeus ed Europa nacquero Minosse, Radamanto e Serpedonte.

In seguito la giovane sposò Astenore, re di Creta ed infine, alla sua morte, fu divinizzata e venerata in Creta ed in altre città della Grecia continentale.

Il suo nome di origine sannitica è probabilmente collegato con la voce "Ereb" che doveva significare "occidente" (terra dei Greci) e da cui sarebbe derivato quello di Europa, terra cioè ad occidente dell'Asia minore ; in contrapposizione con "Asu" (da cui Asia), terra del sole nascente.

Sicché il termine Europa fu usato, per la prima volta, per indicare la Grecia.

Si identificava con la sola Grecia in Isocrate, acquista maggiori dimensioni con Erodoto, pur conservando confini ancora indecisi e che comunque rimangono circoscritti alle terre popolate dalle genti che hanno rapporti costanti con il popolo greco e che sono quindi permeate dalla civiltà greca : l'Italia e le coste mediterranee della Gallia e della Spagna.

E se qualche confine ad ovest e settentrione viene definito, vago sempre rimane il confine orientale.

Una connotazione però nasce e rimane sempre : Grecia significava allora libertà, civiltà ; Asia era tirannide, schiavitù.

E questa prerogativa rimarrà sempre come ideale, connotato, traguardo, sogno, aspettativa ...

Il problema della delimitazione orientale, nella definizione dei suoi confini ad est rimane con i Romani : la civiltà romana si ferma ad oriente dove si aprono vasti spazi, spazi senza soluzione, dove l'organizzazione sedentaria è di matrice slava ; mondo sedentario organizzato dell'Europa e mondo indefinito degli spazi asiatici.

Né il medioevo riuscì a determinare i limiti definiti che evidenziassero in termini netti terre agricole da una parte e terre steppiche dall'altra ; la contrapposizione consiste nel fatto che Carlo Magno è l'Europa e di contro ci sono i Mussulmani.

Il problema dei confini è risolto solamente nel secolo scorso.

Il mondo russo è solidamente impiantato sino agli Urali ed è questo sistema roccioso a caratterizzare il nuovo confine orientale.

Fu STRAHLEMBERG nel 1730 a proporre per primo come limite orientale dell'est il sistema dei monti Urali, seguito successivamente, nel 1777, dal naturalista ed esploratore P. PALLAS e fu definitivamente consacrato da K. RITTER (1807) uno dei padri della geografia moderna.

L'Europa è l'unica parte del mondo che viene considerata continente pur non costituendo una superficie autonoma.

Il confine sud - orientale non è stato mai definito in maniera chiara, di volta in volta i geografi essendo stati influenzati e determinati da motivi politici.

In questa area geografica, sicuramente definita a nord e a sud, con difficoltà definita ad est, variamente definita a sud-est, nasce e si sviluppa la civiltà occidentale.

E con essa l'idea di Europa...

...che non ha dunque una vita recente, come normalmente si crede.

## **2. L'idea dell'unità dell'Europa.**

L'idea dell'unità dell'Europa non è nata, quindi, nei tempi recenti, ma ha una sua lunga storia, che può essere esaminata da più punti di vista ma in cui tutti ritrovano un elemento comune : la volontà di unificare tutto il continente Europeo, o solamente una parte di esso, nella ricerca della pace, nella prospettiva di allontanare, con il mezzo della unificazione, il pericolo dei conflitti armati che da sempre lo hanno percorso, diviso ed insanguinato.

Un primo aspetto, il più conosciuto e più evidente, è costituito dalla volontà di uno Stato, o di singole persone, di soggiogare le popolazioni delle regioni vicine, estendendo su di loro il proprio dominio ed unendole (con la forza) in un solo Stato : è il caso dell'Impero Romano, che portò certamente la sua legge, ma anche la sua spada, su gran parte dell'Europa e del mondo allora conosciuto ; è ancora il caso di Carlo Magno, di Napoleone, della Germania nazista.

È chiaro che in questi tentativi manca assolutamente l'adesione dei popoli.

Vi è, poi, un secondo aspetto, dell'idea dell'Europa, che è costituito da tutta una serie di progetti, piani, teorie elaborate nel corso dei secoli da filosofi, storici, letterati, uomini politici che mirano ad eliminare le cause dei conflitti mediante una pacifica unione di Stati.

Questi pensatori elaborano le loro teorie basandosi su di un incontrovertibile dato di fatto : l'unità culturale e spirituale che da sempre esiste tra i popoli europei, anche se troppo spesso interessi diversi li hanno divisi, mettendo in ombra gli elementi comuni.

In una sintesi veloce non è possibile esaminare a fondo tutto ciò, ma basterà riflettere sulla storia dei movimenti di idee, sulla letteratura, sulla scienza in Europa, per accorgersi che ogni fenomeno di rilievo si verifica contemporaneamente nelle sue regioni.

Feudalesimo, ordinamento comunale, cultura universitaria medioevale sono fenomeni tipici di tutta l'Europa, come lo sono il sorgere delle monarchie, il loro diventare assolute, la formazione della classe borghese, l'opposizione all'assolutismo, la nascita del liberalismo, la rivoluzione industriale, l'evoluzione della classe operaia etc...

...così come comuni sono i fenomeni culturali, dalla filosofia scolastica alla rinascenza, dal barocco alla cultura illuministica, dal romanticismo al decadentismo, all'esistenzialismo.

Così pure la scienza che si sviluppa armonicamente nei secoli in Germania, in Italia, in Inghilterra, in Francia, in Polonia, in Olanda.

Ecco, quindi, che partendo da questa affinità spirituale e complementarità culturale vengono elaborate nei secoli numerose teorie europeistiche ed umanistiche.

Sarebbe interessante esaminarle tutte ma nell'economia del corso è opportuno solo un breve cenno.

Il più antico progetto di cui si ha memoria è quello di un monaco francese, EMERIC CRUCÈ, pubblicato nel 1623 nella sua opera "Il nuovo CINEA".

Dello stesso periodo è il GRAN PROGETTO dell'ugonotto duca di SULLY, che caldeggia una vera e propria confederazione europea comprendente tutti gli Stati cristiani d'Europa, avente un suo esercito ed una sua piena libertà di traffici.

Nel 1693, un inglese, WILLIAM PENN, il fondatore poi della Pennsylvania, scrisse un "Saggio sulla pace immediata e futura dell'Europa" che si sarebbe dovuta conseguire con la formazione di un Parlamento, allora denominato Dieta.

Ebbe il successo che potevano avere tali idee nell'Europa dominata da Luigi XIV.

All'inizio del '700, un altro francese, l'abate di SAINT-PIERRE elabora un progetto unionista, il più realistico e concreto tra quelli ideati fino allora.

Egli propone l'unione di 24 Stati Europei, i cui sovrani avrebbero conservato i loro troni, ma si sarebbero stretti in una di Federazione, governata da un Senato costituito da 24 delegati, uno per ogni Stato. Questa unione, nel pensiero di Saint-Pierre, avrebbe reso l'Europa molto più ricca e progredita, perché sarebbero state eliminate le guerre massacranti, i conflitti di interesse e quindi l'economia se ne sarebbe grandemente avvantaggiata.

Questo progetto fu lungamente discusso ma incontrò la netta opposizione dei sovrani volti a considerare la guerra come una costante necessaria della Storia.

Ma nella seconda metà del '700, con il trionfo dell'illuminismo, ritorna il concetto della sostanziale unità degli Europei: lo troviamo nel pensiero di MONTESQUIEU, di VOLTAIRE, del FILANGIERI.

E, sulla base dell'idea dell'abate di Saint-Pierre, si elaborano progetti di pace perpetua e di alleanze stabili tra gli Stati Europei: KANT, il re polacco Stanislao I LECKZINSKI, persino Federico II di Prussia, affermarono che l'Europa è un solo corpo politico.

Ma c'è un nuovo pensiero, forse più importante: in questo periodo si sviluppa anche l'evoluzione liberale della dottrina dello Stato, per cui la questione liberal-democratica si intreccia con quella europea.

J. J. ROUSSEAU è il più illustre rappresentante di queste nuove correnti di pensiero che incominciano ad intravedere la grossa contraddizione che esiste tra realtà sociale e realtà istituzionale.

Sia pure con altri termini il Rousseau afferma che non sono le popolazioni contrarie all'unione europea che porterebbe alla pace, ma è l'organizzazione del potere, istituzionalizzata nel dispotismo regio, il vero nemico, il quale scatena le guerre pensando all'interesse immediato, individuato nell'assoluta indipendenza dello Stato, che mira essenzialmente al perpetuarsi dello stesso gruppo di potere.

Ed il Rousseau, sulla scia della proposta del Saint-Pierre, di cui è entusiasta, elabora un progetto suo che è certamente un progetto di confederazione, ma che ha alcuni spunti di federazione.

In Europa tutto questo non si tramuta in realtà, come avvenne invece nel 1797 nell'America Settentrionale, dove si forma un vero Stato Federale.

Giorgio WASHINGTON scrive al LA FAYETTE: "Abbiamo gettato un seme di libertà e di unione, che germinerà poco a poco su tutta la terra. Un giorno, secondo il modello degli Stati Uniti d'America, si costituiranno gli Stati Uniti d'Europa".

La Rivoluzione Francese, frutto di quella borghesia antiassolutistica, vagheggia una Unione Mondiale: ma le cose troppo grandi hanno sempre il senso dell'*Insula Utopia*

(per dirla con Tommaso Moro) e l'involuzione anti democratica ed imperialistica di NAPOLEONE frena ogni slancio unionistico, che invece riprende con il congresso di Vienna in una proposta concreta di Claude Henry de Rouvroy, conte de Saint-Simon (iniziatore del socialismo europeo).

Saint-Simon pubblica nel 1814 un "Piano di riorganizzazione della società europea", in cui auspica un regime parlamentare in ogni Stato europeo ed ognuno di questi a sua volta avrebbe dovuto riconoscere un Parlamento Generale Europeo, posto al di sopra di tutti i governi nazionali ed investito del potere di giudicare i loro contrasti. È evidente il suo disegno di trapiantare in Europa il sistema federale degli Stati Uniti d'America.

Ma nell'occasione del Congresso di Vienna si registrano anche altre voci, come quelle che in Germania suggeriscono invece la formazione di una confederazione.

Ma a Vienna prevalgono i Conservatori e le grandi potenze decidono le sorti del continente senza consultare i popoli : la grande occasione si è presentata inutilmente ed il pensiero europeista, insieme con quello liberale e democratico è confinato nelle sette segrete.

Nasce poi il Romanticismo, nelle cui formulazioni filosofiche alla superiorità dell'individuale illuministico subentra la coscienza della collettività, della società, del popolo.

E nel momento romantico, oltre all'affermazione del concetto di Nazione esiste anche l'idea dell'Europa vista come una famiglia di nazioni, che dovrebbero unirsi politicamente senza perdere le loro differenziazioni spirituali, ma anzi puntualizzandole e valorizzandole a vantaggio di tutta la comunità.

In questo clima Giuseppe MAZZINI fonda a Berna, il 15 aprile 1834, la Giovane Europa.

Con la Giovane Europa Mazzini propone che le associazioni nazionali sorte in quegli anni lavorino concordemente per emanciparsi dal potere assoluto e per stabilire l'unione fraterna tra i popoli collegati.

Il Mazzini, infatti, nell'affermazione del sentimento nazionale presso i vari popoli vede non solo il lato positivo, ma anche quello negativo, che avrebbe portato al nazionalismo, quindi alla contrapposizione tra le singole nazioni ed infine alle guerre di sopraffazione.

Arriviamo al 1848, l'anno dei grandi rivolgimenti europei : nella prima delle rivoluzioni di quell'anno, quella francese, la stampa parigina comincia a parlare di Stati Uniti d'Europa, di grande repubblica europea, di federazione europea, di Tribunale arbitrale europeo. Ma sul piano concreto nulla è ancora possibile : la politica è ancora lotta di potere, appannaggio di vertici.

Sul piano culturale registriamo la voce del CATTANEO, che nel suo saggio sulla insurrezione di Milano del 1848, avverte la contraddizione del principio delle nazionalità e predice il dissolvimento delle nazioni verso una unione, unica fucina di pace.

E Victor HUGO, prendendo la parola alla seduta d'apertura del Congresso della pace riunito a Parigi il 21 agosto 1849, proclama :

*"giorno verrà in cui la guerra apparirà così assurda e impossibile, tra Parigi e Londra, tra Pietroburgo e Berlino, tra Vienna e Torino, quanto appare assurda e impossibile oggi tra Rouen e Amiens, tra Boston e Filadelfia. Giorno verrà in cui tu Francia, tu Italia, tu Russia, tu Inghilterra, tu Germania, voi tutte, o Nazioni del continente, senza perdere le vostre qualità particolari e le vostre gloriose individualità, vi fonderete strettamente in un'unità superiore e costituirete la fraternità Europea. Giorno verrà in cui si*

*vedranno questi due immensi blocchi contrapposti, gli Stati Uniti d'America e gli Stati Uniti d'Europa tendersi la mano al di sopra dei mari. “*

Intanto è nato, come movimento europeo, il Socialismo, che propone l'emancipazione dell'umanità per opera di un proletariato unito.

La borghesia, allora classe di potere, teme questo “Europeismo proletario”, ed entriamo quindi in una fase d'involuzione antieuropea, che rimane costante fino al 1° conflitto mondiale.

Registriamo in questi anni, nel 1867, nel congresso della Pace di Losanna un timido riemergere dell'idea europea, subito spento dalla guerra franco - prussiana del '70 e dalla caduta della I<sup>a</sup> Internazionale.

Il concetto del superuomo, il sorgere dei concetti di casta dominante sono colpi di mannaia all'idea della pace e dell'unione.

E dopo la I<sup>a</sup> Grande Guerra si rafforzano ancora di più le strutture statali, nascono regimi ancora più autoritari, l'antagonismo tra le nazioni aumenta maggiormente : ci allontaniamo a grandi passi dall'idea di pace e d'unione per avvicinarci a conflitti ancora maggiori.

Registriamo tuttavia voci, isolate e inascoltate, ma che testimoniano elevatezza di spirito e continuità nell'ideale europeistico.

Luigi Einaudi, in un articolo del Corriere della sera del 5 gennaio 1918, contro il progetto Wilsoniano della Società delle nazioni, afferma che questa società, dove tutti gli Stati membri avrebbero conservato la propria sovranità ed indipendenza, non sarebbe servita a nulla, come esempi storici avevano già dimostrato.

Occorreva, secondo Einaudi, creare uno Stato Sovrano d'ordine più elevato, unica garanzia di pace e benessere.

È il pensiero federalista che ritorna.

Così come ritorna nel giovane Conte austriaco Condenmove KALERGI, che nel 1923 crea il movimento della PANEUROPA, un centro di reciproca comprensione tra intellettuali, diplomatici, uomini politici del continente e formula un manifesto cui aderiscono scrittori e poeti di chiara fama, come Vleriy, Claudel, Lagerlof, T.Mann, Michele de Unamuno, Giulio Ortega, Freud.

E ritorna frequentemente in un contatto tra i governi di Francia e Germania per un accordo doganale ed economico continentale ; torna in un progetto del 1927 per una unione carbo siderurgica e agricola e nell'azione del primo ministro francese Briand, che inserisce l'europeismo nel programma del suo governo.

E torna in alcuni studiosi, come il Fisher, il Belloc ed il Croce. Questi, nella sua storia dell'Europa del sec. XIX, nel 1923 scrive :

*“già in ogni parte d'Europa si assiste al germinare di una nuova coscienza, di una nuova nazionalità ... ed a quel modo che, or sono settant'anni, un napoletano dell'antico Regno o un piemontese del regno subalpino si fecero Italiani, non rinnegando l'essere loro anteriore, ma innalzandolo e risolvendolo in quel nuovo essere, così e francesi e tedeschi e italiani e tutti gli altri si innalzeranno ad europei ed i loro pensieri indirizzeranno all'Europa ed i loro cuori batteranno per lei come prima per le patrie più piccole, non dimenticate, ma meglio amate”.*

Purtroppo però, mentre il Croce lanciava la sua nobile testimonianza di fede europeistica, tutti i progetti ed i tentativi volti ad avviare l'Europa verso l'unificazione potevano

dirsi falliti perché sommersi dal risorgere dei nazionalismi, il cui apice è segnato dall'avvento di Hitler al cancellierato tedesco.

Ed i nazionalismi si esasperano sempre di più e, alimentati inoltre da fattori economici, scaturiscono tutti i motivi di contrasto che porteranno alla seconda guerra mondiale.

Verso la fine della seconda guerra mondiale, dalla clandestinità della resistenza, riemergono i nuovi movimenti federativi europei, dei quali il più importante, per contenuti ideologici, e di pensiero e per l'incidenza che ha avuto nella cultura e nella prassi politica degli ultimi cinquant'anni di storia, è il movimento federalista europeo.

È fondato a Milano nel 1943 ed ha come base teorica il Manifesto di Ventotene, risultato delle riflessioni e delle discussioni di un gruppo di confinati politici antifascisti nell'isola di Ventotene.

Il nucleo centrale della concezione politica del Manifesto, che rappresenta una novità rivoluzionaria, è sintetizzato nel concetto di CRISI dello Stato Nazionale.

La società europea è cambiata ed il suo mutamento è tanto profondo e così essenziale da rendere la struttura istituzionale dello Stato nazionale non più adeguata ad esprimere le esigenze, le aspettative, la realtà del Popolo Europeo.

Così, su queste basi, nel maggio del 1944, per iniziativa di un gruppo di Italiani si riunisce a Ginevra un convegno clandestino di federalisti; e nel dicembre del 1946 formano, ormai al di fuori da ogni clandestinità, l'Unione Europea dei federalisti, che organizza il suo primo convegno nel 1947 a Montreaux e nel 1948 si raduna all'Aja il Grande Congresso dell'Europa, da cui nasce il Movimento Europeo.

**Ma a questo punto finisce la storia dell'idea dell'unione europea perché incomincia, anche se in mezzo a notevoli difficoltà, la realizzazione di tale idea.**



---

**Le grandi tappe storiche – Sintesi**

L'Unione europea è il risultato della passione e della attività di tutti coloro che si sono adoperati, in pace, per la costruzione di un'Europa unita.

Le guerre, che per lunghi secoli avevano percorso la vecchia Europa delle Nazioni avevano fatto nascere, alla fine della seconda delle Guerre Mondiali del novecento, la convinzione che solamente il superamento degli Stati Nazionali poteva assicurare un percorso di pace.

Il primo tentativo, allora, fu quello della costruzione di una Europa politicamente unita.

Ma il disegno era al tempo stesso ambizioso ed utopistico.

Ed allora, sulla scia del pragmatismo reale si preferì seguire il principio della politica funzionalistica, quella che in gergo venne definita *la politica dei piccoli passi*.

E si preferì iniziare un percorso di integrazione economica, così come è definito dalle Carte del GATT prima e della WTO dopo.

Con il risultato che all'alba del terzo millennio non esiste al mondo altra organizzazione, economica sicuramente e con inizi di integrazione politica, in cui un gruppo di paesi esercitino a tal punto, tutti insieme, la sovranità in settori d'importanza cruciale per i cittadini.

L'UE ha creato la moneta unica e un mercato unico dinamico affinché persone, merci e capitali possano circolare liberamente, e grazie al progresso sociale e a una concorrenza leale fa in modo che tale mercato comune vada a vantaggio dei più.

Le tappe fondamentali che definiscono dal punto di vista costituzionale tale struttura giuridica- economica- politica sono:

- il trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951;
- i trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) nel 1957.

I trattati istitutivi fondamentali, che hanno fondato le Comunità, sono stati poi, nel corso di un cinquantennio, modificati:

- dall'Atto unico europeo nel 1986 (AUE);
- dal trattato sull'Unione europea a Maastricht, (TUE), nel 1992;
- dal trattato di Amsterdam nel 1997;
- dal trattato di Nizza nel 2001.

I trattati hanno contribuito a instaurare legami giuridici sempre più fra gli Stati membri.

Con la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio i sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) intesero anzitutto garantire delle condizioni e dei rapporti di pace fra i vincitori e i vinti della seconda guerra mondiale, unendoli in una associazione che li inducesse a cooperare in un quadro istituzionale comune che aveva come base fondamentale il principio dell'uguaglianza.

I sei Stati fondatori decisero poi di continuare con la costruzione di una Comunità economica europea (CEE) creando un mercato comune la maggior parte di prodotti e servizi.

Con il trattato di Roma, per giungere al Mercato, si intese costituire una Unione Doganale.

I dazi doganali furono definitivamente aboliti il 1° luglio 1968 e già negli anni Sessanta furono istituite alcune politiche comuni, prime fra tutte la politica agricola e quella commerciale.

La costruzione della CEE fu un tale successo che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decisero di aderire alla Comunità.

Il primo allargamento del 1973 portò gli Stati membri da sei a nove e introdusse nuovi compiti e politiche comuni:

- la politica sociale,
- la politica ambientale e
- quella regionale, per la cui attuazione fu creato nel 1975 il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Agli inizi degli anni Settanta emerse la necessità di armonizzare le singole economie e con essa nacque e si consolidò l'idea di un'unione monetaria.

Nel contempo, a seguito delle vicende degli accordi di Bretton Woods e delle difficoltà in campo monetario attraversate dagli USA negli anni '70 nacque la decisione Statunitense di porre fine alla convertibilità del dollaro in oro che inaugurò un periodo di grande instabilità monetaria sui mercati mondiali, aggravata dagli shock petroliferi del 1973 e del 1979.

La Comunità Europea creò il sistema monetario europeo (SME) introdotto nel 1979, che permise che i tassi di cambio si stabilizzassero permettendo agli Stati membri di attuare politiche di rigore, riuscendo così a mantenere legami di solidarietà reciproca e a disciplinare le loro economie.

Nel 1981 entra a far parte delle Comunità la Grecia, seguita dalla Spagna e dal Portogallo nel 1986.

Nacque allora la necessità di introdurre alcuni programmi che non riguardando solamente situazioni contingenti, vennero definiti strutturali, come i primi programmi integrati mediterranei (PIM), che perseguivano lo scopo della diminuzione del divario di sviluppo economico che era presente fra i dodici membri.

Nel frattempo la Comunità economica europea si poneva come attore determinante sulla scena internazionale e con significava questa sua presenza internazionale siglando, fra il 1975 e il 1989, una serie di convenzioni (Lomé I, II, III e IV) per il commercio e l'aiuto allo sviluppo, con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i cosiddetti "ACP"), e che toccava il suo culmine nell'accordo di Cotonou del giugno 2000.

In virtù di questa sua attività l'Europa si attesta come prima potenza commerciale del mondo, ed emerge la necessità di istituire nel suo interno una politica estera e di si-

curezza comune.

Ma agli inizi degli anni Ottanta assistiamo ad una recessione mondiale che determina in Europa una corrente di “europessimismo”.

Ma nel 1985 la Commissione europea trova energie e determinazione per continuare sempre più vivacemente il suo percorso di integrazione.

La Commissione, in quegli anni di grande fermento, è presieduta da **Jacques Delors** e pubblica un Libro bianco che alimenta nuove speranze.

Si decide infatti di completare il mercato comune europeo entro il 1° gennaio 1993. Tale ambizioso obiettivo è sancito solennemente dall’Atto unico europeo che viene firmato nel febbraio del 1986 ed entra in vigore il 1° luglio 1987.

La caduta del muro di Berlino nel 1989 modifica sostanzialmente l’assetto politico ed economico del Continente europeo con la riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990, la democratizzazione dei paesi dell’Europa centrale e orientale liberatisi dal controllo sovietico e l’implosione dell’Unione sovietica nel dicembre del 1991.

Anche le Comunità europee sono in piena evoluzione.

Gli Stati membri aprono le trattative per elaborare un nuovo trattato che il Consiglio europeo adotterà a Maastricht nel dicembre 1991.

Il “trattato sull’Unione europea” (TUE) entra in vigore il 1° novembre 1993 e la CEE diventa più semplicemente la «Comunità europea» (CE).

Nel sistema comunitario viene introdotto un regime di cooperazione intergovernativa per alcuni settori.

Il nuovo trattato crea l’Unione europea (UE) e stabilisce per gli Stati membri tutta una serie di obiettivi che presentano più di una ottimistica ambizione:

- l’unione monetaria entro il 1999,
- la cittadinanza europea e nuove politiche comuni;
- la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e
- la sicurezza interna.

Le vicende politico-economiche del continente convincono altri tre paesi ad aderire all’Unione.

Il 1° gennaio 1995 l’Austria, la Finlandia e la Svezia diventano parte integrante di un’Unione Europea.

Siamo alla Europa dei quindici che muove passi sinceri verso il suo più straordinario obiettivo: la introduzione di una moneta unica, l’euro, in sostituzione delle singole monete nazionali.

Dal 1° gennaio 2002 le euromonete e le eurobanconote hanno libero corso nei dodici paesi dell’area dell’euro (detta anche ‘zona euro’).

La moneta unica assurge così allo status di valuta internazionale di riserva, sullo stesso livello del dollaro.

Mentre il mondo assume, anche sotto la spinta di internet, il dinamismo della globa-

lizzazione e della competitività permanente su cui misurarsi.

*“Nel marzo 2000 il Consiglio europeo decide la cosiddetta “strategia di Lisbona”. L’obiettivo è fare dell’economia europea un concorrente atto a confrontarsi sui mercati globali con colossi come gli Stati Uniti o i paesi di recente industrializzazione. Ciò presuppone che tutti i settori siano aperti alla concorrenza, che sia dato ampio spazio all’innovazione e all’investimento, e che i sistemi scolastici ed educativi siano in grado di rispondere alle esigenze della società dell’informazione.*

*Le riforme diventano tanto più urgenti quanto più aumenta la pressione sugli Stati membri delle spese pensionistiche e della disoccupazione.*

*L’opinione pubblica chiede ai governi, con insistenza crescente, di trovare una soluzione pratica ed equa a queste problematiche.”*

Sul piano poi dell’allargamento, alla metà degli anni Novanta, l’Europa dei Quindici è appena costituita e già dodici nuovi paesi bussano alla sua porta.

Presentano domanda di adesione le ex democrazie popolari del blocco sovietico (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), tre stati baltici dell’ex Unione Sovietica (Estonia, Lettonia e Lituania), una repubblica dell’ex Jugoslavia (Slovenia) e due paesi mediterranei (Cipro e Malta).

I negoziati per l’adesione dei paesi candidati iniziano

- a Lussemburgo nel dicembre 1997 e
- a Helsinki nel dicembre 1999.

Con dieci paesi tali negoziati si concludono il 13 dicembre 2002 a Copenaghen.

L’Unione europea consta di 25 Stati membri nel 2004 e nei prossimi anni continuerà ad ampliarsi con l’adesione di nuovi paesi.

*“Oltre mezzo secolo di integrazione europea ha profondamente segnato la storia del continente e la mentalità dei suoi abitanti. I governi degli Stati membri sanno tutti, indifferentemente, che l’era della sovranità nazionale assoluta è finita e che soltanto l’unione delle forze e la concezione di un “destino oramai condiviso” (per citare il preambolo del trattato CECA) permetteranno alle vecchie nazioni di progredire sul piano economico e sociale e continuare ad influire sul destino del mondo.*

*Il metodo comunitario, che dosa sapientemente interessi nazionali e interessi comunitari nel rispetto delle diversità nazionali pur promuovendo l’identità dell’Unione, mantiene tutto il suo valore originario. Concepito per sormontare gli antagonismi secolari e scongiurare il senso di superiorità e il ricorso alla forza nei rapporti fra gli Stati, tale metodo ha permesso all’Europa democratica e libertaria di restare coesa per tutto il periodo della guerra fredda. La fine dell’antagonismo Est/Ovest e la riunificazione politica ed economica del continente sono una vittoria per l’ideale europeo –un ideale di cui i popoli d’Europa hanno più che mai bisogno.*

*L’Unione europea ha una risposta alla globalizzazione, e l’attinge direttamente dall’enorme patrimonio dei valori europei. L’Unione europea ha la migliore “polizza assicurativa” per un futuro di pace e di libertà.”*

---

## **La convenzione europea e la Costituzione**

### **1. LA CONVENZIONE EUROPEA**

#### **1.1 CRONISTORIA**

Gli ultimi anni nella evoluzione nella costruzione europea sono stati contraddistinti da una progressione di verifiche e revisioni dei trattati europei.

Ciascuna modifica è stata approntata, come previsto dai Trattati istitutivi, da una Conferenza Intergovernativa (CIG), che come noto è composta dai rappresentanti dei governi degli Stati membri.

Ma i problemi che nascevano dall'allargamento non avevano trovato risposte soddisfacenti nelle conferenze che avevano portato alla firma del trattato di Amsterdam nel 1997 e di Nizza nel 2001.

In particolare, dai lavori per la redazione e l'approvazione del trattato di Nizza, era scaturita la necessità di attuare una riforma istituzionale che non si fermasse solamente al semplice adattamento delle istituzioni in vista dell'allargamento.

Per questo motivo il trattato di Nizza, concluso in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000 dai capi di Stato o di governo, contemplava le rimanenti tappe da compiere per attuare la riforma istituzionale.

Si prevedeva quindi :

- l'instaurazione di un dibattito più ampio e approfondito sul futuro dell'Unione europea (UE),
- l'adozione di una dichiarazione in occasione del Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 che doveva precisare i temi del dibattito e il metodo adottato per la riforma,
- e infine, la convocazione di una nuova Conferenza interministeriale nel 2004.

D'altra parte, la dichiarazione di Nizza allegata all'atto finale della CIG 2000 suggeriva già quattro temi su cui doveva incentrarsi la riflessione istituzionale.

Durante la riunione di Laeken, tenutasi nel dicembre 2001, il Consiglio europeo ha scelto, come metodo per attuare la riforma costituzionale, la convocazione di una Convenzione

Con questa scelta cambiamo registro nel meccanismo di revisione dei trattati.

Si abbandona il metodo delle decisioni prese a porte chiuse da quelli che in gergo vengono definiti “*i Vertici*” in cui quella che conta è la volontà dei responsabili dei governi dei Paesi Membri..

L'istituzione di tale Convenzione costituisce dunque un'innovazione istituzionale, anche se la Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali rappresenta in un certo senso un precedente.

Questa decisione innovativa doveva assicurare una preparazione della successiva Conferenza Interministeriale che avrebbe dovuto presentare la maggior trasparenza possibile grazie alla partecipazione dei principali attori del dibattito:

- rappresentanti dei Governi degli Stati membri e dei Paesi candidati;
- rappresentanti dei Parlamenti nazionali,
- rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione europea
- nonché osservatori provenienti dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale europeo e parti sociali europee.

Nella dichiarazione di Laeken era definito anche le materie del dibattito attraverso alcune domande, per la precisione sessanta, che avevano lo scopo di circoscrivere il futuro dell'Unione ed erano strutturate intorno a quattro temi:

1. migliore ripartizione e definizione delle competenze;
2. semplificazione degli strumenti;
3. maggiore democrazia, trasparenza ed efficacia all'interno dell'Unione europea (legittimità democratica e trasparenza delle istituzioni, ruolo dei parlamenti nazionali, processo decisionale e funzionamento delle istituzioni in un'Unione allargata);
4. percorso verso una Costituzione per i cittadini europei (semplificazione e riassetto dei trattati, inserimento della Carta dei diritti fondamentali ed eventuale adozione di un testo costituzionale).

*“La dichiarazione di Laeken prevedeva che il documento finale elaborato dalla Convenzione comprendesse «sia opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, sia raccomandazioni in caso di consenso». Inoltre, era stabilito che il presidente della Convenzione avrebbe presentato una relazione orale sullo stato di avanzamento dei lavori a ogni Consiglio europeo. Per concludere, era previsto fin d'allora che il documento finale sarebbe servito come punto di partenza per le discussioni della CIG che avrebbe preso, in fine, le decisioni definitive.”*

## **1.2 NASCITA DELLA CONVENZIONE**

La Convenzione ha avuto un percorso temporale che va dal 28 febbraio 2002 al 18 luglio 2003.

La sessione inaugurale, infatti, ha avuto luogo il 28 febbraio 2002 mentre la chiusura dei suoi lavori è avvenuta il 18 luglio 2003, data in cui è stata effettuata la consegna del progetto finale di trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione da parte del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing alla Presidenza di turno, che era quella italiana.

In verità secondo la lettera della dichiarazione di Laeken, la Convenzione aveva solamente il compito di avanzare delle proposte in vista della riforma istituzionale.

Nella realtà, essa è andata oltre, giungendo a redigere un progetto di Costituzione, ossia una versione unica e semplificata dei vari trattati esistenti, un vero e proprio testo rifondatore.

Per compiere i lavori relativi a questo progetto, la Convenzione ha riunito per l'intera durata dei suoi lavori 105 rappresentanti, o i loro supplenti, dei Paesi e delle Organizzazioni previsti, che in gergo vennero chiamati *Convenzionali*.

Il Consiglio europeo ha designato Valéry Giscard d'Estaing come presidente della Convenzione, e Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene come vicepresidenti.

Oltre a queste tre personalità, la Convenzione era composta da:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri (1 per ogni Stato membro);
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi candidati all'adesione (1 per ogni paese candidato);

- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri (2 per ogni Stato membro);
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione (2 per ogni paese candidato);
- 16 rappresentanti membri del Parlamento europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

Vi erano poi alcune istituzioni che avevano presenti nella Convenzione rappresentanti in qualità di osservatori :

- Il Comitato economico e sociale (tre rappresentanti),
- il Comitato delle regioni (sei rappresentanti),
- le parti sociali (tre rappresentanti),
- il mediatore europeo.

Per quanto riguarda i paesi candidati all'adesione essi hanno partecipato pienamente alle decisioni ma non avevano la facoltà di opporsi ad eventuali consensi che fossero raggiunti tra Stati già membri.

Ma al momento della firma del trattato di adesione, i loro osservatori sono diventati membri a tutti gli effetti.

I lavori della Convenzione si sono svolti sotto la direzione operativa di un *Præsidium*.

Il *Præsidium* era composto da:

- il presidente della Convenzione,
- i vicepresidenti,
- due rappresentanti del Parlamento europeo (Mendez de Vigo e Klaus Hänsch),
- due rappresentanti della Commissione (Barnier e Vittorino),
- due rappresentanti di parlamenti nazionali
- dai rappresentanti del governo spagnolo, danese e greco (i paesi che esercitavano la presidenza durante i lavori della Convenzione).

Il *Præsidium* si è riunito con cadenza regolare, generalmente due volte al mese prima di ogni sessione plenaria della Convention e una volta tra una sessione e la successiva, e



ha svolto un ruolo particolare nell'elaborazione dei progetti di ordine del giorno per le sessioni plenarie nonché nella supervisione delle attività.

### **1.3 SVOLGIMENTO DEI LAVORI**

La Convenzione ha articolato i suoi lavori in tre fasi:

- una fase di ascolto,
- una fase di studio
- una fase dedicata all'elaborazione del testo.

La sessione plenaria della Convenzione, della durata di due o tre giorni, con un ritmo medio di una o due riunioni al mese, ha avuto luogo nei locali del Parlamento europeo a Bruxelles.

Il Præsidium, invece, si è riunito negli intervalli tra due sessioni plenarie successive, per prepararle o per redigere, durante la fase finale, quella parte del testo o gli articoli che sembravano suscettibili di trovare consenso nell'ambito della Convenzione stessa.

L'avvio dei lavori della Convenzione è avvenuto con una fase di ascolto, la cui caratteristica era quella di essere costituito da numerosi contatti con la società civile.

A tal fine è stato avviato un ampio dibattito europeo a più livelli:

- un sito Internet ha organizzato un Forum con la partecipazione diretta dei cittadini;
- su scala nazionale sono state organizzate numerose conferenze che hanno consentito un ampio dibattito a livello degli Stati membri e dei paesi candidati;
- infine la presenza, nella Convenzione, di osservatori del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative ha garantito una approfondita varietà di contributi.

Particolare attenzione è stata offerta alla partecipazione dei giovani.

Infatti è stata organizzata una convenzione dei giovani che ha permesso loro di esprimere la propria visione dell'Europa.

Essa si è tenuta dal 10 al 12 luglio 2002 e ha presentato le sue proposte al Præsidium.

La prima sessione plenaria della Convenzione è stata dedicata in particolare all'organizzazione concreta della fase di ascolto e alla determinazione del metodo di lavoro della Convenzione.

In base al metodo di lavoro scelto, la Convenzione doveva raggiungere il consenso sulle proposte elaborate senza far ricorso ai voti, anche per la versione finale del testo, e questo al fine di evitare, al termine dei lavori, di consegnare al Consiglio europeo un testo contenente delle opzioni.

Terminata la fase di ascolto, i convenzionali hanno proseguito il proprio lavoro avviando una fase di lavoro.

Tale fase di lavoro prevedeva la formulazione concreta dei testi iniziali, il dibattito degli elaborati così definiti, e degli emendamenti proposti per il graduale avvicinamento al testo finale.

Per la preparazione dei dibattiti su argomenti specifici, la Convenzione ha deciso di istituire undici gruppi di lavoro con l'incarico di esaminare i seguenti argomenti:

- ruolo del principio di sussidiarietà;
- futuro della Carta europea dei diritti fondamentali;
- personalità giuridica dell'Unione;
- ruolo dei parlamenti nazionali;
- competenze complementari;
- governance economica;
- azione esterna;
- difesa;
- semplificazione delle procedure e degli strumenti;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- Europa sociale.

Questi gruppi di lavoro, le cui discussioni erano aperte a tutti i convenzionali interessati, erano incaricati di trovare consenso sulle diverse proposte e di presentare i risultati dei loro dibattiti alla Convenzione che decideva in via definitiva sui dettagli non risolti.

A partire dalla seconda metà del 2002, la Convenzione è dunque entrata in una fase di studio concreto delle diverse proposte. I dibattiti condotti al suo interno dovevano permettere di determinare quali fossero i punti su cui il consenso era probabile e le proposte su cui invece i convenzionali non avrebbero raggiunto un accordo.

Nell'ottobre 2002, il presidente della Convenzione ha presentato al Consiglio europeo di Bruxelles la struttura del testo costituzionale sotto forma di bozza di progetto. Sono proseguiti i dibattiti in merito ai vari argomenti, e soprattutto sulla riforma istituzionale e sui risultati dei gruppi di lavoro, mentre il Præsidium preparava la prima versione degli articoli della parte I del futuro trattato costituzionale.

Nel febbraio 2003, la Convenzione ha intrapreso la fase finale dei suoi lavori: redazione degli articoli, dibattito sugli emendamenti e ricerca di un compromesso. In occasione di ogni sessione plenaria, il Præsidium proponeva nuovi articoli e la Convenzione li dibatteva. Le proposte che ottenevano il consenso venivano integrate nel testo dal Præsidium. Gradualmente il progetto di trattato costituzionale prendeva forma.

In ragione del numero di emendamenti e del tempo limitato, appariva sempre più chiaro che non sarebbe stato possibile concludere i lavori della Convenzione in tempo per il Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003. La Convenzione ha così concentrato i suoi sforzi sul completamento delle parti I e II del testo e sull'elaborazione di un compromesso sulla riforma istituzionale dell'Unione. Queste due prime parti sono state presentate in versione definitiva al Consiglio europeo il 20 giugno 2003.

Restavano ancora da dibattere, durante l'ultima sessione plenaria nel luglio 2003, le parti III e IV del progetto di Costituzione. Alcune proposte di emendamenti riguardanti le politiche dell'Unione, e in particolare il voto a maggioranza qualificata, sono state ulteriormente dibattute e integrate nel testo finale, consegnato alla presidenza italiana il 18 luglio 2003 a Roma.

Dopo diciassette mesi di lavori e dibattiti, la Convenzione aveva ultimato il suo compito e proponeva ai cittadini europei un progetto di trattato che istituiva una **Costituzione per l'Europa**.

## 1.4 STRUTTURA DEL PROGETTO

I lavori della Convenzione, che hanno trovato il consenso necessario si sono conclusi con la redazione di un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Si tratta di un documento unico, definitivo, che non contiene opzioni alternative.

Questo progetto finale dovrebbe essere destinato a sostituire, con un solo nuovo trattato costituzionale, i trattati accumulati nell'arco di 50 anni.

Il progetto di trattato costituzionale è suddiviso in **quattro** grandi parti.

Introduce il documento un **preambolo** a carattere costituzionale, che vuole ricordare la storia e le eredità dell'Europa nonché la sua volontà di superare le divisioni interne.

La **parte prima** è dedicata ai principi, obiettivi e disposizioni istituzionali che disciplinano la nuova Unione europea.

Essa è divisa in **nove** titoli, :

1. le definizioni e gli obiettivi dell'Unione;
2. i diritti fondamentale e la cittadinanza dell'Unione;
3. le competenze dell'Unione;
4. le istituzioni dell'Unione;
5. l'esercizio delle competenze dell'Unione;
6. la vita democratica dell'Unione;
7. le finanze dell'Unione;
8. l'Unione e l'ambiente circostante;
9. l'appartenenza all'Unione.

La **parte seconda** del progetto costituzionale riprende la **Carta europea dei diritti fondamentali**. Questa parte si compone di sette titoli preceduti da un preambolo:

1. dignità;
2. libertà;
3. uguaglianza;
4. solidarietà;
5. cittadinanza;
6. giustizia;

7. disposizioni generali.

La **parte terza** include le disposizioni relative alle politiche e al funzionamento dell'Unione.

Vi sono definite le politiche interne ed esterne dell'Unione, come le disposizioni relative :

- al mercato interno,
- all'Unione economica e monetaria,
- allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- alla politica estera e di sicurezza comune (PESC)
- al funzionamento delle istituzioni.

Anche questa terza parte comprende sette titoli:

1. clausole di applicazione generale;
2. non discriminazione e cittadinanza;
3. politiche e azioni interne;
4. associazione dei paesi e territori d'oltremare;
5. azione esterna dell'Unione;
6. funzionamento dell'Unione;
7. disposizioni comuni.

La **parte quarta** riunisce le disposizioni generali e finali del progetto costituzionale, e precisamente :

- l'entrata in vigore,
- la procedura di revisione della Costituzione
- l'abrogazione dei precedenti trattati.

La Convenzione, inoltre, propone di allegare cinque protocolli e due dichiarazioni al trattato che istituisce la Costituzione, ossia:

**A. Protocolli :**

1. il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
2. il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

3. il protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel Parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri (inclusa la dichiarazione riguardante la Romania e la Bulgaria);
4. il protocollo sul Gruppo euro;
5. il protocollo che modifica il trattato Euratom;

#### **B. Dichiarazioni**

6. la dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna;
7. la dichiarazione da iscrivere nell'atto finale di firma del trattato che istituisce la Costituzione.

### **1.5 REALIZZAZIONI**

**La Commissione europea ha inteso comunicare ai Cittadini dell'Unione una sintesi delle principali novità che sono state riunite in quattro capitoli, come sintetizzato di seguito .:**

#### **1.5.1 Principi fondatori dell'Unione**

- Consacrazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione nonché dei diritti dei cittadini europei grazie all'inclusione della Carta europea dei diritti fondamentali nella Costituzione.
- Attribuzione di una personalità giuridica unica all'Unione (fusione della Comunità europea con l'Unione europea).
- Definizione chiara e stabile delle competenze (competenze esclusive, concorrenti e azione di sostegno) e della loro ripartizione tra gli Stati membri e l'Unione.
- Introduzione di una clausola di ritiro volontario che, per la prima volta, attribuisce a uno Stato membro la facoltà di ritirarsi dall'Unione.
- Semplificazione degli strumenti di azione dell'Unione, il cui numero viene portato da 15 a 6 e semplificazione della terminologia: i regolamenti e le direttive diventano leggi europee e leggi quadro europee.
- Definizione per la prima volta dei fondamenti democratici dell'Unione e, tra questi, della democrazia partecipativa, nonché instaurazione di un vero e proprio diritto di iniziativa popolare.

### **1.5.2. Istituzioni**

- Nuova ripartizione dei seggi al Parlamento europeo secondo un sistema regressivamente proporzionale.
- Istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo che sarà presieduto da un presidente eletto per un periodo di due anni e mezzo, con conseguente abolizione delle presidenze a rotazione dell'Unione.
- Riforma del Consiglio dei ministri che siederà in veste di Consiglio legislativo quando dovrà deliberare in merito ad atti giuridici.
- Istituzione di una Commissione di dimensione ridotta, comprendente un collegio di quindici membri e commissari senza diritto di voto, con un sistema di rotazione paritaria tra questi due gruppi.
- Elezione del presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo.
- Nomina di un ministro degli affari esteri che riunisce le funzioni di commissario alle relazioni esterne e di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune affiancato al Consiglio.

### **1.5.3. Procedure decisionali**

- Definizione di un nuovo sistema di maggioranza qualificata, raggiunta con la maggioranza degli Stati membri che rappresentano i tre quinti della popolazione.
- Estensione della maggioranza qualificata al Consiglio dei ministri per una ventina di basi giuridiche relative alle politiche e alle azioni interne dell'Unione.
- Creazione di clausole passerella che permettono di estendere ulteriormente il voto a maggioranza qualificata sulla base di una procedura facilitata
- L'adozione delle leggi e delle leggi quadro europee tramite voto congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio diventa la regola generale (procedura legislativa ordinaria).

### **1.5.4 Politiche dell'Unione**

- Miglioramento del coordinamento economico tra i paesi che hanno adottato l'euro e riconoscimento del ruolo informale del Gruppo euro.

- Soppressione della struttura a pilastri: il secondo (politica estera e di sicurezza comune) e il terzo (giustizia e affari interni) pilastro precedentemente regolati dal metodo intergovernativo, sono ora 'comunitarizzati'.
- Rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune mediante l'istituzione di un ministro europeo degli affari esteri e progressiva definizione di una politica di difesa comune grazie alla creazione di un'Agenzia europea per gli armamenti e alla possibilità di cooperazioni rafforzate.
- Creazione di un vero e proprio spazio di libertà, sicurezza e giustizia tramite la prevista attuazione di politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere, il potenziamento delle azioni di Europol e Eurojust e l'apertura verso una Procura europea.

## **1.6. LE TAPPE SUCCESSIVE**

Il testo presentato dalla Convenzione è un progetto che deve fungere da base per il lavoro della CIG, la sola che possa adottare decisioni definitive relativamente al contenuto del futuro trattato che istituirà una Costituzione per l'Unione.

La CIG ha aperto i lavori il 4 ottobre 2003 durante una sessione dei capi di Stato o di governo tenutasi a Roma. Essa si svolge al massimo livello in quanto solo i ministri degli affari esteri e i capi di Stato o di governo discutono in merito alle proposte della Convenzione. Il presidente della Convenzione non partecipa alla CIG, mentre vi presentano gli osservatori del Parlamento europeo.

Per oltre due mesi, i ministri degli affari esteri e i capi di Stato o di governo si sono riuniti regolarmente per cercare di giungere a un compromesso. In occasione delle prime riunioni e prese di posizione regnava una certa preoccupazione, poiché alcuni paesi rivendicavano il diritto di riaprire il dibattito sugli aspetti che erano stati oggetto di consenso nell'ambito della Convenzione. Se il dibattito fosse stato riaperto, si sarebbe rischiato di vedere ogni governo cercare di far valere le proprie rivendicazioni nazionali e di favorire la pratica del sistema di concessioni reciproche che aveva arrecato grave danno alla precedente CIG.

Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003, non è stato possibile giungere a un accordo globale sulla Costituzione. Di fatto, gli Stati non sono riusciti



ad accordarsi su due questioni fondamentali, ossia le future modalità del voto maggioritario nell'ambito del Consiglio e la composizione della Commissione.

La conferenza intergovernativa ha dunque demandato alla presidenza irlandese la prosecuzione delle consultazioni, in merito alle quali essa dovrà fare rapporto in occasione del Consiglio europeo del marzo 2004. Il Consiglio europeo ha dichiarato che si dovrebbe raggiungere un accordo sul trattato costituzionale in occasione del Consiglio europeo di giugno al massimo.

## **2. SINTESI DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.**

Una delle maggiori evoluzioni europee degli ultimi anni è stata la decisione di affidare la preparazione di una Costituzione per l'Europa ad una convenzione, che ha riunito i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei governi nazionali e della Commissione europea che hanno discusso in totale trasparenza del futuro dell'Unione.

I lavori della convenzione sono giunti ad un risultato insperato. La conferenza intergovernativa (CIG) chiamata ad adottare la decisione definitiva ha seguito in grandissima parte la convenzione europea.

In definitiva, sebbene la conferenza intergovernativa abbia apportato un numero relativamente importante di modifiche testuali, la differenza reale si limita in gran parte ad una minore ambizione per quanto riguarda l'ambito di applicazione della maggioranza qualificata.

### **Quali sono gli elementi essenziali della Costituzione europea?**

***L'Unione avrà un fondamento unico, la Costituzione.***

L'Europa si è fatta a tappe successive.

La costruzione europea, segnata dai diversi trattati conclusi nel corso degli anni, è diventata oggi un insieme poco leggibile.

D'ora in poi, l'Unione europea sostituirà "la Comunità europea" e "l'Unione europea" attuali;

i tre "pilastri" saranno fusi, anche se verranno mantenute procedure particolari nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa;

il trattato CE e il trattato UE, nonché tutti i trattati che li hanno modificati e completati, saranno sostituiti dal "trattato che adotta una Costituzione per l'Europa".

L'inclusione nel testo della Carta dei diritti fondamentali e la chiara affermazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione e dei principi di base che disciplinano le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri ci permettono di chiamare questo testo di base la nostra "Costituzione".

La Costituzione enuncia inoltre più chiaramente la ripartizione delle competenze e procede ad una semplificazione degli strumenti e delle procedure.

D'ora in poi, una legge europea sarà chiamata tale.

Giuridicamente, tuttavia, la Costituzione resta un trattato. Di conseguenza essa entrerà in vigore soltanto dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, il che richiederà in molti dei nostri paesi una consultazione popolare. Va fatto osservare che ogni ulteriore modifica della Costituzione richiederà nuovamente l'accordo unanime e, come regola generale, la ratifica di tutti gli Stati membri. Tuttavia, per alcune modifiche, ad esempio per estendere l'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata, sarà sufficiente l'accordo unanime in seno al Consiglio europeo. La Costituzione permette anche di instaurare cooperazioni rafforzate o una cooperazione strutturata in materia di difesa.

### ***Un quadro istituzionale rinnovato***

L'attenzione riservata alle divergenze di opinioni tra gli Stati membri, in particolare sulla definizione della maggioranza qualificata e sulla composizione della Commissione, ha in qualche modo occultato il fatto che la CIG ha in grandissima parte confermato l'opera di rinnovamento e di chiarimento del quadro istituzionale realizzata dalla convenzione.

Infatti, la Costituzione chiarisce il ruolo rispettivo del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In particolare, essa riconosce i vari compiti della Commissione, ivi compreso il suo quasi monopolio dell'iniziativa legislativa e la funzione esecutiva e di rappresentanza esterna, tranne che nel settore della politica estera e di sicurezza

comune. La Costituzione consacra il principio della programmazione interistituzionale, su iniziativa della Commissione. Estende in misura sostanziale l'ambito di applicazione della procedura di codecisione che, significativamente, d'ora in poi sarà chiamata procedura legislativa (95% delle leggi europee saranno adottate congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio).

La più grande innovazione istituzionale è la creazione della funzione di ministro degli affari esteri dell'Unione, responsabile dell'iniziativa e della rappresentanza dell'Unione sulla scena internazionale, funzione in cui confluiranno le funzioni attualmente svolte dall'alto rappresentante della politica estera e di sicurezza comune e dal commissario incaricato delle relazioni esterne. Il ministro degli affari esteri sarà così allo stesso tempo rappresentante del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune e membro a pieno titolo della Commissione, incaricato dei compiti che spettano a quest'ultima nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione; egli presiederà inoltre il Consiglio Affari esteri. L'attribuzione all'Unione della personalità giuridica unica le consente inoltre di svolgere un ruolo più visibile sulla scena internazionale.

La Costituzione eleva il Consiglio europeo al rango di istituzione, distinta del Consiglio. Il Consiglio europeo sarà presieduto da un Presidente dotato di poteri limitati, nominato per un periodo di due anni e mezzo. Sarà invece mantenuto, contrariamente quanto proposto dalla convenzione, il sistema della rotazione semestrale fra Stati membri alla presidenza delle varie formazioni del Consiglio (fatta eccezione per il Consiglio Affari esteri), ma all'interno di un "team di presidenza" composto da tre paesi. Questo sistema, basato sulla rotazione paritaria, potrà evolvere in futuro, dato che potrà essere modificato dal Consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda la composizione delle istituzioni, la CIG ha infine deciso di portare a 750 il numero massimo di seggi del Parlamento europeo. I seggi saranno attribuiti agli Stati membri in modo "regressivamente proporzionale", da un minimo di sei ad un massimo di 96 seggi.

Il numero preciso di seggi spettanti ad ogni Stato membro sarà deciso prima delle elezioni europee del 2009.

Per la Commissione, la CIG ha deciso che l'attuale composizione, un membro per ogni Stato membro, sarà mantenuta fino al 2014. A partire da quella data, la Commis-

sione sarà composta da un numero di membri corrispondente a due terzi del numero degli Stati membri.

I membri della Commissione saranno scelti secondo un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri, già deciso dal trattato di Nizza.

Come noto, la definizione della maggioranza qualificata per l'adozione delle decisioni in sede di Consiglio è stata la questione più difficile da risolvere in seno alla CIG.

Come proposto dalla convenzione, d'ora in poi il Consiglio deciderà in base alla doppia maggioranza, degli Stati membri e dei popoli, espressione della doppia legittimità dell'Unione.

La CIG ha deciso, tuttavia, di aumentare le soglie: invece della maggioranza degli Stati membri rappresentanti il 60% della popolazione, la CIG ha deciso che la maggioranza qualificata è raggiunta quando una decisione riunisce il 55% degli Stati membri rappresentanti il 65% della popolazione.

Due elementi si aggiungono a questa definizione. In primo luogo, per evitare che, in un casi estremi, a causa dell'aumento della soglia della popolazione, tre (grandi) Stati membri possano da soli bloccare una decisione del Consiglio, è previsto che un'eventuale minoranza di blocco debba essere costituita da almeno quattro Stati membri.

Inoltre, è previsto che un numero di membri del Consiglio rappresentante almeno  $\frac{3}{4}$  di una minoranza di blocco, o al livello di Stati membri o a livello della popolazione, possa chiedere che non si proceda al voto, ma che, per un periodo di tempo ragionevole, le discussioni continuino al fine di arrivare ad una base di accordo più ampia in seno al Consiglio.

### ***Progressi nella realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e nel settore della politica estera e di sicurezza comune***

La convenzione non ha proceduto ad un riesame di tutte le politiche dell'Unione.

Pertanto, la maggior parte delle disposizioni che disciplinano le politiche sono rimaste sostanzialmente invariate. Diversamente da quanto era avvenuto, ad esempio, con l'Atto unico o con il trattato di Maastricht, non c'è stata alcuna importante estensione delle competenze dell'Unione.

Tuttavia, la Costituzione comporta un rinnovamento significativo delle disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni, disposizioni che dovranno consentire di realiz-

zare più facilmente, e meglio, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Infatti, d'ora in poi questi settori rientreranno nell'ambito del metodo comunitario e per grandissima parte nel campo della maggioranza qualificata, benché siano state introdotte o mantenute alcune specificità, in particolare nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia.

Le disposizioni relative alle relazioni esterne sono state riscritte; è stata però sostanzialmente mantenuta la distinzione tra la politica estera e di sicurezza comune e gli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione per quanto riguarda il ruolo rispettivo delle istituzioni e le procedure. Tuttavia, con la creazione della funzione di ministro degli affari esteri dell'Unione, che dovrebbe contribuire ad accrescere la fiducia reciproca e a sviluppare il riflesso europeo degli Stati membri, sarà certamente rafforzata l'affermazione del ruolo dell'Unione sulla scena internazionale, indipendentemente dal settore. Inoltre, la possibilità offerta in materia di difesa di rafforzare, attraverso una cooperazione strutturata, gli strumenti di cooperazione tra gli Stati membri che lo desiderano e che dispongono delle capacità necessarie rafforzerà la credibilità della politica estera dell'Unione.

Per le altre politiche – nonostante per alcune di esse, come nel settore della *governance* economica, la Commissione avesse auspicato un rafforzamento dei poteri di azione dell'Unione – le modifiche essenziali consistono in un'ulteriore estensione della maggioranza qualificata e nella quasi generalizzazione della procedura di codecisione.

Va fatto notare che, oltre ad alcune disposizioni specifiche, l'unanimità è stata mantenuta nel settore fiscale e, in parte, nei settori della politica sociale e della politica estera e di sicurezza comune. Resta da verificare se l'esistenza di "passerelle", che consentiranno di decidere, deliberando all'unanimità, che da un dato momento in poi un settore venga disciplinato con voto a maggioranza qualificata, sarà sufficiente per preservare la capacità di azione dell'Unione. Peraltro, per lo sviluppo futuro dell'Unione occorrerà tenere conto del fatto che le leggi che stabiliscono le risorse proprie e le prospettive finanziarie, al pari delle modifiche della Costituzione, saranno adottate all'unanimità.

### ***La democratizzazione e la trasparenza del sistema***

La Costituzione introduce, o conferma a livello di testo fondamentale, un numero importante di disposizioni volte a rendere le istituzioni dell'Unione più democratiche,

più trasparenti, più controllabili e più vicine ai cittadini. Ad esempio, la Costituzione introduce la possibilità per i cittadini, una volta raccolto un milione di firme in un numero significativo di Stati membri, di invitare la Commissione a presentare una proposta adeguata al legislatore. I lavori del Consiglio, quando agisca come legislatore, saranno pubblici. Il ruolo del Parlamento europeo diventa più importante. I Parlamenti nazionali saranno informati di qualsiasi nuova iniziativa della Commissione e se un terzo di essi riterrà che una proposta violi il principio di sussidiarietà, la Commissione sarà tenuta a riesaminarla. Nuove disposizioni sulla democrazia partecipativa e la buona *governance* hanno acquisito un valore costituzionale. La Carta garantirà una migliore tutela dei diritti fondamentali.

### **3. LA RATIFICA DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.**

Il 29 ottobre 2004, i capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e dei 3 paesi candidati hanno firmato il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che era stato adottato all'unanimità il 18 giugno 2004.

Il trattato potrà entrare in vigore soltanto quando sarà stato adottato da ciascuno dei paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali: si tratta della ratifica da parte degli Stati membri. Secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei vari paesi, le procedure previste dalle Costituzioni in questo senso non sono identiche e comportano l'uno o l'altro dei due tipi di meccanismi seguenti, o addirittura entrambi:

- la via «parlamentare»: il testo è approvato in seguito al voto di un testo riguardante la ratifica di un trattato internazionale dalla o dalle camere parlamentari dello Stato;
- la via «referendaria»: un referendum viene organizzato e sottoposto direttamente ai cittadini che si pronunciano a favore o contro il testo del trattato.

Queste due formule possono conoscere varianti o combinazioni a seconda dei paesi o di altre esigenze, ad esempio quando la ratifica del trattato esige, a motivo del contenuto di questo testo, un adeguamento preventivo della Costituzione nazionale.

Una volta avvenuta la ratifica, ufficialmente notificata da tutti gli Stati firmatari (deposito degli strumenti di ratifica), il trattato potrà entrare in vigore e prendere effetto in linea di massima, secondo quanto in esso stabilito, **il 1° novembre 2006**.

**SITUAZIONE DELLA RATIFICA AGGIORNATA AL MATTINO DELL'11 LUGLIO 2005**

<i>Stato</i>	<i>Procedura per la ratifica</i>	Situazione all'11 luglio 2005
<b>Austria</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Belgio</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Cipro</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Danimarca</b>	<b>Referendum</b>	<b>Sett. 2005</b>
<b>Estonia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Aut. 2005</b>
<b>Finlandia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Aut. 2005</b>
<b>Francia</b>	<b>Referendum</b>	<b>Referendum - respinto</b>
<b>Germania</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Grecia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Irlanda</b>	<b>Parlamento + referendum</b>	<b>Sett 2005</b>
<b>Italia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Lettonia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Lituania</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Lussemburgo</b>	<b>Parlamento + referendum</b>	<b>Referendum - approvato</b>
<b>Malta</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Paesi Bassi</b>	<b>Parlamento + referendum</b>	<b>Referendum - respinto</b>
<b>Polonia</b>	<b>Referendum</b>	<b>Ott 2005</b>
<b>Portogallo</b>	<b>Referendum</b>	<b>Ott 2005</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>Parlamento + referendum</b>	<b>Sospeso</b>
<b>Repubblica Ceca</b>	<b>Probabile referendum</b>	<b>fine 2006 – 2007</b>
<b>Slovacchia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Slovenia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Spagna</b>	<b>Parlamento + referendum</b>	<b>Ratificato</b>
<b>Svezia</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Dic 2005</b>
<b>Ungheria</b>	<b>Parlamento</b>	<b>ratificato</b>