Davide Diana

Una Costituzione per l'Europa

Copertina di Davide Diana
e Matthieu C.

Socio di:

"Uniti nella Diversità"

CONTENUTI

”Una Costituzione per l’Europa” di *Davide Diana*

1) ARTICOLAZIONE DEL LAVORO
- perché questo lavoro?
- come procede l’opera

2) PERCHÉ UNA COSTITUZIONE EUROPEA?
Un cammino che passa attraverso:
- l’identità europea
- l’idea di unione
fino ad arrivare alla
- Costituzione Europea
- Stato attuale dei lavori, ratifiche nei vari Paesi

3) SIGNIFICATI DI COSTITUZIONE
- etimologia del termine
- caratteristiche generali
- tipi di costituzione
- la Costituzione Italiana

4) TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L’EUROPA
- Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa
- Sintesi del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa

5) BIBLIOGRAFIA
- le fonti

Articolazione del lavoro

PERCHÉ QUESTO LAVORO?

Le motivazioni sono molteplici…
In primo luogo mi sento di dire che mi ha spinto ad approfondire questo argomento la fiducia da me sempre riposta negli alti ideali di pace, fratellanza e solidarietà da perseguiti dall'Unione Europea. L'idea che siamo tutti fratelli in una famiglia eppur così diversa mi emoziona molto e mi fanno ben sperare gli ottimi risultati in campo economico raggiunti fino ad oggi dall'UE.

"SE OGGI HO UN SOGNO,
QUEL SOGNO SI CHIAMA EUROPA".
CREDO IN QUESTO SOGNO COME CREDO
NELL'UNIONE EUROPEA
E NEI PRINCÌPI CHE ESSA PROMUOVE!
CREDO NELLA FRATELLANZA, LIBERTÀ E PROSPERITÀ
CHE ESSA HA RADICATO
IN UN CONTINENTE CHE È STATO DEVASTATO
DALLE DUE PIÙ GRANDI GUERRE
DELLA STORIA DELL'UMANITÀ!!
CREDO CHE L'UNIONE EUROPEA SIA
IL PRESENTE E IL FUTURO
PER I PAESI NON SOLO EUROPEI,
MA ANCHE PER QUELLI AFRICANI ED ASIATICI!!!
CREDO DI ESSERE UN EUROPEO-ITALIANO
E NON SOLO UN ITALIANO!!!
CREDO CHE DODICI STELLE,
DISPOSTE IN CERCHIO SU UNO SFONDO BLU,
SIANO IL FUTURO DI NOI GIOVANI....
UN FUTURO DI PACE!!

DAVIDE DIANA

In secondo luogo mi sono mosso ad approfondire l'argomento nel corso dello studio dell'esame di diritto pubblico che mi ha permesso di allargare le mie conoscenze ad un campo per me quasi completamente nuovo. Ho trovato particolarmente interessante la parte sulla costituzione così mi sono adoperato per approfondire il tema della costituzione europea unendo così passione e studio. Come sempre il metodo di apprendimento da me usato consiste nello svolgimento di un lavoro su una materia incontrata durante la preparazione dell'esame di turno, uno studio che così diventa attivo rendendomi più partecipe e motivato nello studio.

COME PROCEDE L'OPERA

Se un qualunque individuo con una certa conoscenza della materia volesse dare una definizione di diritto probabilmente si ritroverebbe nella stessa situazione nella quale si trova il sottoscritto in questo momento: dovrebbe decidere da dove iniziare, come articolare il proprio discorso e quando poter considerarsi soddisfatto della spiegazione fornita.
Avere un approccio diretto e arrivare a parlare della Costituzione Europea senza prima conoscere il significato stesso delle due parole che la compongono sarebbe alquanto avventato. Anzi possiamo pensare che il miglior modo per "capire", non solo definire, cosa è sia proprio passare attraverso lo studio dei due termini:

Cosa è una *costituzione*?
Cosa intendiamo per europea e, quindi, per *Europa*?
Come tale chi scrive procederà in modo da inquadrare bene l'oggetto dell'opera in un contesto, quello europeo, e per farlo fornirà al lettore un'idea generale di cosa si intende per identità europea e per unione arrivando così a delineare alcune linee guida di quella che viene chiamata ai giorni nostri Unione Europea.
Solo in seconda istanza andremo oltre e analizzeremo l'etimologia ed il significato del termine costituzione, rifacendoci ai testi indicati nella bibliografia (e in particolare al Bin – Pitruzzella). In seguito presenteremo la costituzione italiana e cercheremo di capire in cosa si avvicina e si allontana dall'omonima europea permettendoci così di entrare nel cuore del nostro argomento.
Faremo un'analisi dei punti salienti nei quali si articola la carta continentale e cercheremo di capire come si è arrivati a tali conclusioni e quali difficoltà sono state incontrate.
Dopo aver fatto un rapido flashback sulla strada che ha portato al TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA, analizzeremo la situazione attuale e vedremo di capire come le varie istituzioni nazionali ed europee hanno deciso di comportarsi a fronte di determinati avvenimenti.
A conclusione dell'opera viene presentata la bibliografia con la documentazione completa delle fonti.

"Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi, del movimento per l'Europa libera e unita! (…)Un'Europa libera e unita è premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna, di cui l'era totalitaria rappresenta un arresto."

(Spinelli, Rossi, Colorni, *"Manifesto di Ventotene"*, 1941)

Perché una Costituzione Europea?

L'Unione europea è la terza maggiore istituzione di governo al mondo, con 455 milioni di abitanti distribuiti in un territorio pari alla metà di quello degli Stati Uniti continentali. Nel corso dei prossimi anni i popoli europei potrebbero ratificare una Costituzione, affidandole le proprie vite e fortune, e legando il proprio destino personale e collettivo al suo successo politico. Come si è arrivati a tanto?

Sin dai primi anni di vita, le istituzioni comunitarie sapevano bene che un cammino come quello stavano per intraprendere non si sarebbe potuto compiere nel giro di pochi anni. Infatti, sparso nel continente, ancora aleggiava lo spettro di quella guerra che tanto aveva afflitto i popoli europei per parecchi anni e la diffidenza verso il proprio vicino regnava sovrana. Ma fu proprio in questa atmosfera che si posero le basi per quella che poi sarebbe diventata la bandiera della speranza e della fratellanza degli europei. Un unione politica, istituzionale o di qualunque altro tipo era assolutamente impensabile in quei primi decenni e questo le neonate istituzioni comunitarie e i politici nazionali lo sapevano bene. Mancava qualcosa che unisse gli europei e li facesse sentire parte di un qualcosa di più grande. Mancava uno spirito europeista e bisognava costruirlo con calma e con la massima attenzione perché i pericoli si trovavano dietro ogni angolo.

Così per arrivare ad un'unificazione politico-istituzionale e giuridica tutti concordarono che si doveva passare prima attraverso una convergenza delle economie nazionali che portasse ad un'economia non più limitata nei confini dei singoli stati ma bensì ad una europea. L'UEM a oggi può considerarsi un successo e, sebbene la strada da percorrere in questo campo sia ancora molto lunga, l'Unione Europea e gli stati membri hanno convenuto che fosse finalmente arrivata l'ora che il continente percorresse anche un'altra via: quella che avrebbe portato l'Unione Europea a tutti gli effetti ad ergersi come qualcosa di più di una semplice organizzazione con fini economici. L'UE voleva assumere sempre di più le parvenze di uno stato federale, capace di portare una voce comune in determinate questioni come ad esempio nella politica estera, a livello di diritti umani, e in campo giuridico.

Il processo di integrazione europea ha quindi raggiunto risultati notevoli ma le attuali dimensioni dell'UE (votare all'unanimità su questioni cruciali in un unione a 25 è quasi impossibile perché ognuno vuole la sua voce in capitolo) impongono un ripensamento del concetto di costituzione e del concetto correlato di sovranità. Bisogna ammettere che in realtà *una costituzione materiale europea già esiste* (proprio così), se si fa riferimento ai *tanti* trattati già approvati ed alla percezione comune, indipendentemente dall'approvazione del Trattato che definisce una Costituzione Europea.

Albero Quadrio Curzio, nel libro "Economia e politica dell'allargamento dell'Unione Europea", fa cenno al paradigma delle "3C" per dire come su di esso si fondi l'Europa di oggi: **C**ostruzione, **C**rescita e **C**ostituzione. Le prime due C sono quelle che hanno portato alla creazione di un'*ideologia europea* e di un'*idea di unione*. E' mia personale opinione che non si possa affrontare un discorso incentrato sulla Costituzione Europea se prima non si conosce cosa si intende per identità europea e per unione .

UN' IDENTITÀ EUROPEA

Cosa si intende per identità?
" Insieme di caratteristiche che rendono qualcuno quello che è, distinguendolo dagli altri. ETIMOLOGIA: dal lat. *identitas*, deriv. di *idem* 'stesso, medesimo'." (***Microsoft® Encarta® Enciclopedia Premium.***). Chi scrive preferisce però un'altra strada per dare una definizione di identità che ci faccia meglio comprendere di cosa parliamo.
Vediamo, in estrema sintesi, l'UE è un successo senza eguali. La cosa che subito una persona dovrebbe notare, in effetti, è che non è mai esistita un'istituzione di governo come l'UE: non è uno

Stato, sebbene si comporti come tale; la sua legge è superiore a quella dei venticinque paesi membri, e li vincola; ha una moneta comune, l'euro, utilizzata da molti paesi membri; regola le attività economiche e i commerci, coordina energia, trasporti, comunicazioni e una parte crescente dell'istruzione, attraverso i confini dei paesi aderenti; tutti i suoi cittadini hanno un comune passaporto UE; ha istituito un Parlamento europeo che legifera e una Corte di giustizia europea, le cui sentenze sono vincolanti per i paesi membri e per i rispettivi cittadini; ha un presidente e una forza armata. Insomma, la UE possiede molti degli elementi più importanti che costituiscono uno Stato. Tuttavia non può tassare i suoi cittadini e ogni Stato membro ha ancora il diritto di veto su qualunque decisione implichi un impegno al dispiegamento di truppe.
Il fatto più importante, però, è che **l'UE non è un'entità territoriale**: per quanto coordini e regoli le attività che hanno luogo entro i confini territoriali degli Stati membri, non ha alcuna potestà su quei tenitori ed è, nella realtà, un'istituzione di governo extraterritoriale. Questo la rende assolutamente unica.
Gli Stati-nazione sono geograficamente definiti e controllano specifici territori: ogni dinastia o impero ha sempre reclamato il controllo assoluto sui territori assoggettati. L'unico possibile parallelo storico, per quanto vago, con l'Unione europea è il Sacro romano impero, durato con alterne vicende dall'ottavo secolo all'inizio dell'Ottocento.
Gli Stati membri dell'Unione europea mantengono il controllo sul territorio che rappresentano, ma la loro sovranità geografica assoluta è stata progressivamente erosa dai vincoli legislativi posti dall'Unione. Per esempio, il Trattato di Schengen, firmato nel 1985, conferisce all'Unione europea il potere di creare una legislazione paneuropea per regolare l'immigrazione nei paesi UÈ, e perfino di costituire una forza di polizia europea per il controllo dei confini degli Stati membri. I singoli Stati, però, conservano il diritto di decidere quanti immigrati lasciar entrare legalmente nel proprio territorio, e perfino da quali paesi di provenienza, se al di fuori dell'Unione. Tuttavia, una volta che un immigrato acquista la cittadinanza di un paese membro dell'UE, gli è permesso di stabilire la propria residenza in qualsiasi paese dell'Unione e gli è garantita una completa tutela in qualunque paese membro. I cittadini dei paesi UE godono del diritto non solo di stabilire la propria residenza in qualunque altro paese membro, ma anche di votare e candidarsi alle elezioni locali e del Parlamento europeo; non godono, invece, del diritto di voto nelle elezioni nazionali del paese di cui fossero eventualmente ospiti.
Dato che l'Unione europea non ha alcun vincolo territoriale, può accettare nuovi Stati membri. Anzi, sottolineerei che i criteri per l'ammissione nell'Unione non sono geografici: in teoria, qualunque paese può candidarsi all'ammissione e, se soddisfa le condizioni previste, essere effettivamente ammesso nell'Unione. Se volessimo citare un esempio basti pensare alla vicenda Turca che oggigiorno è molto discussa in ambito comunitario o, ancora, alla prospettata unione

doganale con i paesi che si affacciano col mediterraneo. La natura aperta e inclusiva di questo nuovo tipo di istituzione politica ha creato preoccupazione fra i membri attuali e qualche tensione fra i candidati membri (ancora il caso Turchia): alcuni affermano che l'ammissione, ancorché basata sull'adesione a valori "europei", debba essere limitata a paesi che fanno "storicamente" parte dell'Europa. Il problema è che gli storici non sono concordi nel definire cosa, storicamente, costituisca l'Europa e i geografi affermano che non esiste un continente europeo.
Molti affermano che l'Europa è unita da un legame culturale comune, e indicano le radici greco-romane, giudaico-cristiane e illuministe per dimostrare che essa esiste come entità definibile: l'Europa, sostengono, è una condizione intellettuale prodotta da un passato condiviso e da un destino comune. Ma anche così la questione non è risolta come gli europeisti più convinti vorrebbero far credere: per esempio, nel mondo antico greco e romano, l'idea di Europa non si è mai estesa a nord della Gallia e delle Isole britanniche e certamente i paesi scandinavi non erano considerati parte di quella che all'epoca era chiamata Europa.
La chiesa cattolica afferma che la cristianità è il collante che tiene insieme l'Europa (punto questo molto dibattuto durante i lavori per redigere la Costituzione Europea); ma come spiegare il fatto che, fra l'ottavo secolo e il primo Novecento, l'Islam ha dominato diverse parti dell'Europa?
Non si tratta di semplici questioni accademiche: c'è un acceso dibattito, dentro e fuori l'Unione, sulla possibilità di ammettere la Turchia e, eventualmente, la Russia. E, in relazione a questo, è in corso un dibattito sull'allargamento dei legami associativi europei fino a includere il Nord Africa e il Medio Oriente.
Dunque, dove può finire l'Unione europea? Nessuno lo sa. Potrebbe un giorno fregiarsi di un altro nome meglio esplicativo della realtà un cui vivrà? Un'ipotetica Unione Euro-Asiatica, o ancora, Unione degli stati Europei e del Nord Africa? Gli esperti di questioni europee usano il termine "geometria variabile", per indicare tutte le possibili combinazioni che potrebbero costituire questa nuova istituzione politica. Ma se è difficile capire cosa sia, è perché l'UE cambia continuamente, acquisendo nuove forme per adattarsi a nuove realtà in rapida trasformazione. Di fatto, l'UE è la prima istituzione politica postmoderna che sta navigando in un mondo di continue novità.
Inoltre, rispetto agli Stati e agli imperi del passato, le cui origini sono intrise di miti di vittorie eroiche sui campi di battaglia, l'UE rappresenta una novità, nel senso che **è la prima istituzione politica della storia che nasce dalle ceneri di una sconfitta: invece di commemorare un nobile passato, cerca di garantire che il passato non possa più ripetersi.** Dopo migliaia di anni di continui conflitti, guerre e spargimenti di sangue, le nazioni europee sono uscite distrutte dall'incubo di due guerre mondiali combattute in meno di mezzo secolo: la popolazione civile colpita e decimata, gli antichi monumenti distrutti, le infrastrutture in rovina, le ricchezze materiali disperse, lo stile di vita cancellato. Determinate a non prendere più le armi una contro l'altra, le nazioni d'Europa hanno cercato un meccanismo politico che potesse unirle e far loro superare le antiche rivalità.
Citare le parole pronunciate da **Winston Churchill** nel 1948, al Congresso d'Europa, spero possa aiutare a far capire la visione del Sogno europeo: «Spero di vedere un'Europa in cui tutti gli uomini di tutti i paesi pensino a se stessi come europei, quanto pensano oggi di appartenere alla propria patria, e ... ovunque vadano in questo vasto territorio ... possano davvero dire "sono a casa"». E su questo punto voglio far notare come la visione presentata dall'allora primo ministro inglese si accosti molto con quello che noi possiamo definire utopia. Oggi utopia essa non è più, è realtà. **Jean Monnet**, al quale, più che a chiunque altro, si deve la nascita dell'idea di un'Europa comune fra popoli e paesi precedentemente divisi, sapeva quanto sarebbe stato difficile realizzare il desiderio di Churchill. Il problema, secondo Monnet, era che "l'Europa non è mai veramente esistita: la si deve creare". E questo significava rendere la gente consapevole di essere europea.
E così il preambolo del Trattato di Roma del 1957, con cui si istituì la Comunità Europea, dichiarò il proprio obiettivo: **"gettare le basi per un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa"**.
La grande speranza era "sostituire le rivalità storiche con la fusione di interessi essenziali; creare, istituendo una comunità economica, le premesse di una più vasta e profonda comunione fra popoli

per lungo tempo divisi da sanguinosi conflitti: e gettare le basi di istituzioni che diano un indirizzo a un destino da oggi in poi condiviso".
Era nata la prima entità politica della storia la cui ragione d'essere è "costruire la pace" (realtà ben diversa da quella rappresentata dall'ONU).
A oggi, stando alle ultime statistiche EuroStat e al Forum per l'Europa aperto nel sito ufficiale dell'Unione (http://europa.eu/), due terzi delle persone che vivono nell'Unione europea affermano di sentirsi "europei" (come chi scrive). Sei cittadini UE su dieci affermano di sentirsi molto attaccati o abbastanza attaccati all'Europa, mentre un terzo dei giovani europei fra i 21 e i 35 anni afferma di considerarsi "più come europeo che come cittadino del proprio paese". Inoltre l'indagine condotta dal World Economie Forum sui leader europei ha rivelato che il 92% di loro considera "la propria identificazione futura come principalmente o parzialmente europea, non nazionale". Per quanto difficile da capire a fondo, questo straordinario cambiamento di pensiero è avvenuto in meno di mezzo secolo.

UN UNIONE TRA STATI E POPOLI

Diversi tentativi di costruire una preistoria dell'Europa che supporti l'esistenza di una comune identità europea sono stati portati avanti dagli storici. Possiamo fare riferimento all'Impero Romano ma ben poco ha da che condividere con l'Unione Europea per varie ragioni. Queste due istituzioni politiche, in primo luogo, non condividevano la stessa area geografica: l'Impero Romano includeva parte dell'Africa e dell'Asia e escludeva la maggior parte della Germania, la Scandinavia, la Scozia e l'Europa orientale. Inoltre l'Impero Romano si è diffuso con l'uso della forza, era controllato da uno stato centrale e aveva in comune pochi degli ideali e delle strutture dell'Unione. L'Impero Franco di Carlomagno e il Sacro Romano Impero unirono aree molto ampie sotto un'amministrazione non molto forte per centinaia di anni. Probabilmente l'unione doganale che si era creata sotto Napoleone nel 1800 potrebbe essere meglio comparata all'UE.
In genere, questi tentativi di creare un grande stato o potere che dominasse in Europa si scontravano con differenti culture, lingue e gruppi etnici e, tutti questi fattori, uniti al volontà di quei popoli di mantenere la loro indipendenza, contribuivano a mantenere da sempre una situazione instabile nel continente tanto che quella che stiamo vivendo noi ai giorni nostri è la più lunga epoca di pace che l'Europa abbia mai conosciuto nella storia.
Possiamo quindi affermare con tutta sicurezza che esistono due modelli di unione:

- **IL MODELLO EGEMONICO**
- **IL MODELLO DI ACCORDO**

Il modello EGEMONICO

Questo primo modello di unificazione è il modello storicamente più utilizzato e più antico. Per averne un'idea basta pensare alle conquiste dell'impero Romano, al regno di Carlo V, al re Sole, a

Napoleone, a Hitler. Si tratta d'esempi in cui il processo d'unità - di un territorio, di una popolazione, ecc. - viene a realizzarsi attraverso l'affermazione di uno stato, di un impero, di un individuo sugli altri. La tradizione geoculturale, la supremazia militare, l'egemonismo politico, il disegno diplomatico, l'uso della forza rappresentano alcuni tra i fattori utilizzati per portare alla realizzazione concreta un progetto d'unità.
Il piano di unificazione viene cioè mandato a effetto attraverso una precisa azione - per lo più militare e diplomatica -condotta in maniera monodirezionale da parte di un singolo (stato, impero, individuo) nei confronti di una collettività (stati, popoli, individui).
Ci si può riferire ad esempi storici di unificazione territoriale (Augusto e Diocleziano; Carlo Magno; Carlo V; Filippo Il, Luigi XIV, Napoleone). Si propongono, a titolo di esempio, due documenti storici del Novecento, nei quali prevale il modello egemonico di unità europea come affermazione di uno stato sugli altri: l'Italia e la Germania; nel primo l'annessione coloniale all'impero italiano di territori africani, nel secondo il programma di un'unificazione militare che verrà tragicamente realizzata.
Il primo documento è il discorso del poeta Giovanni Pascoli pronunciato alla vigilia della guerra di Libia, con la quale l'Italia avrebbe conquistato, come le altre nazioni europee, la sua «porzione» di Africa coloniale. Benché non ci si riferisca propriamente all'unione del territorio europeo, il brano appare significativo dato che in esso si giustificano i valori dell'ideologia civilizzatrice e colonizzatrice di un paese europeo - l'Italia - nei confronti del territorio extraeuropeo. Il progetto di unificazione di un paese europeo con le colonie passa attraverso la propaganda e la retorica.
L'Impero italiano conquistatore avocava a sé, secondo Pascoli, un compito formativo e morale - l'«europeizzazione» - nei confronti dei popoli conquistati: ciò bastava a legittimare il piano di annessione di un territorio e di una popolazione ritenuti primitivi ed inferiori ad una nazione giudicata civile e quindi superiore, nel quadro di un progetto di unità più ampia che quella nazionale.
Il secondo documento, il sogno hitleriano di unificare l'Europa sotto l'egemonia tedesca, inizia con l'espansione verso est (Drang nach Osten): la teoria dello «spazio vitale» di un popolo superiore (tedesco) si concretizzerà poi nella violenza e nelle atrocità naziste.

G. PASCOLI: La grande proletaria si è mossa (1911)

La grande Proletaria si é mossa. Ora l'Italia, la grande martire delle nazioni, dopo soli cinquant'anni ch'ella rivive, si è presentata al suo dovere di contribuire per la sua parte all'umanamento e incivilimento dei popoli; al suo diritto di non essere soffocata e bloccata nei suoi mari; al suo materno ufficio di provvedere ai suoi figli volenterosi quel che sol vogliono, lavoro; al suo solenne impegno coi secoli augusti [... 1 si è presentata possente e serena, pronta e rapida, umana e forte, per mare, per terra e per cielo. Nessun'altra nazione, delle più ricche, delle più grandi, è mai riuscita a compiere un simile sforzo. [... 1 Una lunghissima costa era, in pochi giorni, nei suoi punti principali, saldamente occupata. Due eserciti vi campeggiano in armi. 0 Tripoli, o Beronike, o Leptis Magna, voi rivedete, dopo tanti secoli, i coloni dorici e le legioni romane. [...] Quale e quanta trasformazione! Giova ripeterlo: cinquant'anni fa l'Italia non aveva scuole, non aveva vie, non aveva industrie, non aveva commerci, non aveva coscienza di sé, non aveva ricordo dei passato, non aveva, non dico speranza, ma desiderio dell'avvenire. Chi vuol conoscere quale ora ella è, guardi la sua armata (la sua flotta) e il suo esercito. Li guardi ora in azione. Terra, mare e cielo, alpi e pianura, penisola e isole, settentrione e mezzogiorno, vi sono perfettamente fusi. Il roseo e grave alpino combatte vicino al bruno e snello siciliano, l'alto granatiere lombardo s'affratella col piccolo e adusto fuciliere sardo. Non tenderanno la mano. La tenderemo noi a loro per averne una stretta che ci faccia bene al cuore. Non picchieranno alla porla. Le apriremo noi, a due battenti, le porte, per farli assiedere al nostro focolare e alla nostra mensa, e udirne i semplici e magnifici racconti, e consacrare la nostra casa e i nostri figli a quella, che ci ispira ogni bene, ci tien lontani da ogni viltà, ci accompagna sempre, e non muta mai: alla Patria a cui quando ci si rende, e così volentieri, così giocondamente, cosi sorridenti, la vita che ci diede, ella, ella piange. Benedetti voi, morti per la Patria! Riunitevi, eroi gentili, nomi eccelsi, umili nomi, ai vostri

precursori meno avventurati di voi, perché morirono per ciò che non esisteva ancora!
(Giovanni Pascoli, "La tribuna", 27 novembre 1911)

A. HITLER: La mia battaglia (1924)

Ammettiamo tutti oggi la necessità d'una spiegazione della nostra politica estera. Essa avrà senso nel solo caso che significhi per noi (tedeschi) la copertura delle spalle nella lotta per ingrandire lo spazio in cui si svolge la vita del nostro popolo (tedesco) in Europa. Perché non dobbiamo cercare la soluzione di questo problema nell'acquisto di colonie, ma soltanto nell'acquisto di un territorio che aumenti la superficie della terra materna. Il diritto a un nuovo territorio può diventare un dovere se un gran popolo, in mancanza dell'allargamento dei suo territorio, appare destinato al tramonto. Soprattutto quando non si tratta di un piccolo popolo negro ma della Germania, madre di tutta la vita che ha dato il suo aspetto alla civiltà dei mondo odierno. Noi, nazionalsocialisti volgiamo lo sguardo alla terra situata all'est. Chiudiamo finalmente alla politica coloniale e commerciale dell'anteguerra e trapassiamo alla politica territoriale dell'avvenire. Ma quando, oggi, parliamo di nuovo territorio in Europa, dobbiamo pensare in prima linea alla Russia o agli stati marginali ad essa soggetti.
(Adolf Hitler, La mia battaglia, Bompiani, Milano 1938)

Il modello di ACCORDO

Il secondo modello di unificazione è il modello di accordo per «armonizzazione»: si tratta di un progetto di unione che si realizza attraverso due vie principali: mediante l'accordo fra sovrani o plenipotenziari oppure attraverso una costruzione comune di tipo intergovernamentale. La via diplomatica pacifica, piuttosto di quella militare ed egemonica, viene preferita quale strumento di attuazione di tale modello di unità. Si tratta di una realizzazione che trova impiego soprattutto nei momenti di coalizione militare contro un avversario comune o nelle fasi di trattativa di pace post-bellica. La forma della confederazione unionista, risultato dell'accordo istituzionalizzato tra stati o sovrani per l'unità, nasconde spesso il ruolo predominante di una nazione a cui viene assegnata una funzione di egemonia politica e/o militare nei confronti degli associati. In questo modo tale modello sì riallaccia a quello egemonico, anche se le modalità con cui viene interpretata l'unione passano attraverso azioni di politica negoziatrice e diplomatica.
Il modello di armonizzazione concepisce l'unità come risultato di patti solenni, di dichiarazioni di rinuncia al ricorso della guerra, di atti diplomatici volti a ridurre l'ostilità tra nazioni che mantengono la propria sovranità; la ratifica giuridica fissa i limiti e le condizioni entro i quali l'unità va mantenuta o spezzata se giudicata a detrimento della sovranità nazionale.
Il modello di accordo è quello che l'Europa ha percorso dal secondo dopoguerra e che oggi ha portato all'Unione Europea, dotando i Paesi membri di una propria moneta: L'€uro.

LA NUOVA COSTITUZIONE EUROPEA

Nei primi cinquanta anni di vita dell'Unione Europea, le sue "leggi costituzionali" sono state il risultato di trattati successivi, i più importanti dei quali possono essere inquadrati nel Trattato di Roma (1957) e nel Trattato di Maastricht (formalmente il Trattato sull'Unione Europea, 1992). Il progetto del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004) è in grande parte la consolidazione di questi due documenti, con le dovute modifiche apportate dai due più recenti trattati di Amsterdam (1997) e Nizza (2001). Il bisogno di riprogettare il quadro costituzionale europeo, in particolar modo alla luce dell'ingresso dei nuovi membri che hanno portato l'Unione a comprendere 25 paesi, è stata sottolineata nel trattato di Nizza. Gli accordi raggiunti a Nizza prevedevano la riforma delle procedure di voto ma questo non sarebbe bastato. Era necessario consolidare e semplificare allo stesso tempo le disposizioni dei trattati già esistenti. Così la Dichiarazione di Laeken del Dicembre 2001 incaricò l'Unione Europea di migliorare e perseguire obiettivi che comprendevano la trasparenza, la democrazia e l'efficienza, e diede avvio al processo che avrebbe poi portato alla costituzione. Venne creata la Convenzione Europea. Il suo compito era quello di trovare una soluzione ai problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza. Frutto dei suoi lavori è stata la stesura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, quella che comunemente è chiamata Costituzione Europea.
Il 29 ottobre del 2004, il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato firmato dai rappresentanti degli stati membri e da allora è iniziato il processo di ratifica da parte degli stessi paesi che fanno parte dell'Unione. Tale processo è stato sospeso a seguito della non approvazione della Costituzione Europea nei due referendum francese e olandese. Nonostante ad aver già ratificato la costituzione siano stati 15 stati su 25, altri paesi hanno deciso di posporre a data da definirsi le procedure di ratifica mettendo il progetto di fronte ad un futuro assai incerto.
Tuttavia una cosa va detta. Nel caso in cui la nuova Costituzione fosse respinta, l'Unione si trova già a uno stadio di integrazione talmente avanzato da non lasciare spazio al dubbio che si possa dissolvere, lasciando ogni Stato membro andare al proprio destino, in piena autonomia, nell'era globale.

L'adozione di una Costituzione darebbe all'UE la statura legale di un paese, benché questa nuova istituzione di governo non abbia sovranità su alcun territorio, elemento tradizionalmente imprescindibile dello Stato. Per quanto le sue disposizioni le permettano di regolare le attività che si svolgono nei territori dei paesi membri, incluse quelle che riguardano i diritti e le relazioni di proprietà, vale la pena evidenziare che l'UE, di per sé, non è un governo legato al territorio: è, piuttosto, il primo governo transnazionale nella storia il cui potere dispositivo supera il potere territoriale dei membri che lo compongono. Questo solo fatto basta ad aprire un nuovo capitolo nell'evoluzione del concetto di governo: la legittimazione dell'UE non risiede nel controllo del territorio o nella

capacità di tassare i cittadini o di mobilitare polizia ed esercito per esigere obbedienza, ma piuttosto in un **codice di condotta ispirato ai diritti umani universali** e reso operativo attraverso statuti, regolamentazioni e direttive, oltre che (ed è la cosa più importante) da un processo continuo di coinvolgimento, discussione e trattativa con molteplici attori, che operano a livello locale, regionale, nazionale, transnazionale e globale (EuropeDirect).

RATIFICA DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA PER VIA REFERENDARIA

Stati Membri	Data	Risultati: % votanti in favore (su % andata a votare)	Dettagli
Spain	20 February 2005	✓ Yes: 76.7% (of 42.3%)	Consultative referendum
France	29 May 2005	✗ No: 45.1% (of 69.3%)	Referendum
Netherlands	1 June 2005	✗ No: 38.5% (of 62.8%)	Consultative referendum
Czech Republic	Cancelled	Parliamentary ratification instead	Referendum proposed
Luxembourg	10 July 2005	✓ Yes: 56.5% (of 87.77%)	Consultative referendum
Ireland	Postponed indefinitely		Referendum
Denmark	Postponed indefinitely		Referendum
Poland	Postponed indefinitely		Referendum
Portugal	Postponed indefinitely		Referendum
United Kingdom	Postponed indefinitely		Referendum

APPROVAZIONE DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA DA PARTE DEI PARLAMENTI

Parlamento	Data	Risultato	Firma del capo dello stato
Lithuania	11 November 2004	✓ Yes. 84 to 4 in favour	✓ Yes
Hungary	20 December 2004	✓ Yes. 322 to 12 in favour	✓ Yes
European Parliament	12 January 2005	✓ Yes. 500 to 137 in favour	n/a
Slovenia	1 February 2005	✓ Yes. 79 to 4 in favour	✓ Yes
Italy	6 April 2005	✓ Yes. Lower house: 436 to 28 in favour. ✓ Yes. Upper house: 217 to 16 in favour	✓ Yes
Greece	19 April 2005	✓ Yes. 268 to 17 in favour.	✓ Yes
Slovakia	11 May 2005	✓ Yes. 116 to 27 in favour	Pending
Spain	18 May 2005	✓ Yes. Lower house: 319 to 19 in favour. ✓ Yes. Upper house: 225 to 6 in favour	✓ Yes
Austria	25 May 2005	✓ Yes. Lower house: 182 to 1 in favour.	✓ Yes

		✓ Yes. Upper house: 59 to 3 in favour	
Germany	27 May 2005	✓ Yes. Lower house: 569 to 23 in favour. ✓ Yes. Upper house: 66 to 3 in favour.	Pending (case decision delayed) [5]
Latvia	2 June 2005	✓ Yes. 71 to 5 in favour	✓ Yes
Cyprus	30 June 2005	✓ Yes. 30 to 19 in favour	✓ Yes
Malta	6 July 2005	✓ Yes. 65 to 0 in favour	✓ Yes
Luxembourg	25 October 2005	✓ Yes. 57 to 1 in favour	✓ Yes
Belgium	8 February 2006	✓ Yes. Lower house: 118 to 18 in favour. ✓ Yes. Upper house: 54 to 9 in favour. ✓ Yes. Brussels Regional Parliament: 69 to 10 in favour. ✓ Yes. German Community Parliament: 21 to 2 in favor. ✓ Yes. Walloon Regional Parliament: ?? to ?? in favour. ✓ Yes. French Community Parliament: ?? to ?? in favour. ✓ Yes. Flemish Regional Parliament: 84 to 29 in favour. *(All regional governments also approved the TCE, fullfiling the requirements of the Belgian ratification procedure.)*	Pending
Estonia	9 May 2006	✓ Yes. 73 to 1 in favour.	Pending
Finland	12 May 2006 (Expected) 2006	✓ Yes. First vote: 104 to 24 in favour. Second vote: Not yet.	
Sweden	Postponed indefinitely		
Czech Republic	Postponed indefinitely		

FIRMA DEI PAESI CANDIDATI RIGUARDO AL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Parlamento	Data	Risultato	Firma del capo dello stato
Bulgaria	11 May 2005	✓ Yes. 231 to 1 in favour.	✓ Yes
Romania	17 May 2005	✓ Yes. 434 to 0 in favour.	✓ Yes

Fonte: http://europa.eu.int/constitution/index_it.htm

Significati di costituzione

ETIMOLOGIA DEL TERMINE

Il termine costituzione viene dal latino "*costitutionem*" (da *costituire* - stabilire, ordinare, dare stabile assetto), riferito alla promulgazione di leggi importanti, in genere da parte dell'imperatore. Col tempo il termine è stato ampiamente usato nel diritto canonico per indicare determinate decisioni che provenivano principalmente dal Papa.

CARATTERISTICHE GENERALI

Una costituzione è un sistema, spesso codificato in forma scritta, che stabilisce le regole e i principi tramite i quali un organizzazione, un'entità politica, è governata. Nel caso degli stati questo termine si riferisce specificatamente ad una costituzione nazionale, che definisce i principi politici fondamentali e stabilisce i poteri e le responsabilità di ogni governo. La maggior parte delle costituzioni nazionale garantisce anche certi diritti alle persone. Storicamente, prima delle costituzioni dell'900, il termine costituzione poteva essere apposto semplicemente ad ogni importante legge o direttiva che governava le funzioni di un governo.
Negli ordinamenti giuridici moderni la costituzione è posta al vertice della gerarchia delle fonti ma del termine possiamo ricavare diversi significati.
In primo luogo una costituzione acquista un particolare potere **descrittivo**, nel senso che attraverso essa ci viene portato alla nostra attenzione un determinato sistema politico, gli elementi che lo compongono, come esso è realmente organizzato e come funziona. Ogni società che si vuole chiamare in modo tale in pratica deve avere un suo DNA. Sistemi complessi come quelli degli stati moderni non possono reggere senza una costituzione che ad esempio indichi i meccanismi attraverso i quali vengono prese le decisioni più importanti.
In secondo luogo la costituzione acquista un suo significato anche come **manifesto politico**, è una sorta di "grido di battaglia" del popolo contro l'oppressore. Le "vecchie" *costituzioni venivano richieste e concesse a furor di popolo, negate e ritratte dalle baionette dei gendarmi, riaffermate e nuovamente imposte dalla sommossa della folla inferocita* (cfr. Bin - Pitruzella).
Piero Calamandrei scriveva: "*sono le lacrime e il sangue del popolo che hanno cementato i muri maestri della costituzione italiana.*" Mai parole furono più veritiere.
In quest'ottica la costituzione può quindi essere vista come il processo conclusivo di un processo. La costituzione è il documento fondamentale che segna il trionfo di un ideale.
In terzo luogo la costituzione è, e non va dimenticato, anche un **testo normativo** ossia una fonte di diritto vera e propria. Basti pensare ai richiami di giudici ed avvocati ad essa. Viene usata dai giuristi per decidere se un determinato atto o comportamento sia legittimo o meno, ovvero se sia conforme o difforme rispetto alla costituzione.

TIPI DI COSTITUZIONE

Abbiamo così visto che intendiamo come costituzione innanzitutto un corpo di leggi fondamentali prodotte dalla sovranità del popolo, cosa che può avvenire attraverso una *assemblea costituente* (come è avvenuto in Italia).
Se la costituzione è invece il risultato di una cessione di autorità da parte di un monarca si parla più propriamente di *statuto* (es. lo Statuto Albertino del 1948) o di carta costituzionale. Lo statuto è una costituzione *ottriata* (cioè concessa).
La maggioranza degli Stati ha alla base del proprio ordinamento una Costituzione scritta (es. Italia, Stati Uniti d'America), mentre altri, solitamente di lunga tradizione democratica, non hanno una

costituzione esplicita, ma alcune leggi di riferimento e delle consuetudini, che nel loro complesso possono essere considerate una costituzione materiale (es. Regno Unito e leggi come Habeas Corpus oppure Magna Charta).

COSTITUZIONI RIGIDE E COSTITUZIONI FLESSIBILI

Spesso ci si trova a parlare di costituzioni rigide e costituzioni flessibili, ma cosa si intende con questa differenziazione?
Le costituzioni si dicono rigide quando sono protette contro modifiche rispetto alle leggi ordinarie (caso della costituzione italiana). Sono invece flessibili negli altri casi, quando cioè la costituzione, dal punto di vista della modificabilità, è analoga ad una legge normale.
Quindi diremo **flessibili** quelle costituzioni che non prevedono un procedimento particolare per la loro modificazione ma consentono che questa avvenga attraverso la normale attività legislativa.
Indicheremo come **rigide**, invece, quelle costituzioni che dispongono, per la modificazione del testo costituzionale, di un procedimento particolare, più gravoso di quello previsto per la formazione delle leggi ordinarie.

LA COSTITUZIONE ITALIANA

Come è strutturata la costituzione italiana:

- Principi Fondamentali (artt 1 – 12)

- Parte I – *Diritti e Doveri dei cittadini* (artt 13 – 54)

  - Titolo I : Rapporti civili
  - Titolo II : Rapporti etico-sociali
  - Titolo III: Rapporti economici
  - Titolo IV: Rapporti politici

- Parte II - *Ordinamento della Repubblica* (artt 55 – 139)

  - Titolo I : il Parlamento (artt 55 – 82)
    - Sezione I – le Camere
    - Sezione II – la formazione delle leggi

  - Titolo II : il Presidente della Repubblica (artt 83 – 91)
  - Titolo III : il Governo (artt 92 – 100)
    - Sezione I - il Consiglio dei Ministri
    - Sezione II - la Pubblica Amministrazione
    - Sezione III - gli Organi Ausiliari
  - Titolo IV : la Magistratura (artt 101 – 113)
    - Sezione I - Ordinamento Giurisdizionale
    - Sezione II - Norme sulla giurisdizione
  - Titolo V : le Ragioni, le Province, i Comuni → Riforma Titolo V (18 ottobre 2001)
  - Titolo VI : Garanzie Costituzionali (artt 134 – 139)
    - Sezione I – la Corte Costituzionale
    - Sezione II – Revisione della Costituzione. Leggi Costituzionali

Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa

IL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

passaggio di Jeremy Rifkin

La Costituzione proposta, che include anche una Carta dei diritti fondamentali, mette l'Unione nelle condizioni di poter firmare trattati autonomamente, vincolando gli Stati membri; essa potrebbe anche, col tempo, prendere il posto di Francia e Gran Bretagna nel Consiglio di sicurezza dell'ONU; e avrà, infine, un presidente eletto dal Consiglio d'Europa, con mandato di due anni e mezzo, responsabile della definizione dell'agenda UÈ. Attualmente, la presidenza dell'UE è attribuita con rotazione semestrale ai capi di governo dei paesi membri.
L'UE avrà anche un unico ministro degli Esteri, responsabile della condotta della politica estera e della difesa. La Costituzione promuove l'unità della politica estera e di sicurezza, e i paesi membri sono chiamati a "*sostenere senza riserve le politiche estere e di sicurezza dell'Unione, con spirito di lealtà e reciproca solidarietà*". Comunque, agli Stati membri è concessa una scappatoia: possono astenersi dal votare o votare contro, il che permetterebbe loro di impedire l'adozione di una proposta di politica estera da parte del Consiglio. Inoltre, mentre l'Unione europea è incaricata di creare una Forza d'intervento rapido, i governi nazionali manterranno il controllo delle proprie forze armate. Valéry Giscard d'Estaing, l'ex presidente francese che ha sovrinteso al processo di redazione della bozza di Costituzione europea, afferma che ci vorranno ancora vent'anni prima che l'Unione giunga ad avere una politica estera integrata e unitaria, e si presenti con voce univoca nel contesto internazionale.
I governi nazionali manterranno il controllo sulla leva fiscale. L'attuale budget dell'Unione supera i 100 miliardi di euro l'anno, ma finora i paesi membri hanno fermamente negato a Bruxelles la potestà di riscuotere autonomamente imposte, lasciandola dipendente dai governi nazionali per la copertura del proprio fabbisogno.
Gli Stati membri manterranno inoltre il controllo sulla decisione di concedere la cittadinanza anche se, come già sottolineato, i cittadini degli Stati membri avranno il diritto di fissare la propria residenza ovunque nell'Unione, di lavorare, di votare e perfino di candidarsi nelle elezioni locali ed europee. Inoltre, con la nuova Costituzione, le politiche generali volte ad armonizzare la regolamentazione dell'immigrazione, dell'asilo politico e dei rifugiati potranno essere decise con voto a maggioranza. Nel regime attuale, ogni paese potrebbe esercitare il veto.
La Costituzione garantisce anche all'Unione il diritto di istituire regole minime per le procedure giudiziarie in tema di diritti dell'accusato e della vittima, e di ammissibilità delle prove nei processi. Anche su queste materie si introduce il voto a maggioranza.
La Costituzione dell'UE è propagandata come un grande compromesso, in cui a tutti è stato concesso qualcosa. A paesi come la Gran Bretagna e la Francia, che considerano la UE un'estensione - e non un sostituto - dello Stato-nazione, la Costituzione offre qualche soddisfazione: infatti le nuove regole rafforzano il potere di voto dei grandi paesi nel Consiglio d'Europa, il quale può approvare una legislazione solo se votano a favore la metà dei membri, in rappresentanza di almeno il 60% della popolazione dell'Unione. Questo offre alle nazioni più grandi - Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia - un forte potere di indirizzo della politica legislativa europea. D'altra parte, il potere del Consiglio d'Europa è largamente diminuito, data l'attribuzione di nuovi poteri alla Commissione.
Per i paesi minori, più favorevoli a uno statuto federativo, la Costituzione rafforza i poteri della Commissione europea, attribuendole il diritto esclusivo di proporre nuova legislazione, il che equivale a un diritto di veto su proposte di legge formulate dal Consiglio o dall'Europarlamento. Il

presidente della Commissione, che sarà eletto dal Parlamento europeo, avrà un forte potere esecutivo e di coercizione.
Anche il Parlamento riceve nuove prerogative, in campo amministrativo e legislativo: la gran parte della legislazione approvata dal Consiglio d'Europa sarà soggetta ad approvazione parlamentare.
Non c'è alcun riferimento a Dio, e solo un velato riferimento alla "tradizione religiosa" europea. Probabilmente il motivo è da individuare nel fatto che oggi l'Europa è la regione più laica, del mondo. Questo non significa che sul documento non ci sia stato un acceso dibattito riguardo alla presenza di Dio: papa Giovanni Paolo II e il Vaticano hanno pubblicamente esercitato pressioni affinché nel preambolo si facesse "un chiaro riferimento a Dio e alla fede cristiana". Altri hanno affermato che non menzionare la cristianità, che pure ha avuto un ruolo determinante nella storia d'Europa, è imperdonabile. La maggioranza, però, ha concordato con l'ex ministro degli Esteri spagnolo, nonché membro della commissione che ha redatto la *bozza*, Anna Palagio, nell'affermare che «la nostra unica bandiera è la laicità». Con maggiore protervia, un diplomatico francese ha dichiarato: «A noi, Dio non piace».
Dio non è l'unica dimenticanza: della proprietà privata si parla una sola volta, e al libero mercato e al libero scambio fa solo un riferimento passeggero. Gli obiettivi dell'Unione, però, includono un preciso impegno a operare in vista di «uno sviluppo sostenibile ... basato su una crescita economica equilibrata», a «un'economia sociale di mercato», alla «protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente». Fra gli altri obiettivi dell'Unione elenchiamo «la promozione della pace ... la lotta all'esclusione e alla discriminazione, il sostegno alla giustizia e alla protezione sociale, l'uguaglianza fra uomo e donna, la solidarietà fra le generazioni e la tutela dei diritti dell'infanzia».
Gran parte del testo della Costituzione è dedicato alla questione dei diritti umani fondamentali: si potrebbe perfino dire che questi siano il cuore e l'anima del documento. In occasione della sua presentazione, Valéry Giscard d'Éstaing ha dichiarato con orgoglio che «fra tutti gli uomini e le donne del mondo sono i cittadini europei quelli che hanno i diritti più ampi».
Le garanzie delineate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea superano quelle contenute nella Carta dei diritti americana e nei seguenti emendamenti costituzionali. Comprendono il diritto alla vita, per cui «nessuno può essere condannato o messo a morte». Tutti hanno il diritto al rispetto delle proprie attività fisiche e mentali. Nel campo della medicina e della biologia si tutela il diritto individuale al consenso libero e informato. Le pratiche eugenetiche sono vietate, «in particolare quelle tese a "selezionare" gli individui». La vendita di parti del corpo umano è vietata, come pure la clonazione riproduttiva dell'essere umano. Chiunque ha «il diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano» e, analogamente, «ognuno ha il diritto di accesso a dati che siano stati raccolti su di lui, e il diritto di farli rettificare». Tutti godono del «diritto di sposarsi e formare una famiglia», come anche di quello di «formare sindacati e partecipare alla loro attività per la protezione dei propri interessi». «Tutti hanno il diritto all'istruzione, e a un'educazione vocazionale e continuata nel tempo.» Le discriminazioni basate su sesso, razza, colore, etnia o fede sono proibite, come anche quelle basate su caratteri genetici, lingua e opinioni. L'Unione, inoltre, «deve rispettare la diversità linguistica, culturale e religiosa». Ai bambini sono garantiti i diritti tradizionali «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», ma anche il diritto a «esprimere liberamente le proprie opinioni»: «Queste opinioni devono essere prese in considerazione su ogni questione che li riguardi, in considerazione dell'età e della maturità»; inoltre «ogni bambino ha il diritto di mantenere, su base regolare, una relazione personale e un diretto contatto con entrambi i genitori, a meno che questo sia contrario ai suoi interessi».
Nella Costituzione europea sono previsti molti altri diritti non contemplati dalla Costituzione degli Stati Uniti: per esempio, la Costituzione UE garantisce a tutti «l'accesso a un servizio di collocamento gratuito», oltre al «diritto a un limite massimo delle ore lavorative in una giornata, a periodi di riposi settimanali e annuali, e a un periodo annuale di ferie pagate»; il diritto all'aspettativa di maternità retribuita e ai congedi parentali, da applicare sia alla nascita di un figlio naturale sia all'adozione; «il diritto all'assistenza sociale e alla casa, in modo da garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che mancano delle necessarie risorse». La Costituzione europea

sancisce anche «il diritto all'accesso a servizi sanitari di prevenzione e il diritto di beneficiare di trattamenti sanitari di cura», e perfino «un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità ... in accordo con i principi dello sviluppo sostenibile». Molti di questi diritti garantiti dalla Costituzione europea sono oggetto di discussione negli Stati Uniti e, sebbene abbiano i propri fautori e un certo sostegno popolare, l'opinione pubblica rimane sostanzialmente contraria e non si ritiene di doverli elevare a diritti umani universali. E questo non accade solo negli Stati Uniti: pochi paesi al di fuori dell'Europa sarebbero disposti a sottoscrivere la maggior parte dei diritti che la nuova Costituzione europea sancisce e, in questo senso, quello europeo è diventato il leader indiscusso, fra tutti i governi mondiali, nella promozione dei diritti umani.

La Costituzione della UE è un fatto nuovo nella storia dell'uomo: per quanto sia farraginosa e a tratti goffa, e non abbia l'eloquenza, per esempio, di quella francese o americana, è il primo documento del genere a elevarsi a un livello di consapevolezza globale, individuando diritti e responsabilità che riguardano la totalità degli esseri umani sulla terra. Infatti, per quanto la Carta delle Nazioni Unite e la conseguente Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo abbiano parlato di diritti umani universali, l'ONU non è un'istituzione di governo che rappresenta i propri cittadini, come invece è l'Unione Europea.

Il linguaggio usato in questo testo è quello dell'universalismo, e rende immediatamente evidente che l'attenzione non si concentra su un popolo, un territorio, una nazione, ma abbraccia tutta l'umanità e il pianeta che essa abita. Volendo sintetizzare il messaggio del documento, bisognerebbe probabilmente evidenziarne l'impegno al rispetto della diversità, la promozione dell'inclusività, la tutela dei diritti dell'uomo e della natura, l'accento sulla qualità della vita, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, la liberazione dello spirito umano nel «gioco profondo», la costruzione di una pace duratura e la tensione verso una consapevolezza globale. Insieme, questi valori e obiettivi, che appaiono in molte forme diverse nella Costituzione, rappresentano la trama e l'ordito del nuovo Sogno europeo.

Bibliografia

Trattato internazionale che adotta una Costituzione per l'Europa, Roma, 2004
Le garzantine –Diritto, Enciclopedia del diritto, Garzanti, 2001
Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, ***Diritto Pubblico***, Giappichelli editore, Torino, 2004
Barbera A. e Fusaro C. , ***Corso di diritto pubblico***
Cagliozzi Roberto, ***Economia e politica dell'allargamento e dell'Unione Europea***, Giapichelli editore, Torino, 2004
Marchese, Mancini, Greco, Assini, ***Stato e società***, La Nuova Italia, Milano, 2004
Umberto Morelli, ***L'Unione europea e le sfide del XXI secolo***, Celid, Torino, Ottobre 2000
Paul De Grawe, ***Economia dell'Unione Monetaria***, il Mulino, Bologna, 2004
Jeremy Rifkin, ***Il sogno europeo***, Mondatori, 2004
Immanuel Kant, ***Per la pace perpetua***, Feltrinelli, Milano, 2003
Spinelli, Rossi, ***Il Manifesto di Ventotene***, 1941
Giovanni Treccani, ***Vocabolario della lingua italiana***

Siti Internet

http://web.tiscali.it/virtuarl/europamain.htm → **sito di Davide Diana sull'Unione Europea**
www.governo.it
http://europa.eu/
www.mfe.it
http://european-convention.eu.int/
www.europarl.it
www.associazionedeicostituzionalisti.it
www.cartadeidiritti.net
http://www.avvenireuropa.it/
http://www.ansa.it/europa/index.shtml

Altro…

Bollettino ufficiale dell'Unione Europea
Eurostat
OCSE annual workbook

Documenti ufficiali distribuiti al Pubblico

2l giugno 2004

Sintesi del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Il presente documento, non ufficiale, è stato elaborato dai servizi della Commissione europea a scopo informativo. Non ha valore giuridico e non impegna le istituzioni europee.

Una versione consolidata del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è disponibile sul sito dell'Unione europea al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/constitution
Si ricorda che la Costituzione deve essere ratificata da tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (voto parlamentare e/o referendum). La Costituzione entrerà in vigore solo dopo la ratifica.

INFORMATEVI SULLA COSTITUZIONE:

http://europa.eu.int/constitution

SINTESI DELL'ACCORDO SUL TRATTATO COSTITUZIONALE[1]

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

[1] Il presente documento, non ufficiale, è stato elaborato dai servizi della Commissione europea a scopo informativo. Non ha valore giuridico e non impegna le istituzioni europee.

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 a 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 Commissione 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 ¾ 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 realizzare 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.