

Pubblicato sul mensile Ancorati

---

## **PAROLE NUOVE NELLA COSTITUZIONE EUROPEA**

### **Un percorso di lettura del documento che unifica le norme fondamentali dell'UE**

Il "volume" della Costituzione Europea, approvata nel giugno 2004 e firmata dai capi di Stato e di Governo delle 25 nazioni nella suntuosa cerimonia tenutasi a Roma il 29 ottobre scorso, ben rappresenta con la sua mole di 448 articoli (un tomo di oltre 300 pagine) il carattere della federazione del vecchio continente: una costruzione complessa e articolata, che deve tener presente il passato e le possibili evoluzioni del futuro, che contiene gli attuali 25 membri pari a 450 milioni di persone ma è pronta ad allargarsi a comprendere nuovi più o meno probabili candidati.

Per noi cittadini affrontare la lettura di un simile testo è impresa davvero ardua: già fatichiamo a leggere le colonne sempre più smilze dei quotidiani, figurarsi se ci attrae, magari prima del sonno, l'addentrarci fra commi e disposizioni normative.

E allora ci proviamo qui, con un viaggio fatto di alcune, poche, parole "nuove" che ci diano in pillole i contenuti innovativi della Costituzione.

**COSTITUZIONE:** sì, in fondo è questa la grande e azzardata parola scelta dalla assemblea – la "Convenzione" – che dal febbraio 2002 al giugno 2003 ha messo mano all'impresa di omogeneizzare i precedenti Trattati, sostituendoli con un testo di carattere costituzionale e dunque politicamente più forte. Costituzione "dei cittadini" è stata definita perché, a differenza dei Trattati che uscivano da conferenze intergovernative, la sua scrittura ha coinvolto i parlamenti nazionali, rappresentanti delle istituzioni europee, osservatori e rappresentanti delle parti sociali europee con un dibattito ampio, aperto e ... trasparente grazie anche ad internet.

**PERSONALITA' GIURIDICA:** dire questo di una "unione di Stati" è come mettere un fiocco (azzurro o rosa?) alla porta dell'Europa. E' come dire: se siamo in 25, in realtà non siamo venticinque ma 26, cioè i 25 più la loro somma che si distingue e dice: "io", l'Europa, ci sono, con i miei diritti e i miei doveri, con i miei obiettivi e le mie risorse per raggiungerli. Sono un soggetto (nel diritto, ovviamente)".

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO:** è una figura nuova, che sarà eletta dal Consiglio europeo (istituzione composta dai capi di Stato o dai capi di Governo dei Paesi membri) per due anni e mezzo. Nell'art. 22 che lo descrive,

tal Presidente dell'organo di impulso dell'Unione riveste un compito di "coesione" e di "consenso", oltre che di rappresentanza esterna per talune materie, ... insomma è la "faccia" della convergenza degli interessi nazionali. Finita l'epoca delle presidenze di turno, arriva il Presidente eletto. Un passo avanti nella direzione dell'unità? Una figura inutile? Un doppione della Presidenza della Commissione? O peggio un antagonista della Presidenza della Commissione? Aspettiamo la prova dei fatti.

**MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI DELL'UNIONE:** ed è la seconda figura nuova, forse la più interessante. E' nominato (ed eventualmente revocato) dal Consiglio europeo in accordo con il Presidente della Commissione. Di lui si dice che "guida" la politica estera e di sicurezza dell'Unione, che contribuisce ad elaborarla e che la attua in qualità di "mandatario". Molto chiaro! Oggi queste funzioni sono in capo a due persone, al Segretario del Consiglio e al Commissario per le relazioni esterne; domani ci sarà solo lui, il Ministro per gli affari esteri, mandatario del Consiglio e membro della Commissione. Come si dice in gergo, avrà un "doppio cappello". Ma per i Paesi non europei sarà certamente più facile riconoscere la voce unica dell'Unione.

**CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ:** è un bel trucco per procedere e cambiare senza dover riscrivere le norme costituzionali. La questione riguarda l'eventuale necessità di ampliare le competenze dell'Unione. Come fare se si rendesse necessario un intervento dell'Unione in settori oggi di competenza degli Stati? "Clausola di flessibilità", appunto: si può fare purché siano d'accordo Commissione (che propone), Consiglio dei ministri (che decide all'unanimità) e Parlamento (che approva). Con una simile concordia tutto diventa possibile.

**CLAUSOLA DI SOLIDARIETÀ:** sotto questa simpatica espressione si sente l'ombra lunga del terrorismo. La solidarietà di cui si parla infatti è l'intervento di tutti gli Stati in difesa di uno di essi che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità. Molte parole sono spese per precisare la mobilitazione in caso di atto terroristico, molte più che non per le calamità naturali ... vi si parla di "prevenzione" della "minaccia terroristica", di "protezione" da un "eventuale attacco", di "assistenza" in caso di attacco. Decisamente l'attualità ha fatto la sua irruzione dentro la serena prosa della Costituzione.

**COMPETENZE CONDIVISE O CONCORRENTI:** con tale termine si indicano argomenti che possono essere oggetto di norme sia da parte degli Stati che da parte dell'Unione, che in questo caso "corrono insieme" e non si escludono, venendo gli Stati membri ad esercitare la loro potestà legislativa lì dove l'Unione non è intervenuta. La Costituzione non manca di indicare i settori di questa competenza concorrente, e sono parecchi: mercato interno, politica sociale, agricoltura, ambiente, trasporti, energia ...

**LEGGE EUROPEA:** così come la sua gemella – la legge quadro europea – rappresentano bene lo sforzo di semplificazione compiuto dalla Costituzione per

quel che attiene agli strumenti giuridici dell'Unione. I precedenti 35 tipi di atti normativi sono stati ridotti a 6, e al posto di regolamenti e direttive, abbiamo questi due atti legislativi di portata generale. Con una differenza nel vincolo: mentre la legge è direttamente applicabile e obbligatoria in tutti i suoi elementi, la legge-quadro è vincolante per quel che riguarda i risultati da raggiungere, ma lascia libertà agli Stati in merito ai mezzi per raggiungerli.

**DOPPIA MAGGIORANZA:** è il tipo di "maggioranza qualificata" richiesta per far passare una decisione del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri. In tale richiesta è evidente il gioco di appartenenze multiple che si esprime nella politica europea: da un lato le identità nazionali, giustamente gelose della loro pari dignità politica, dall'altro la popolazione del continente considerata nel suo insieme come "popolo" sovrano. E quindi "doppia" maggioranza, maggioranza degli Stati e maggioranza della popolazione. In pratica, affinché una decisione passi occorre che la approvi almeno il 55% dei membri (Stati) del Consiglio, ma che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

**COOPERAZIONE RAFFORZATA:** l'Europa ha imparato dalla sua storia che i processi avvengono anche per merito di avanguardie che corrono avanti a sperimentare nuove frontiere. Fu così con la CECA e i suoi sei pionieri, è così con gli 11 Stati dell'euro: diverse velocità che non creano fratture ma aprono ipotesi nuove. Tutto questo sta nell'art. 44 che introduce le cooperazioni rafforzate. In buona sostanza l'Unione dice a gruppi di Stati membri (almeno un terzo) più "coraggiosi" nell'integrazione: "Provate a realizzare insieme ciò che oggi ancora si realizza separatamente! Io metto a disposizione le mie istituzioni e le mie norme. Un unico limite, che non vi chiudiate, ma restiate aperti ad accogliere nel vostro club anche gli altri Stati".

**DIRITTO DI INIZIATIVA POPOLARE:** anche qui s'affaccia una possibilità maggiore d'intervento dei cittadini. Questi infatti, nel numero di un milione e appartenenti a Stati diversi, possono invitare la Commissione a presentare una proposta che vada incontro alle loro richieste. Rimane quindi alla Commissione la funzione di iniziativa legislativa, ma a far da "suggeritore" possono intervenire anche i popoli e non solo i governi.

(BOX o "PIEDINI")

## **COSTITUZIONE SI', MA QUANDO?**

Costituzione approvata e firmata nel 2004 non significa ancora Costituzione "vigente" ossia efficace. Infatti – come lo stesso testo precisa – essa ha bisogno della "ratifica" degli Stati membri, ossia di una decisione che inserisca le norme negli ordinamenti giuridici degli Stati. Anche qui entreranno in gioco i cittadini, sia che la ratifica avvenga mediante un voto del parlamento nazionale, sia che essa richieda (nel diritto dei singoli Stati) il referendum popolare.

## **COSTITUZIONE EUROPEA, E QUELLA ITALIANA CHE FINE FA?**

Nessun problema. Le Costituzioni nazionali convivono con quella europea. Ciascuna infatti ha una sua ragion d'essere ed una sua autonomia. La Costituzione italiana rimane più che mai valida, nei suoi valori di fondo richiamati nel Preambolo della Costituzione Europea, specie nel principio "internazionalista" dell'art. 11 laddove, sotto la formula "l'Italia ... consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" sembra proprio di riconoscere l'UE, che allora, nel 1948 non era ancora stata concepita se non nell'animo dei tre statisti che solo qualche anno dopo ne posero le basi: Degasperi, Schumann, Adenauer.

## **213 MILIARDI DI EURO**

E' questa la cifra – pari a un terzo del bilancio europeo – destinata alla "politica di coesione", ossia destinata a correggere gli svantaggi nelle opportunità per i cittadini di determinate aree dell'Europa.

E' dunque il bilancio della solidarietà europea, trasferimenti di denaro che finanziato progetti mirati alla riconversione economica di zone in crisi, all'ammodernamento dei sistemi di formazione, a promuovere l'occupazione. I progetti vengono valutati sul campo, dalle regioni o dagli Stati. Ma il quadro generale nel quale i fondi devono essere utilizzati viene definito su "scala europea": anche la politica di coesione, dunque, è strumento di realizzazione dei fini dell'Unione perché un'Europa più giusta è più sé stessa.

## **E I GIOVANI?**

Ormai ha raggiunto quota 1.000.000 il numero di studenti europei che attraverso il programma ERASMUS hanno avuto un'opportunità straordinaria di studiare per un anno in un diverso paese del Continente e, dunque, di diventare "esistenzialmente" uomini e donne d'Europa, un po' come quel filosofo di Rotterdam, simbolo di una conoscenza che spazia oltre i confini nazionali.

Il programma Erasmus, inserito nel programma Socrate di cooperazione europea in tema di educazione, collega oltre duemila università di 31 Paesi (non solo quindi i 25 membri dell'UE attuale) favorendo la mobilità degli studenti e il raggiungimento di un "curricolo europeo di formazione superiore".

**PER SAPERNE DI PIU'**

Sull'Unione, sulla sua Costituzione, sulle sue Istituzioni, sulle sue attività:  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Sui programmi Erasmus:  
Agenzia Nazionale Socrates Italia  
Settore Erasmus – Sede di Roma  
Via delle Montagne Rocciose, 60  
00144 Roma

tel. 06/5421.0483  
fax 06/5421.0479  
e-mail: [erasmus@indire.it](mailto:erasmus@indire.it)  
internet: [www.bdp.it](http://www.bdp.it)