

Segue dalla prima

Venerdì prossimo quella Costituzione anche lui dovrà firmarla nella sala degli Orazi e Curiazi, in Campidoglio. Presenti il presidente Ciampi e tutti i capi di Stato e di governo dei 25 Paesi dell'Unione, i leader dei paesi candidati (Bulgaria, Romania) e della Turchia. Dal 1957, l'anno del Trattato di Roma, l'idea di dotare l'Europa di una Costituzione (o di un Trattato costituzionale, come taluni preferiscono) ha visto alti e bassi. Nel 1984 ci provò Altiero Spinelli portando un progetto al Parlamento europeo. Ma non ebbe fortuna. Questa volta, l'esperimento è riuscito. Non è il miglior testo che si poteva ottenere. È un compromesso. Se, però, si riflette a quello che significa, dal punto di vista politico, firmare a portare alla ratifica, nel giro di uno o due anni, la prima Costituzione dell'Unione in un periodo di tante incertezze, se ne può apprezzare il valore e l'importanza. Tutti parlano di questa Costituzione. Ma quanti la conoscono e l'hanno letta? Giscard d'Estaing si è lamentato: in libreria non troverete mai il libro sulla Costituzione. Perché? «Per me è troppo complicato», ha confessato la libraia francese. Eppure, il testo che arriva alla firma semplifica i trattati esistenti. Li riunifica. Han fatto del loro meglio i «convenzionali» di Bruxelles (dal 28 febbraio 2002 al 10 luglio 2003) ma la Costituzione è fatta sempre di 463 articoli. La definizione ufficiale rimanda a un «Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». Dunque, ammette una sorta di ibrido: qualcosa di più di un Trattato e qualcosa di meno di una Costituzione. Il testo di Roma, è bene sottolinearlo, abrogherà tutti i Trattati precedenti, a cominciare dal Trattato che istituì le Comunità europee. In queste due pagine si prova a segnalare le parti più significative: un contributo alla conoscenza, l'invito a occuparsene per meglio sapere d'Europa. Per ampliare lo spettro di controllo delle opinioni pubbliche che non devono rimanere estranee al continuo processo d'integrazione. Il modo d'uso della Costituzione, entrare nei suoi meccanismi, liberarli dal manto

“ Venerdì prossimo la firma della prima Carta della Ue nella sala degli Orazi e Curiazi in Campidoglio a Roma. Il testo formato da 463 articoli dovrà essere ratificato dagli Stati



Il via libera dei singoli parlamenti e l'esito dei referendum popolari già annunciati non sono scontati. Il lungo lavoro sui principi fondamentali alla fine si è concluso con un compromesso”

# Nasce la Costituzione d'Europa ma il suo destino è a ostacoli

Sergio Sergi

tutti i capitoli della Carta europea

- **IL PREAMBOLO** Per il preambolo, le prime parole del trattato costituzionale, c'è stata battaglia. Mettere o no un riferimento a Dio o alle radici cristiane dell'Europa? Alla fine è prevalsa una visione più laicista. La Costituzione viene varata «ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa». Questa scelta è stata confermata anche in un'altra parte del testo, all'articolo 51 che stabilisce lo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali: «L'Unione -si legge- rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose».
- **LA COSTITUZIONE** La Costituzione è suddivisa in quattro parti. La prima riguarda l'impianto istituzionale e individua i valori e gli obiettivi (tra cui la promozione della pace) dell'Unione, proclama la personalità giuridica,

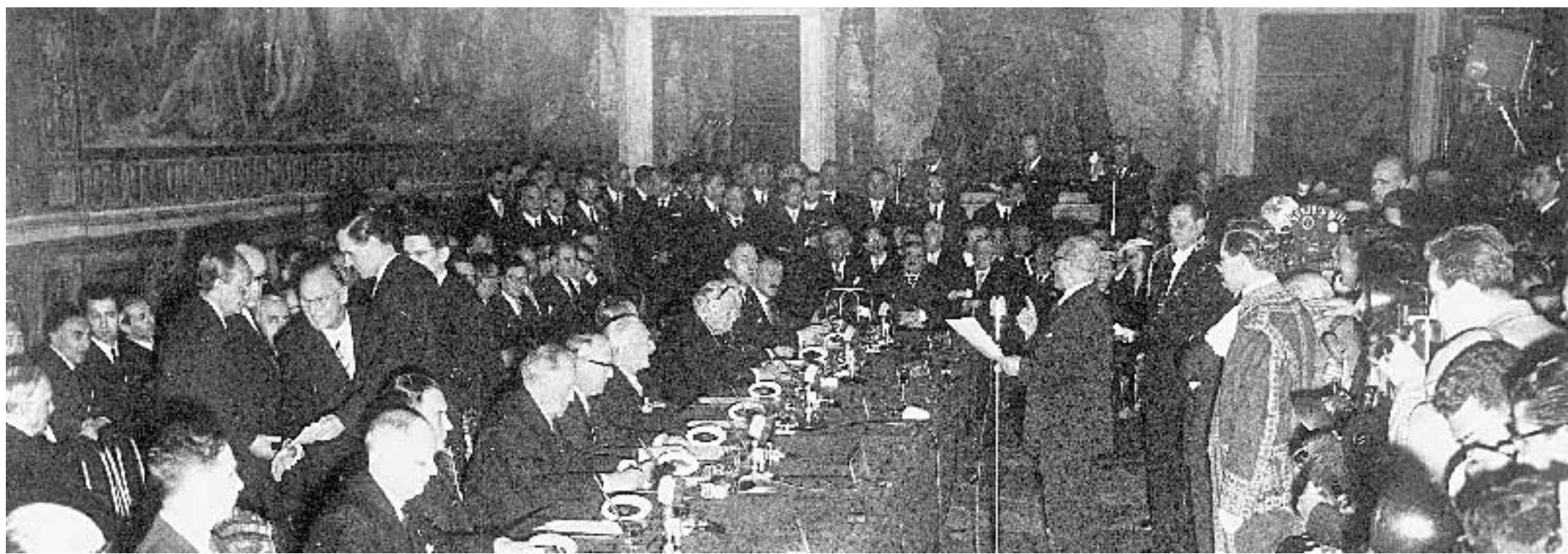
## Dalla battaglia sul Preambolo all'Inno alla gioia di Beethoven

ca, ripartisce le competenze, definisce le istituzioni (Consiglio, Parlamento, Commissione, Banca centrale, ecc.), fissa gli strumenti giuridici per le politiche comuni, si occupa del bilancio e stabilisce come si entra nell'Unione, come si può esserne espulsi e come ci si può ritirare da essa. La seconda parte altro non è che il testo integrale della Carta dei diritti fondamentali (54 articoli), adottata a Nizza nel 2000 e che, in tal modo, diventa vincolante per gli Stati nell'applicazione del diritto. La terza parte definisce le politiche dell'Unione ed è quella, per così dire, meno «costituzionale». Divisa in

sei capitoli affronta, nelle grandi messe di articoli derivanti dai Trattati precedenti, le politiche svolte all'Unione (occupazione, coesione, commercio, industria, agricoltura, ecc.) e fissa le basi giuridiche per la loro applicazione.

- **L'INNO ALLA GIOIA DI BEETHOVEN** La quarta parte, infine, raggruppa le disposizioni finali tra le quali spicca il modo di revisione della Costituzione. Si può fare convocando una Convenzione che, come nell'ultimo caso, modifica o prepara il nuovo testo da approvare, oppure con l'intesa all'unanimità in seno al Consiglio europeo. In questa parte si stabiliscono per l'Ue: 1) la bandiera: cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu; 2) l'inno: quello alla gioia della nona sinfonia di Beethoven; 3) il motto: «Unita nella diversità»; 4) la moneta: l'euro; 5) la festa: il 9 maggio.

di segretezza in cui sono stati, in parte, concepiti, potrebbe essere un esercizio democratico molto salutare. Per convincere gli indifferenti, per conquistare, se possibile, i riottosi e gli avversari. Di sicuro, la firma della Costituzione dell'Unione è un fatto storico. L'Europa avrà una Costituzione quando alcuni dei suoi Stati membri non ne hanno nemmeno lo straccio di una. Interessante riflessione alla luce delle battaglie per la ratifica. La firma di Roma non basta. Per entrare in vigore, la Costituzione avrà bisogno del via libera dei parlamenti o, in numerosi casi, dei referendum popolari, alcuni già annunciati. Si tratta di un percorso non privo di incognite. Il testo ha previsto anche l'eventualità che la ratifica non copra l'arco di tutti e 25 gli Stati dell'Unione. Nella parte IV (art. 7, paragrafo 4) si legge che, trascorsi due anni dalla firma (vale a dire all'inizio del novembre 2006), «se i quattro quinti degli Stati hanno ratificato e uno o Stati più hanno incontrato delle difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo». Di più non si aggiunge. Ma è evidente che si porranno davanti all'Unione dei problemi politici di grande dimensione. Il destino della Costituzione è intimamente legato al destino dell'Unione. Va da sé che la sua affermazione, con tutte le ratifiche andate a buon fine, rappresenterà indubbiamente uno scudo solido per la stabilità europea. Le fondamenta su cui poggia quanto costruito in decenni. La base di lancio per ulteriori progressi, se possibile. La Costituzione, s'è detto, non soddisfa pienamente. C'è chi, per esempio, avrebbe voluto decisivi passi in avanti sui temi sociali, la rassicurazione perentoria che la flessibilità non andrà a intaccare la sicurezza. Altri hanno lamentato la persistenza del voto all'unanimità in tematiche sensibili, quali la politica estera. Tutto vero. L'ormai lunga e contrastata storia dell'integrazione, in fondo, offre una risposta anche ai delusi: se c'è sempre voglia di battaglia, anche questa Costituzione si può migliorare. Ci vuole tempo. Ma per migliorarla, è necessario che essa cominci a vivere.



Una foto del 1957 quando si firmò il Trattato di Roma

## Finisce il semestre Ue, il presidente durerà due anni e mezzo

DAL CORRISPONDENTE

**BRUXELLES** L'Unione, con la Costituzione, cambia anche un po' il suo volto. I pilastri della costruzione europea restano il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea e la Corte di Giustizia. La svolta più importante è costituita dalla creazione della figura del presidente «fisso» (per due anni e mezzo rinnovabile), di quella del ministro degli esteri, dai nuovi poteri del Parlamento e dalle modifiche della Commissione. La nascita del presidente dell'Unione e del ministro degli esteri europeo mette fine al tormentone alimentato da una battuta velenosa dell'americano Henry Kissinger: «L'Europa? Datemi il numero di telefono». Se si vuole, tra poco l'Ue avrà non uno ma due numeri cui rivolgersi.

**Il Parlamento** (art. 19) «esercita, congiuntamente al Consiglio dei ministri, la funzione legislativa e di bilancio ed elegge il presidente della Commissione». L'assemblea (due sedi: Bruxelles e Strasburgo) degli eletti dai cittadini europei sarà dotata di più poteri essendo stata estesa la cosiddetta «procedura di codecisione» con il Consiglio. Delibera, salvo disposizioni diverse, a maggioranza dei voti espressi. Il Parlamento mantiene il potere di censurare la Commissione (parte III-243), può costituire delle commissioni temporanee d'inchiesta ed esamina le petizioni che qualsiasi cittadino presenti, nomina il mediatore europeo.

**Il Consiglio europeo** (art. 20) «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e

definisce i suoi orientamenti e le priorità politiche generali». Resta composto dai capi di Stato e di governo dei Paesi e dal presidente della Commissione. Con la novità, però, della figura del presidente (art. 21) eletto a maggioranza per due anni e mezzo con mandato rinnovabile una volta. Il presidente «presiede e anima i lavori» e si «adopera per facilitare la

coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo». Il presidente non può esercitare un incarico nazionale. Con l'introduzione di questa figura si mette fine alle presidenze dell'Unione esercitate ogni sei mesi da un Paese.

**Il Consiglio dei Ministri** (art. 22-24) «esercita congiuntamente al Parlamento euro-

peo, la funzione legislativa e di bilancio» e definisce le politiche e il coordinamento di esse. È l'istanza decisionale con più poteri ed è l'emanazione dei governi nazionali che vi partecipano ciascuno con un loro rappresentante a seconda dei temi trattati (Consiglio agricoltura, Consiglio Ecofin, ecc.). La presidenza è a rotazione tra i Paesi secondo

condizioni di parità e per la durata minima di un anno. Il Consiglio dei ministri «Affari esteri» è sempre presieduto dal ministro degli esteri, il quale è anche vice presidente della Commissione.

**La Commissione europea** (art. 25-26) «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta iniziative a tal fine», «assicura» l'applicazione della Costituzione, «vigila» sull'applicazione del diritto dell'Unione, «cura» l'esecuzione del bilancio e «gestisce» i programmi, «esercita» il coordinamento e, tranne che per la politica estera, «garantisce» la rappresentanza esterna nel mondo. La prima Commissione dopo l'entrata in vigore della Costituzione sarà composta da un rappresentante per ogni Stato in carica per 5 anni. Dopo il 2009, la Commissione sarà composta dal presidente, dal ministro degli esteri (vice) e da due terzi del numero degli Stati: questi commissari sono scelti a rotazione secondo principi di parità per la successione e la durata e che rispecchi «in modo soddisfacente la gamma demografica e geografica di tutti gli Stati». Il presidente della Commissione, un'altra innovazione, è eletto a maggioranza dal Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo «tenendo conto» del risultato delle elezioni.

**Il ministro degli esteri** (art. 27) è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata in accordo con il presidente della Commissione. Il ministro elabora e guida la politica estera e di sicurezza. Da vice presidente della Commissione, carica che assume automaticamente, è incaricato delle relazioni esterne. Si tratta dell'innovazione più rilevante e da tempo attesa. Il suo «doppio cappello» gli consente di ricoprire due funzioni esercitate sinora dall'Alto rappresentante per la Pace (attualmente lo spagnolo Javier Solana) e dal commissario per le Relazioni esterne (che dovrebbe essere, sorprese a parte, l'austriaca Benita Ferrero-Waldner). Il primo ministro degli esteri sarà con ogni probabilità lo stesso Solana. **se.ser.**

come e chi decide su cosa

## Maggioranza qualificata e voto ponderato. Gli strumenti dell'Unione

riconsiderare l'assetto istituzionale e le politiche, ha tolto dalla prigionia del veto almeno 25 materie, tra cui le tematiche dell'asilo e dell'immigrazione.

La maggioranza qualificata, che non si applica a fisco, politica sociale, politica estera e altri settori, serve a un migliore funzionamento dell'Unione allargata. Le disposizioni della Costituzione entreranno in funzione dal 1° novembre 2009 e rimpiazzeranno l'attuale sistema dei «voti ponderati» dell'attuale Trattato di Nizza.

La maggioranza qualificata si ottiene quando si ottiene il 55% dei membri del Consiglio, che comprende almeno quindici Stati e che rappresentino almeno il 65% della popolazione. Si tratta di una soluzione che aggiunge un po' più di democrazia al sistema perché

prende in considerazione il peso della popolazione ed esalta il doppio principio: legittima gli Stati e legittima l'Unione in quanto espressione dei cittadini. La Costituzione introduce il meccanismo della «passerella» che consente al Consiglio di decidere, ovviamente con un voto unanime, di passare alla maggioranza qualificata per l'assunzione di una decisione vincolata al veto. Ciò eviterà il problema di revisione della Costituzione. In questo speciale processo decisionale avranno la possibilità di inserirsi anche i parlamenti nazionali. Entro sei mesi, l'opposizione deve essere notificata. Se nessuno si oppone, la decisione si considera approvata definitivamente.

**Le cooperazioni rafforzate** (art. 43), a suo tempo introdotte dal Trattato di Amsterdam, sono riprese e sviluppate dalla Costituzione allo scopo di favorire una cooperazione più stretta tra Stati che intendono intensificare l'integrazione in alcuni campi senza l'opposizione degli altri. Insomma: la possibilità di paesi che si sentono «più europeisti» per andare ancora più lontano. Le cooperazioni sono decise a maggioranza dal Consiglio dei ministri a condizione che vi partecipino almeno un terzo dei Paesi e se gli obiettivi che si intendono perseguire non sono raggiungibili in un periodo ragionevole dall'insieme dell'Unione.