



*In collaborazione con*



## **CAPIRE LA NUOVA EUROPA**

*UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA DEL XXI SECOLO*

GUIDA AL CITTADINO

***BRUXELLES, GENNAIO 2005***

# INDICE

<b>PREFAZIONE</b>	PAG. 3
<b>INTRODUZIONE</b>	PAG. 4
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
DAL TRATTATO DI PARIGI ALLA CONVENZIONE	PAG. 5
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	
IL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA	PAG. 14
<b>CONCLUSIONI</b>	PAG. 25
<b>ALLEGATO 1</b>	
LE PROCEDURE DI RATIFICA PAESE PER PAESE	PAG. 27
<b>ALLEGATO 2</b>	
CRONOLOGIA: L'EUROPA DA SEI A VENTICINQUE STATI MEMBRI	PAG. 28
<b>ALLEGATO 3</b>	
LE PRINCIPALI ISTITUZIONI EUROPEE	PAG. 29
<b>ALLEGATO 4</b>	
LINK UTILI	PAG. 30
<b>UNIONCAMERE – EUROSPORTELLI VENETO</b>	PAG. 31

## **PREFAZIONE**

Grazie alla recente ratifica da parte del Parlamento lituano, l'avventura del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* è iniziata bene e soprattutto lascia sperare che il processo di ratifica negli altri Stati membri non incontri sostanziali ostacoli.

Noi tutti, cittadini e imprese, auspichiamo un'Europa forte e capace di essere non solo competitiva, ma anche e soprattutto in grado di elaborare strumenti e procedure decisionali più trasparenti e di più rapida attuazione.

Un'Europa che sia sempre più un insieme coordinato di Regioni, oltre che di Stati, in grado di rafforzare e rendere più veloce il processo d'integrazione europea avviato, dopo la devastante Seconda Guerra mondiale, dai Padri fondatori e proseguito con successo in questi anni.

Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa rappresenta un passo in avanti significativo in tale direzione, tanto da poter essere definito, a cinquant'anni dalla firma del trattato istitutivo della Comunità economica europea, un altro momento storico nella costruzione di quella che oggi noi chiamiamo Unione europea.

La Costituzione definisce in modo nuovo le competenze, gli ambiti di intervento, i poteri delle Istituzioni comunitarie, nella prospettiva di una loro maggiore semplificazione e, quindi, comprensione da parte dei cittadini europei.

In questo risiede lo spirito e l'utilità della presente Guida, la quale vuole proporsi come valido strumento per meglio conoscere l'Unione europea e, di conseguenza, per aiutare cittadini ed imprese a sentirsi convintamente europei e a partecipare, da protagonisti, al processo di integrazione europea.

Gian Angelo Bellati  
Direttore Unioncamere Veneto

## **“Non coalizziamo Stati, uniamo uomini”**

**(Jean Monnet, 30 aprile 1952)**

### **INTRODUZIONE**

Per molti secoli l'Europa è stata il continente più potente, prospero e progredito dal punto di vista politico, economico e tecnologico. Questo suo ruolo di guida culturale e politica è venuto meno con la fine della Seconda Guerra mondiale, quando gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica sono emerse come le nuove superpotenze mondiali, mentre l'Europa, uscita materialmente e moralmente distrutta dal conflitto, era divisa tra i due blocchi geopolitici che si stavano allora delineando. In questo contesto nessuno avrebbe immaginato che l'Europa stesse per imboccare un nuovo periodo di pace e di crescita.

Da circa 60 anni il continente europeo vive in pace. Un continente che nel 1945 era economicamente in crisi è oggi divenuto più prospero che mai. Un continente che era diviso, fino al 1989, da quella che Churchill aveva definito la “cortina di ferro”, è oggi un'area in cui i cittadini possono liberamente circolare.

Questo nuovo periodo di pace e di prosperità è coinciso con la nascita di una nuova forma di organizzazione politica ed economica. Quello che oggi chiamiamo “Unione europea” è il risultato di un lungo cammino finalizzato alla costruzione di un modello istituzionale che ha gettato le premesse per una convivenza civile unica nel suo genere. Un modello che nel *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* trova nuovo vigore per consentire all'Unione europea di affrontare le nuove sfide che caratterizzeranno il XXI secolo.

## CAPITOLO PRIMO: DAL TRATTATO DI PARIGI ALLA CONVENZIONE

Nel corso degli ultimi decenni lo sviluppo del processo d'integrazione europea è stato caratterizzato da momenti ben definiti.

L'idea di un'Europa unita era già presente nel XIX secolo, sebbene le due ultime guerre mondiali siano state determinanti nel far maturare presso le nazioni europee il desiderio di creare le condizioni di una pace duratura. L'Unione europea, o meglio l'unione dei popoli europei, è intesa, quindi, come l'unica strada per la pace e per la democrazia.

### **IL TRATTATO DI PARIGI: LA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO (CECA)**

Le tappe più significative dell'integrazione europea presero avvio dalla firma, avvenuta a Parigi nel 1951, del Trattato sul carbone e l'acciaio (CECA) con il quale i sei paesi firmatari (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda e Repubblica Federale Tedesca) istituirono un'autorità sovranazionale le cui istituzioni indipendenti erano deputate a creare un mercato unico per il carbone e l'acciaio, allora determinanti nel processo di ricostruzione post bellica del continente. Il trattato CECA, che aveva una durata limitata a 50 anni, è scaduto il 23 luglio 2002.

### **LA COMUNITÀ EUROPEA PER LA DIFESA (CED)**

In realtà, tre anni dopo il successo della CECA, la costruzione europea incontra le prime difficoltà. Il 27 maggio 1952 viene firmato, a Parigi, il trattato per l'istituzione della Comunità europea per la difesa (CED). I sei paesi della CECA hanno infatti deciso di creare una comunità a vocazione militare che avrebbe comportato importanti trasferimenti di sovranità nell'ambito della difesa e avrebbe offerto l'opportunità di giungere rapidamente ad un alto grado di integrazione politica. L'abbandono del progetto fu provocato dal rifiuto dell'Assemblea Nazionale francese di ratificare il Trattato.

### **LA CONFERENZA DI MESSINA**

Dopo il fallimento della CED, nel giugno del 1955, i sei paesi membri si ritrovano a Messina per discutere la creazione di un Mercato comune.

**I TRATTATI DI  
ROMA**

I sei paesi membri decisero di spingere ulteriormente il processo d'integrazione: a Roma, il 25 marzo del 1957, vennero firmati i due Trattati fondanti la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). I trattati di Roma hanno durata illimitata.

**LA COMUNITÀ  
ECONOMICA  
EUROPEA (CEE)**

In particolare, l'obiettivo della CEE consisteva nella creazione di un mercato comune europeo e, quindi, di un'unione doganale comportante l'abolizione dei dazi doganali tra gli Stati membri. L'unione doganale così istituita implicava l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla circolazione di merci, servizi, capitali e persone.

**LA CRISI DELLA  
“SEDIA VUOTA”**

Nel 1965 i sei paesi membri incontrarono nuove difficoltà: la Francia si oppose alla proposta di estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e adottò la politica della “sedia vuota”, consistente in una sistematica assenza dalle istituzioni comunitarie. Solo nel 1966, a seguito del “compromesso di Lussemburgo”, la Francia ricomincia a partecipare alle attività comunitarie. Il “compromesso di Lussemburgo” prevede, infatti, che qualora uno Stato membro si consideri detentore di un interesse particolarmente importante in una determinata materia, gli altri Stati membri cerchino di giungere a una soluzione che possa essere adottata all'unanimità.

**IL TRATTATO DI  
FUSIONE**

Nel 1967, entra in vigore il Trattato di fusione degli esecutivi delle tre Comunità europee (CEE, CECA e EURATOM) dando vita ad un'unica Commissione e ad un unico Consiglio.

**DAL 1957 AL 1986**

Nell'arco di tempo che trascorre fra il Trattato di Roma e l'Atto unico europeo il numero degli Stati membri è raddoppiato. Indubbiamente l'evoluzione delle Comunità dal 1957 al 1987 può essere considerata un successo, come dimostrato dal crescente numero di domande di adesione. E' proprio questo stesso successo che ha reso necessaria una profonda riforma delle istituzioni, delle politiche e delle procedure comunitarie. Tale ricerca di riforma si è concretizzata nei trattati che si sono susseguiti dal 1987 ad oggi.

#### ALLARGAMENTI

L'avventura dei sei Stati fondatori fu un tale successo che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decisero di aderire alle Comunità (1973: primo allargamento, gli Stati membri diventano nove). Nel 1981 entra a far parte della Comunità la Grecia, seguita da Spagna e Portogallo nel 1986.

L'assetto del continente europeo subisce un radicale cambiamento con la caduta del muro di Berlino nel 1989, 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 del dicembre 1991.

Il 10 gennaio 1995 altri tre paesi aderiscono all'Unione: Austria, Finlandia e Svezia. Infine, l'ultimo allargamento ha luogo il 1° maggio 2004, 10 nuovi Stati accedono all'Unione europea: Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Ungheria.

#### IL PROGETTO DI TRATTATO

Va segnalato il progetto di Trattato<sup>1</sup> sull'Unione europea, elaborato su iniziativa di Altiero Spinelli<sup>2</sup>, e approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984.

Tale progetto non fu preso in considerazione per la redazione dell'Atto unico europeo.

#### L'ATTO UNICO EUROPEO (AUE)

L'Atto unico europeo, firmato nel febbraio 1986, entra in vigore il 1 luglio 1987. Il nome "unico" derivava dal fatto che, per la prima volta, in un unico trattato furono comprese le questioni propriamente comunitarie e quelle concernenti la cooperazione politica europea. L'Atto unico introduce alcune

---

<sup>1</sup> Nel dicembre del 1979 il Parlamento europeo, con voto a maggioranza rigetta il progetto di bilancio presentato dal Consiglio. Il rigetto provocò una disputa sulla necessità di riforme a breve termine. Secondo Altiero Spinelli il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale, aveva il compito di aprire un dibattito sulla crisi istituzionale della Comunità. Il Parlamento europeo avrebbe quindi dovuto nominare un gruppo di lavoro che preparasse un progetto di riforme istituzionali. Tale progetto avrebbe dovuto essere formalmente adottato dai parlamenti nazionali. La nascita di un dibattito sul Trattato sull'Unione europea costituisce forse il successo politico più importante della prima legislatura del Parlamento europeo.

<sup>2</sup> Uomo politico italiano (Roma 31 agosto 1907–Roma 23 maggio 1986), da sempre sostenitore di un'Europa federale, dal 1976 al 1986 è membro del Parlamento europeo. È nel Parlamento europeo che Spinelli ha l'opportunità di avviare un'azione di tipo costituzionale, promuovendo all'interno del Parlamento europeo, ormai eletto direttamente, l'elaborazione di un Progetto di Trattato di Unione europea (approvato a larghissima maggioranza il 14 febbraio 1984). Essa segna l'ingresso sulla scena europea del Parlamento europeo come nuovo soggetto politico nel processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie. Ad Altiero Spinelli è dedicata un'ala del Parlamento europeo.

importanti novità:

- LE NOVITÀ**
- viene fissata una data per il completamento del mercato unico (31 dicembre 1992);
  - viene ampliato il campo di applicazione della maggioranza qualificata e viene rafforzata la capacità di controllo democratico del Parlamento europeo<sup>3</sup>;
  - la politica regionale, quella dell'ambiente, la politica della ricerca e della tecnologia, vengono introdotte nelle competenze e nelle procedure comunitarie;
  - viene raggiunto un accordo sulla cooperazione in materia di politica economica e monetaria;
  - la cooperazione europea in materia di politica estera viene estesa alle questioni di sicurezza, senza tuttavia ridurre le competenze delle organizzazioni politiche e militari già esistenti (ad esempio la NATO).

**IL TRATTATO DI MAASTRICHT**

Il processo di riforma prosegue con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, che diede concretezza all'impegno degli Stati membri di proseguire nel cammino d'integrazione europea:

- LE NOVITÀ**
- viene creata, per quanto riguarda la politica monetaria, una moneta unica, l'euro, destinata a sostituire nel 2002 le monete nazionali e viene istituita una Banca centrale europea (BCE)<sup>4</sup>;
  - sono indicate regole e procedure<sup>5</sup> per avviare una politica economica comune;
  - l'Unione politica si accentua grazie all'istituzione della cittadinanza europea: la cittadinanza europea attribuisce al cittadino dell'Unione, residente in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il diritto di

---

<sup>3</sup> Viene introdotta la procedura di cooperazione fra Parlamento europeo e Consiglio (il Parlamento europeo emenda le proposte di direttiva e di regolamento presentate dalla Commissione e invita quest'ultima a tener conto del suo parere) e viene attribuito al Parlamento europeo il potere di "parere conforme", indispensabile per decidere l'adesione di nuovi Stati membri, ratificare gli accordi di associazione con Paesi terzi e stipulare accordi internazionali. Il parere conforme è inoltre richiesto per altre materie importanti come la procedura elettorale uniforme.

<sup>4</sup> La Banca Centrale Europea, con sede a Francoforte ha il compito di gestire l'euro e la politica monetaria dell'Unione.

<sup>5</sup> Il passaggio alla moneta unica è disciplinato dai "criteri di convergenza", cui gli Stati membri si devono conformare per entrare nell'Unione economica e monetaria (UEM). I criteri sono improntati al rigore della disciplina economica e di bilancio: riduzione dell'inflazione, dei tassi d'interesse, del disavanzo pubblico (3% del PIL), del debito pubblico (60% del PIL) e stabilità dei cambi.



- voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, alle stesse condizioni previste per un cittadino dello Stato in cui risiede;
- viene, poi, introdotta la procedura di codecisione<sup>6</sup> legislativa fra Consiglio e Parlamento;
  - è riconosciuto al Parlamento europeo un “potere di investitura” nei confronti della Commissione europea: il Presidente della Commissione è designato dai Governi dopo consultazione del Parlamento, ma la Commissione in quanto Collegio deve ottenerne il consenso. Già in passato il Parlamento aveva la possibilità di esprimere un voto di censura o di sfiducia nei confronti della Commissione in quanto Collegio.
  - il Trattato di Maastricht sull’Unione europea introduce una significativa riforma delle istituzioni<sup>7</sup> e delle competenze<sup>8</sup>.

Le competenze dell’Unione europea vengono divise in tre aree principali:

- i tradizionali temi comunitari: CEE, CECA e EURATOM (primo pilastro);
- la politica estera e di sicurezza comune (PESC) (secondo pilastro);
- la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni (CGAI) (terzo pilastro).

**IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ** Il Trattato consacra il principio di sussidiarietà<sup>9</sup>, il quale stabilisce che la Comunità può intervenire nel disciplinare uno specifico settore solo nel caso in cui l’intervento della Comunità sia più efficace di quello degli Stati. Tale

---

<sup>6</sup> Nella procedura di codecisione, il Parlamento e il Consiglio condividono il potere legislativo. La Commissione trasmette la propria proposta ad entrambe le istituzioni che la leggono e la discutono due volte in successione. Nel caso in cui non venga raggiunto un accordo, è previsto l’intervento del comitato di conciliazione (composto da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, cui si aggiungono alcuni esponenti della Commissione). Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al Parlamento e al Consiglio per una terza lettura, affinché venga adottato.

<sup>7</sup> L’Unione è dotata di un quadro istituzionale unico: il Consiglio europeo è l’unica vera istituzione comune ai tre pilastri. Parlamento europeo, Consiglio e Commissione partecipano, seppur con funzioni e poteri ridotti, alla struttura dei tre pilastri.

<sup>8</sup> La “politica di coesione economica e sociale” viene rafforzata, i grandi Fondi strutturali sono stati ridefiniti, viene creato un Fondo di coesione, la ricerca e sviluppo tecnologico viene disciplinata dal Titolo XV. Nuovo impulso viene dato alla politica ambientale, la politica commerciale esterna riceve un assetto completamente rinnovato e la politica sociale viene approfondita (gli inglesi otterranno di poter usufruire dell’*opting out* in tale materia).

<sup>9</sup> Il principio di sussidiarietà è volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando costantemente che l’azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall’azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente ciò significa che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l’Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l’azione dell’Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

**IL SISTEMA  
COMUNITARIO**

principio dovrebbe essere evidentemente applicato anche tra i livelli nazionali e quelli regionali, in modo da dare più compiutezza a quell'organizzazione federale cui la Comunità Europea auspica di arrivare.

L'area concernente la CEE, la CECA e l'EURATOM è disciplinata nel rispetto del "sistema comunitario"; detto sistema comporta un graduale trasferimento di competenze ad un livello superiore e l'evoluzione di un sistema decisionale proprio in cui le decisioni sono prese a maggioranza, piuttosto che sulla base del consenso. Le sue principali caratteristiche sono le seguenti:

- la Commissione europea detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa;
- il Consiglio dei Ministri, che rappresenta gli Stati membri, adotta le decisioni a maggioranza qualificata nella maggior parte dei casi;
- il Parlamento europeo legifera in collaborazione con il Consiglio o viene consultato;
- il Consiglio può modificare le proposte della Commissione solo all'unanimità;
- la Corte di giustizia garantisce l'uniformità di interpretazione del diritto comunitario.

**IL SISTEMA  
INTERGOVERNATIVO**

Il metodo intergovernativo si applica alle questioni di politica estera e sicurezza comune, giustizia e affari interni (rispettivamente secondo e terzo pilastro). Questo sistema prevede che il diritto di iniziativa della Commissione sia limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri. Questo sistema può essere utilizzato per descrivere una posizione politica secondo la quale l'UE è soprattutto costituita dai suoi Stati membri e dovrebbe limitarsi alle attività comunemente poste in essere dalle organizzazioni internazionali che si basano sui Trattati (caratterizzate cioè dalla cooperazione fra gli Stati membri, piuttosto che da azioni indipendenti di istituzioni autonome). Il processo decisionale prevede che venga applicata la regola dell'unanimità. Il Parlamento e la Corte di Giustizia ricoprono un ruolo marginale.

La Danimarca respinse, con un referendum tenutosi nel giugno 1992, la

**IL REFERENDUM DANESE** ratifica del Trattato di Maastricht. Il sì danese giunse solo l'anno successivo, dopo che il governo di Copenhagen ottenne il riconoscimento di alcune clausole d'esonero<sup>10</sup> da diverse disposizioni del Trattato, fra cui il passaggio alla terza fase dell'unione monetaria (introduzione dell'euro).

**IL TRATTATO DI AMSTERDAM** Il Trattato di Maastricht conteneva un rinvio ad una nuova riforma, che si concretizzò con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997.

- LE NOVITÀ**
- questo documento fu considerato di grande importanza in materia di diritti fondamentali: viene attribuita alla Corte di Giustizia la competenza di applicare le disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 1950.
  - viene applicato il “metodo comunitario” alla Cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Tuttavia la comunitarizzazione è resa estremamente difficile dalla persistenza del voto all'unanimità del Consiglio. Il trattato fu, inoltre, fondamentale, perché permise di costruire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.<sup>11</sup> Gli accordi di Schengen<sup>12</sup> sono integrati al Trattato a mezzo di un protocollo.
  - un altro risultato positivo concerne l'introduzione di una clausola generale di flessibilità che consente alla maggioranza degli Stati membri di intraprendere un'integrazione rafforzata.<sup>13</sup>
  - importanti miglioramenti sono introdotti con riferimento alla procedura di codecisione: vengono notevolmente accresciuti i poteri del Parlamento europeo e viene abolita la terza lettura del Consiglio in settori importanti quali: la libera circolazione dei lavoratori, il mercato interno, la ricerca e lo

---

<sup>10</sup> Per un approfondimento (in inglese) si veda il seguente link: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25061.htm>.

<sup>11</sup> Comunitarizzazione, seppur non completa, della cooperazione prevista dalla Convenzione di Schengen.

Per maggiori informazioni: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l33020.htm>

Cooperazione in materia di polizia: il Trattato dispone che vengano adottate misure intese a facilitare l'azione dell'Ufficio europeo di Polizia (Europol). La giurisdizione in materia rimane di competenza delle autorità nazionali.

<sup>12</sup> L'obiettivo degli accordi di Schengen, del 14 giugno 1985, è la rimozione dei controlli alle frontiere fra i paesi membri. Al fine di garantire un livello di sicurezza adeguato gli Stati membri introducono norme comuni in materia di concessione dei visti, di asilo e di controlli alle frontiere esterne.

Per maggiori informazioni: <http://europa.eu.int/en/agenda/schengen.html>

<sup>13</sup> Il sistema dell'integrazione rafforzata consente ad una maggioranza di Stati membri di procedere ad un approfondimento dell'integrazione, con la possibilità di escludere una minoranza reticente o contraria. Gli Stati che in un primo tempo hanno deciso di non aderire alla cooperazione rafforzata possono aderirvi successivamente. Diverse sono le condizioni poste affinché sia possibile attuare una cooperazione rafforzata: rispetto dell'*acquis communautaire*, non discriminazione, esclusione delle norme sulla cittadinanza.

sviluppo tecnologico, l'ambiente, le reti transeuropee, l'istruzione, la cultura, la salute, la protezione dei consumatori. Il Parlamento può in questi settori respingere (solo a maggioranza assoluta dei suoi membri) la procedura comune del Consiglio e, così, la procedura legislativa si conclude. La possibilità altrimenti riservata al Consiglio di convocare il comitato di conciliazione è soppressa.

- il Parlamento europeo dispone di poteri più ampi nella nomina dei membri della Commissione. Il Parlamento deve approvare la nomina del presidente della Commissione (designato dagli Stati membri) e, quindi, approverà il collegio dei membri della futura Commissione individuato di comune accordo dagli Stati membri e dal Presidente designato.

Il Trattato di Amsterdam non fu ritenuto soddisfacente in materia istituzionale dagli Stati membri, specialmente a causa dei pochi passi compiuti per adattare il Trattato al prossimo allargamento ai paesi dell'Europa orientale e centrale e ad alcuni paesi mediterranei.

#### IL PROTOCOLLO SULLE ISTITUZIONI

Fu così che, alla fine della “notte di Amsterdam” dal 17 al 18 giugno 1997, si decise di approvare un “protocollo istituzionale”<sup>14</sup>, che rinviava ad una prossima Conferenza la questione relativa alla composizione della Commissione e quella della ponderazione dei voti in seno al Consiglio.

#### IL CONSIGLIO EUROPEO DI COLONIA

Sulla base del protocollo sulle istituzioni, allegato al Trattato di Amsterdam (1° maggio 1999), il Consiglio europeo di Colonia (3-4 Giugno 1999) avviò la procedura di convocazione di una Conferenza Intergovernativa (CIG)<sup>15</sup>, i cui lavori cominciarono il 14 febbraio 2000 a Bruxelles. La CIG venne incaricata di pervenire ad una riforma delle Istituzioni dell'Unione europea. Il Consiglio europeo di Colonia, inoltre, conferì mandato ad una convenzione di redigere un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

#### IL TRATTATO DI NIZZA

Il Trattato di Nizza viene firmato il 26 febbraio 2001. Durante i negoziati gli

---

<sup>14</sup> Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea disponibile on-line al seguente indirizzo: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre303.html>.

<sup>15</sup> La Conferenza Intergovernativa è composta da rappresentanti degli Stati membri.

Stati membri affrontarono la questione relativa alle riforme delle Istituzioni e del processo decisionale al fine di adattare all'imminente allargamento dell'Unione.

Innanzitutto, l'obiettivo iniziale di eliminare le decisioni all'unanimità del Consiglio dei Ministri, per evitarne la paralisi, non venne raggiunto, perché nei settori più importanti prevalse la logica degli interessi nazionali, i quali hanno fatto sì che rimanesse la decisione all'unanimità su molteplici questioni: la politica estera e la difesa, l'immigrazione e il diritto di asilo e l'imposizione fiscale.

- LE NOVITÀ - L'unanimità venne sostituita dalle decisioni a maggioranza in settori meno importanti<sup>16</sup>.
- La riforma più importante fu la riponderazione dei voti a maggioranza qualificata: il peso attribuito a ciascun paese non è esattamente proporzionale al peso demografico, tanto è vero che Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia continuano ad avere peso uguale tra loro. Tuttavia, dal 1 gennaio 2005, per far pesare di più la consistenza della popolazione, è stato deciso che i voti favorevoli necessari per approvare una decisione a maggioranza qualificata devono rappresentare almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione europea.
  - Dal 1° Maggio 2004 dieci Commissari provenienti dai nuovi Stati membri si affiancheranno ai 20 già esistenti, ma quando entrerà in carica la nuova Commissione (entro sei mesi dalle elezioni del Parlamento europeo), ossia dal 1° Novembre 2004, il numero dei Commissari si ridurrà ad 1 per ogni Stato, per cui gli Stati più popolosi (Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia e Spagna) che avevano due Commissari, ne perderanno uno.
  - La Germania, in virtù della sua più numerosa popolazione, mantiene i suoi 99 seggi nel Parlamento europeo, mentre gli altri tre "grandi" (Francia, Gran Bretagna e Italia) scendono a 72 invece degli attuali 87. Si è reso necessario infatti ridurre i rappresentanti dei vecchi paesi per far posto ai nuovi, onde evitare di dover aumentare eccessivamente il numero degli eurodeputati, che è salito a 732 contro i precedenti 626.

---

<sup>16</sup> Per ulteriori informazioni sulle materie alla quali il Trattato di Nizza ha esteso il voto a maggioranza qualificata: [http://europa.eu.int/scadplus/nice\\_treaty/majority\\_it.htm](http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/majority_it.htm)

Estensione alla politica estera delle disposizioni in materia di cooperazione rafforzata, ma non alla difesa.

**IL REFERENDUM  
IRLANDESE**

La ratifica del Trattato di Nizza incontrò particolari difficoltà: in Irlanda il referendum cui il trattato viene sottoposto ebbe esito negativo. In modo molto pragmatico si decise di sottoporre nuovamente a referendum il testo del Trattato che venne approvato nel 2002. Il Trattato entrò in vigore il 1 febbraio 2003, dopo la ratifica di tutti gli Stati membri.

**LA DICHIARAZIONE  
SUL FUTURO  
DELL'UNIONE  
EUROPEA**

Il Trattato di Nizza ha, però, lasciato sostanzialmente irrisolto il problema di assicurare una maggiore trasparenza e legittimità democratica alle istituzioni con potere decisionale. Per questo motivo, un anno dopo Nizza, il Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) ha adottato la “Dichiarazione sul futuro dell’Unione europea” che impegnava l’Unione a diventare più democratica, più trasparente e più efficiente, istituendo una Convenzione<sup>17</sup> con il mandato di elaborare un progetto di “Costituzione per l’Europa” che avrebbe dovuto innovare e sostituire gli attuali trattati costitutivi dell’Unione europea.

## **CAPITOLO 2: IL TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L’EUROPA**

**LA CONVENZIONE**

Venne istituita una Convenzione incaricata di elaborare una proposta di trattato costituzionale. I lavori sono iniziati nel febbraio 2002 e si sono conclusi nel giugno 2003, con la presentazione del documento finale al Consiglio europeo di Salonicco.

La Convenzione si riuniva una o due volte al mese, nell’edificio del Parlamento europeo a Bruxelles. Pur trattando di diverse questioni, ogni sessione si concentrava essenzialmente su una o due questioni principali. Il Consiglio europeo ha designato il francese Valéry Giscard d’Estaing

---

<sup>17</sup> Assemblea formata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, da rappresentanti dei Governi e della Commissione, che si riunisce in sedute pubbliche.

Presidente della Convenzione, l'italiano Giuliano Amato e il belga Jean Luc Dehaene hanno svolto la funzione di Vicepresidenti.

**LA COMPOSIZIONE  
DELLA  
CONVENZIONE**

Per quanto riguarda la sua composizione, la Convenzione riuniva i principali soggetti interessati al dibattito sul futuro dell'Unione. Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione era composta da:

- 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (uno per Stato membro);
- 13 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo dei paesi candidati all'adesione (uno per paese candidato);
- 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri (due per Stato membro);
- 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione (due per paese candidato). I rappresentanti dei paesi candidati non avevano la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri;
- 16 rappresentanti del Parlamento europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

Anche le altre Istituzioni europee vi erano rappresentate, a ribadire quel coinvolgimento della società civile e delle Regioni che da tante parti viene sempre più auspicato. I loro contributi sono stati pienamente inseriti nel dibattito e venivano ascoltati o consultati su argomenti specifici:

- il Comitato economico e sociale (tre rappresentanti);
- il Comitato delle regioni (sei rappresentanti);
- le parti sociali (tre rappresentanti);
- il Mediatore europeo.

L'accordo finale sul testo della Convenzione giunse solo il 17-18 giugno scorso, al termine del Consiglio europeo di Bruxelles, guidato dalla Presidenza irlandese.

Il giorno successivo al Consiglio europeo del 18 giugno, il Presidente della Convenzione, Giscard d'Estaing, espresse la sua soddisfazione dichiarando che il 90% del testo elaborato dalla Convenzione era stato incluso nella proposta di trattato costituzionale. Aldilà del valore relativo di un'affermazione di questo tipo, occorre concentrare l'attenzione non tanto sul testo ereditato dalla Convenzione ed incluso nella proposta di trattato, bensì sulle nuove disposizioni inserite dalla CIG. Un'analisi più attenta permette, infatti, di evidenziare come l'architettura fondamentale del testo licenziato dalla Convenzione non sia stata modificata. Questo vale, in primo luogo, per ciò che concerne le disposizioni relative alle competenze e alle procedure e agli atti giuridici, in riferimento ai quali la CIG ha largamente ripreso le proposte della Convenzione, soprattutto nella prospettiva della semplificazione normativa.

Nonostante si fosse registrato un consenso alquanto ampio sulla maggioranza delle proposte avanzate dalla Convenzione, alla vigilia della CIG alcuni punti dovevano ancora trovare una soluzione. La Presidenza italiana era stata chiamata a formulare delle soluzioni, ma è stata la Presidenza irlandese ad elaborare il testo nella sua versione definitiva.

Uno dei principali meriti del Trattato consiste nel disciplinare in un unico documento i diversi elementi che costituiscono l'Unione europea: i trattati CE, la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Questa suddivisione costituisce una delle ragioni più evidenti della difficoltà di capire che cosa sia l'Unione europea. La complessità è data non tanto dalla coesistenza di diversi trattati, quanto dal fatto che le Comunità e l'Unione, pur avendo gli stessi Stati membri, funzionano secondo principi, regole e procedure diversi. Ciò rende particolarmente difficile per il cittadino la comprensione del sistema, tanto più che la ragione per cui si parla di Comunità in un caso e di Unione in un altro non è sempre evidente.



**LA PRIMA PARTE** La prima parte del *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* riprende gli obiettivi dei Trattati sulla Comunità europea e sull'Unione.

**LE NOVITÀ**

**LA PERSONALITÀ**

**GIURIDICA**

Viene per la prima volta attribuita all'Unione europea personalità giuridica;

**LE COMPETENZE**

La divisione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri appare più chiara e aiuta finalmente a capire quali sono le aree d'intervento dell'Unione europea. Il Trattato prevede, infatti, tre diverse categorie di competenza e ne fornisce una definizione. La competenza è detta esclusiva se il potere legislativo è attribuito soltanto all'Unione ed è condivisa se il potere legislativo è ripartito fra Unione e Stati membri. In taluni settori l'Unione può svolgere solo azioni di sostegno, di coordinamento e di completamento, in quanto in questo caso gli Stati membri detengono il potere legislativo.

**LE RIFORME  
ISTITUZIONALI**

Notevoli sono le riforme istituzionali introdotte, sebbene queste non entrino in vigore prima del 2009.

La previsione di un "periodo transitorio" si fonda sulla richiesta dei paesi di minore dimensione, della Spagna e del Regno Unito, di mantenere il compromesso raggiunto a Nizza quanto a composizione della Commissione e del Parlamento e a ponderazione dei voti in Consiglio.

Il **PARLAMENTO EUROPEO** è l'istituzione maggiormente rafforzata dalle modifiche introdotte dal *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione*: esso sarà, infatti, responsabile dell'elezione, a maggioranza qualificata, del Presidente della Commissione, il cui nominativo sarà tuttavia proposto dal Consiglio. Ciò rappresenta un cambiamento rilevante, anche e soprattutto in termini politici, poiché consentirà di ottenere un duplice vantaggio: il Presidente della Commissione avrà ora una legittimità democratica, e in secondo luogo le elezioni europee, e di conseguenza i temi europei, potranno acquisire un maggiore spazio nei dibattiti politici nazionali. I poteri del Parlamento europeo sono ulteriormente accresciuti dal fatto che la procedura di codecisione viene riconosciuta quale procedura legislativa ordinaria

europea. I poteri in materia di bilancio del Parlamento risultano, inoltre, rafforzati dall'eliminazione della distinzione fra spese obbligatorie (previste dal Trattato) e non<sup>18</sup>. Al Parlamento viene, infine, riconosciuto un ruolo più rilevante nell'approvazione degli accordi internazionali e un diritto di iniziativa per le revisioni del Trattato.

Viene creata una “nuova” istituzione: il **CONSIGLIO EUROPEO**<sup>19</sup>. Il Trattato, che prevede una disciplina specifica per tale organo, istituisce inoltre la figura del **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO**, avente un mandato della durata di due anni e mezzo, rinnovabile. La carica vuole garantire maggiore continuità e stabilità all'operato del Consiglio europeo e alle sue funzioni di impulso politico. I poteri del Presidente saranno, tuttavia, limitati, visto il “controllo” cui è soggetto ad opera del Consiglio europeo. Il *progetto di Trattato* prevede, inoltre, la riforma del **CONSIGLIO DEI MINISTRI**<sup>20</sup> e della sua formazione.

Una delle questioni più dibattute è quella relativa alla proposta di ponderazione dei voti in seno al CONSIGLIO EUROPEO.

IL VOTO A  
MAGGIORANZA  
QUALIFICATA IN  
CONSIGLIO

Il sistema di voto a maggioranza qualificata (o doppia maggioranza)<sup>21</sup> era, fino ad oggi, definito in base ad un complesso sistema di ponderazione, grazie al quale ogni paese membro disponeva di un numero di voti proporzionale alla popolazione.

Innanzitutto, su questo punto vi era un gruppo di paesi più piccoli che non accettava una divaricazione troppa ampia tra la maggioranza degli Stati membri e la maggioranza della popolazione. Era, inoltre, necessario convincere i responsabili dell'insuccesso della CIG del dicembre scorso, (Spagna e Polonia), dell'opportunità di rivedere la loro posizione. Per Spagna e Polonia la difficoltà principale era legata, tuttavia, non tanto alla definizione

---

<sup>18</sup> La definizione delle spese comunitarie è una delle principali ragioni di conflitto fra le due istituzioni detentrici del potere decisionale in materia di bilancio (il Consiglio e il Parlamento europeo). Il Parlamento ha diritto di votare emendamenti sulle sole spese non obbligatorie. Le spese in materia di agricoltura (45% del budget comunitario) sono considerate come obbligatorie e quindi fino ad ora, non erano soggette al controllo del Parlamento europeo.

<sup>19</sup> Il Consiglio europeo non era disciplinato nel Trattato della Comunità europea. Per ulteriori informazioni sul Consiglio europeo vedi la tabella a pagina 27.

<sup>20</sup> Per ulteriori informazioni sul Consiglio dei ministri vedi la tabella a pagina 27.

<sup>21</sup> Si dice a doppia maggioranza poiché è riferito non solo alla maggioranza degli Stati membri ma anche alla maggioranza dei cittadini dell'Unione.

della maggioranza qualificata, ma piuttosto a quella relativa alla minoranza di blocco.

La CIG introduce un complesso sistema che entrerà in vigore nel 2009. La maggioranza qualificata si considera raggiunta quanto vi è accordo fra il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15 Stati membri, rappresentanti almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Inoltre, la minoranza di blocco deve includere almeno quattro Stati membri, altrimenti la maggioranza qualificata si considera raggiunta. Questo requisito penalizza i paesi più grandi, tre dei quali rappresentando da soli più di un terzo della popolazione, potrebbero costituire una minoranza di blocco. Se il Consiglio non agisce su iniziativa della Commissione o del Ministro europeo degli Affari Esteri, la maggioranza si considera raggiunta quando vi è accordo fra il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

Uno dei vantaggi del sistema introdotto dalla CIG è che esso, essendo espresso in percentuali, si adatta automaticamente al variare del numero degli Stati membri. Non sarà più necessario ridiscutere della ponderazione dei voti in Consiglio a seguito di un allargamento.

In definitiva, ai sensi dell'articolo I-24 del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15 Stati membri, che rappresentino almeno il 65% della popolazione.

L'UNANIMITÀ

L'estensione del voto a maggioranza qualificata al Consiglio, che il Trattato prevede nei confronti di una ventina di disposizioni, per le quali è attualmente prevista l'unanimità, agevolerà, quindi, l'adozione delle decisioni. Permane l'unanimità e, di conseguenza, la possibilità che un unico Stato membro impedisca l'adozione di decisioni in settori quali: la politica estera, la difesa e la fiscalità.

Per quanto riguarda la COMMISSIONE, la discussione tra i sostenitori di un organo ristretto e quelli, invece, di un esecutivo con un rappresentante per paese membro, è stata molto accesa. Il compromesso raggiunto dalla Convenzione, che optava per una differenza tra Commissari con diritto di

voto (in numero di 15) e Commissari privi di esso (in numero di 10), venne superato dalla soluzione prospettata dalla CIG, basata sulla creazione di un periodo di transizione. La composizione della Commissione sarà ristretta a due terzi del numero degli Stati membri, ma solo a partire dal 2014. I commissari saranno scelti sulla base di un criterio di rotazione tra gli Stati membri. La prima Commissione, nominata dopo l'entrata in vigore del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* (periodo 2009–2014), comprenderà, quindi, un commissario per ogni Stato membro, per poi corrispondere ai due terzi degli Stati membri (ossia 18 in un'Unione di 27 membri, cosa che accadrà dopo l'adesione di Bulgaria e Romania).

LA POLITICA  
ESTERA

Sul piano della politica estera, passi in avanti sono stati compiuti con la creazione della figura del MINISTRO EUROPEO DEGLI AFFARI ESTERI, che riassume in sé le funzioni dell'attuale Alto Rappresentante per la politica estera e di difesa, con quelle del Commissario alle relazioni esterne. I poteri del Ministro europeo degli Affari Esteri risultano diminuiti dal fatto che la procedura decisionale si basa sulla regola dell'unanimità, ovvero le decisioni vengono prese solo sulla base di un accordo unanime di tutti gli Stati membri.

IL DIRITTO DI  
RECESSO

È stato riconosciuto a ciascuno Stato membro un diritto di recesso dall'Unione. L'espressa attribuzione a ciascuno Stato di tale diritto vuole controbilanciare la sostituzione della regola della maggioranza a quella dell'unanimità, soprattutto con riferimento alla revisione costituzionale. Se uno Stato membro desidera lasciare l'Unione deve semplicemente notificare tale intenzione al Consiglio europeo, che dà subito avvio ai negoziati volti a concludere un accordo con lo Stato membro per definire le modalità specifiche del ritiro e i futuri rapporti con l'Unione.

IL RUOLO DELLE  
REGIONI EUROPEE

Il Trattato introduce, inoltre, una serie di disposizioni che riconoscono l'accresciuto ruolo delle Regioni nell'edificazione europea. Il Trattato prende atto, infatti, che l'Unione è passata a un sistema di governance articolato in molti livelli e che, di conseguenza, occorre rafforzare il ruolo delle sfere di governo locale e regionale e salvaguardarne in modo più adeguato le

competenze.

Grazie al principio di sussidiarietà vengono salvaguardate non solo le prerogative degli Stati membri ma anche quelle degli enti locali e regionali e si tiene conto dell'impatto della legislazione comunitaria sugli enti regionali e locali.

La maggiore innovazione in tema di principi di sussidiarietà (contenuta nel secondo Protocollo) risiede nella creazione di un nuovo meccanismo di controllo politico. Per la prima volta nella storia dell'integrazione europea i parlamenti nazionali, e se del caso i parlamenti regionali aventi poteri legislativi, ricoprono ex ante un ruolo attivo nel processo legislativo europeo. Il Comitato delle Regioni è invece coinvolto ex post nel processo di monitoraggio.

In tema di sussidiarietà e di ruolo dei livelli di governo infranazionale, il Trattato definisce in modo nuovo il principio di sussidiarietà affermando il pieno riconoscimento della dimensione locale e regionale nella nuova architettura dell'Unione europea, il quale non potrà che rafforzare al tempo stesso l'efficacia dell'Unione e i suoi legami con i cittadini. L'integrazione europea dovrebbe introdurre un processo decisionale che tenga conto del punto di vista degli enti locali e regionali, nella loro qualità di livelli di governo maggiormente vicini al cittadino e di organismi incaricati di recepire ed attuare una vasta parte della legislazione e delle politiche europee. Di conseguenza essi possono contribuire in modo sostanziale alla qualità della legislazione europea, come indicato nell'articolo I-5 del Trattato.

Sinteticamente, le principali novità sono:

- il riferimento al sistema delle autonomie locali e regionali (art. I-5 e parte II Preambolo], il riconoscimento dell'importanza della democrazia di prossimità nell'Unione (art. I-46, par. 3) ed il ruolo delle associazioni rappresentative nella vita democratica dell'Unione (art. I-47, par. 2);
- le disposizioni in base alle quali il Trattato garantisce il diritto dei ministri regionali di partecipare alle riunioni del Consiglio a nome dello Stato membro di appartenenza. Gli Stati membri vengono invitati, di fatto, a creare al loro interno strutture e meccanismi atti a coinvolgere, nella

- formulazione delle loro politiche europee, le Regioni e gli enti locali e a tutelare la partecipazione del livello regionale anche nel nuovo regime delle formazioni del Consiglio per quanto concerne i settori di sua competenza;
- gli enti locali e regionali potranno partecipare pienamente al processo decisionale europeo (consultazione nella fase prelegislativa): il compito di tradurre nella pratica i risultati, solo se informati a dovere dei processi in corso e se adeguatamente consultati ex ante.

La seconda parte è intitolata *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*.

**LA SECONDA  
PARTE:  
LA CARTA DEI  
DIRITTI  
FONDAMENTALI  
DELL'UNIONE**

L'inserimento della Carta dei diritti fondamentali<sup>22</sup> nel *progetto di Trattato* le attribuisce un valore giuridico vincolante e aumenta il livello di protezione dei diritti fondamentali degli individui nei confronti dell'UE. La Carta contiene, inoltre, una serie di norme dettagliate volte a prevenire una sua interpretazione che accresca le competenze dell'Unione. L'obiettivo principale della Carta dei diritti fondamentali è, quindi, quello di tutelare i diritti dei cittadini nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea.

**LA TERZA PARTE:  
LE POLITICHE E IL  
FUNZIONAMENTO  
DELL'UNIONE**

La parte terza riguarda il consolidamento delle basi giuridiche e delle disposizioni istituzionali. Al momento del vertice di Salonicco del 20 giugno 2003, la terza parte del progetto "*Le politiche e il funzionamento dell'Unione*" non era ancora pronta. Il Consiglio di Laeken aveva chiesto alla Convenzione di riflettere su un possibile riordino dei trattati. Le politiche dell'Unione sono state riordinate seguendo principalmente due criteri: da un lato si è cercato di dare rilievo ai valori legati alla cittadinanza, dall'altro le azioni dell'Unione sono state declinate in ordine di importanza.

**LA QUARTA  
PARTE:  
LE DISPOSIZIONI  
FINALI**

Le disposizioni finali sono contenute nella parte quarta, nella quale si sottolinea come le differenze tra le disposizioni generali e finali del progetto di Costituzione e quelle dei Trattati di Roma e Maastricht siano poco rilevanti. In genere, le disposizioni del progetto sono più brevi, e ciò è dovuto

<sup>22</sup> L'introduzione della Carta nel *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* non è stata oggetto di discussioni. Tuttavia la Carta è stata modificata al fine di ottenere il consenso di tutti i governi e in particolare di quegli Stati membri particolarmente ostili ad attribuire un valore legale alla Carta dei Diritti Fondamentali e ancor più ostili all'inserimento della Carta in un'ipotetica Costituzione.

al fatto che il lavoro di riordino ha indotto a spostare pezzi di disposizioni in altre parti del testo, là dove la loro presenza sembrava più logica.

Poco prima che il Progetto di Costituzione venisse presentato al Consiglio europeo di Salonicco è stato inserito un articolo dedicato ai simboli dell'Unione: *La bandiera dell'Unione rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su fondo blu. L'inno dell'Unione è tratto dall'Inno alla gioia della Nona sinfonia di Ludwig van Beethoven. Il motto dell'Unione è: Unita nella diversità. La moneta dell'Unione è l'euro. Il 9 maggio è celebrato in tutta l'Unione come giornata dell'Europa.* L'inserimento di un tale articolo ha un chiaro valore simbolico.

#### I PROTOCOLLI E LE DICHIARAZIONI

Al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa si aggiungono una serie di protocolli e di allegati.<sup>23</sup> In particolare si segnalano i primi due protocolli<sup>24</sup> che sono l'espressione di alcune importanti innovazioni adottate dalla Convenzione, perché destinati a sostituire i precedenti protocolli con lo stesso titolo e adottati contemporaneamente al Trattato di Amsterdam. Il terzo protocollo<sup>25</sup>, contenente disposizioni di natura transitoria, prevede la creazione di un embrione di governo economico dell'Unione, sprovvisto di poteri specifici. Il trentaseesimo protocollo<sup>26</sup> modifica il Trattato sull'Euratom. L'idea iniziale era di integrare le disposizioni del trattato nella nuova Costituzione, però la soluzione proposta non venne accettata dal gruppo dei Verdi, i quali ritenevano le disposizioni sull'Euratom contrarie ad una corretta politica ambientale. Il compromesso raggiunto consiste nell'aver lasciato sussistere l'Euratom come organizzazione indipendente avente legami particolari con l'Unione e gli Stati membri.

---

<sup>23</sup> Il testo elaborato dalla Convenzione, i protocolli e le dichiarazioni finali sono disponibili al seguente indirizzo: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/cg00087-ad01re01IT04.pdf>

<sup>24</sup> Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'unione europea e Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>25</sup> Protocollo sul Gruppo euro

<sup>26</sup> Protocollo che modifica il Trattato Euratom.

<sup>27</sup> Dichiarazione allegata al Protocollo sulla rappresentanza dei cittadini nel parlamento europeo e sulla ponderazione dei voti in seno al consiglio europeo e al consiglio dei ministri; Dichiarazione sulla creazione di un servizio europeo per l'azione esterna; Dichiarazione da iscrivere nell'atto finale di firma del Trattato che istituisce la Costituzione.

Le dichiarazioni finali<sup>27</sup> non sono destinate a produrre effetti giuridici. Esse sono, comunque, importanti perché frutto di delicati compromessi e vanno studiate parallelamente alle disposizioni cui si collegano.

LE REVISIONI

In futuro le revisioni del Trattato saranno, di norma, preparate da una Convenzione, salvo il caso in cui la loro portata sia limitata. La Convenzione dovrà adottare mediante consenso una raccomandazione e trasmetterla alla conferenza intergovernativa che stabilisce di comune accordo le modifiche da apportare.

LA RATIFICA

Il Trattato sulla Costituzione europea è stato firmato a Roma il 29 ottobre, dai Capi di stato e di governo dei paesi membri. Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa prevede che la ratifica da parte degli Stati membri avvenga nel rispetto delle norme costituzionali (approvazione parlamentare e/o referendum). Il Trattato dovrebbe entrare in vigore il 1 novembre 2006. Qualora, decorsi due anni dalla firma del trattato, solo i quattro quinti degli Stati membri lo abbiano ratificato, la questione sarà deferita al Consiglio europeo.

La tabella di cui all'allegato n. 1 riassume la situazione paese per paese, ricordando, peraltro, che essa è solo esemplificativa, poiché il tema della procedura di ratifica è molto dibattuto e, quindi, non è da escludere che alcuni paesi facciano una scelta diversa da quella inizialmente indicata.



## CONCLUSIONI

ROMA, 29 OTTOBRE 2004 Il 29 ottobre, a Roma, è stato firmato dai Capi di stato e di governo dell'Unione europea il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa: si chiude, così, quel lungo processo iniziato con la Dichiarazione di Laeken del 2001 e passando attraverso le tappe cruciali dei lavori della Convenzione, delle due CIG di Roma e di Bruxelles.

COSTITUZIONE  
O TRATTATO? Il documento finale è, quindi, un trattato che introduce una Costituzione. L'espressione lascia spazio ad una duplice interpretazione. Da un lato, si può enfatizzare il termine Costituzione e leggere il documento come si legge una qualsiasi Costituzione nazionale: un atto che istituisce un sistema giuridico coerente, ne disciplina le istituzioni e regola i rapporti fra i cittadini e il potere pubblico. Dall'altro lato, si può porre maggiore enfasi sul termine Trattato e interpretare il documento esattamente come sono stati letti i Trattati precedenti: accordi fra Stati eguali fra loro, che hanno ceduto alcuni poteri per il raggiungimento di uno scopo comune.

Abbiamo visto come il *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* sia suddiviso in quattro parti. La prima parte definisce i valori, gli obiettivi, le competenze, le procedure decisionali e le istituzioni dell'Unione europea. Essa si occupa inoltre dei simboli, della cittadinanza, della vita democratica e delle finanze dell'Unione. La seconda parte riprende la "Carta dei diritti fondamentali". La terza parte descrive le politiche e le azioni interne ed esterne, nonché il funzionamento dell'Unione europea. La quarta parte contiene le disposizioni generali e finali, tra le quali figurano le procedure di adozione e di revisione della Costituzione. Ogni valutazione della proposta di *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* dipende, come è ovvio, da ciò che ci si attende da esso. Ciò nonostante, la storia europea ha dimostrato come il processo di integrazione abbia avuto successo solo nei momenti in cui i paesi membri assumevano decisioni pragmatiche.

Adottando il principio del Trattato che istituisce una Costituzione, l'Europa segue un percorso di evoluzione peculiare: non intende sostituirsi alle singole Costituzioni nazionali, ma operare un'azione di sintesi frutto di un insieme di innovazione e di realismo politico. Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa si trova in una posizione ibrida e dovrà essere interpretato alla luce del diritto internazionale e del diritto costituzionale.

Progressi sostanziali sono stati raggiunti, alcuni punti sono stati oggetto di dibattito, come per esempio la competenza dell'Unione nel coordinare le politiche economiche e dell'occupazione, il passaggio dal sistema di voto all'unanimità a quello della maggioranza qualificata su molte materie.

La Costituzione non ha tuttavia perso di vista il realismo politico, e nemmeno ha evitato di concentrarsi sui temi più importanti: una migliore delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, la semplificazione dei trattati esistenti, l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali. Il *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* rimane voluminoso e, quindi, occorre ammettere che non sempre la sua lettura sarà agevole per i non addetti ai lavori. Si deve ammettere, però, che in questa fase, un certo grado di complessità appariva necessario, in quanto eccessive semplificazioni avrebbero potuto impedire un consenso generale sulle sue disposizioni.

Il *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* si pone, dunque, come una tappa importante del processo di edificazione e d'integrazione dell'Europa, una risposta alle sfide di un'Europa allargata, ovvero di un'Europa con 25 Stati membri e 450 milioni di abitanti. Si tratta di un'Europa che vuole essere ancora più democratica, trasparente, efficace, al servizio dei suoi abitanti.

**ALLEGATO 1 – LE PROCEDURE DI RATIFICA PAESE PER PAESE**

<b>PAESE</b>	<b>RICORSO AL REFERENDUM</b>	<b>DATA PREVISTA PER LA RATIFICA</b>	<b>REFERENDUM PRECEDENTI</b>
Austria	No		1994–Adesione all’UE
Belgio	Probabile	Maggio 2005	
Cipro	No	Marzo 2005	
Danimarca	Sì		1972–Adesione all’UE 1986–Atto Unico Europeo 1992–Trattato di Maastricht (no) 1993–Trattato di Maastricht (sì) 1998–Trattato di Amsterdam 2000–Referendum sull’euro (no)
Estonia	No		Settembre 2003 – Adesione all’UE
Finlandia	No		Ottobre 1994–Adesione all’UE
Francia	Sì	Primo semestre 2005	1972 – Allargamento 1992–Trattato di Maastricht
Germania	No	Primavera 2005	
Gran Bretagna	Sì	Inizio 2006	1975–Permanenza nel Mercato comune
Grecia	No		
Irlanda	Sì	2005	1972–Adesione all’UE 1987–Atto Unico Europeo 1992–Trattato di Maastricht 1998–Trattato di Amsterdam 2001–Trattato di Nizza (no) 2002–Trattato di Nizza (sì)
<b>Italia</b>	<b>Improbabile</b>	<b>Inizio 2005</b>	
Lettonia	No		Settembre 2003–Adesione all’UE
<b>Lituania</b>		<b>11 Novembre 2004</b>	Maggio 2003– Adesione all’UE
Lussemburgo	Sì	10 luglio 2005	
Malta	No		Marzo 2003–Adesione all’UE
Paesi Bassi	Probabile (ma consultivo)	Prima metà 2005	
Polonia	Probabile		Giugno 2003–Adesione all’UE
Portogallo	Sì	Aprile 2005	
Rep. Ceca	Sì	Giugno 2006	Giugno 2003–Adesione all’UE
Reo. Slovacca	Forse		Maggio 2003–Adesione all’UE
Slovenia	No		Marzo 2003– Adesione all’UE
Spagna	Sì	<b>20 Febbraio 2005</b>	
Svezia	No	Dicembre 2005	1994–Adesione all’UE 2003–Referendum sull’euro (no)
Ungheria	No		Aprile 2003–Adesione all’UE

## ALLEGATO 2 – CRONOLOGIA: L'EUROPA DA SEI A VENTICINQUE STATI MEMBRI

18 Aprile 1951	Firma del Trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) con sei Paesi: Francia, Germania occidentale, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.
25 Marzo 1957	I sei della Ceca firmano i Trattati di Roma, che danno vita alla Comunità economica europea (Cee) e alla Comunità europea per l'energia atomica (Euratom).
1° Gennaio 1973	Adesione alla Cee di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda.
7-10 Giugno 1979	Prima elezione diretta del Parlamento europeo.
1° Gennaio 1981	Adesione della Grecia.
1° Gennaio 1986	Adesione di Spagna e Portogallo.
1° Novembre 1993	In vigore il Trattato di Maastricht, nasce l'Unione europea, che porterà in dodici Paesi anche una moneta unica, l'euro.
1° Gennaio 1995	Adesione di Austria, Svezia e Finlandia.
26 Marzo 1995	Entra in vigore la convenzione di Schengen: nei sette Stati che vi aderiscono vengono aboliti i controlli di frontiera. L'Italia entrerà in seguito.
7 Dicembre 2000	Proclamata a Nizza la Carta europea dei diritti fondamentali. L'11 dicembre sempre a Nizza si conclude la Conferenza intergovernativa con l'approvazione del Trattato che riforma le istituzioni in vista dell'allargamento.
14-15 Dicembre 2001	A Laeken (Belgio) viene approvata la creazione di una Convenzione, che sarà presieduta dall'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, per una riforma istituzionale più incisiva.
1° Gennaio 2002	L'euro entra in circolazione in 12 Paesi dell'Unione.
12-13 Dicembre 2002	Vertice di Copenaghen. L'UE invita a entrare nell'Unione dal 1 maggio 2004 dieci Stati (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia). Bulgaria e Romania entreranno nel 2007, invece per la Turchia la decisione sull'ingresso nella UE è rinviata al dicembre 2004.
16 Aprile 2003	Ad Atene firma dei trattati di adesione dei 10 nuovi Paesi membri dell'Est e Sud Europa.
12-13 Dicembre 2003	Al vertice di Bruxelles, che chiude la presidenza semestrale dell'Italia, salta l'accordo sulla nuova Costituzione europea per l'opposizione della Spagna e della Polonia al nuovo sistema di voto.
1° Maggio 2004	Nasce ufficialmente l'Europa a Venticinque.
17-18 giugno 2004	Raggiunto a Bruxelles l'accordo sulla proposta che istituisce un trattato costituzionale per l'Europa
29 ottobre 2004	Firma solenne del trattato a Roma

### ALLEGATO 3 – LE PRINCIPALI ISTITUZIONI EUROPEE

IL CONSIGLIO EUROPEO	Il Consiglio europeo trae origine dalla consuetudine dei leader politici di riunirsi regolarmente. È composto dai capi di Stato e di Governo. Il Consiglio europeo si riunisce ogni trimestre.
IL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Riunisce i ministri dei Paesi membri a seconda dell'ordine del giorno. È presieduto a turno dallo Stato membro che detiene la Presidenza. Condivide con il Parlamento il potere legislativo e di bilancio.
IL PARLAMENTO EUROPEO	Assemblea rappresentativa di tutti i cittadini dei Paesi membri dell'Unione. Partecipa, quale organo eletto, al processo legislativo. Dal 1979, ogni cinque anni i deputati europei sono eletti a suffragio universale diretto.
LA COMMISSIONE	Dal 1 maggio 2004 è composta da un commissario per Stato membro. Essa gode di un'autonomia politica totale, agisce solo nell'interesse generale dell'Unione e non riceve istruzioni da nessun governo o organismo degli Stati membri, sono quindi totalmente indipendenti. Il mandato ha una durata quinquennale.
LA CORTE DI GIUSTIZIA	La Corte di Giustizia ha sede in Lussemburgo. I giudici sono nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri per un mandato rinnovabile di sei anni e godono di totale indipendenza.
LA BANCA CENTRALE EUROPEA	La Banca Centrale europea (BCE), con sede a Francoforte, ha il compito di gestire l'euro e la politica monetaria dell'Unione.

## **ALLEGATO 4 – LINK UTILI**

*Sito dell'Unione europea*  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

*Sito della Commissione europea*  
[www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm)

*Sito del Parlamento europeo*  
[www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

*Sito del Consiglio europeo*  
<http://ue.eu.int/index.HTM>

*Sito del Consiglio europeo sulla Costituzione*  
[http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/igc/doc\\_register.asp?lang=FR&cmsid=576](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?lang=FR&cmsid=576)

*Sito della Presidenza olandese dell'Unione europea*  
<http://www.eu2004.nl>

*Sito dell'Unione europea sulla Costituzione*  
<http://www.europa.eu.int/futurum/1000debates/>

## **UNIONCAMERE - EUROSPORTELLLO VENETO**

L'Unioncamere Veneto, attraverso la sua Delegazione di Bruxelles e il suo dipartimento per le politiche comunitarie Eurosportello Veneto, svolge da anni un importante ruolo nella creazione di una "domanda di Europa" su tutto il territorio regionale. Tra i molteplici servizi erogati a favore dei cittadini e delle imprese del Veneto si segnalano un'informazione continua e tempestiva sulle politiche comunitarie, l'individuazione delle opportunità più interessanti per il sistema produttivo ed istituzionale veneto e la redazione di guide informative.

Maggiori informazioni sono disponibili nei seguenti siti internet:

Unioncamere: [www.ven.camcom.it](http://www.ven.camcom.it)

Eurosportello Veneto: [www.eurosportelloveneto.it](http://www.eurosportelloveneto.it)

Per un ulteriore approfondimento sul tema della "Costituzione europea" e sugli altri prodotti informativi si veda il link:

<http://www.eurosportelloveneto.it/eichome.asp?ref=pubblicazioni&mnuSel=3>



Parco Scientifico Tecnologico  
Via delle Industrie 19/d  
30175 Venezia–Marghera  
Tel: 0039 041 0999311 – Fax: 0039 041 0999303  
E-Mail: [uvcamcom@ven.camcom.it](mailto:uvcamcom@ven.camcom.it)



*Sede di Bruxelles:*  
Rue de l'Industrie 22  
1040 Bruxelles  
Tel: 0032 2 55 10 490 – Fax: 0032 2 55 10 499  
E-mail: [ucv.bxl@ntah.net](mailto:ucv.bxl@ntah.net)



Parco Scientifico Tecnologico  
Via delle Industrie 19/d  
30175 Venezia–Marghera  
Tel: 0039 041 0999411 – Fax 0039 041 0999401  
E-Mail. [europa@eurosportelloveneto.it](mailto:europa@eurosportelloveneto.it)

*Il presente documento è stato curato dal Dott. Alessio Sitran e dalla Dott.ssa Sara Zambelli, con il coordinamento della Dott.ssa Tania Wolski responsabile della Delegazione di Bruxelles dell'Unioncamere del Veneto.*

*Si ricorda che le informazioni contenute in questo documento sono utilizzabili a condizione che venga citata la fonte: Unioncamere del Veneto, Delegazione di Bruxelles.*