

Brevi considerazioni in merito al trattato che adotta la Costituzione europea.

(a cura di Cosimo Notarstefano)*

1) - Excursus istituzionale.

L'Unione europea, nel corso della sua recente ed intensa storia, ha svolto un ruolo essenziale nel tentativo di creare uno spazio di pace e prosperità, democrazia e libertà, giustizia e sicurezza, in continua espansione ed evoluzione.

Con la firma, il 29 ottobre 2004 a Roma, del "*Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*", l'Unione europea persegue uno straordinario risultato frutto di un lungo processo di integrazione (caratterizzato dalla "*grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana*"), finalizzato a "*proseguire l'opera compiuta nel quadro dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato sull'Unione europea, assicurando la continuità dell'acquis comunitario*".

Basti rammentare che già il primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto aveva, di fatto, aperto il dibattito sul progetto costituzionale.

Il 14 febbraio 1984 esso adottava a larga maggioranza la Risoluzione relativa al "*Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea*" presentato dalla relazione di Altiero Spinelli, che proponeva una riforma fondamentale della Comunità europea (CE)¹. Di particolare rilievo sono gli sforzi intrapresi in quest'ultimo ventennio in seno al Parlamento europeo come dimostrato dalle numerose risoluzioni² adottate in preparazione delle passate conferenze intergovernative e le risoluzioni³ che ne valutano i risultati.

* Responsabile Polo "*Euromediterraneo*" Jean Monnet, titolare "*Chaire Droit de l'Union européenne*".

1 Risoluzione del 14.2.1984 relativa al progetto di trattato che istituisce l'Unione europea (GU C 77 del 19.3.1984, p.53, relatore Altiero Spinelli, 1-1200/1983). Tale risoluzione fu approvata con 237 voti a favore, 31 contrari e 43 astenuti. Il dibattito istituzionale innescato dalla relazione Spinelli diede luogo alla proliferazione dei seguenti atti: Risoluzione dell'11.7.1990 sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di Costituzione per l'Unione europea (GU C231 del 17.9.1990, p.91, relatore E. Colombo, A3-0165/1990); Risoluzione del 12.12.1990 sulle basi costituzionali dell'Unione europea (GU C19 del 28.1.1991, p.65, relatore E. Colombo, A3-0301/1990); Risoluzione del 10.2.1994 sulla Costituzione dell'Unione europea (GU C61 del 28.2.1994, p.155, relatore F. Herman, A3-0064/1994); Risoluzione del 25.10.2000 sulla costituzionalizzazione dei trattati (GUC197 del 12.7.2001, p.186, relatore O. Duhamel, A5-289/2000)

2 Risoluzione del 14.3.1990 sulla Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea (GU C 96 del 17.4.1990, p.114, relatore: D. Martin, A3-0047/1990). Risoluzione dell'11.7.1990 sulla Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea (GU C 231 del 17.9.1990, p.97, relatore: D. Martin, A3-0166/1990). Risoluzione del 22.11.1990 sulle Conferenze intergovernative nel contesto della strategia del Parlamento in vista della Unione europea (GU C 324 del 24.12.1990, p. 219, relatore: D. Martin, A3-0270/1990). Risoluzione del 22.11.1990 recante il parere del Parlamento sulla convocazione delle Conferenze intergovernative sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica (GU C 324 del 24.12.1990, pag. 238, relatore: D. Martin, A3-0281/1990). Risoluzione del 17.5.1995 sul funzionamento del trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996 – Attuazione e sviluppo dell'Unione (GU C 151 del 19.6.1995, pag. 56, relatori: J. -L. Bourlanges e D. Martin, A4-0102/1995). Risoluzione del 13.3.1996 sul parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa, la valutazione dei lavori del Gruppo di riflessione e la precisazione delle priorità politiche del Parlamento europeo in vista della Conferenza intergovernativa (GU C 96 dell'1.4.1996, pag. 77, relatori: R. Dury e H. Maij-Weggen, A4-0068/1996). Risoluzione del 18.11.1999 sulla preparazione della riforma dei trattati e la prossima Conferenza intergovernativa (GU C 189 del 7.7.2000, p.222, relatori: G. Dimitrakopoulos e Jo Leinen, A5-0058/1999). Risoluzione del 3.2.2000 sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (GU C 309 del 27.10.2000, pag. 85, relatori: G. Dimitrakopoulos e Jo Leinen, A5-0018/2000). Risoluzione del 16.3.2000 sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 377 del 29.12.2000, p. 329, relatori: A. Duff e J. Voggenhuber, A5-0064/2000). Risoluzione del 13.4.2000 sulle proposte del Parlamento europeo per la Conferenza intergovernativa (GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409, relatori: G. Dimitrakopoulos e Jo Leinen, A5-0086/2000).

3 Risoluzione del 16.1.1986 sulla posizione del Parlamento europeo sull'Atto unico approvato il 16 e 17 di

Da allora, il processo di revisione si è sviluppato attraverso i nuovi trattati che si sono succeduti e che hanno costituito significative tappe nell'*iter* di un'effettiva evoluzione del progetto costituzionale europeo. Ciascuno di essi ha permesso di far progredire la costruzione europea, introducendo le seguenti innovazioni:

- Una prima tappa è stata conseguita con la firma a Lussemburgo e all'Aia dell'Atto unico europeo (entrato in vigore nel 1987), quale prima riforma dei trattati istitutivi e che mirava al completamento del mercato unico entro il 1992.
- Il 7 febbraio 1992 la firma a Maastricht del trattato sull'Unione europea (entrato in vigore dal 1° novembre 1993), segnava una nuova evoluzione con l'istituzione dell'Unione europea, dotandola di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di una cooperazione in materia di giustizia e affari interni (JAI). Con questa tappa essenziale l'Europa iniziava così la sua trasformazione, passando da una comunità economica ad un'unione politica. La riforma apriva inoltre la strada all'unione economica e monetaria e all'euro.
- La firma il 2 ottobre 1997 del trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999), ha potenziato l'integrazione europea, affermando formalmente i principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo, definendo i primi elementi di una politica comune in materia di libertà, sicurezza e giustizia e incorporando nuovi settori nell'ambito comunitario. Esso ha inoltre delineato la riforma delle istituzioni europee, potenziando in particolare il ruolo del Parlamento europeo.
- La firma il 26 febbraio 2001 del trattato di Nizza (entrato in vigore il 1° febbraio 2003) ha permesso di potenziare la riforma delle istituzioni, resasi necessaria nel periodo che ha preceduto il più grande allargamento della storia dell'Unione verso i paesi dell'Europa dell'Est.
- La firma il 16 aprile 2003 del trattato di Atene (in vigore dal 1° maggio 2004) che segna l'evento del ampliamento dell'Unione europea da 15 a 25 Stati membri. Da notare che con la firma del trattato di Nizza, l'insieme del diritto comunitario si fondava su otto trattati cui si aggiungevano oltre una cinquantina di protocolli ed allegati, il che ha reso la struttura europea sempre più complessa e ben poco trasparente per i cittadini europei.

I non confortanti risultati conseguiti dalla revisione attuata con il trattato di Nizza facevano considerare, in una "Dichiarazione" della Conferenza, allegata all'Atto finale del Trattato (Dichiarazione n. 23), che anche se l'allargamento era avviato, era indispensabile "un dibattito più approfondito e più ampio sul futuro dell'Unione", coinvolgendo i parlamenti nazionali, la società civile, gli ambienti politici, economici, accademici, associando i Paesi candidati all'adesione.

La Dichiarazione rinvia ad un'altra Dichiarazione⁴ che sarebbe stata adottata in

cembre 1985 dalla Conferenza intergovernativa (GU C 36 del 17.2.1986, pag. 144, relatore: A. Spinelli, A2-199/1985). Risoluzione dell'11.12.1986 sull'Atto unico europeo (GU C 7 del 12.1.1987, pag. 105, relatore: L. Planas Puchades, A2-0169/1986). Risoluzione del 7.4.1992 sui risultati delle Conferenze intergovernative (GU C 125 del 18.5.1992, pag. 81, relatori: D. Martin e F. Herman, A3-0123/1992). Risoluzione del 19.11.1997 sul trattato di Amsterdam (GU C 371 dell'8.12.1997, pag. 99, relatori: I. Méndez de Vigo e D. Tsatsos, A4-0347/1997). Risoluzione del 31.5.2001 sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea (GU C 47 E del 21.2.2002, p. 108, relatori: I. Méndez de Vigo e A. J. Seguro, A5-0168/2001).

⁴ La Dichiarazione n. 23 precisa, fra gli altri, quattro temi di riflessione per i lavori da intraprendere, riconoscendo, quale profilo generale ovvero linea-guida di riforma, la "necessità di migliorare e garantire costan-

occasione del Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001⁵, in cui sarebbero state indicate le iniziative appropriate e fissate le tappe che avrebbero dovuto condurre a una nuova Conferenza intergovernativa nel 2004 (di fatto poi anticipata al mese di ottobre 2003), con un invito a partecipare ai lavori esteso anche ai Paesi candidati, al fine di introdurre le modifiche ai trattati, poi elaborate dalla “Convenzione europea” e dalla Conferenza intergovernativa che è seguita⁶.

La Convenzione europea⁷, i cui lavori iniziavano sotto la presidenza di Valéry Giscard d’Estaing il 28 febbraio 2002, si componeva di 105 membri in rappresentanza dei governi degli Stati membri e dei paesi candidati all’adesione, dei loro parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione europea.

Ai lavori hanno inoltre partecipato 13 osservatori, in qualità di rappresentanti del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale, delle parti sociali europee e del Mediatore europeo. Tutte le sessioni della Convenzione europea erano aperte al pubblico e tutti i documenti ufficiali sono stati pubblicati su Internet.

Sono stati istituiti numerosi gruppi di lavoro e sono state intraprese ampie consultazioni con le organizzazioni che rappresentano la società civile (sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.).

Dopo sedici mesi di lavoro serrato il 20 giugno 2003 al Consiglio europeo di Salonicco, il presidente d’Estaing presentava un progetto di Costituzione per l’Europa frutto di compromessi per la forte opposizione di alcuni paesi. Tali contrasti impedivano una rapida approvazione del testo da parte della conferenza intergovernativa convocata a Roma dalla presidenza italiana nel secondo semestre.

temente la legittimità democratica e la trasparenza dell’Unione e delle sue istituzioni, per avvicinarle ai cittadini degli Stati membri”. Una necessità, questa, costantemente richiamata nella Dichiarazione di Laeken e nei lavori della Costituzione, e ben presente nella Costituzione stessa (v. oltre al preambolo, l’art. I-2 sui valori dell’Unione e il titolo VI, articoli 45-52, della parte I, sulla vita democratica dell’Unione).

5 Consiglio europeo di Laeken, *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione*, SN 273/01, del 15.12.2001.

6 Risoluzione del 29.11.2001 sul processo costituzionale e il futuro dell’Unione (GU C 153 E del 27.6.2002, p. 310, relatori: Jo Leinen e Iñigo Méndez de Vigo, A5-0368/2001). Risoluzione del 24.9.2003 sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa recante parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa (GU C 77 E del 26.3.2004, p. 255, relatori: José Maria Gil-Robles Gil-Delgado e Dimitris Tsatsos, A5-0299/2003).

7 La Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto procedere alla revisione veniva anticipata, ma anche facilitata, dal negoziato affidato a un organismo di carattere assembleare, denominato “Convenzione”, in cui si volevano rappresentate varie componenti: Stati membri, Stati candidati all’adesione, parlamenti nazionali degli uni e degli altri, istituzioni quali il Parlamento europeo e la Commissione, nonché alcuni organismi comunitari (Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni, Mediatore europeo) e le parti sociali, nella qualità di osservatori. La Convenzione ha proposto di riformare alla base l’Unione per renderla più efficace, trasparente, comprensibile e vicina agli europei. Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, frutto dei suoi lavori, ha servito da base ai negoziati della Conferenza Intergovernativa che si è svolta tra ottobre 2003 e giugno 2004, pervenendo ad un consenso sul Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa. Questo trattato costituzionale sostituisce tutti i trattati accumulatisi da circa 50 anni, ad eccezione del trattato Euratom. Da notare che il metodo, partecipativo e democratico della Convenzione, già utilizzato nella redazione della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da Parlamento, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000 (GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.), ha innovato su quello tradizionale dei comitati intergovernativi: “il Consiglio europeo ha deciso di convocare una convenzione”, affermava la Dichiarazione, per “assicurare una preparazione il più possibile ampia e trasparente” della conferenza intergovernativa.

Questo progetto veniva quindi presentato alla successiva Conferenza intergovernativa tenutasi durante la presidenza irlandese in occasione del Consiglio europeo di Dublino e, il 18 giugno 2004, i capi di Stato e/o di governo raggiungevano un accordo sul progetto elaborato attraverso un metodo democratico, rappresentativo e trasparente che ha pienamente dimostrato la sua efficacia di tener conto anche dei contributi dei cittadini europei.

2) – *Le conseguenze giuridiche.*

Malgrado alcune critiche espresse nell'ambito di diversi dibattiti pubblici che non sempre riflettono il contenuto reale e le conseguenze giuridiche delle nuove disposizioni introdotte dalla Costituzione, possono individuarsi quattro principali ambiti di benefici riconducibili essenzialmente a maggior⁸ : 1) *chiarezza in riferimento alla natura ed agli obiettivi dell'Unione*; 2) *efficacia e un ruolo rafforzato nel mondo*; 3) *responsabilità democratica*; 4) *diritti per i cittadini*.

1) maggiore chiarezza in riferimento alla natura ed agli obiettivi dell'Unione

L'Unione europea diventa un'unica struttura ed entità giuridica (non un "superstato" centralizzato) garante del principio di "unità nella diversità" tramite:

- l'obbligo di rispettare "l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali",

- l'osservanza dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e competenze conferite,
- la partecipazione degli Stati membri al sistema decisionale dell'Unione e alle decisioni in merito ad eventuali modifiche,

In sintesi la Costituzione chiarisce natura ed obiettivi dell'Unione, poiché:

a) la complessa serie di trattati europei è sostituita da un unico documento che illustra obiettivi dell'Unione, competenze e limiti, istituzioni e strumenti politici;

b) viene ribadita la duplice legittimità dell'UE quale "Unione di Stati e cittadini";

c) viene definita ed ampliata la gamma di "valori" su cui si basa l'Unione quale patrimonio comune a tutti gli Stati membri e perno del legame tra i suoi cittadini;

d) la politica di coesione economica, sociale e territoriale viene confermata quale obiettivo dell'Unione;

e) sono previste nuove disposizioni di applicazione generale concernenti un elevato livello di occupazione, la promozione della parità tra uomini e donne, l'eliminazione di tutti i tipi di discriminazione, la lotta contro l'esclusione sociale e la promozione della giustizia sociale, della protezione sociale, di un elevato livello di istruzione, formazione e sanità, la tutela del consumatore, la promozione dello sviluppo sostenibile e il rispetto dei servizi di interesse generale;

f) vengono semplificati gli atti legislativi europei chiarendone la terminologia: "leggi europee" e "leggi quadro europee" sostituiscono le molteplici tipologie esistenti (regolamenti, direttive, decisioni, decisioni quadro, ecc.).

g) l'inserimento dei simboli dell'Unione accrescerà la consapevolezza alle istituzioni dell'Unione e al loro operato;

⁸ Vedasi la *Risoluzione del Parlamento europeo sul trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004/2129(INI))* approvata il 13 gennaio 2005 (relazione A60070/2004).

k) una clausola di solidarietà tra Stati membri in caso di atto terroristico, calamità naturale o disastro causato dall'uomo, consentirà ai cittadini di poter ricevere aiuti.

2) maggiore efficacia e un ruolo rafforzato nel mondo

Con l'entrata in vigore della Costituzione, le istituzioni dell'Unione saranno in grado di svolgere i loro compiti in modo più efficace, in particolare perché:

a) vi sarà un aumento significativo delle materie sulle quali i governi riuniti in sede di Consiglio decideranno a maggioranza qualificata invece che all'unanimità, elemento indispensabile perché l'Unione di venticinque Stati membri sia in grado di funzionare senza essere bloccata da veti;

b) la presidenza del Consiglio europeo sarà in carica per due anni e mezzo invece che per sei mesi a rotazione;

c) vi sarà, dal 2014, una riduzione del numero dei membri della Commissione in base ad una rotazione paritaria tra Stati membri;

d) il numero degli strumenti legislativi dell'Unione e delle procedure di adozione verrà ridotto chiarendo la differenza fra strumenti legislativi e strumenti esecutivi;

e) il settore della giustizia e degli affari interni sarà reso più efficace, garantendo progressi tangibili in materia di giustizia, sicurezza e immigrazione oltre l'adozione del metodo comunitario per un certo numero di altre questioni;

f) vi sarà maggiore margine operativo per realizzare accordi flessibili quando non tutti gli Stati membri sono in grado di attuare alcune politiche in specifici contesti. È opportuno considerare che vi sarà un notevole rafforzamento della visibilità dell'Unione e del suo ruolo di attore globale in quanto :

- l'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea e il Commissario per le relazioni esterne – due attuali cariche che comportano duplicazione e confusione - verranno fusi in un unico “*Ministro degli esteri dell'Unione europea*”, il quale nella duplice veste di vicepresidente della Commissione e di presidente del Consiglio degli Affari esteri, potrà parlare a nome dell'Unione sui temi in merito ai quali quest'ultima ha assunto una posizione comune,

- vi sarà un unico servizio di azione esterna, che dovrà essere strettamente legato alla Commissione e dovrà contribuire al rafforzamento dell'Europa comunitaria,

- il conferimento all'Unione della personalità giuridica precedentemente attribuita alla Comunità europea migliorerà la sua capacità di agire a livello di relazioni internazionali e di essere parte di accordi internazionali,

- la capacità dell'Unione di sviluppare strutture comuni nel settore della politica di sicurezza e di difesa verrà rafforzata, pur garantendo la flessibilità necessaria per tenere conto dei diversi approcci degli Stati membri in merito a tali questioni;

3) maggiore responsabilità democratica

I cittadini europei potranno controllare l'operato dell'Unione con una maggiore responsabilità democratica, in riferimento ai seguenti miglioramenti:

a) l'adozione di tutta la legislazione europea sarà soggetta ad una preliminare verifica dei parlamenti nazionali (in alcuni casi alla duplice approvazione dei governi nazionali nell'ambito del Consiglio) e del Parlamento europeo;

b) i parlamenti nazionali riceveranno tutte le proposte dell'Unione europea in tempo utile per discuterle con i loro ministri prima che il Consiglio adotti una posizio-

- ne e avranno anche il diritto di presentare obiezioni alla legislazione proposta se ritengono che esuli dalle competenze dell'Unione europea;
- c) il Parlamento europeo deciderà di regola su base di parità con il Consiglio in merito alla legislazione dell'Unione;
 - d) il Presidente della Commissione verrà eletto dal Parlamento europeo per cui si creerà un collegamento con i risultati delle elezioni europee;
 - e) il Ministro degli esteri dell'UE, nominato dal Consiglio europeo d'intesa con il Presidente della Commissione, sarà responsabile dinanzi a Parlamento e Consiglio;
 - f) una nuova procedura di bilancio richiederà l'approvazione sia da parte del Consiglio che del Parlamento europeo di tutta la spesa dell'Unione europea senza eccezioni, sottoponendo così tutta la spesa ad un pieno controllo democratico;
 - g) l'esercizio di competenze legislative delegate da parte della Commissione rientrerà nell'ambito del nuovo sistema di supervisione di Parlamento europeo e Consiglio consentendo la revoca di atti della Commissione cui muovono obiezioni
 - h) le agenzie, specie Europol, saranno soggette a maggior controllo parlamentare;
 - i) il Consiglio si riunirà in seduta pubblica in caso di discussione e adozione della legislazione dell'Unione;
 - j) il ruolo del Comitato delle regioni è rafforzato;
 - k) per quanto concerne le future revisioni della Costituzione, anche il Parlamento europeo avrà la facoltà di presentare proposte⁹.

4) maggiori diritti per i cittadini

I diritti dei cittadini europei saranno rafforzati in riferimento a :

- a) l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella Parte II della Costituzione, di conseguenza le disposizioni e le azioni avviate dalle istanze europee o basate sul diritto dovranno essere conformi a tali principi;
- b) l'Unione europea dovrà aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sottoponendosi alla stessa revisione esterna cui sono soggetti i suoi Stati membri;
- c) nuove disposizioni agevoleranno la partecipazione di cittadini, parti sociali, associazioni rappresentative e della società civile alle deliberazioni dell'Unione;
- d) l'introduzione di una iniziativa dei cittadini europei consentirà di presentare proposte su argomenti in relazione ai quali ritengano che un atto giuridico dell'Unione sia necessario per attuare la Costituzione;
- e) i singoli individui avranno maggiore accesso alla giustizia nel quadro della legislazione dell'Unione europea.

⁹ Il controllo di ogni revisione proposta dovrà essere effettuato da una Convenzione a meno che il Parlamento non sia d'accordo sul fatto che ciò non sia necessario;

3) – *La struttura del trattato ed il sistema delle competenze dell'Unione.*

Il trattato che adotta la Costituzione per l'Europa si struttura in quattro parti, senza nessuna gerarchia tra di loro, precedute da un preambolo che ricorda le eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa e si appella alla volontà dei popoli europei di superare le antiche divisioni per forgiare il loro comune destino, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale.

Il preambolo riprende buona parte dei temi già affrontati nei preamboli dei trattati vigenti, aggiungendovi nuovi temi come l'umanesimo, ma anche la ragione e l'identità nazionale dei popoli.

Sebbene al titolo I parte prima (divisa in nove titoli: definizioni ed obiettivi dell'Unione; diritti fondamentali e cittadinanza; le competenze dell'Unione; le istituzioni; l'esercizio delle competenze; la vita democratica; le finanze; l'Unione e l'ambiente circostante; l'appartenenza all'Unione) venga definita l'Unione europea con i suoi tratti caratteristici, nei primi otto articoli vengono delineati in maniera puntuale l'istituzione dell'Unione, i valori e gli obiettivi, le libertà fondamentali e la non discriminazione, le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri, il diritto dell'Unione, la personalità giuridica ed i simboli.

La parte II del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riprende la Carta europea dei diritti fondamentali proclamata durante il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 e, si compone di sette titoli (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia, disposizioni generali) preceduti dal preambolo.

La parte III include le disposizioni relative alle politiche ed al funzionamento dell'Unione definendo le politiche interne ed esterne - quali ad esempio le disposizioni relative al mercato interno, all'unione economica e monetaria, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nonché alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e le disposizioni relative al funzionamento delle istituzioni. Anche questa terza parte comprende sette titoli (disposizioni di applicazione generale, non discriminazione e cittadinanza, politiche ed azioni interne, associazione dei paesi e dei territori d'oltremare, azione esterna dell'Unione, funzionamento dell'Unione, disposizioni comuni).

La parte IV riunisce le disposizioni generali e finali del trattato che attengono all'entrata in vigore, alla procedura di revisione della Costituzione ed all'abrogazione dei precedenti trattati. Un certo numero di protocolli è stato allegato al trattato che istituisce la Costituzione (ad esempio il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il protocollo sul Gruppo euro, il protocollo che modifica il trattato Euratom, il protocollo sulle disposizioni transitorie relative alle istituzioni e agli organi dell'Unione). Varie dichiarazioni sono state inoltre allegate all'atto finale della Conferenza intergovernativa.

Una delle principali novità introdotte dal trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è originata dall'inserimento nel testo delle varie tipologie di competenze esistenti, privilegiando il metodo di attribuzione materiale pur nella considerazione ex art. I-12 che "portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni della parte III relative a ciascun settore". Gli articoli da I-12 a I-17 dettagliano la tipologia delle competenze:

- *esclusive* (articolo I-13)

L'Unione dispone di una competenza esclusiva in un determinato settore quando è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti; in tal caso ogni intervento degli Stati membri è escluso, se non è finalizzato ad attuare atti dell'Unione o autorizzato. L'articolo I-13 specifica i settori di competenza esclusiva dell'Unione che non hanno subito modifiche rispetto all'attuale versione (vedi Allegato 1).

- *concorrenti* (articolo I-14)

In questo caso, gli Stati membri e l'Unione hanno il potere di legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in un determinato settore; i primi esercitano la loro competenza qualora l'Unione non abbia esercitato la propria o abbia deciso di cessarne l'esercizio. In questa categoria rientra la maggior parte delle competenze dell'Unione e, l'articolo I-14 riporta una lista - non esaustiva - di tali competenze concorrenti che corrisponde a quella attuale, integrandovi però alcune innovazioni in taluni settori, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale disposizione consente, quindi, di mantenere una certa flessibilità pur diminuendo l'utilità della classificazione, in quanto si rende necessario analizzare sempre le disposizioni della parte III per sapere esattamente "chi fa cosa".

A ciò si aggiungano le cc.dd. competenze parallele (che riguardano le fattispecie della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dello spazio, della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari, in cui gli Stati membri possono continuare ad esercitarvi le loro competenze parallelamente all'Unione, anche se quest'ultima ha esercitato le proprie nei medesimi settori).

- *azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento* (articolo I-17)

In alcuni settori, e alle condizioni previste, l'Unione ha la competenza di condurre azioni oppure di sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza per questo sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Tale sostegno si realizza essenzialmente attraverso interventi finanziari e, gli atti giuridicamente vincolanti adottati dall'Unione in tale ambito non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri. L'articolo I-17 contiene un elenco esaustivo dei settori interessati da questo tipo di competenze e occorre sottolineare che l'esplicita previsione dei settori dello sport, della cooperazione amministrativa, del turismo e della protezione civile costituisce una valida innovazione.

4) - *La ratifica del trattato che adotta la Costituzione per l'Europa: prospettive.*

La ratifica del trattato che adotta la Costituzione per l'Europa rappresenta l'ultima tappa di completamento di un lungo processo di riforme istituzionali avviatosi con il trattato di Nizza.

Analogamente ai precedenti trattati, la ratifica di tutti gli Stati membri è necessaria ai fini dell'entrata in vigore del nuovo testo concluso per una durata illimitata e, gli Stati membri, devono procedere secondo le loro rispettive norme costituzionali (tramite *referendum* o ratifica parlamentare con legge ordinaria come avvenuto nel nostro ordinamento*).

Ai sensi dell'articolo IV-447 gli strumenti di ratifica devono essere depositati presso il governo italiano entro il termine previsto del 1° novembre 2006 e, nel caso di mancata ratifica da parte degli Stati membri entro tale termine, la costituzione entrerà in vigore "il primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procede per ultimo a tale formalità".

L'esito referendario in Francia (il 29 maggio 2005 si sono espressi per il no il 54,68% dei votanti che hanno raggiunto un tasso di partecipazione del 69%) e nei Paesi Bassi (1° giugno 2005 il 61,7% di no a fronte di un tasso di partecipazione del 63%) ha comportato una significativa battuta d'arresto psicologica e politica dell'intero processo di ratifica che ha inevitabilmente evidenziato l'opportunità della *Dichiarazione finale n. 30 relativa alla ratifica del trattato che adotta la Costituzione per l'Europa* quale possibile via d'uscita da tale *impasse* in quanto "La Conferenza prende atto che, se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che adotta la Costituzione per l'Europa, i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato detto trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo". In questa prospettiva, in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, i capi di stato e di governo hanno deciso che, nonostante i risultati negativi del *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi, il processo di ratifica deve continuare poiché l'ambizione europea "così proficua per più di cinquant'anni e che ha consentito all'Europa di riunirsi intorno ad una stessa visione, rimane più che mai pertinente. È questa ambizione che consente di assicurare il benessere dei cittadini, la difesa dei nostri valori e dei nostri interessi nonché di assumerci le nostre responsabilità quale attore internazionale di primo piano. Per meglio combattere la disoccupazione e l'esclusione sociale, per favorire una crescita economica sostenibile, per rispondere alle sfide della globalizzazione, per tutelare la sicurezza interna ed esterna, per proteggere l'ambiente abbiamo bisogno dell'Europa, di un'Europa più unita e più solidale". È stata già stabilita una clausola di appuntamento per il primo semestre 2006 al fine di procedere a una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per concordare il seguito del processo.

* vedi testo legge 7 aprile 2005, n. 57 a pag. 33

ALLEGATO 1: Le competenze dell'Unione¹

Tipo di competenze	Esclusive (Elenco esaustivo) ²	Condivise (Elenco non esaustivo) ³	Complementari (Elenco esaustivo)
Definizione	Soltanto l'Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti; gli Stati membri possono intervenire solamente se sono autorizzati a farlo dall'Unione o per applicare gli atti di quest'ultima	L'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti, e questi ultimi possono agire nella misura in cui l'Unione non l'ha fatto	L'Unione può intervenire solamente per appoggiare l'azione degli Stati membri (soprattutto attraverso interventi finanziari); può legiferare ma non può armonizzare le disposizioni legislative, regolamentari nazionali
Materie	Unione doganale Adozione delle regole di concorrenza necessarie per il funzionamento del mercato interno Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca Politica commerciale comune	Mercato interno, Politica sociale, Coesione economica, sociale e territoriale Agricoltura e pesca (tranne conservazione delle risorse biologiche del mare) Ambiente - Trasporti Protezione consumatori Reti transeuropee Energia Spazio di libertà, sicurezza e giustizia Questioni comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica <i>Ricerca e sviluppo tecnologico</i> <i>Politica dello spazio</i> <i>Cooperazione allo sviluppo</i> <i>Aiuto Umanitario</i>	Tutela e miglioramento della salute umana Industria Cultura Turismo Istruzione Gioventù Sport Formazione professionale Protezione civile Cooperazione amministrativa

- 1 La Costituzione cita inoltre la politica estera e di sicurezza comune e il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, le quali non rientrano nelle tre categorie che figurano in questa tabella, visto il loro carattere specifico. Gli ambiti di competenza inseriti in ciascuna colonna corrispondono a settori per i quali nessuna disposizione particolare è attualmente prevista nei trattati, ma nei quali l'Unione ha già agito, in particolare avendo ricorso alle disposizioni relative al mercato interno o all'articolo 308 del TCE.
- 2 Al di là di queste competenze, l'Unione dispone anche di una competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali quando questa è prevista in un atto legislativo dell'Unione, quando è necessaria per consentirle di esercitare la propria competenza interna o quando è tale da avere un effetto su norme comuni o da modificarne la portata.
- 3 Nonostante la Costituzione tratti delle politiche che figurano in corsivo in questa colonna all'articolo (I-14), relativo alle competenze condivise, si tratta di settori in cui l'azione dell'Unione non ha l'effetto di impedire l'esercizio delle competenze nazionali.

Tabella riepilogativa
Procedure previste per la ratifica della Costituzione europea

Stato membro	Procedura	Data prevista	Precedenti referendum europei
Austria	Parlamentare (Nationalrat e Bundesrat)	Approvazione del Nationalrat l'11 maggio 2005 Approvazione del Bundesrat il 25 maggio 2005	1994: adesione
Belgio	Parlamentare (Senato e Camera + assemblee parlamentari di Comunità e Regioni). Organizzazione di una consultazione popolare rigettata	Approvazione del Senato il 28 aprile 2005 e della Camera il 19 maggio 2005 Approvazione del parlamento regione Bruxelles-capitale il 17 giugno 2005. Approvazione del parlamento Comunità di lingua tedesca belga il 20 giugno 2005. Approvazione del parlamento della regione vallone il 29 giugno Approvazione del parlamento Comunità francese belga il 19 luglio 2005. Approvazione del parlamento della regione fiamminga: data non fissata	NO
Cipro	Parlamentare	Approvazione della camera il 30 giugno 2005	NO
Danimarca	<i>Referendum</i>	Precedentemente prevista per il 27 Settembre 2005. Decisione di rinvio (data non fissata)	1972: adesione 1986: Atto unico 1992: Trattato di Maastricht (2 volte) 1998: Trattato di Amsterdam 2000: Euro
Estonia	Parlamentare <i>Referendum</i> poco probabile	Dibattito parlamentare confermato per l'autunno 2005. Un dibattito pubblico dovrebbe comunque aver luogo prima del voto finale del parlamento.	2003: adesione
Finlandia	Parlamentare	Dibattito parlamentare inizialmente previsto per l'autunno e ratifica prevista per fine 2005 -inizio 2006. Decisione di rinvio del processo, presentazione rapporto al parlamento in autunno 2005.	<i>Referendum</i> consultivo: 1994: adesione

Le informazioni contenute nella tabella (aggiornate al 21 luglio 2005) sono, in diversi casi, suscettibili di modifica. Alcuni Stati membri potrebbero decidere di indire un *referendum*.
(Fonte: Commissione europea)

Stato membro	Procedura	Data prevista	Precedenti referendum Europei
Francia	<i>Referendum</i>	<i>Referendum</i> del 29 maggio 2005 negativo (54,68% no). Tasso di partecipazione (69,34%)	1972: allargamento CEE 1992:trattato Maastricht
Germania	Parlamentare (Bundestag e Bundesrat)	Approvazione del Bundestag il 12 maggio 2005 e del Bundesrat il 27 maggio 2005.	NO
Grecia	Parlamentare Proposta di organizzazione del referendum disposto dai partiti di sinistra	Approvato dal Parlamento il 19 aprile 2005	NO
Irlanda	Parlamentare + <i>Referendum</i>	<i>Referendum</i> rinviato. Un Libro Bianco verrà presentato in settembre 2005.	1972 : adesione 1987: Atto unico 1992:trattato Maastricht 1998:trattato Amsterdam 2001 e 2002: trattato di Nizza
Italia	Parlamentare (Camera e Senato)	Approvazione della Camera il 25 gennaio 2005 e dal Senato il 6 aprile 2005	<i>Referendum</i> consultivo 1989: eventuale progetto di Costituzione
Lettonia	Parlamentare	Approvazione il 2 giugno 2005 dal Parlamento	2003: adesione
Lituania	Parlamentare	Approvazione parlamentare l'11 novembre 2004	2003: adesione
Lussemburgo	Parlamentare (due voti) + <i>referendum</i> consultivo	Approvazione dalla Camera in prima lettura il 28 giugno <i>Referendum</i> del 10 luglio 2005 positivo (56,52% sì e 43,48% no. Voto obbligatorio). L'approvazione in seconda lettura (Camera) si avrà dopo tre mesi dalla prima.	NO
Malta	Parlamentare	Approvazione Parlamentare 6 luglio 2005	2003: adesione
Paesi-Bassi	Parlamentare (entrambe le Camere) + <i>referendum</i> consultivo	Referendum consultivo del 1° giugno 2005 negativo (61,7% di no, tasso di partecipazione: 63%)	NO

Stato membro	Procedura	Data prevista	Precedenti referendum Europei
Polonia	Nessuna decisione	Il parlamento non ha deciso il 5 luglio sulla procedura di ratifica. La decisione è rinviata e verrà presa dal prossimo parlamento.	2003: adesione
Portogallo	<i>Referendum</i>	<i>Referendum</i> precedentemente previsto per ottobre 2005, in concomitanza con le elezioni municipali (revisione della costituzione nazionale adottata dal parlamento il 22 giugno). Intenzione di rinvio del processo.	NO
Repubblica Ceca	<i>Referendum</i> probabile. Ma nessuna decisione finale	Intenzione di rinvio del <i>referendum</i> per fine 2006-inizio 2007.	2003: adesione
Regno-Unito	Parlamentare (Camera dei Comuni e dei Lords) + <i>referendum</i>	Procedura di ratifica parlamentare sospesa (annunciata dal governo il 6 giugno 2005)	1975: ammissione CE
Slovenia	Parlamentare	Approvato dal Parlamento il 1° febbraio 2005	2003: adesione
Slovacchia	Parlamentare	Approvazione parlamentare l'11 Maggio 2005	2003: adesione
Spagna	Parlamentare (Congresso e Senato) + <i>referendum</i> consultivo	<i>Referendum</i> 20 febbraio 2005 positivo (76,7% di sì. Tasso di partecipazione: 42,3%) Approvazione del Congresso il 28 aprile 2005 e del Senato il 18 maggio 2005.	NO
Svezia	Parlamentare Non è previsto al momento un <i>referendum</i>	Inizialmente prevista per l'estate 2005 la presentazione al parlamento in vista del voto finale per dicembre 2005 è stata rinviata.	<i>Referendum</i> consultivi: 1994: adesione 2003: Euro
Ungheria	Parlamentare	Approvazione parlamentare il 20 dicembre 2004	2003: adesione

Principi fondatori dell'Unione	Istituzioni	Procedure decisionali	Precedenti referendum
<p>Consacrazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione nonché dei diritti dei cittadini europei grazie all'inclusione della Carta europea dei diritti fondamentali nella Costituzione.</p> <p>Attribuzione personalità giuridica unica alla Unione (fusione della Comunità europea con l'Unione europea).</p> <p>Definizione chiara e stabile delle competenze (esclusive, concorrenti e azione di sostegno) e della loro ripartizione tra Stati membri ed Unione.</p> <p>Introduzione clausola di ritiro volontario che, per la prima volta, attribuisce a uno Stato membro la facoltà di ritirarsi dall'Unione.</p> <p>Semplificazione degli strumenti di azione della Unione, il cui numero viene portato da 15 a 6 e della terminologia: introduzione dei termini di leggi europee e leggi quadro europee.</p> <p>Definizione a dei fondamenti democratici dell'Unione e, tra questi, della democrazia partecipativa, nonché instaurazione di una vera e propria possibilità di iniziativa legislativa popolare.</p>	<p>Nuova ripartizione dei seggi al Parlamento europeo secondo un sistema regressivamente proporzionale.</p> <p>Istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo che sarà presieduto da un presidente eletto per un periodo di 2 anni e mezzo, con conseguente abolizione della presidenza a rotazione del Consiglio europeo.</p> <p>Istituzione di una Commissione di dimensione ridotta dal 2014, numero di Commissari uguale 2/3 del numero degli Stati membri.</p> <p>Elezione Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo.</p> <p>Nomina di un ministro degli affari esteri che riunisce le funzioni di Commissario alle relazioni esterne e di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune affiancato al Consiglio.</p>	<p>Definizione di un nuovo sistema di maggioranza qualificata, raggiunta con il 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione.</p> <p>Estensione del voto a maggioranza qualificata al Consiglio dei ministri per una ventina di basi giuridiche esistenti e creazione di una ventina di nuove basi giuridiche, anch'esse con il sistema di maggioranza qualificata.</p> <p>L'adozione di leggi e leggi-quadro europee con il voto congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio diventa la regola generale (procedura legislativa ordinaria)</p> <p>Creazione di clausole passerella che permettono di estendere ulteriormente il voto a maggioranza qualificata e passaggio alla procedura legislativa ordinaria sulla base di una procedura facilitata</p>	<p>Miglioramento del coordinamento economico tra i paesi che hanno adottato l'euro e riconoscimento del ruolo informale del Gruppo euro.</p> <p>Soppressione della struttura a pilastri: il secondo (politica estera e di sicurezza comune) e il terzo (giustizia affari interni) pilastro precedentemente regolati dal metodo intergovernativo, sono ora comunitarizzati.</p> <p>Rafforzamento politica estera e sicurezza comune mediante istituzione di un ministro europeo degli affari esteri e progressiva definizione di una politica di difesa comune grazie alla creazione di un'Agenzia europea per la difesa e alla possibilità di cooperazioni rafforzate.</p> <p>Creazione di un vero e proprio spazio di libertà sicurezza e giustizia tramite la prevista attuazione di politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere, nonché in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia tramite il potenziamento delle azioni di Europol e Eurojust e l'apertura verso una Procura europea.</p>

DICHIARAZIONE DEI CAPI DI STATO O DI GOVERNO DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE
SULLA RATIFICA DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA
(Consiglio europeo del 16/17 giugno 2005)

Abbiamo proceduto ad un ampio giro d'orizzonte sul processo di ratifica del trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Tale trattato è il frutto di un processo collettivo, destinato a fornire la risposta adeguata per un funzionamento più democratico, più trasparente e più efficace di un'Unione europea allargata. La nostra ambizione europea, così proficua per più di cinquant'anni e che ha consentito all'Europa di riunirsi intorno ad una stessa visione, rimane più che mai pertinente. È questa ambizione che consente di assicurare il benessere dei cittadini, la difesa dei nostri valori e dei nostri interessi nonché di assumerci le nostre responsabilità quale attore internazionale di primo piano. Per meglio combattere la disoccupazione e l'esclusione sociale, per favorire una crescita economica sostenibile, per rispondere alle sfide della globalizzazione, per tutelare la sicurezza interna ed esterna, per proteggere l'ambiente abbiamo bisogno dell'Europa, di un'Europa più unita e più solidale.

A tutt'oggi 10 Stati membri hanno concluso con successo le procedure di ratifica e hanno così espresso la loro adesione al trattato costituzionale. Abbiamo preso atto dei risultati dei *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi. Riteniamo che tali risultati non rimettano in discussione l'interesse dei cittadini per la costruzione europea. I cittadini hanno tuttavia espresso preoccupazioni e inquietudini di cui occorre tener conto. È dunque necessario intraprendere una riflessione comune a tale riguardo.

Detto periodo di riflessione servirà a consentire in ciascuno dei nostri paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici. Tale dibattito mobilitante, già in corso in parecchi Stati membri, deve essere intensificato e allargato. Le istituzioni europee dovranno parimenti apportarvi il loro contributo; in tale ambito un ruolo particolare spetta alla Commissione. I recenti sviluppi non rimettono in questione la validità della prosecuzione dei processi di ratifica. Abbiamo convenuto che il calendario della ratifica in vari Stati membri sarà adeguato, se necessario, alla luce di tali sviluppi e in base alle circostanze in detti Stati membri.

Ci diamo appuntamento nel primo semestre del 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo.

Bruxelles, 18 giugno 2005 (OR. fr) SN 117/05

LEGGE 7 aprile 2005, n. 57

Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004. (GU n. 92 del 21-4-2005 Suppl.Ord n.70)

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga la seguente legge:

Art. 1. - Autorizzazione alla ratifica

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004.

Art. 2. - Ordine di esecuzione

1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo IV-447 del Trattato stesso.

Art. 3. - Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.
Data a Roma, addì 7 aprile 2005