



Regione Lazio  
Dipartimento Istituzionale  
Direzione Organizzazione e Personale



Anno formativo 2006/07

AREA EUROPEA

*a cura di* Luciano Penna

Percorso A

***La Regione all'interno del sistema Europa***

**Modulo 1**

# **LA COSTITUZIONE EUROPEA**

**Ed. 0 rev. 0 dell'11/05/07**

*Docenti*

*Gian Matteo Panunzi*

*Mariangela Matonte*



Copyright © MMVII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1178-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2007

## Indice

### PARTE I

#### L'Europa in 12 lezioni

di <i>Pascal Fontaine</i> .....	7
Presentazione .....	9
1. Perché un'Unione europea.....	9
2. Le grandi tappe storiche.....	13
3. L'allargamento.....	17
4. Come funziona l'Unione.....	22
5. Che cosa fa l'Unione .....	33
6. Il mercato interno.....	41
7. L'unione economica e monetaria e l'euro .....	46
8. Verso una società dell'informazione e della conoscenza.....	50
9. L'Europa dei cittadini .....	52
10. L'Europa delle libertà, della sicurezza e della giustizia.....	57
11. L'Unione europea nel mondo .....	62
12. Un futuro per l'Europa.....	68
Cronologia dell'integrazione europea.....	70

### PARTE II

<b>Presentazione della Costituzione Europea</b> .....	81
---	----

### PARTE III

#### La Costituzione Europea: presente e futuro

di <i>Mariangela Matonte</i> .....	97
1. Dal “Manifesto di Ventotene” alla Costituzione Europa – Cenni storici .....	99
2. La natura giuridica delle Comunità europee e dell'Unione Europea .....	105
3. Le fonti dell'Unione Europea .....	107
4. Le istituzioni dell'Unione Europea .....	107
5. Competenze dell'Unione Europea secondo il progetto di Costituzione .....	114
6. Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia .....	119

7. I valori dell'Unione europea .....	121
8. Perché una Costituzione europea? .....	121
9. Dalla Convenzione europea all'elaborazione della Costituzione .....	122
10. La nuova classificazione degli atti dell'Unione .....	123
11. Il rapporto tra l'Unione e gli Stati membri secondo la Costituzione e principio di sussidiarietà .....	124
12. Principio di leale collaborazione .....	124
13. Principio di sussidiarietà .....	125
14. Il rapporto tra l'Unione e gli Stati terzi .....	126
15. Democrazia, diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione .....	127
16. Valori, obiettivi, compromessi .....	128
17. Quali dunque gli aspetti più significativi della Costituzione europea? .....	133
18. Prospettive di rilancio del progetto di Costituzione Europea .....	136

## **PARTE IV**

### **Il Principio dell'Unanimità nella revisione dei trattati**

di <i>Gian Matteo Panunzi</i> .....	143
-------------------------------------	-----

<i>Parole chiave per una discussione sul futuro della UE</i> .....	157
--	-----

<i>Workshops</i> .....	169
------------------------	-----

<i>Bibliografia</i> .....	173
---------------------------	-----

**PARTE I**

L'Europa in 12 lezioni

PASCAL FONTAINE

## **Presentazione**

A che cosa serve l'Unione europea? Perché e come è nata e come funziona? Che cosa ha fatto sino ad oggi per i suoi cittadini e quali sono le nuove sfide che l'aspettano? Ora che si espande per unire venticinque o anche trenta paesi, in quale modo dovrà cambiare? Nell'era della globalizzazione, può competere con le altre grandi economie, potrà continuare a svolgere un ruolo importante sulla scena mondiale?

A queste e ad altre domande Pascal Fontaine, professore universitario emerito ed esperto degli affari europei, tenta di dare una risposta in un appassionante volumetto. Chiaro e godibile, *L'Europa in 12 lezioni* è il seguito di *10 lezioni sull'Europa*, pubblicazione di successo dello stesso autore.

*Unione europea*

### **1. Perché un'Unione europea**

*La pace*

L'idea di un'Europa unita è stata a lungo appannaggio di una stretta cerchia di filosofi e visionari. *Victor Hugo* vagheggiava gli "Stati Uniti d'Europa" con spirito pacifista e umanista. Ma gli ideali ottocenteschi furono tragicamente smentiti dagli eventi bellici che prostrarono l'Europa nella prima metà del XX secolo.

Dopo la seconda guerra mondiale, la resistenza e la sconfitta dei regimi dittatoriali, nasce una nuova speranza e con essa la determinazione a stemperare gli odi e gli antagonismi nazionali in una pace duratura. Statisti coraggiosi come *Konrad Adenauer*, *Winston Churchill*, *Alcide de Gasperi* e *Robert Schuman* hanno saputo guidare i popoli d'Europa, fra il 1945 e il 1950, verso una nuova era. L'Europa occidentale avrebbe avuto un nuovo ordine improntato a interessi e valori comuni e nuovi trattati avrebbero garantito il rispetto della legge e l'uguaglianza fra i popoli.

Il 9 maggio 1950, ispirandosi a un'idea di *Jean Monnet*, il ministro francese degli Affari esteri *Robert Schuman* propose di creare la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Le materie prime della guerra passavano così sotto il controllo di un'autorità comune, l'Alta Autorità, che con grande senso pratico e altissimo valore simbolico fece del carbone e dell'acciaio strumenti di riconciliazione e di pace.

Tale idea generosa e audace ebbe grande successo. Per oltre mezzo secolo gli Stati membri delle Comunità europee avrebbero collaborato pacificamente. Nel 1992 il trattato di Maastricht ha consolidato e potenziato le istituzioni comunitarie creando l'Unione europea (UE) che oggi conosciamo.

L'Unione europea si è molto adoperata per la riunificazione tedesca dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989. Quando poi l'impero sovietico è crollato nel 1991, i paesi dell'Europa centrale e orientale, liberati dal giogo decennale del Patto di Varsavia, hanno naturalmente optato per il campo delle nazioni democratiche occidentali.

### *La sicurezza*

L'Europa del XXI secolo deve tuttavia affrontare un nuovo problema, quello della sicurezza. La soluzione è tutt'altro che scontata. Ogni singolo passo avanti nello sviluppo mondiale porta con sé rischi e opportunità. L'UE deve provvedere alla sicurezza di quindici (presto venticinque) Stati membri; deve collaborare in modo costruttivo con le regioni appena fuori dei suoi confini, Nord Africa, Balcani, Caucaso, Medio Oriente. I tragici eventi dell'11 settembre 2001 a New York e Washington mostrano quanto sia fragile l'esistenza umana di fronte al fanatismo e alla sete di vendetta.



Le istituzioni dell'UE hanno avuto un ruolo centrale nel processo di invenzione e attuazione di un sistema che ha regalato pace e prosperità a una regione così vasta come l'Europa. Ma l'Unione deve anche tutelare i suoi interessi militari e strategici, d'accordo con i suoi alleati fra cui la NATO e mediante la definizione di un'autentica politica europea di sicurezza e difesa (PESD).

Sicurezza interna e sicurezza esterna sono due facce della stessa medaglia. Per lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata occorre cioè che le forze dell'ordine di tutti gli Stati membri tessano legami di intensa collaborazione. Fra le nuove sfide dell'Europa, la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia in cui i cittadini abbiano pari accesso alla giustizia e siano uguali di fronte alla legge esige una cooperazione rafforzata fra i governi e presuppone che organi come Europol, l'ufficio europeo di polizia, possano assumere un ruolo più attivo ed efficace.

### *La solidarietà economica e sociale*

L'Europa si è costruita in funzione di obiettivi politici ma trae dinamismo e successo dalle fondamenta economiche su cui poggia: il mercato unico, cui partecipano tutti gli Stati membri, e la moneta unica, che ha corso legale in dodici degli attuali quindici membri.

Per garantire la crescita economica e far fronte alla concorrenza delle grandi economie mondiali, i paesi europei, il cui peso demografico è sempre minore su scala globale, devono restare uniti. Nessuno Stato membro dell'UE è sufficientemente forte per lanciarsi da solo sul mercato globale. Le imprese europee hanno inoltre bisogno di spazi più ampi dei singoli mercati nazionali per conseguire economie di scala e procacciare nuovi clienti. L'UE si è pertanto adoperata per la creazione di un mercato unico europeo rimuovendo gli antichi ostacoli agli scambi e sollevando gli operatori economici da inutili oneri burocratici.

L'Europa della libera concorrenza non può tuttavia prescindere dall'Europa della solidarietà, della gente comune. Concretamente, quando alluvioni o altre calamità naturali si abbattono sui nostri paesi, il bilancio dell'Unione stanziava fondi di assistenza per le popolazioni colpite. Il vasto mercato europeo, con i suoi 380 milioni di consuma-

tori, deve inoltre giovare a un numero massimo di operatori economici e sociali. I fondi strutturali della Commissione europea promuovono e sostengono per l'appunto l'intervento di Stati e regioni volto a colmare i divari di sviluppo. Il bilancio dell'Unione e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuiscono infine a sviluppare le infrastrutture di trasporto in Europa (autostrade, treni ad alta velocità), rompendo l'isolamento delle regioni periferiche e incentivando gli scambi transeuropei.

*Agire insieme per promuovere un modello europeo di società*

Le società postindustriali europee diventano sempre più complesse. Il tenore di vita continua a crescere ma persiste il divario fra ricchi e poveri che rischia peraltro di aumentare con l'adesione degli ex paesi comunisti. È pertanto indispensabile che gli Stati membri collaborino e affrontino insieme le problematiche sociali.

Sul lungo periodo, tutti i paesi dell'Unione godranno dei frutti della cooperazione. Mezzo secolo di integrazione europea insegna che l'unione davvero fa la forza: è indubbio infatti che l'Unione europea ha molto più peso economico, sociale, tecnologico, commerciale e politico finanche della somma aritmetica dei suoi membri.

Il motivo? Perché l'Unione è la prima potenza commerciale del mondo e ha quindi un ruolo determinante nei negoziati internazionali; perché usa tutta la sua forza commerciale e agricola nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio e per attuare il protocollo di Kyoto sull'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici; perché ha saputo varare importanti iniziative al vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile nell'agosto 2002; perché prende posizione su questioni sensibili per il cittadino quali la tutela dell'ambiente, le fonti rinnovabili di energia, il principio di precauzione nella sicurezza alimentare, gli aspetti etici della biotecnologia, la protezione delle specie minacciate.

Il vecchio adagio "L'unione fa la forza" ha ancora senso per gli europei. L'Europa trae vigore dalla capacità di agire di comune accordo in virtù di decisioni assunte da istituzioni democratiche: il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia e la Corte dei conti.

L'Unione intende promuovere i valori umanitari e il progresso sociale, conferendo all'individuo un ruolo da protagonista e non già di vittima del processo di globalizzazione e cambiamento tecnologico che sta rivoluzionando il mondo. Le forze del mercato o l'azione unilaterale di un unico paese non bastano a colmare le esigenze dell'umanità.

L'Unione propugna una visione umanista e un modello sociale che la stragrande maggioranza dei cittadini sente proprio. I diritti dell'uomo, la solidarietà sociale, la libertà d'impresa, l'equa condivisione dei frutti della crescita economica, il diritto a un ambiente tutelato, il rispetto delle diversità culturali, linguistiche e religiose, un'armoniosa combinazione di progresso e tradizioni costituiscono per gli europei un patrimonio di valori comune.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, sancisce tutti i diritti attualmente riconosciuti dai quindici Stati membri e dai loro cittadini. Diversi per cultura e tradizioni, gli europei sono tuttavia uniti da questo patrimonio di valori che li distingue dal resto del mondo.

Il trattato di Maastricht enuncia per la prima volta un principio essenziale per il funzionamento dell'Unione, il "principio della sussidiarietà". L'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale. Il fine è evitare un'inutile ingerenza dell'Unione nella vita dei suoi cittadini. L'identità europea è un bene prezioso, da preservarsi in quanto tale. Confonderla con l'uniformità sarebbe un errore invisato a tutti.

## **2. Le grandi tappe storiche**

L'Unione europea è il frutto del lavoro di quanti, uomini e donne, si adoperano concretamente per la costruzione di un'Europa unita. Non esiste al mondo altra organizzazione in cui un gruppo di paesi esercitino a tal punto, tutti insieme, la sovranità in settori d'importanza cruciale per i cittadini. L'UE ha creato la moneta unica e un mercato unico dinamico affinché persone, merci e capitali possano circolare liberamente e grazie al progresso sociale e a una concorrenza leale fa in modo che tale mercato comune vada a vantaggio dei più.

Le fondamenta costituzionali di tale edificio sono:

- il trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951;
- i trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) nel 1957.

I trattati istitutivi sono stati poi modificati:

- dall'Atto unico europeo nel 1986;
- dal trattato sull'Unione europea a Maastricht nel 1992;
- dal trattato di Amsterdam nel 1997;
- dal trattato di Nizza nel 2001.

I trattati hanno instaurato stretti legami giuridici fra gli Stati membri. La legislazione dell'Unione si applica direttamente al cittadino europeo cui conferisce diritti specifici.

Creando un mercato comune del carbone e dell'acciaio i sei paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) intesero anzitutto garantire la pace fra i vincitori e i vinti della seconda guerra mondiale, associandoli e inducendoli a cooperare in un quadro istituzionale comune improntato al principio dell'uguaglianza.

I sei Stati fondatori decisero allora di costruire una Comunità economica europea (CEE) introducendo un mercato comune per una vasta gamma di prodotti e servizi. I dazi doganali furono definitivamente aboliti il primo luglio 1968 e già negli anni Sessanta furono istituite le politiche comuni, prime fra tutte la politica agricola e quella commerciale.

L'avventura fu un tale successo che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decisero di aderire alla Comunità. Il primo allargamento del 1973 portò gli Stati membri da sei a nove e introdusse nuovi compiti e politiche comuni: la politica sociale, la politica ambientale e la politica regionale, per la cui attuazione fu creato nel 1975 il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Agli inizi degli anni Settanta emerge la necessità di armonizzare le singole economie e con essa l'idea di un'unione monetaria. Nel contempo, gli Stati Uniti decidono di porre fine alla convertibilità del dol-

laro in oro inaugurando un periodo di grande instabilità monetaria sui mercati mondiali, aggravata dagli shock petroliferi del 1973 e del 1979. Con il Sistema monetario europeo (SME) introdotto nel 1979, i tassi di cambio si stabilizzano e gli Stati membri cominciano a attuare politiche di rigore, riuscendo così a mantenere legami di solidarietà reciproca e a disciplinare le loro economie.

Nel 1981 entra a far parte delle Comunità la Grecia, seguita dalla Spagna e dal Portogallo nel 1986. Urge allora introdurre programmi strutturali, come i primi programmi integrati mediterranei (PIM), per ridurre il divario di sviluppo economico fra i dodici Stati membri.

Nel frattempo la Comunità economica europea assume un ruolo prominente sulla scena internazionale siglando, fra il 1975 e il 1989, una serie di convenzioni (Lomé I, II, III e IV) per il commercio e l'aiuto allo sviluppo con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i cosiddetti ACP), culminate nell'accordo di Cotonou del giugno 2000. È grazie a questi strumenti che l'Europa, prima potenza commerciale del mondo, si afferma a livello globale al punto da mirare, in ultima analisi, all'istituzione di una politica estera e di sicurezza comune.

Agli inizi degli anni Ottanta la recessione mondiale alimenta in Europa una corrente di "europessimismo". Nel 1985 la Commissione europea, allora presieduta da *Jacques Delors*, pubblica un libro bianco foriero di nuove speranze. La Comunità decide infatti di completare il mercato comune europeo entro il primo gennaio 1993. Sancisce tale ambizioso obiettivo l'Atto unico europeo che viene firmato nel febbraio del 1986 ed entra in vigore il primo luglio 1987.

L'assetto politico del continente subisce una radicale trasformazione 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 nel dicembre del 1991.

Anche le Comunità europee sono in piena evoluzione. Gli Stati membri aprono le trattative per elaborare un nuovo trattato che il Consiglio europeo (capi di Stato e di governo) adotterà a Maastricht nel dicembre 1991. Il "trattato sull'Unione europea" entra in vigore il primo novembre 1993 e la CEE diventa più semplicemente la "Comunità europea" (CE). Integrando nel sistema comunitario un regime di cooperazione intergovernativa per taluni settori, il nuovo trattato crea

l'Unione europea (UE) e impartisce agli Stati membri una serie di ambiziosi obiettivi: l'unione monetaria entro il 1999, la cittadinanza europea e nuove politiche comuni; la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la sicurezza interna.

Il dinamismo europeo e l'evoluzione geopolitica del continente convincono altri tre paesi ad aderire all'Unione. Il primo gennaio 1995 l'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano parte integrante di un'Unione di quindici membri che muove passi sinceri verso il suo più spettacolare obiettivo: introdurre un unico conio, l'euro, in sostituzione delle singole monete nazionali. Dal primo gennaio 2002 le euromonete e le eurobanconote hanno libero corso nei dodici paesi dell'area dell'euro (detta anche "zona euro"). La moneta unica assurge così allo status di valuta internazionale di riserva, alla stregua del dollaro.

Il mondo entra nel XXI secolo e gli europei devono affrontare insieme le molteplici sfide della globalizzazione. L'economia mondiale si trasforma sotto l'impulso delle nuove tecnologie rivoluzionarie e l'esplosione di Internet, la società si disgrega e si moltiplicano gli scontri fra culture diverse.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo decide la cosiddetta "strategia di Lisbona". L'obiettivo è fare dell'economia europea un concorrente atto a confrontarsi sui mercati globali con colossi come gli Stati Uniti o i paesi di recente industrializzazione. Ciò presuppone che tutti i settori siano aperti alla concorrenza, che sia dato ampio spazio all'innovazione e all'investimento e che i sistemi scolastici ed educativi siano in grado di rispondere alle esigenze della società dell'informazione.

Le riforme diventano tanto più urgenti quanto più aumenta la pressione sugli Stati membri delle spese pensionistiche e della disoccupazione. L'opinione pubblica chiede ai governi, con insistenza crescente, di trovare una soluzione pratica ed equa a queste problematiche.

Siamo alla metà degli anni Novanta, l'Europa dei Quindici si è da poco costituita che già dodici nuovi paesi bussano alla sua porta. Presentano domanda di adesione le ex democrazie popolari del blocco sovietico (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), tre stati baltici dell'ex Unione Sovietica (Estonia, Lettonia e Lituania), una repubblica dell'ex Jugoslavia (Slovenia) e due paesi mediterranei (Cipro e Malta).

Spinta dal desiderio di stabilità sul continente e dall'impulso di estendere a tali giovani democrazie i benefici dell'unificazione europea, l'UE si prepara a un allargamento dalle proporzioni inaudite. I negoziati per l'adesione dei paesi candidati iniziano a Lussemburgo nel dicembre 1997 e a Helsinki nel dicembre 1999. Con dieci paesi dell'adesione tali negoziati si concludono il 13 dicembre 2002 a Copenaghen. Si delinea così l'Europa dei Venticinque, che sarà tale solo nel 2004 nell'attesa di ampliarsi ancora ed aprirsi a nuovi paesi europei nei prossimi anni.

Oltre mezzo secolo di integrazione europea ha profondamente segnato la storia del continente e la mentalità dei suoi abitanti. I governi degli Stati membri sanno tutti, indifferentemente, che l'era della sovranità nazionale assoluta è finita e che soltanto l'unione delle forze e la concezione di un "destino oramai condiviso" (per citare il preambolo del trattato CECA) permetteranno alle vecchie nazioni di progredire sul piano economico e sociale e continuare ad influire sul destino del mondo.

Il metodo comunitario, che dosa sapientemente interessi nazionali e interessi comunitari nel rispetto delle diversità nazionali pur promuovendo l'identità dell'Unione, mantiene tutto il suo valore originario. Concepito per sormontare gli antagonismi secolari e scongiurare il senso di superiorità e il ricorso alla forza nei rapporti fra gli Stati, tale metodo ha permesso all'Europa democratica e libertaria di restare coesa per tutto il periodo della guerra fredda. La fine dell'antagonismo Est/Ovest e la riunificazione politica ed economica del continente sono una vittoria per l'ideale europeo, un ideale di cui i popoli d'Europa hanno più che mai bisogno.

L'Unione europea ha una risposta alla globalizzazione e l'attinge direttamente dall'enorme patrimonio dei valori europei. L'Unione europea ha la migliore "polizza assicurativa" per un futuro di pace e di libertà.

### **3. L'allargamento**

#### *Copenaghen, un summit storico*

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 13 dicembre 2002 inaugura una delle fasi storiche più ardite dell'unificazione europea. Nel de-