

Cesare Mirabelli

VERSO UNA COSTITUZIONE EUROPEA

Schema della Relazione al Convegno

UNIVERSITA' E CHIESA IN EUROPA

(Roma 17 luglio 2003)

1.- Il progetto di Costituzione europea, elaborato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, è ora completamente definito. Dopo sedici mesi di lavori (dall'insediamento, nel febbraio 2002, si sono tenute 48 sedute plenarie ed hanno operato 11 gruppi di lavoro) e rispettando i tempi previsti, la Convenzione ha adempiuto il mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) ed ha proposto il testo di un "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". La convenzione ha così risposto con un testo organico e completo agli interrogativi che aveva posto il Consiglio, sollecitando un progetto di riforma dell'Unione: come avvicinare i cittadini alle istituzioni europee, accrescendone la visibile e reale democraticità? Come strutturare lo spazio politico europeo, riordinare le competenze dell'Unione ed applicare il principio di sussidiarietà, lasciando o restituendo agli Stati membri compiti che essi svolgono in modo più efficace? Come fare dell'Unione un fattore di stabilità in un mondo multipolare?

Il progetto di Costituzione è stato approvato dalla Convenzione nella seduta plenaria del 13 giugno scorso, illustrato al Consiglio europeo di Salonicco (20 giugno), e definitivamente approvato dalla Convenzione, che ha apportato qualche ritocco, il 10 luglio scorso. Il progetto sarà ora formalmente consegnato il 18 luglio al Presidente di turno del Consiglio, perché sia sottoposto alla Conferenza intergovernativa che avrà luogo a Roma il 4 ottobre prossimo.

Si è dunque conclusa la fase più laboriosa ed impegnativa del lavoro preparatorio, che è stato affidato - secondo uno schema già sperimentato per la elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza nel dicembre 2000) - ad una ristretta Assemblea (105 membri), i cui componenti sono stati designati dai Parlamenti e dai Governi nazionali degli Stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, ed ai quali si è aggiunta la partecipazione di rappresentanti degli altri Stati che dal prossimo anno faranno parte dell'Unione.

Sarà ora la Conferenza intergovernativa a dire l'ultima parola sul testo del Trattato costituzionale, che dopo la sottoscrizione dovrà essere sottoposto, come ogni trattato internazionale, alla ratifica degli Stati, secondo le regole costituzionali proprie di ciascuno di essi.

2.- Pur in presenza di una "Costituzione per l'Europa", il fondamento costituente rimane ancora affidato ad una base internazionalistica: l'Unione europea è istituita da un trattato internazionale tra Stati, i quali conferiscono all'Unione proprie competenze per conseguire obiettivi comuni.

Tuttavia l'ordinamento giuridico europeo si discosta sia dallo schema puramente internazionalistico sia dal modello costituzionale federale. Non si può ridurre l'ordinamento comunitario ad una organizzazione internazionale o ad una unione di stati. I diritti di cittadinanza danno un rilievo immediato agli individui, che hanno una rappresentanza politica diretta nel Parlamento europeo. Il riconoscimento dei diritti fondamentali garantisce la condizione della persona. Il diritto comunitario è immediatamente applicabile e non richiede la mediazione del diritto degli stati. Anzi, nelle materie di competenza comunitaria prevale sul diritto degli stati, che deve essere disapplicato dai giudici nazionali.

La novità e la originalità di questo sistema, e dei rapporti tra Unione e Stati membri, è il risultato di cinquanta anni di esperienza comunitaria. La caratteristica principale del sistema è costituita dalla integrazione degli ordinamenti statale e comunitario, che rimangono distinti nelle rispettive competenze ma reciprocamente complementari. Questa caratteristica rispecchia una concezione pluralistica degli ordinamenti giuridici, tra i quali vi può essere un rapporto non solo di reciproco riconoscimento, ma di necessaria cooperazione.

La distinzione delle competenze supera sia la concezione, a lungo dominante, dell'ordinamento statale come esclusivo, sia il rapporto di gerarchia tra gli ordinamenti e le fonti normative che essi esprimono.

3.- Un significativo intreccio di norme e di competenze è offerto dal riconoscimento dei diritti fondamentali e dal sistema di protezione per essi previsto.

Il progetto predisposto dalla Convenzione europea include nella Costituzione, inserendola nella II Parte, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (Nizza 2000). In tal modo vengono superati i dubbi sul valore normativo da attribuire alla Carta, le cui disposizioni entrano a far parte a pieno titolo della Costituzione. Ciò dovrebbe essere sufficiente per configurare con completezza il catalogo dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione. Invece i diritti fondamentali sono richiamati anche nella prima parte del progetto di costituzione, che non si limita ad un riferimento interno al testo della Carta, ma rinvia anche alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950) ed alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Questa impostazione mette in evidenza non solo come i diritti fondamentali, che costituiscono un patrimonio giuridico essenziale della persona, abbiano un contenuto unitario che attraversa trasversalmente tutti gli ordinamenti, ma anche come il diritto comunitario si integri con il diritto statale e con quello internazionale in un sistema di garanzia e di protezione dei diritti della persona.

4.- Il progetto di Costituzione europea non si limita ad unificare in un solo trattato la disciplina che risulta da una stratificazione di trattati succedutisi in cinquanta anni di vita dell'ordinamento comunitario, né provvede ad una semplice revisione dei meccanismi istituzionali, necessaria per garantirne la loro funzionalità anche seguito dell'allargamento della Comunità. Il progetto di Costituzione non si limita ad inserire e in un quadro organico nuovo le norme e gli istituti preesistenti, coordinandone la disciplina. Il testo proposto dalla Convenzione delinea una architettura sistematica della Costituzione, in alcuni ambiti razionalizza e configura in modo tecnicamente appropriato la disciplina. Così, ad esempio, è per gli atti giuridici della Unione: vengono definiti gli atti legislativi (leggi, leggi quadro, regolamenti delegati) e le relative procedure, gli atti non legislativi (regolamenti e decisioni), gli atti esecutivi. In altri ambiti il progetto di Costituzione propone scelte genuinamente politiche, ad esempio nelle procedure di decisione (unanimità o maggioranza qualificata) o nella configurazione delle istituzioni dell'Unione e dei rapporti tra di esse, introducendo anche nuove figure quali il Presidente (permanente) del Consiglio europeo (che non può esercitare un mandato nazionale) ed il ministro degli affari esteri dell'Unione.

Sia la forma che il contenuto del progetto fanno sì che la conclusione del procedimento in corso per la emanazione di una Costituzione per l'Europa segni una tappa fondamentale nella evoluzione delle istituzioni europee; una tappa non meno incisiva ed importante di quella rappresentata dal Trattato di Roma del 1967, dalla elezione del Parlamento europeo a suffragio universale (1979), o dal Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione europea (1992).

5.- Il testo finale del progetto di costituzione è frutto di mediazioni ed equilibri che è difficile siano rimessi in gioco dalla Conferenza intergovernativa di Roma.

Sono tuttavia ancora possibili integrazioni ed emendamenti che, pur senza modificare il quadro generale, possono dare maggiore slancio ideale o indirizzi diversi alla evoluzione dell'Unione europea e delle sue istituzioni. Emendamenti apparentemente insignificanti possono accentuare lo sviluppo di una integrazione sovranazionale o, al contrario, rafforzare la linea della preferenza per la collaborazione intergovernativa; possono incidere sull'assetto del quadro istituzionale e sull'equilibrio dei rapporti tra Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio dei ministri e Commissione; possono prevenire o accentuare i rischi di conflitto tra Presidente permanente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione; possono rafforzare le competenze e rendere più efficace l'azione comunitaria basata su un largo consenso, o privilegiare l'unanimità, scontando il rischio dell'inazione o di onerose compensazioni per acquisire il consenso di tutti.

Come pure, per venire ad un tema particolarmente dibattuto per la forza evocativa ed ideale che racchiude, il preambolo può rappresentare più o meno efficacemente l'eredità spirituale, i valori e le prospettive sui quali si fonda l'identità e l'idea stessa di Europa, richiamandone espressamente le radici cristiane,

Su questi temi si svilupperà, nei singoli Paesi, il dibattito politico per scelte destinate a caratterizzare i rapporti tra gli Stati e l'Unione, il ruolo dell'Europa sulla scena economica e politica internazionale, la funzionalità delle sue istituzioni.

Ma non ha minore importanza il contributo di riflessioni e di idee che può venire dal mondo della cultura, in particolare dalle Università, la cui storia è, dalla loro istituzione, legata alla dimensione europea dell'insegnamento e della ricerca. In un sistema nel quale democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa si integrano, non hanno minore rilievo le opinioni che si formano nella società e che si formano e si manifestano nella comunità e che sono espresse dai corpi sociali.

In questa prospettiva occorre "riconoscere che un buon ordinamento della società deve radicarsi in autentici valori etici e civili il più possibile condivisi dai cittadini, osservando che tali valori sono patrimonio, in primo luogo, dei diversi corpi sociali. E' importante che le Istituzioni e i singoli Stati riconoscano che, tra questi corpi sociali, vi sono anche le Chiese e le Comunità ecclesiali e le altre organizzazioni religiose. A maggior ragione, quando esistono già prima della fondazione delle nazioni europee, non sono riducibili a mere entità private, ma operano con uno specifico spessore istituzionale, che merita di essere preso in seria considerazione" (Ecclesia in Europa, n.114).

D'altra parte gli stessi corpi sociali devono manifestare una capacità di elaborazione culturale e di appropriata presenza che manifesti e realizzi quei valori etici e civili condivisi. In questo, ancora una volta, assume rilievo il ruolo e la responsabilità delle Università, quali luoghi privilegiati di elaborazione culturale e di formazione libera e protesa verso la verità.