

Istituto Vittorio Bachelet

Osservatorio sulle riforme

Dossier

La riforma delle Istituzioni europee

a cura di Vincenzo Antonelli, Marta Vergottini e Eugenio Vite

Indice

Presentazione

1. Gli obiettivi
2. Qualche appunto introduttivo
3. I trattati europei

La documentazione

1. Introduzione
2. Il trattato di Nizza
3. La Convenzione europea
4. La CIG 2003/2004
5. La Costituzione europea
6. La mancata ratifica della Costituzione
7. Lo stato attuale della riforma: la nuova CIG

Il dibattito

1. Un'idea di Europa
2. Le radici cristiane

Alcune considerazioni di sintesi

Presentazione

1. Gli obiettivi

Il presente Dossier, dedicato al tema della riforma delle Istituzioni europee, intende illustrare le posizioni salienti che caratterizzano e polarizzano il dibattito politico-istituzionale più recente.

L'obiettivo è di fornire una agile, seppur sommaria, raccolta dei materiali rilevanti sul tema. Esula, pertanto, dal nostro contributo la volontà di confezionare una autonoma ed originale risposta scientifica o politica ai tanti quesiti che animano il dibattito. Lasciamo ai nostri lettori questo compito.

È nostra intenzione, soprattutto, porre domande, interrogativi che debbono indurci a riflettere e a vagliare criticamente i molteplici contributi provenienti dal mondo politico, scientifico, sociale ed ecclesiale.

La sezione dedicata alla documentazione illustra le tappe fondamentali del processo di riforma istituzionale dell'Unione, avviato con la Conferenza intergovernativa del 2000, dalla quale è scaturito il Trattato di Nizza. Successivamente sono illustrate le vicende legate alla elaborazione e all'adozione di una Costituzione per l'Europa, che mirava a sostituire con un testo unico tutti i trattati esistenti, e che è stata adottata dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004 e quindi firmata a Roma il 29 ottobre, la cui entrata in vigore è stata impedita dalla mancata ratifica di Francia e Paesi Bassi.

Inoltre, è illustrato lo stato attuale della riforma, caratterizzato dalla convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa con il mandato di integrare entro la fine del 2007 i trattati esistenti con le innovazioni introdotte dalla Costituzione del 2004.

La sezione dedicata al dibattito presenta una sintesi delle posizioni assunte dai protagonisti delle istituzioni nazionali ed europee, nonché le voci che si sono levate dalla società civile e dalle realtà cattoliche.

I dati sono stati raccolti tra il mese di marzo e il 31 agosto 2007. Le fonti consultate sono state tanto i periodici cartacei, quanto i siti web di quotidiani, associazioni ed istituzioni pubbliche.

2. Qualche appunto introduttivo

I momenti salienti delle riforme delle Istituzioni europee che ci accingiamo a ripercorrere ci indicano le speranze, le fatiche, le delusioni che i popoli e gli stati europei hanno incontrato, e tuttora incontrano, nella costruzione di una "casa comune".

Questo lungo e tortuoso cammino più che a consolidare una storia comune è rivolto alla ricerca di "un'idea di Europa", di una visione condivisa sul futuro dei popoli europei.

Il tentativo di introdurre una Costituzione europea è stato interpretato da più come il passaggio da un'"Europa degli Stati" a un'"Europa dei popoli". Al contempo è stato denunciato il *deficit* democratico che ha accompagnato le sedi e le procedure di elaborazione della carta comune, e ad esso è stato imputato il fallimento del processo costituzionale europeo. A ciò bisogna aggiungere che l'esperienza costituzionale ha coinciso con un ampio, e non da tutti condiviso, processo di allargamento dell'Europa.

Tuttavia, il processo costituzionale europeo ha aperto la strada e ha permesso di sperimentare una nuova fase del costituzionalismo moderno, non più esperienza di un singolo stato nazionale, ma di molteplici stati e popoli accomunati dal medesimo patrimonio valoriale, culturale ed esperienziale.

E quella che in maniera semplicistica è stata descritta dall'opinione pubblica come il tema delle "radici cristiane" da introdurre nel testo della Costituzione per l'Europa, non deve essere inteso come il mero richiamo all'eredità cristiana del vecchio continente, ma come momento di riflessione sul ruolo della Chiesa e sull'apporto della religione nella costruzione della nuova Europa.

3. I trattati europei

L'Unione europea si fonda sul principio dello stato di diritto. Ciò significa che qualsiasi azione da essa intrapresa deriva dai trattati, che vengono concepiti e approvati in modo volontario e democratico da tutti gli Stati membri. La costruzione europea si fonda su tre trattati istitutivi: il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi ed entrato in vigore il 23 luglio 1952; il trattato istitutivo della Comunità europea (CE), firmato a Roma ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958; il trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), firmato a Roma ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

I trattati istitutivi sono stati aggiornati a più riprese, soprattutto in occasione dell'adesione dei nuovi Stati membri negli anni 1973, 1981, 1986 e 1995. Essi hanno inoltre incorporato le novità introdotte da tre riforme più profonde, che hanno portato a cambiamenti istituzionali importanti e all'introduzione di nuovi ambiti di competenza per le istituzioni europee. I tre trattati nati da tali riforme sono i seguenti: l'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo e L'Aia ed entrato in vigore il 1° luglio 1987; il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht ed entrato in vigore il 1° novembre 1993; il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999. A questi va aggiunto il trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, il quale si è occupato fondamentalmente delle riforme istituzionali necessarie per garantire il buon funzionamento delle istituzioni una volta effettuato l'allargamento a 25 Stati membri nel 2004 e a 27 nel 2007.

Il trattato di Nizza, il precedente trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea sono stati unificati in una versione consolidata.

Sulla base dei trattati le istituzioni dell'Unione europea possono adottare la legislazione, che viene successivamente recepita negli Stati membri.

La documentazione

1. Introduzione

Il processo di riforma istituzionale dell'Unione ora in corso ha avuto origine con la revisione dei trattati europei da parte della Conferenza intergovernativa (CIG) convocata nel 2000. Dai lavori di questa Conferenza, è nato il trattato di Nizza (entrato in vigore il 1° febbraio 2003), che però non ha permesso di fornire risposte soddisfacenti a quesiti istituzionali di fondamentale importanza alla vigilia dell'allargamento dell'Unione. Gli Stati hanno deciso, pertanto, di attuare una riforma più ampia, con la convocazione di una Convenzione europea, che nel luglio del 2003 ha presentato un progetto di Costituzione. Tale testo è stato oggetto di discussione nel corso dei lavori della successiva Conferenza intergovernativa, che hanno portato alla firma della Costituzione europea il 29 ottobre 2004. A causa dei problemi di ratifica riscontrati nel 2005 in Francia e nei Paesi Bassi (dove la maggioranza degli elettori ha votato no al referendum), il trattato costituzionale però non è mai entrato in vigore. Dopo un periodo di riflessione durato due anni, il 23 giugno 2007 i Capi di Stato e di Governo dei paesi membri hanno raggiunto un'intesa su un mandato dettagliato per una nuova conferenza intergovernativa, che dovrà redigere non più una Costituzione, ma un "trattato di riforma" entro la fine del 2007.

2. Il trattato di Nizza

Il trattato di Nizza, concluso politicamente dai Capi di Stato e di Governo durante il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 e firmato il 26 febbraio 2001, è il risultato dei negoziati condotti dalla conferenza intergovernativa aperta nel febbraio del 2000, alla quale era stato affidato il compito di preparare l'Unione europea all'allargamento, rivedendo i trattati esistenti in quattro settori fondamentali, ossia:

- le dimensioni e la composizione della Commissione;
- la ponderazione dei voti in Consiglio;
- l'estensione del voto a maggioranza qualificata;
- le cooperazioni rafforzate.

Il trattato, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 dopo la ratifica degli allora quindici Stati membri dell'Unione, è costituito da due parti. Ad esso sono stati allegati poi quattro protocolli, ventiquattro dichiarazioni adottate dalla CIG e tre dichiarazioni di diversi Stati membri di cui la CIG ha preso atto.

La riforma istituzionale di Nizza è stata definita tecnica e limitata: il trattato non ha cambiato infatti l'equilibrio costituzionale, ma ha apportato solo alcuni aggiustamenti alle istituzioni dell'Unione e alle procedure di decisione da essa seguite.

In particolare, sul piano istituzionale il trattato ha introdotto una nuova ponderazione dei voti in seno al Consiglio dell'Unione europea, ha modificato la composizione e le modalità di nomina della Commissione e ha rafforzato il ruolo del suo Presidente. Ancora, il testo è intervenuto sul sistema giudiziario (introducendo una nuova ripartizione delle competenze tra la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado e la possibilità di istituire Camere giurisdizionali specializzate) e sull'architettura di altri organi dell'Unione, per adattarli all'aumento del numero degli Stati membri.

Dal punto di vista procedurale, invece, le riforme più significative hanno riguardato il sistema delle cooperazioni rafforzate e i casi in cui il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata.

3. La Convenzione europea

Dopo la conclusione del trattato di Nizza, si è imposta la necessità di attuare una riforma che andasse al di là del semplice adattamento delle istituzioni in vista dell'allargamento verso i paesi dell'Europa orientale.

Lo stesso trattato di Nizza contemplava i passi da compiere nell'allegata Dichiarazione n. 23 sul futuro dell'Unione, nella quale si auspicava l'avvio di un dibattito più ampio e approfondito sul futuro dell'Unione europea, con la partecipazione dei parlamenti nazionali e di tutta l'opinione pubblica, nonché dei paesi candidati all'adesione. Il documento prevedeva inoltre l'adozione di una dichiarazione in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 (con la quale precisare i temi del dibattito e il metodo scelto per la riforma) e la convocazione di una nuova Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri nel 2004.

La riflessione istituzionale doveva concentrarsi su quattro temi: la delimitazione più precisa delle competenze dell'Unione e degli Stati membri; lo *status* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; la semplificazione dei trattati; il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.

Durante la riunione di Laeken, tenutasi nel dicembre 2001, il Consiglio europeo ha scelto di convocare una Convenzione per condurre a buon fine la riforma e ha definito il calendario dei lavori e il contenuto del dibattito.

La sessione inaugurale della Convenzione (composta da rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali degli Stati membri e dei paesi candidati, nonché da rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione) si è tenuta il 28 febbraio 2002, mentre i lavori si sono conclusi il 18 luglio 2003 con la consegna del “*Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*” da parte del presidente della Convenzione Valéry Giscard d’Estaing alla Presidenza del Consiglio europeo. Nell’intenzione degli autori, tale documento avrebbe dovuto sostituire tutti i trattati conclusi nell’arco di 50 anni di storia, ad eccezione del trattato EURATOM.

4. La CIG 2003/2004

Il testo del “*Progetto di trattato*” ha costituito la base per i negoziati della nuova Conferenza che, sola, aveva il potere di adottare decisioni definitive sul contenuto del trattato.

La Conferenza ha dato inizio ufficialmente ai lavori il 4 ottobre 2003 sotto la Presidenza italiana e si è limitata a discutere le questioni più importanti, evitando di rinegoziare completamente il documento elaborato dalla Convenzione. Nonostante ciò, i ministri degli affari esteri e i Capi di Stato e di Governo hanno faticato a raggiungere un compromesso.

Preso atto dell’impossibilità di trovare un’intesa durante la riunione del 12 e 13 dicembre 2003 (gli Stati non riuscivano ad accordarsi in particolare sulle modalità del voto maggioritario all’interno del Consiglio e sulla composizione della Commissione), il Consiglio europeo di Bruxelles ha demandato alla presidenza irlandese la prosecuzione delle consultazioni.

L’accordo politico è stato raggiunto infine il 18 giugno 2004 e con esso è nata la prima Costituzione per l’Europa, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, da parte dei venticinque Capi di Stato o di Governo dei paesi membri dell’Unione.

5. La Costituzione europea

Il trattato costituzionale è suddiviso in quattro grandi parti, precedute da un preambolo di carattere costituzionale, che ricorda la storia e le eredità dell’Europa, nonché la sua volontà di superare le divisioni interne. Al trattato sono stati allegati diversi protocolli e dichiarazioni.

Le principali novità introdotte dalla Costituzione si possono così riassumere:

Principi fondatori dell’Unione

Nella Costituzione vengono enunciati i valori su cui si fonda l’Unione e gli obiettivi che essa persegue, nonché i diritti di cui godono i cittadini europei, grazie all’inclusione nel testo costituzionale della Carta dei diritti fondamentali, proclamata solennemente durante il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000. Viene poi attribuita una personalità giuridica unica all’Unione (con la fusione della Comunità europea e dell’Unione europea) e trova regolamentazione il riparto delle competenze tra Stati membri e Unione. Ancora, viene introdotta una clausola di ritiro volontario, che – per la prima volta – concede agli Stati membri la facoltà di uscire dall’Unione, vengono semplificati gli strumenti di azione dell’Unione (gli atti giuridici riconosciuti scendono da 15 a 6, ossia legge, legge quadro, regolamento, decisione, raccomandazione e parere), definiti i fondamenti democratici

dell'Unione (principi di uguaglianza democratica, di democrazia rappresentativa e di democrazia partecipativa) ed introdotto il diritto d'iniziativa legislativa popolare.

Istituzioni

La Costituzione interviene sulla composizione delle istituzioni europee: amplia i poteri del Parlamento nelle procedure decisionali ed istituisce un nuovo sistema di ripartizione dei seggi tra gli Stati membri; attribuisce al Consiglio europeo il titolo di istituzione ufficiale dell'Unione, ne separa le funzioni da quelle del Consiglio dei Ministri e gli assegna un Presidente stabile da eleggersi ogni due anni e mezzo, con conseguente abolizione della presidenza a rotazione; riforma la composizione della Commissione, portando il numero di commissari a due terzi di quello degli Stati membri, con rotazione paritaria tra gli Stati stessi; crea la figura del ministro degli affari esteri, chiamato ad elaborare e dirigere la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e difesa (PESD).

Procedure decisionali

Il trattato costituzionale introduce un nuovo sistema di voto in seno al Consiglio: abolita la ponderazione dei voti, la maggioranza qualificata (estesa ad una ventina di disposizioni esistenti e ad una ventina di nuovi articoli) si raggiunge con il 55% degli Stati membri, che rappresentano almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

La Costituzione prevede poi che le leggi e le leggi quadro europee siano adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri su proposta della Commissione (c.d. procedura legislativa ordinaria) e crea delle clausole passerella che consentono di estendere ulteriormente il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria.

Politiche dell'Unione

Sul fronte delle politiche, il trattato apporta miglioramenti alla politica economica e alla politica monetaria dell'Unione, attribuendo lo *status* di istituzione alla Banca centrale europea, migliorando il coordinamento economico tra i paesi membri e prevedendo un regime specifico per i paesi appartenenti alla zona euro (maggiore autonomia e possibilità di decidere in Consiglio sulle questioni che li riguardano senza la partecipazione al voto degli altri Stati).

Ancora, la Costituzione sopprime la struttura a pilastri e rinforza la politica estera e di sicurezza comune (PESC) mediante l'istituzione di un ministro europeo degli affari esteri, che svolge le funzioni appartenute all'Alto rappresentante per la PESC e al Commissario per le relazioni esterne, e la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna. Anche la politica di sicurezza e di difesa comune viene rafforzata grazie, tra le altre cose, alla nascita di un'Agenzia europea per la difesa e alla possibilità di cooperazioni rafforzate in materia.

Per finire, la Costituzione crea uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia tramite l'attuazione di politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere ed in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché tramite il potenziamento delle azioni di *Europol* e *Eurojust* e l'apertura verso una Procura europea.

6. La mancata ratifica della Costituzione

Per entrare in vigore, il trattato che istituiva la Costituzione per l'Europa doveva essere ratificato dagli Stati membri con voto parlamentare oppure tramite referendum, a seconda delle rispettive norme costituzionali.

Il testo della Costituzione prevedeva che il processo di ratifica dovesse durare due anni e che l'entrata in vigore sarebbe avvenuta entro il 1° novembre 2006.

Tuttavia, a seguito delle difficoltà incontrate in sede di ratifica da parte della Francia e dei Paesi Bassi, i Capi di Stato o di Governo hanno deciso, durante il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, di lanciare un "periodo di riflessione" sul futuro dell'Europa e di coinvolgere nel dibattito i cittadini europei.

7. Lo stato attuale della riforma: la nuova CIG

Il periodo di riflessione si è concluso in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, con il raggiungimento di un compromesso: i Capi di Stato e di Governo hanno approvato, infatti, un mandato per una nuova CIG, che dovrà redigere un "trattato di riforma" per l'Unione europea. Abbandonato il progetto costituzionale (che comportava l'abrogazione di tutti i trattati e la loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione"), la scelta è ricaduta su un documento capace di integrare nei trattati esistenti, che resteranno in vigore, le innovazioni introdotte nella Costituzione dalla Conferenza del 2004.

Il 27 giugno scorso il Governo della Repubblica federale di Germania ha sottoposto al Consiglio europeo una proposta di modifica dei trattati su cui è fondata l'Unione, seguendo la procedura prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea. Il Consiglio ha espresso parere favorevole alla convocazione della CIG il 16 luglio, dopo avere consultato il Parlamento europeo, la Commissione e la Banca centrale europea. A questo punto, il Presidente del Consiglio ha potuto convocare ufficialmente la Conferenza, che ha iniziato i lavori a Bruxelles il 23 luglio a margine della riunione del Consiglio "Affari Generali e Relazioni Esterne". Nella sessione inaugurale, la Presidenza ha distribuito ai membri della CIG - in ossequio al mandato - un progetto di trattato di riforma comprensivo di preambolo, protocolli e dichiarazioni, da utilizzare per le discussioni.

La Conferenza, condotta sotto la responsabilità generale dei Capi di Stato o di Governo con l'ausilio dei ministri degli affari esteri, dovrebbe concludere i lavori entro la fine del 2007, affinché il trattato risultante possa essere adottato e ratificato prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo, previste per il mese di giugno del 2009.

Il Dibattito

1. Un'idea di Europa

Il dibattito recente intorno alla proposta di una costituzione europea si intreccia inevitabilmente con alcune importanti ricorrenze: le commemorazioni per i 50 anni dal Trattato di Roma, e quelle in ricordo di Altiero Spinelli a cento anni dalla nascita. A questo si associa l'abituale *turn over* dei semestri di presidenza europea: il primo (gennaio – giugno 2007) guidato dal governo tedesco, il secondo (luglio - dicembre 2007) da quello portoghese.

L'intreccio di questi eventi ha portato parte del dibattito su un tema di grande respiro che possiamo sintetizzare con l'etichetta di: "un'idea di Europa". In particolare l'inizio del semestre di presidenza tedesca (gennaio 2007) appare ricco di aspettative e insieme di timori: si prepara il

vertice che si svolgerà nel giugno e intanto si inizia a fare i conti con le difficoltà e le controversie ben presenti. In una intervista del 10 gennaio 2007 Angela Merkel afferma che “bisogna spiegare l’Europa agli europei. E mostrare quanto ne hanno da guadagnare” ([La STAMPA, 10 Gennaio 2007](#)). Le difficoltà del cammino verso la costituzione europea non sono legate solo agli accordi tra Stati membri, ma anche a un sempre più diffuso sentimento “anti-europeo”, in particolare in alcuni Paesi come la Francia e l’Olanda dove un referendum popolare sul Trattato Costituzionale ha avuto esiti negativi. Negoziati non facili, dunque, e difficoltà nella legittimazione hanno portato ad una situazione di stallo. Secondo Aldo Rizzo ([La STAMPA, 2 Gennaio 2007](#)) il compito della presidenza tedesca nei mesi successivi è proprio quello di fare uscire la UE da una situazione di “stagnazione”. Il 17 Gennaio in un convegno all’università di Torino, in ricordo di Altiero Spinelli, interviene sull’argomento Tommaso Padoa Schioppa (parte della relazione, dal titolo “Le mancanze dell’Europa”, è stata pubblicata il 18 gennaio da [La Stampa](#)) : il problema individuato dal ministro dell’economia del governo Prodi non sta nelle mancanze della UE, ma nella mancanza di Europa. C’è un chiaro riferimento ad una “idea di Europa” di grande respiro: in quest’ottica il punto da cui partire è che senza l’Unione alcuni problemi odierni risulterebbero insormontabili. Se questa è la diagnosi, la cura sta proprio nell’insegnamento federalista di Altiero Spinelli: “la cura altro non è che la scelta consapevole del modello federale, quello che crea un effettivo potere di decidere”; sul piano della legittimazione dell’Unione la cura sta nel “convincere le menti” e “riconquistare gli animi”, in questo disegno la politica ha il compito di ritrovare il giusto slancio ideale che non metta in contrasto l’appartenenza all’Unione e quella alla proprio comunità nazionale ([La Stampa, 18 Gennaio 2007](#)).

Nel mese di febbraio, a ridosso delle celebrazioni del 50esimo anniversario del Trattato di Roma, iniziano ad apparire interventi che fanno riferimento alla situazione attuale, letta alla luce dell’evento che si ricorda. Il Presidente della Repubblica Italiana, Giorgio Napolitano, intervenendo davanti al Parlamento europeo esprime un accorato invito alla responsabilità per far uscire l’Europa dall’*impasse* in cui da anni si ritrova. Secondo Napolitano non è possibile rinunciare a un cammino costituzionale perché la coesione sarà la forza per affrontare i nuovi problemi globali ([Europa, 15 Febbraio 2007](#)). A proposito di scenari globali, troviamo su [Il SOLE 24 ORE del 17 Febbraio](#) un intervento del sociologo Alain Touraine: l’Europa ha bisogno di un progetto di respiro mondiale, di una nuova solidarietà, per stare dentro i processi di globalizzazione e per resistere alle spinte nazionaliste ed anti-europee presenti in alcuni paesi dell’Unione. La linea proposta da Touraine è di frontiera: il dialogo con l’Islam, il rapporto con i paesi dell’Africa. Di queste scelte devono essere responsabili il Parlamento europeo e la Commissione, per scelte politiche che vadano oltre gli interessi dei singoli stati.

Anche l’Azione Cattolica Italiana si interessa al dibattito e il 19 febbraio appare sul sito nazionale un editoriale dal titolo “[Oltre la crisi di un’Europa senza “visione”](#)” (<http://www.azionecattolica.it/net/fdg/2007/02/oltre-la-crisi-di-un-europa-senza-visione/>), a firma di Angiolo Boncompagni. Viene messo in risalto l’intreccio tra l’*impasse* costituzionale e le difficoltà nel disegnare delle politiche adatte e rispondere alle sfide della globalizzazione; per ciò che riguarda la “classe politica” europea: “le ragioni profonde della crisi attuale risiedono nel carattere immediato (o “liquido”) degli obiettivi perseguiti dai governi nazionali, nell’assenza di statisti lungimiranti quali furono i Padri fondatori”. Il cammino costituzionale è costretto ad arenarsi, dunque, nelle secche degli interessi particolari dei governi, per questo non può avere un respiro più ampio.

Nei giorni dell’anniversario del Trattato di Roma molti sono gli interventi rintracciabili sulla stampa. In particolare segnaliamo sul CORRIERE DELLA SERA del 22 marzo un intervento di Lorenzo Bini Smaghi, il quale afferma che per il futuro dell’Europa serve ritrovare le radici, costruendo sui successi ottenuti in questi 50 anni di UE; serve inoltre dare ad essa un ruolo per governare la globalizzazione ([Corriere della Sera, 22 marzo 2007](#)). Sempre in quella edizione del 22 marzo, viene pubblicata una intervista a Giorgio Napolitano, il quale torna a ricordare che è necessario ripartire da un trattato costituzionale più snello e comprensibile dai cittadini e che serve

mettere mano a troppe modifiche in un contesto di equilibri fragili ([Corriere della Sera, intervista a Giorgio Napolitano del 22 marzo 2007](#)). Ancora il 22 marzo su Avvenire appare un articolo dal titolo eloquente: “L'Europa assai più bella di come appare”. Secondo Giorgio Ferrari, nonostante le evidenti difficoltà a definire un trattato costituzionale, il positivo dell'Europa sta in tutto quello che dal Trattato di Roma in poi è stato costruito ([AVVENIRE, 22 Marzo 2007](#)).

Dopo le cerimonie per ricordare il passato, torna un invito a impegnarsi per il presente del Trattato: Giuliano Amato interviene su [Il Sole 24 ORE del 27 Marzo](#) ricordando che le *policies* da sole non bastano a fare l'Europa è necessario uno sforzo maggiore nel senso delle riforme istituzionali.

Un altro passaggio importante che fa riaccendere i riflettori sulla questione del cammino costituzionale europeo è l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica francese, e il cambio della guardia al governo britannico: il [9 Maggio 2007 sul Corriere della Sera](#) è pubblicata una intervista a José Maria Barroso, presidente della Commissione Europea. “Il nostro obiettivo ora è lavorare a un Trattato che renda più efficiente il processo decisionale in sede Ue. Un Trattato, non una Costituzione in senso stretto”: è chiara la proposta di un trattato snello, secondo le intenzioni del neo-eletto presidente francese.

Il Presidente del Consiglio italiano, Romano Prodi, interviene dalle pagine [dell'UNITA' del 10 maggio](#): la Carta costituzionale non è questione di forma, ma è impegno concreto dei leader e dei politici europei a portare avanti il cammino di costruzione dell'Europa; senza questo sforzo l'Europa rinunciarebbe ad avere un ruolo da protagonista nello scenario mondiale.

Altra tappa importante per il cammino di costituzione è stato il vertice di Bruxelles del 22 giugno. In quella sede si sono svolti i negoziati per il Trattato, e si sono espresse le anime presenti nella UE, chi voleva frenare il processo e chi avrebbe voluto dare maggiore slancio. Gli interventi nei giorni successivi sono stati molti: secondo Sergio Sergi ([UNITA', 24 giugno 2007](#)) il vertice di Bruxelles è stato il trionfo delle divisioni tra stati, ognuno con il proprio interesse da imporre. Ne esce una “Europa mezza piena” per gli euro-entusiasti, ma di fatto svuotata di significato dagli scettici. Esprime amarezza per il risultato anche Romano Prodi, in una intervista a [La Repubblica \(24 giugno 2007\)](#): secondo il premier italiano, il trattato venuto fuori è un passo indietro rispetto alla Costituzione, ha avuto la meglio lo scetticismo su temi importanti e programmatici. Da segnalare inoltre un deciso intervento di Sabino Acquaviva ([La Stampa 15 luglio 2007](#)). I ventisette del vertice di Bruxelles non avrebbero capito le svolte della storia: “mentre i loro popoli facevano la storia, loro vivevano e vivono di cronaca”. Mentre un grande processo di unificazione è in atto, i governi si fermano a liti e interessi particolari, questo in sintesi il pensiero dell'autore.

Ancora sulle difficoltà del cammino costituzionale il 5 luglio interviene Renato Ruggero ([Il SOLE 24 ORE, 5 luglio 2007](#)). Siamo nei giorni di passaggio tra la presidenza tedesca e quella portoghese, e da poco si è svolto il vertice di Bruxelles, sopra accennato: esiste una Europa a due velocità che con quel vertice si è rafforzata e il ruolo dell'Italia non può essere nei fatti determinante fin quando non ci sarà un sistema politico nazionale stabile e responsabile.

Nel mese di agosto si sono svolte le celebrazioni per ricordare i cento anni dalla nascita di Altiero Spinelli, uno dei padri fondatori dell'Unione. È stata l'occasione, come per il 50esimo anniversario del Trattato di Roma, di leggere la situazione attuale alle luce dell'insegnamento di Spinelli. Uno stralcio del libro di Giorgio Napolitano “Altiero Spinelli e l'Europa” (Il Mulino 2007) è stato pubblicato su diversi quotidiani il 25 agosto (Il Mattino, Il Sole 24 Ore, [La Repubblica](#), L'Unità). È un ricordo di Spinelli, da cui trarre un insegnamento di coraggio politico, e a cui ispirarsi per una idea grande di Europa. Importante il richiamo al rapporto con Alcide De Gasperi: “l'accordo tra i due si ebbe su un punto molto importante. Quando fu elaborato il Trattato che avrebbe dovuto istituire la comunità Europea di difesa, proprio all'inizio degli anni '50 [...]. Spinelli propose a De Gasperi, e De Gasperi propose agli altri cinque capi di governo di inserire in Trattato un articolo, l'art. 38, che prevedeva che si desse vita ad una Assemblea politica comune, a una vera e propria comunità politica”. Collegato a questo, Giuseppe Galasso sul [Corriere della Sera dello stesso giorno \(25 agosto 2007\)](#) scrive un pezzo sui punti di contatto tra l'insegnamento di Spinelli e

l'europeismo di Giorgio Napolitano. Il 18 dello stesso mese, su [Il Sole 24 Ore](#), Gerardo Pelosi fa un confronto tra la testimonianza di Alcide De Gasperi e quella di Altiero Spinelli: entrambi federalisti, seppur da parti diverse, hanno creduto nella necessità di costruire un'Europa politica come antidoto ai nazionalismi e alle dittature. Rimane anche in questo caso lo sguardo sulla situazione attuale: “cosa farebbero De Gasperi e Spinelli per uscire dall'impasse che paralizza ora l'Unione Europea?”. De Gasperi insisterebbe per una volontà politica più decisa; Spinelli spingerebbe verso l'elezione di una assemblea costituente. In ogni caso, la loro testimonianza indicherebbe un cammino più coraggioso e chiaro verso una vera Unione politica.

2. Le radici cristiane

La stesura di una Costituzione Europea finisce per essere legata al tema dell'individuazione delle “radici” della cultura europea: come in ogni momento costituzionale si arriva a chiedersi cosa “lega” una comunità politica che decide di stare insieme sotto una comune carta costituzionale. Va sottolineato che la parte più consistente del dibattito, politico e soprattutto culturale, risale a pochi anni fa. In questa sede prenderemo in considerazione alcuni interventi, relativi a questo tema, apparsi a partire dal gennaio 2007. Questo tema si intreccia, inoltre, con la più ampia questione relativa al ruolo dei cristiani nella costruzione dell'Europa¹.

Un punto da cui partire è senza dubbio [l'intervento di Benedetto XVI](#) ai vescovi del COMECE, la Conferenza europea dei vescovi, del 24 marzo. Secondo il Santo Padre, l'Europa non può negare i valori cristiani e la costruzione della casa comune non può prescindere dal riconoscimento dell'identità dei popoli che vivono in essa. Si tratta di una identità storica, culturale e morale. In questo modo l'Europa, riconoscendo le proprie radici, può avere ancora un ruolo importante nella storia. Senza questo riconoscimento il Papa parla di un imminente “congedo” dalla storia.

Su questo è utile segnalare un articolo del [26 marzo de La Repubblica](#), in cui si fa il punto delle diverse posizioni che sono state espresse in tema di radici cristiane della Costituzione europea, nonché delle difficoltà a inserirle nel Trattato costituzionale. Secondo il cancelliere tedesco Angela Merkel, bisogna essere consapevoli delle “diverse sensibilità politiche” presenti tra i paesi membri, tra cui alcuni hanno una importante tradizione di separazione tra Stato e Chiesa. Sarà difficile, dunque, far accettare al “fronte laicista” (guidato da Francia e Belgio) un riconoscimento formale dell'eredità cristiana. Fa dunque la differenza tra il riconoscimento di fatto delle radici giudaico-cristiane dell'Europa, e il loro inserimento all'interno di un documento come il Trattato costituzionale.

Un commento di Lodovici al discorso del Papa che rilancia il tema delle radici cristiane è pubblicato in [AVVENIRE del 27 Marzo](#): il cristianesimo è linfa vitale per l'intera civiltà europea, e ritrova otto “lasciti” che la cultura cristiana ha trasmesso all'intera Europa. Si tratta di una eredità legata a: la dignità umana; la libertà individuale di ogni essere umano...ogni uomo è libero di fronte a Dio; c'è una eredità di tipo universalistico: la premura verso *tutti* i malati; la solidarietà verso *tutti* i poveri; la solidarietà verso *tutte* le vittime; c'è poi l'ambito della responsabilità: la dignità di ogni lavoro; la sensibilità ecologica; la separazione tra religione e politica.

¹ Come risaputo, su questi temi, il testo di riferimento da cui prende le mosse il dibattito in ambito cattolico è l'Esortazione post-sinodale di Giovanni Paolo II del 28 Giugno 2003 *Ecclesia in Europa*. Il documento, oltre ad affrontare ampiamente le questioni relative alla presenza e alla specifica missione della Chiesa in Europa con le sfide e i segni di speranza che attraversano la nuova evangelizzazione, offre feconde indicazioni sul contributo che il cristianesimo può arrecare alla costruzione di un'“Europa nuova”. Questo compito, oltre a indicare il ruolo che il Magistero sociale della Chiesa può svolgere attraverso la promozione della giustizia, della solidarietà e dei diritti dell'uomo (n. 98), intende ribadire la necessità per l'Europa di ritrovarsi attorno a valori etici universali, segno della legge morale iscritta nel cuore di ogni uomo (n. 116). Su questo piano, la comunità dei credenti offre il suo impegno nella direzione di un'umanizzazione piena della società a partire dal Vangelo e dalla speranza cristiana in esso contenuta (p. 117).

Una posizione critica nei confronti dell'idea che le radici giudaico cristiane vadano riconosciute come fondanti la civiltà europea è assunta da Umberto Eco su [L'Espresso del 5 aprile](#): la posizione dell'intellettuale è che le radici dell'Europa non sono solo cristiane, ma solo per queste ultime vengono fatte pressioni affinché vengano inserite nel Trattato Costituzionale.

In un'intervista apparsa su [AVVENIRE del 3 agosto 2007](#) Philip Genkis ribalta l'idea che in Europa sia sempre più affermato il processo di secolarizzazione; anzi, fra la gente le credenze religiose avrebbero maggiore importanza che in passato. Il problema della secolarizzazione sarebbe solo una questione di *elites*, le quali grazie al loro *status* lo imporrebbero nell'agenda dei temi da trattare.

Da segnalare infine due interventi: il primo, [I cattolici e il senso perduto dell'Europa](#), è un commento di Angelo Bertani a un appello ai credenti promosso da "Iniziativa di Cristiani per l'Europa": essa deve avere un ruolo di pace e giustizia. L'appello, considerato da Bertani "sobrio e sincero", ripercorre il cammino fatto in questi primi 50 anni di Unione. È chiaro l'invito a mettere al primo posto la persona umana nel progetto economico e politico di Europa. Infine l'autore richiama alla necessità di un cristianesimo "del Vangelo e del dialogo", contro ogni tentazione di chiusura e di condanna: senza quello stile di apertura non sarebbe stata possibile l'esperienza politica di cristiani come De Gasperi, Adenauer e Schuman.

Di Europa si è interessata anche l'Azione Cattolica, attraverso l'organismo del FIAC (Forum Internazionale di Azione Cattolica). Datato 3 marzo 2007 è il documento finale del IV Incontro continentale Europa-Mediterraneo: "Il ruolo dei cristiani nell'Europa, e il ruolo di pace dell'Europa nello scenario mondiale" (il documento è reperibile sul sito <http://dedalo.volocom.it/>).

Anche qui viene sottolineato il contributo dei cristiani in termini di promozione della pace e della giustizia.

Alcune considerazioni di sintesi

Il processo di riforma delle Istituzioni europee, con i suoi ritardi, i suoi ripensamenti, appare attraversato da una profonda ricerca di una nuova identità per l'Europa.

Di fronte alla sfida della convivenza, del confronto con la diversità e l'alterità, siamo indotti ad esaltare le specifiche identità.

Ciascuno ha la sua storia, ma è una storia non preconfezionata, che si è edificata nella relazione con gli altri. La nostra è una identità "relazionale", che possiamo cogliere nel confronto e nello scambio con gli altri. Il nostro vissuto ci insegna che le identità non sono statiche: come un albero, ognuno ha le proprie radici, ben solide in terra, ma i rami, le foglie e i fiori sono il portato delle condizioni mutevoli del tempo, tendono naturalmente a modificarsi. Questo vale tanto per i singoli quanto per le istituzioni.

Bisogna, pertanto, accedere ad una rilettura della nozione di identità: non più una identità "antagonista" ma una identità "dialogante". Non possiamo, infatti, ridurre l'identità all'antagonismo. Tuttavia, assistiamo ad un uso improprio dell'identità nel dibattito sulla costruzione della nuova Europa: l'identità, infatti, viene affermata per non dialogare. Invece, l'identità è la base del dialogo. L'identità che si fonda sul valore della persona non può che essere relazionale, dialogante.

Se nel dibattito intorno alla Costituzione europea e alle riforme delle Istituzioni comunitarie le identità vengono bandite, non bisogna dimenticare che vi è stato un tempo nella storia del nostro continente in cui le identità, ovvero le diversità, tra le componenti di un popolo sono servite per costruire delle realtà comuni: le Costituzioni degli stati moderni.