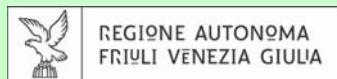




ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO DEI COMUNI, PROVINCE E REGIONI D'EUROPA
FEDERAZIONE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA
Piazza XX Settembre, 2 – 33100 Udine - Tel. 0432/508605 Fax 0432/507213
e-mail: aiccre@anci.fvg.it
www.aiccre.it – www.anci.fvg.it sezione aiccre

con il sostegno della



e della



in collaborazione con



Celebrazione della Giornata d'Europa – Mercoledì 7 Maggio 2008

RELATORE - **prof. Renato Damiani**
Vice Presidente della Casa dell'Europa di Gemona del Friuli

La lezione del passato e la sfida del presente
DALLA COSTITUZIONE EUROPEA AL TRATTATO DI
LISBONA
PER IL FEDERALISMO DELLE ISTITUZIONI E LA
DEMOCRAZIA DEI CITTADINI

CELEBRAZIONE DELLA GIORNATA EUROPEA 2008

La lezione del passato e la sfida del presente

DALLA COSTITUZIONE EUROPEA AL TRATTATO DI LISBONA PER IL FEDERALISMO DELLE ISTITUZIONI E LA DEMOCRAZIA DEI CITTADINI

di

Renato Damiani

Vicepresidente della Casa per l'Europa di Gemona

1 -La Giornata Europea: il valore dei simboli

La Giornata Europea, che anche quest'anno ci accingiamo a celebrare, è prima di tutto la festa dell'Europa. Quindi è la festa che unisce mezzo milione di vecchi e nuovi cittadini europei, oggi appartenenti a ben ventisette Stati membri. Essa si celebra ufficialmente il 9 maggio, per ricordare la storica dichiarazione del ministro degli esteri francese Robert Schuman, che segnò la grande svolta del *secolo breve* e quindi la nascita, almeno nelle intenzioni di quel pioniere, del primo nucleo concreto di una federazione europea¹.

Tuttavia quest'anno la festa dell'Europa è anche venata da una comprensibile delusione, per le novità introdotte dal Trattato sull'Unione europea². Esso infatti, pur recependo in buona parte i contenuti della

Costituzione già cassata a causa delle bocciature referendarie franco-olandesi, manifesta però un profilo federalista decisamente più timido rispetto alla Carta costituzionale.

Mi riferisco in questo caso alla cancellazione dell'articolo I-8 presente in quel testo, che indicava,

1 Dalla dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950: “La pace mondiale non potrà essere salvaguardata senza sforzi creatori che siano all'altezza dei pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche. (...) L'Europa non si farà d'un tratto, né in una costruzione globale: essa si farà con delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto. (...) A questo fine il governo francese propone di porre l'insieme della produzione francotedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'autorità comune in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi dell'Europa. La messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, **prima tappa della federazione europea.** (...)”

2 Il Trattato sull'Unione europea è generalmente identificato col Trattato di Lisbona, del quale però costituisce solo la prima parte, mentre la seconda è rappresentata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

tra i simboli dell'Unione, la bandiera a dodici stelle, l'Inno alla gioia di Beethoven, il motto Unita nella diversità, l'euro e, appunto, la giornata europea da celebrarsi il 9 maggio.

Si sa che i simboli europei stanno a significare una nuova appartenenza comune ed una più ampia identità. Ma anche i simboli nazionali degli Stati membri hanno lo stesso significato identitario, se non addirittura più forte e più sacro.

Ed è forse per questo, o meglio per un esasperato culto della propria identità e per una ingiustificata gelosia della propria sovranità, che alcuni paesi hanno votato l'ostracismo di quell'articolo. Ciò anche in conseguenza del mal riposto sospetto che i simboli europei possano gradualmente sostituire quelli nazionali e spianare la strada ad un super-stato europeo accentratore ed autoritario, quasi si dovesse temere l'avvento del mostruoso Stato Leviatano teorizzato dal filosofo inglese Thomas Hobbes.

2 -La ricchezza della diversità

Nulla di più falso, perché l'Unione europea, non solo tende ad unire senza omologare, ma anzi difende e valorizza le diversità nazionali e persino le autonomie locali.

Lo enuncia chiaramente l'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea (TUE): (...) *L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.*

Infatti per l'Unione europea la diversità non è un handicap da eliminare, ma un patrimonio prezioso da tutelare. E' quanto si ricava dall'art. 3 TUE: *Essa (l'Ue) rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del suo patrimonio culturale.*

Inoltre lo stesso concetto si desume dall'art. 9 TUE relativo alla cittadinanza europea: (...) *E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.*

3 -I simboli resistono, nonostante tutto

Per fortuna ciò che è uscito dalla porta è poi entrato, almeno in parte, dalla finestra. In questo caso la finestra è la dichiarazione n.52 allegata alla Conferenza intergovernativa (CIG) che ha adottato il Trattato di Lisbona. In essa alcuni paesi membri, ma solo alcuni,³ dichiarano di accettare quei simboli, come segnali di *comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa.*

Provoca tuttavia una certa amarezza il fatto che tra i sedici paesi dichiaranti non compaiono né la Francia, né i Paesi Bassi, entrambi membri fondatori. Del resto si tratta di scelte conseguenti ai noti esiti referendari sfavorevoli alla Costituzione.

Va comunque precisato che la scelta di quanti non hanno sottoscritto la dichiarazione ha un valore puramente formale, dal momento che anche in questi paesi i simboli europei potranno

3 I paesi dichiaranti sono 16, tra cui l'Italia, sul totale dei 27.

continuare ad essere esibiti come del resto già avviene, ed anche l'euro continuerà a circolare (ci mancherebbe altro!).

Quindi la Giornata Europea, nonostante tutto, rimane la festa di tutti i cittadini europei vecchi e nuovi appartenenti ai ventisette Stati membri.

4 -L'Europa, questa sconosciuta

Tuttavia una Giornata europea da consumarsi sulla tribuna delle celebrazioni retoriche e ripetitive a noi non può bastare. Alla rievocazione del testamento politico dei padri fondatori non possiamo non accompagnare la speranza per un futuro sempre più coeso e solidale della casa comune, nonché gli auspici per una presenza europea più incisiva e compatta sullo scenario internazionale, e soprattutto non possiamo non accompagnare l'impegno per una democrazia interna più consapevole e partecipativa.

Ma prima ancora non possiamo non fare di questa celebrazione un'occasione per riflettere, anche in maniera critica, su ciò che il soggetto Europa oggi rappresenta per i cittadini in generale e per i giovani in particolare.

Infatti dopo oltre cinquant'anni di Europa e dopo un difficile percorso ad ostacoli caratterizzato da slanci europeisti e da ripiegamenti nazionalisti, e soprattutto dopo il declassamento della Costituzione nel Trattato di Lisbona, le perplessità e gli interrogativi inevasi sono ancora molti.

Ci si chiede per esempio se l'Unione europea sia solo una formula consociativa di Stati sovrani, o se costituisca il vero embrione di un soggetto statale di natura federale; se il destino di essa debba restare prerogativa esclusiva dei governi nazionali membri, o se il suo futuro potrà finalmente essere condiviso e codeciso con pari dignità fra il Consiglio (che costituisce la camera degli Stati) e il Parlamento europeo (che invece rappresenta la camera dei cittadini).

Ed ancora: se al suo interno essa sia un apparato burocratico invadente e parassita o un tutore accorto ed efficace; se all'esterno sia una voce compatta capace di farsi ascoltare dal resto del mondo, o una realtà ignorata a livello mondiale a cominciare dall'ONU, dove in effetti non è neppure rappresentata.

In sostanza ci si chiede quanto sia ancora di là da venire quel grande soggetto federale auspicato da Robert Schuman nel lontano 9 maggio del 1950.

Sono solo alcuni fra gli interrogativi più legittimi ed urgenti di tanti cittadini, che vogliono vivere in maniera consapevole la nuova appartenenza europea. E tuttavia sono gli interrogativi a cui oggi è più difficile rispondere. Da qui l'incertezza, la disaffezione e lo scetticismo verso il futuro comune.

5 -Le cause del brusco risveglio dal sogno europeo

Si dirà che le cause di tutto ciò sono molteplici e complesse, poiché appartengono all'ordine sociale, storico, economico, culturale, identitario, ecc.

A mio parere una causa non secondaria sta nella disinformazione in cui sono tenuti i cittadini europei su tutto quanto riguarda l'Europa, nella conseguente diffidenza o paura per ciò che non si conosce, nel fatto che a livello europeo non esistono né un dibattito né una passione politica paragonabili a quelli nazionali, e ancora nella constatazione che ancor oggi, quando si parla di Europa, lo si fa al massimo in termini di polemica strumentale finalizzata agli interessi di parte.

Inoltre crea nell'opinione pubblica delusione e stanchezza la constatazione

che, ad oltre cinquant'anni dall'apertura del cantiere europeo, nessuno può ancora dire come sarà alla fine la casa comune. E questo non solo per negligenza dell'informazione, ma anche per le caratteristiche uniche e senza precedenti del processo di integrazione europea.

Infatti la nuova Europa, non solo si presenta come un fenomeno inedito e storicamente unico, ma in ogni sua tappa continua ad essere il risultato di un processo evolutivo spesso non prevedibile, sia dal punto di vista dell'allargamento (nessuno può dire dove si fermerà la macchina inglobante), sia da quello politico ed istituzionale (nessuno può prevedere quale sarà il futuro profilo federale).

Quindi essa è un soggetto tuttora lontano da una sua conclusione finale e da una sua connotazione politico-istituzionale certa. Ecco perché l'Europa viene percepita come una realtà forse ricca di suggestioni per il futuro, ma povera di certezze per il presente.

Da qui il calo di fiducia; da qui la svogliata partecipazione del cittadino a quella che dovrebbe diventare la più grande democrazia del mondo (alle elezioni europee del 13 giugno 2004 ha votato mediamente il 45,6 della popolazione); da qui la difficoltà di trasformare una popolazione europea in un popolo europeo; da qui il brusco risveglio da quel *Eaurpean dream* di cui parlava Jeremy Rikin.

6 -La democrazia incompiuta

Gli estensori del primo progetto del Trattato costituzionale europeo avevano scelto quale incipit al preambolo di quel testo provvisorio proprio alcune significative parole di Pericle, che conosciamo attraverso Tucidide (Tucidide II, 37) e che in italiano possiamo rendere così: *La nostra Costituzione (...) è chiamata democrazia perché il potere non è nelle mani dei pochi, ma dei più.*

Ovviamente la democrazia greca del V secolo a. C. era molto diversa dalla nostra, se non altro perché escludeva da ogni diritto politico gli schiavi, i meteci (i residenti non cittadini) e tutte le donne comprese quelle libere. Tuttavia essa già si fondava non sulla volontà di pochi perché sarebbe ingiusto, e nemmeno sulla volontà di tutti perché è impossibile, bensì sulla volontà dei più, cioè della maggioranza; una regola aurea che purtroppo la democrazia europea non ha ancora recepito correttamente.

Se l'avesse fatto, la Costituzione europea, che in sede di ratifica era già stata approvata da due terzi degli Stati membri corrispondenti alla stragrande maggioranza dei cittadini, non sarebbe stata affossata. Invece ha prevalso ancora una volta la regola che premia la minoranza ostruzionista.

Purtroppo sono ancora molti i casi in cui la democrazia europea non si fonda sulla volontà dei più, ma sull'arbitrio di pochi. Addirittura essa può diventare ostaggio persino di un solo Stato contrario, qualora sia prevista la decisione all'unanimità. Infatti con questa procedura di voto basta l'opposizione o meglio il ricatto di un solo Stato, anche piccolo, per bloccare tutti gli altri.

7 -L'Europa, unione più di Stati che di cittadini

Naturalmente anche a questo c'è una spiegazione. La si può trovare nella natura stessa dell'Unione europea, che è unione di Stati e di cittadini, ma tuttavia non è un'unione alla pari. Infatti gli Stati nazionali, gelosi delle loro prerogative e preoccupati per i loro interessi interni, proprio sulle materie cruciali, come la ratifica dei trattati, la politica estera, ecc., pretendono di

decidere da soli e all'unanimità in seno al Consiglio, mentre lasciano al Parlamento europeo, e indirettamente ai cittadini di cui esso è espressione, solo una funzione consultiva.

Ancora una volta questo avviene a scapito di un corretto federalismo democratico e sopranazionale, che invece dovrebbe anteporre gli interessi comuni a quelli dei singoli. Da qui dunque i limiti di una democrazia europea troppo intergovernativa e troppo poco parlamentare.

8 -La sussidiarietà, garanzia di democrazia e di federalismo

Affatto coerente con la democrazia e con il federalismo è invece quel principio di tipica matrice europea conosciuto come sussidiarietà. E' noto infatti che il principio di sussidiarietà serve a regolare il processo di trasferimento dei poteri e delle competenze dagli Stati membri alle istituzioni comunitarie. Ma esso mira anche a prevenire ogni rischio di ingiustificato accentramento e di eccessivo allontanamento dei poteri dal cittadino.

Questa duplice funzione già si evince dall'art. 1 TUE: *Con il presente trattato le ALTE PARTI CONTRAENTI istituiscono tra loro un'UNIONE EUROPEA, in appresso denominata "Unione", alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni.*

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

Quindi, applicata al federalismo, la sussidiarietà garantisce che ad ogni livello istituzionale più alto, nel nostro caso a quello comunitario, siano attribuiti solo ed esclusivamente i poteri che possono essere meglio e più efficacemente gestiti a quel livello, ed allo stesso tempo prevede che tutte le altre risorse e competenze siano attribuite agli Stato o agli enti subnazionali, e quindi restino il più in basso possibile.

Da qui la formula della sussidiarietà, che può essere così enunciata: **“decentrare tutto ciò che è possibile, accentrare solo ciò che è necessario”**.

Del resto il termine sussidiarietà sta appunto ad indicare che i poteri gestiti più in alto devono essere sempre considerati **sussidiari** rispetto a quelli esercitati più in basso.

Anche questo resta tuttavia un principio di difficile applicazione all'interno dell'Unione europea, proprio perché è difficile mettere d'accordo i paesi membri su quali competenze debbano essere sacrificate dagli Stati a vantaggio dell'Unione, anche se parrebbe ovvio che fra queste ultime debbano rientrare la gestione della politica estera e il governo della moneta.

Invece, come si è già detto, alla politica estera nessuno vuole veramente rinunciare. Mentre per quanto riguarda l'euro, è noto che esso non è ancora la moneta comune di tutti quei paesi membri, che, come il Regno Unito, la Svezia e la Danimarca, avrebbero le carte in regola per adottarlo, proprio perché questi paesi non sono disposti a mettere in comune, cioè a sussidiarizzare, la sovranità monetaria.

9 -Dalla sussidiarietà europea alla sussidiarietà italiana

Uno spazio a parte meriterebbe poi quella voglia di sussidiarietà che sta contagiando e animando anche il dibattito politico italiano e che potrebbe diventare la via al federalismo nostrano.

A differenza però da quello europeo, il federalismo di casa nostra tende solo a decentrare le risorse e le competenze verso il basso, senza nulla trasferire e riunire verso l'alto, ed è appunto per questo che viene anche chiamato federalismo devolutivo o semplicemente *devolution*.

Infatti esso ha assunto come bersaglio i troppi poteri e le troppe capacità di entrata e di spesa ancora concentrati nelle mani dello Stato, che invece si vorrebbe decentrare o devolvere a vantaggio dei vari livelli subnazionali, a cominciare da quelli regionali.

Naturalmente anche il federalismo devolutivo, oltre che essere correlato allo stesso principio sussidiarietà, è garanzia di maggior democrazia, proprio perché anche in questo caso “decentrare tutto ciò che è possibile” significa anche avvicinare gli organi di potere ai cittadini e quindi favorire la trasparenza ed il controllo.

Che poi il nostro federalismo interno non sia il cavallo di battaglia di una sola parte politica, ma una necessità ampiamente condivisa, lo dimostra la riforma del titolo V della Costituzione italiana già realizzata nel 2001. Con essa infatti si apre la porta sia al federalismo istituzionale⁴, sia al federalismo fiscale⁵.

Circa l'efficacia della riforma, va da sé che essa dipenderà anche da come il movimento riformatore saprà prevenire ogni localismo egoistico, conciliando invece il decentramento territoriale con la solidarietà nazionale, cioè da come saprà realizzare il federalismo solidale. In fine il successo dipenderà anche da come saprà scongiurare la duplicazione o la triplicazione della burocrazia ai vari livelli di governance.

10 -In attesa del Trattato di Lisbona

In questo contesto di incertezza ed al tempo stesso di fermento, che caratterizza il processo di integrazione europea e le vicende interne dei singoli Stati membri, costituisce momento di forte aspettativa, ma anche motivo di trepidazione la prossima ed auspicata entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

E' momento di forte aspettativa, per le sue ricadute sulla vita democratica e sull'evoluzione federale dell'Unione; ma è allo stesso tempo motivo di trepidazione perché, dopo la bocciatura della Costituzione, anche la nuova fase di ratifica referendaria a livello nazionale potrebbe riservare qualche imprevisto o celare qualche imboscata.

10/1 La genesi del trattato di Lisbona

Sul nuovo trattato, di cui sono già state anticipate delle novità, vale anche la pena ricordare qualche aspetto tecnico. Esso trae origine dal Vertice europeo di Bruxelles svoltosi il 21 e 22 giugno 2007 sotto la presidenza tedesca. In quel clima, caratterizzato da aspre contrapposizioni fra eurofavorevoli ed eurocontrari, o meglio fra egoismi nazionali confliggenti, la cancelliera Angela Merkel riuscì a far approvare un mandato per una nuova Conferenza intergovernativa (CIG), che è diventato la base di partenza per un progetto di riforma dell'intero assetto comunitario e che poi è stato presentato al Vertice di Lisbona il 19 ottobre 2007.

La denominazione progetto di riforma o trattato di riforma deriva dal fatto che esso, a differenza della Costituzione, non ha la funzione di sostituire il precedente *acquis* comunitario, ma solo di

4 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114, II comma).

5 “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119 I comma).

riformarlo. Infatti quel progetto va a riformare sia il Trattato sull'Unione europea, che tuttavia conserva la vecchia denominazione, sia il Trattato che istituisce la Comunità europea, che invece si chiamerà Trattato sul funzionamento dell'Unione. Questo perché, ai sensi dell'art.1 TUE, (...) *L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea.*

Entrambi i trattati così riformati sono dunque compresi nel Trattato di Lisbona, che appunto è stato firmato nella capitale lusitana il 13 dicembre 2007 e che, previe le ratifiche di tutti i ventisette paesi membri, dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2009.

Ma proprio perché si tratta di aspetti o curiosità abbastanza tecniche, queste informazioni non possono trovare in questa sede un ulteriore spazio, anche perché al cittadino interessa la sostanza che sta dietro le diciture e le formule. Nel nostro caso vuol sapere ciò che cambia e ciò che resta in Europa rispetto e prima, e se ciò che cambia sarà in meglio o in peggio.

10/2 La fobia dei simboli

Sulla sgradevole novità relativa all'esclusione dal nuovo Trattato del vecchio articolo I-8 presente nell'abortita Costituzione e sugli esiti di quella scelta si è già detto.

Quindi ora basta ricordare, lasciando al lettore ogni commento, il testo della sopra citata dichiarazione n. 52 allegata all'atto finale della CIG, che ha appunto adottato il Trattato di Lisbona: *Il Belgio, la Bulgaria, la Germania, la Grecia, la Spagna, l'Italia, Cipro, la Lituania, il Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, l'Austria, il Portogallo, la Romania, la Slovenia e la Repubblica slovacca dichiarano che, per essi, la bandiera rappresentante un cerchio di dodici stelle (...), l'Inno alla gioia (...) di L. v. Beethoven, il motto(...) Unita nella diversità, l'euro (...) e la giornata dell'Europa del 9 maggio continueranno ad essere i simboli della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con essa.*

10/3 L'Unione europea raggiunge finalmente la personalità giuridica

Si è invece salvato quanto già prevedeva la carta Costituzionale circa il riconoscimento della personalità giuridica all'Unione. Infatti l'articolo 47 TUE recita: *L'Unione ha personalità giuridica.*

Va da sé che si tratta di un riconoscimento molto importante, perché permette all'Europa di presentarsi con le debite credenziali sulla scena internazionale, anche se questo nuovo status (lo precisa la dichiarazione allegata n.24) (...) *non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati.*

10/4 Il primato del diritto comunitario

Assieme alla personalità giuridica dell'Unione è stato anche confermato, non senza difficoltà, il primato del diritto comunitario. La conferma è contenuta nella dichiarazione allegata n. 17 così formulata: *La Conferenza (intergovernativa) ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionate giurisprudenza.*

Circa la portata di questa dichiarazione, basti pensare che la mancata adozione del primato comunitario avrebbe compromesso e minato alle fondamenta ogni futuro progetto federale europeo.

10/5 Il destino della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Chi non ricorda che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata a Nizza il 7 dicembre del 2000 era solennemente entrata nella Costituzione europea e addirittura ne costituiva la seconda parte? Ebbene anche questo importante documento ha rischiato di essere cacciato dal nuovo trattato.

A puntare i piedi per eliminarlo ci hanno provato, se pur con motivazioni diverse, il Regno Unito e la Polonia. La contrarietà di Londra si spiega col fatto che la Carta concederebbe troppe garanzie soprattutto in materia di lavoro. Mentre la Polonia, che al tempo del Vertice di Bruxelles era governata dai gemelli Kacynski e da una maggioranza nazionalista, omofoba e reazionaria, riteneva inaccettabili alcuni articoli relativi alla non discriminazione ed alla famiglia.

Anche in questo caso però ciò che è stato cacciato dalla porta è stato poi ripescato dalla finestra. Infatti benché la Carta non costituisca più parte integrante del trattato, è però legittimata dall'articolo 6 TUE : *L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.*

10/6 L'Unione europea aggiorna le proprie istituzioni

Dal 1° maggio 2004 al 1° gennaio 2007 l'Europa è cresciuta di ben dodici nuovi Stati membri, passando da quindici a ventisette. E tutto questo mantenendo sostanzialmente lo stesso profilo istituzionale e le stesse regole di funzionamento dell'originaria CEE composta da sei paesi fondatori. Quanto quelle regole siano ora inadeguate alla nuova dimensione comunitaria risulta in maniera drammatica dalla difficoltà di decidere.

Quindi è indispensabile un radicale aggiornamento, sia delle istituzioni, sia delle procedure di voto, che infatti sono integrate in parte nel TUE in parte nel Trattato sul funzionamento dell'Unione. La riforma investe tutte le istituzioni a cominciare dal Parlamento europeo.

- Per il **Parlamento europeo** si prevedono maggiori poteri, essendo aumentate le materie in cui si applica la procedura legislativa di codecisione, con la quale viene garantita al Parlamento la stessa dignità del Consiglio. Inoltre viene ridotta la composizione numerica dell'Assemblea, che non potrà superare la soglia di settecentocinquanta membri più il Presidente. Ma ora anche i parlamenti nazionali potranno meglio intervenire nell'attività legislativa europea, infatti ad essi è concesso un lasso di tempo più lungo per vigilare affinché le leggi europee non invadano le aree di competenza nazionale e quindi rispettino i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità.
- Per quanto riguarda il **Consiglio europeo**, non solo esso viene formalmente istituzionalizzato, ma risulta anche riformata la carica del Presidente, che non è non più a rotazione semestrale, ma viene eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio stesso per la durata di trenta mesi.
- Anche il **Consiglio dei ministri** o più semplicemente **Consiglio** presenta delle novità. Infatti ora sono più numerose le materie in cui esso è chiamato a votare a maggioranza.
- Una composizione più snella è invece prevista per la **Commissione**. Infatti, a partire dal 2014 il numero dei commissari, scelti con un particolare criterio di rotazione, sarà pari ai due terzi

degli Stati membri.

- Invece il ministro degli esteri, già previsto con questa prestigiosa denominazione dalla Costituzione, non si chiamerà più così, ma conserverà il titolo di **Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**. Tuttavia il suo ruolo sarà notevolmente rafforzato, infatti egli andrà a presiedere il Consiglio quando questo si riunisce nella forma di Consiglio per gli affari esteri, rivestirà il ruolo di vicepresidente della Commissione e parteciperà ai lavori del Consiglio europeo.

11 -Il Trattato di Lisbona, un compromesso rispetto alla Costituzione, ma un passo avanti sulla strada della democrazia e del federalismo europeo

Dopo aver fatto a pezzi la Costituzione, l'Europa quasi impaurita del danno che aveva arrecato, ha cercato di correre ai ripari. Naturalmente non è stata cosa facile per il clima di tensione e per il riemergere di confliggenti interessi nazionali, in particolare da parte del Regno Unito e della Polonia, ma alla fine ecco il compromesso chiamato Trattato di Lisbona.

Che il nuovo trattato sia un compromesso rispetto alla Costituzione lo si è già anticipato parlando della fobia dei simboli e del rischio corso dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e certamente non sono questi gli unici motivi. Ma chi nonostante tutto volesse guardare in positivo, troverebbe senza dubbio dei buoni motivi per farlo.

Certamente la **democrazia** ne esce rafforzata nel processo legislativo grazie alla più estesa applicazione della procedura di codecisione, che, come già anticipato, dà al Parlamento una dignità pari a quella del Consiglio.

Circa poi il voto a maggioranza qualificata del Consiglio, di cui si è già detto, a decorrere dal 1° novembre 2014, essa verrà calcolata con il metodo democraticamente assai più equo della doppia maggioranza (una decisione passa se raggiunge il 55% dei paesi membri corrispondente al 65% della popolazione), che andrà a sostituire l'attuale metodo basato su un discutibile criterio di ponderazione.

Un passo avanti sulla via del **federalismo**, collegato ai **principi di attribuzione sussidiarietà e proporzionalità**, è inoltre assicurato, sia da un più efficace controllo da parte dei parlamenti nazionali, sia da una chiara distribuzione dei ruoli fra l'Unione europea e gli Stati nazionali.

Infatti vengono finalmente indicate con chiarezza dal Trattato sul funzionamento dell'Unione le competenze esclusive dell'Unione europea, che sono: l'unione doganale, le regole di concorrenza, la politica monetaria per l'area euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare e la politica commerciale comune.

Mentre l'Unione è chiamata ad esercitare competenze concorrenti assieme agli Stati nei seguenti settori: il mercato interno, la politica sociale, la coesione, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti transeuropee, l'energia, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, la sicurezza in materia di sanità.

Invece l'Unione può svolgere solo azioni di sostegno e di coordinamento in materia di: tutela e miglioramento della salute, industria, cultura, turismo, istruzione formazione e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa.

Importante fondamento per una evoluzione federale dell'Unione ci pare anche il già citato principio del primato del diritto comunitario.

Anche **la politica estera** dell'Unione europea risulta ora potenziata grazie ai nuovi ruoli conferiti all'Alto rappresentante. Tuttavia essa resta ancora una competenza rigorosamente intergovernativa di esclusiva competenza del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, i quali deliberano all'unanimità. Inoltre, ai sensi dell'art. 24 TUE, in questa materia è *esclusa l'adozione di atti legislativi*. Ciò significa che il Parlamento europeo (organo legislativo per eccellenza) è tagliato fuori da ogni decisione vincolante.

Quindi su questa strada, così come sulla quella della presenza dell'Unione all'interno dell'ONU, il cammino è ancora lungo.

A proposito di questo delicato problema, una soluzione provvisoria, ma non certo soddisfacente viene offerta dall'art. 34 TUE (...) *Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli alti Stati membri e l'Alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione (...).*

Ora c'è da sperare che non si ripeta quanto già successo in occasione della guerra in Iraq, quando il Regno Unito e la Francia, entrambe membri permanenti del Consiglio di sicurezza, si sono trovate su fronti inconciliabilmente opposti.

12 -Esultanza e trepidazione per allargamento dell'area Schengen, le prospettive per la nostra regione

Alla fine di questa rapida panoramica è forte il desiderio di concludere con un bilancio completo del processo di integrazione europea, ma il tempo

necessario andrebbe ben oltre quello che qui ci è consentito. Quindi, tacendo su importanti obiettivi raggiunti, come la pace interna consolidata, un mercato unico dimezzato di consumatori, una moneta apprezzata in tutto il mondo ed essa stessa garanzia di pace interna, mi limito a ricordare l'avvenimento che, pochi mesi or sono (esattamente il 21-12-2007), tutti abbiamo vissuto con entusiasmo, ma anche con trepidazione, allorché ben nove dei dieci paesi entrati nell'Unione europea da appena 3 anni hanno abbattuto l'ultimo diaframma rimasto sui loro confini nazionali interni all'area comune, diventando parte integrante dello spazio Schengen.

Dopo quell'evento il territorio free border comprende quattrocento milioni di cittadini e si estende da Tallin (Estonia) a Lisbona, da Capo Nord a La Valletta, da Reykiavik (l'Islanda, assieme alla Norvegia appartengono all'area Schengen, pur non essendo paesi comunitari) ad Atene, ecc.

Il significato storico e politico dell'avvenimento è ovviamente di portata epocale. Basti pensare che il confine ora rimosso rappresentava l'ultimo residuo dell'infausta Europa di Yalta (1945) e che la sua fine segna il passaggio irreversibile dalla guerra fredda, cioè dalla pace appesa al filo precario della deterrenza nucleare, alla pace basata sulla solidarietà fra i popoli e cementata dalla reciproca convenienza.

La rivoluzione geopolitica è stata dunque enorme. Ora il limes dell'Europa occidentale si estende fino alla Russia, alla Bielorussia, all'Ucraina, alla Moldavia, e la macchina inglobante è ancora in moto. Ora i tedeschi e i polacchi possono attraversare i ponti proibiti sull'Oder-Neisse con le mani in tasca, senza la forza delle armi, né l'obbligo dei documenti, non perché la Germania ha

vinto un'altra guerra o perché la Polonia ha subito una ennesima annessione, ma perché l'Europa ha vinto definitivamente la pace. E questo vale per tutta la ex cortina di ferro dal Baltico all'Adriatico. Quindi vale anche per la nostra regione.

Su ciò che l'avvenimento può rappresentare per noi si è già detto molto. Quindi mi limito a ricordare che esso segna la fine di quel percorso tormentato che ha progressivamente messo in soffitta quanto di peggio ci aveva riservato il '900: dalla grande guerra al trattato di Rapallo (1920), alla seconda guerra mondiale, alla pace di Parigi (1947), alla divisione dell'Istria ex italiana in zona A con Trieste sotto il governo alleato e in zona B sotto la Jugoslavia, al Memorandum di Londra con il conseguente passaggio di Trieste all'Italia (1954), al trattato di Osimo (1975), fino al taglio della rete sulla piazza Transalpina di Gorizia (1° maggio 2004) ed alla definitiva apertura del confine il 21 dicembre 2007. Finalmente a Gorizia come a Berlino, anche se ben 18 anni dopo!

Ma dietro l'euforia e dietro le fiaccole ed il vin brulé che hanno illuminato e riscaldato la notte tra il 20 ed il 21 dicembre dello scorso anno, alla nostra gente è rimasto certamente il retrogusto amaro della preoccupazione e forse anche della paura sul rischio di una maggiore criminalità in entrata dall'Est proprio a causa delle porte spalancate sulla vecchia frontiera, con particolare riferimento al traffico di droga, di auto rubate, di clandestini, o alla massiccia immigrazione di popolazioni rom.

Si dirà che tutto questo è l'inevitabile prezzo da pagare in cambio di un grande passo avanti sulla via dell'integrazione. Ma per quanto vero questo non può significare che non si debbano prendere delle efficaci misure in difesa della sicurezza dei nostri cittadini, sia a livello europeo, sia a livello nazionale, ed è appunto ciò che la nostra gente si aspetta e ciò che del resto l'Unione europea ha già fatto integrando *l'acquis* di Schengen nei trattati e ciò che fa, adottando una serie di misure ad hoc per la tutela dei confini esterni.

E' chiaro comunque il recente abbattimento dei confini avrà tra i suoi effetti più importanti quello di valorizzare ulteriormente il ruolo di cerniera della nostra regione in un contesto europeo sempre più proiettato ad Est.

Ora sta a noi cogliere gli aspetti positivi che questo avvenimento ci offre, ponendoci come mediatori economici e culturali fra le tre anime europee (latina, tedesca e slava), che si incontrano proprio dentro i nostri confini e sta a noi proporci come motore di quel grande Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), di cui aspettiamo la nascita.