

Le missioni dell'Unione Europea

Intervento orale del Senatore Lamberto Dini

Bruxelles, 15-16 Aprile 2002

E' giusto definire gli obiettivi condivisi, prima ancora di stabilire in che modo essi possano essere realizzati.

Premessa di ogni riflessione è la definizione della logica che deve ispirare il "federalismo comunitario", del criterio di fondo che deve presiedere alla ripartizione rispettiva dei compiti a livello dell'Unione e degli Stati membri.

Il punto di partenza non può che essere quello del "minimo Stato", dello Stato minimo che l'Unione ha già in sé tra i principi fondamentali, riassunto nel concetto della sussidiarietà. La sussidiarietà è lo strumento di base per coniugare uniformità e diversità. Già John F. Kennedy diceva che l'Europa sarebbe stata "forte per la sua unità e libera per la sua diversità". Nell'Unione esistono forze che spingono verso l'uniformità ed altre verso la diversità. Così la tutela dei diritti fondamentali impone una disciplina unica in tutto il territorio. La concorrenza, non soltanto tra imprese ma anche tra Stati e regioni, sconsiglia invece l'uniformità, ad esempio, in materia fiscale.

Ciò che rientra più opportunamente nella sfera dell'Unione è innanzitutto un giudizio prevalentemente politico, variabile a seconda del momento storico. Basti pensare all'ambiente negli anni Cinquanta, prerogativa degli Stati, oppure all'immigrazione, che ancora nel Trattato di Maastricht aveva trovato a fatica un posto peraltro marginale. Se si volesse riassumere in una formula il rapporto tra uniformità e diversità si potrebbe auspicare "tanta uniformità quanta necessaria; tanta diversità quanta possibile".

Ci sono state obiezioni, quasi una sollevazione degli Stati, ma anche dei poteri locali, contro un'eccessiva ingerenza dell'Unione. E' da queste obiezioni, delle quali si sono fatti portatori in modo particolare i Länder tedeschi, che occorre partire, se si vuole realizzare una costruzione politicamente logica e socialmente trasparente. I punti possono essere così riassunti:

a) Il nucleo delle competenze dell'Unione è riassunto nell'art. 3 del Trattato il quale nel far riferimento ai vari settori (dai trasporti all'ambiente) indica diversi gradi di intensità nell'azione comune: si parla di “politiche comuni”; “politiche”; “misure”; “promozione”; “incentivazione”; “contributo”.

Questa elencazione andrebbe sostituita con una costruzione più razionale che distingua, come del resto nella nota distribuita dalla Presidenza della Convenzione, tra competenze esclusive dell'Unione, in misura molto limitata (ad esempio la politica commerciale comune); competenze concorrenti, le più numerose materie nelle quali convergono paritariamente sia l'azione dell'Unione che degli Stati; competenze complementari nelle quali l'Unione ha una funzione marginale, ad esempio nella cultura o nella sicurezza sociale.

b) L'art. 308, che consente all'Unione di avocare a sé poteri specifici se necessari al raggiungimento di obiettivi determinati, quando i Trattati non prevedano strumenti adeguati, ha consentito notevoli passi avanti, ma proprio su di esso si appuntano le maggiori obiezioni, ad esempio dei Länder tedeschi. In ragione della flessibilità del sistema si potrebbe immaginare una formula sostitutiva che consenta ai governi, senza rivedere i Trattati, magari decidendo all'unanimità, di aggiungere o di sottrarre competenze tra quelle conferite all'Unione, ricollocandole, eventualmente, all'interno della

tripartizione sopra indicata, e previo parere conforme del Parlamento Europeo ed il giudizio dei Parlamenti nazionali.

c) Alla radice della ripartizione delle competenze c'è la consapevolezza di una duplice carenza che deve essere colmata:

- da un lato l'inefficienza dell'azione comunitaria in settori nei quali pur è evidente l'inadeguatezza dei singoli Stati, ad esempio la politica estera e di difesa;
- dall'altro l'eccesso di regolamentazione, l'intrusione indebita in settori nei quali meglio agirebbero gli Stati.

Nel primo caso occorre rispondere avvicinando la gestione delle materie comuni al modello federale, come ha ricordato anche il rappresentante del governo italiano On. Fini. Ciò comporta decisioni a maggioranza in Consiglio; un ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia nonché, secondo coerenza, l'abolizione dell'attuale struttura per pilastri.

Alla seconda carenza si risponde restituendo trasparenza, razionalità, responsabilità al processo legislativo comunitario. Per questo la Convenzione dovrà trasferire tutti gli elementi di natura costituzionale in un documento nuovo, abbia o meno esso il nome di Costituzione, selezionando e separando gli aspetti di natura amministrativa e legislativa, fissando così una chiara gerarchia delle norme.

d) Una volta stabilita con chiarezza la tripartizione delle materie e la diversa natura dell'intervento dell'Unione che ciò comporta si pone il problema dell'istanza che debba vegliare sul rispetto di regole e principi, correggere abusi di potere o carenze. Esistono già mezzi e momenti di verifica. Sarà necessario coinvolgere anche gli Stati membri ma assicurare una uniformità di giudizio. La pronuncia finale dovrà sempre spettare alla Corte di Giustizia.