

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: Contributo del Senatore Lamberto Dini, membro della Convenzione

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dal Senatore Lamberto Dini, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

Le missioni dell'Unione Europea
Contributo del Senatore Lamberto Dini

1. E' giusto definire gli obiettivi condivisi, prima ancora di stabilire in che modo essi possano essere realizzati. La delimitazione delle competenze corrisponde ad un'esigenza di chiarezza, di vicinanza dei cittadini all'Unione, di uso efficiente della sovranità messa in comune.

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. Una grande sfida, non tecnica ma costituzionale, per uno spazio senza precedenti in termini di ampiezza e di identità diverse. Il potere, per essere efficace ma non oppressivo, deve essere articolato su una molteplicità di livelli, secondo i principi del federalismo e della sussidiarietà, per realizzare le condizioni di una società politica aperta in uno spazio così vasto ed eterogeneo. Diversa, comunque, l'Unione da ogni esperienza precedente, da quella classica degli Stati Uniti al federalismo che, nella tradizione europea più recente, costituisce un modello forse insuperato, la Germania.

Il punto di partenza non può che essere quello del "minimo Stato". L'Unione, a differenza degli Stati nazionali, non ha la "competenza delle competenze" cioè la facoltà di decidere essa stessa le materie di propria responsabilità, non dispone di un potere autonomo di allocazione dei poteri fra i vari livelli di governo, dal momento che gli Stati continuano ad essere padroni dei Trattati. La sovranità non è originaria ma conferita dagli Stati. Anche in Germania i Länder sono tuttora formalmente i detentori della sovranità, anche se la costruzione tedesca ha poi seguito una propria dinamica.

Non esiste tuttora nei Trattati una regola che preveda una presunzione di competenza generale degli Stati. L'art. 5 stabilisce che l'Unione agisce nei limiti "delle competenze e degli obiettivi" indicati dal Trattato della Comunità europea. Il principio della riserva di competenza degli Stati potrebbe essere tuttavia formulato espressamente nel nuovo Trattato, come avviene in alcune Costituzioni federali.

2. L'Unione ha già in sé, tra i principi fondamentali, quello dello "Stato minimo" riassunto nel concetto della sussidiarietà. La sussidiarietà è lo strumento di base per coniugare uniformità e diversità in una esperienza unica appunto per dimensioni territoriali e varietà di cultura, economia, tradizioni. 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 va fatto in comune e ciò che ricade nella sfera degli Stati comporta innanzitutto un giudizio prevalentemente politico; mentre è giuridica la verifica sulla conformità di un provvedimento o di un'azione rispetto alla valutazione precedente. Ciò che rientra più opportunamente nella sfera dell'Unione è anche 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".

3. Vari elementi hanno contribuito ad una autentica sollevazione degli Stati, ma anche dei poteri locali, contro un'eccessiva ingerenza dell'Unione, sicché la ripartizione delle competenze è divenuto il punto centrale della riforma. Da queste obiezioni, delle quali si sono fatti portatori in modo particolare i Länder tedeschi, occorre partire, se si vuole realizzare una costruzione politicamente logica e socialmente trasparente. I punti possono essere così riassunti:

- a) è sufficiente l'attuale definizione della sussidiarietà? Essa, come noto, fa riferimento agli obiettivi che non siano realizzabili a sufficienza dai singoli Stati e che possano essere meglio raggiunti dall'Unione, avuto riguardo alle dimensioni ed agli effetti della politica perseguita (Art. 5). La formulazione, raggiunta a fatica nel negoziato di Maastricht riassume il dovere di non ingerenza ed il dovere di supplenza come termini dialettici nel rapporto tra Unione e Stati. Vuole essere una guida razionale nella scelta di dove collocare il potere, evitando eccessi o carenze. La definizione è sufficientemente ampia da lasciare margini di flessibilità nelle politiche da perseguire. L'articolo è integrato da un protocollo introdotto con il Trattato di Amsterdam, che cerca di specificarne i contenuti e

l'interpretazione. Si potrebbe anche immaginare di definire meglio il concetto di sussidiarietà nel nuovo Trattato ma sarebbe un'impresa non facile;

- b) il nucleo delle competenze dell'Unione è riassunto nell'art. 3 del Trattato della Comunità. Nel far riferimento ai vari settori (dai trasporti all'ambiente), esso peraltro indica diversi gradi di intensità nell'azione comune: si parla, nell'uno o nell'altro esempio, di “politiche comuni”; “politiche”; “misure”; “promozione”; “incentivazione”; “contributo”.

Questa elencazione andrebbe sostituita con una costruzione più razionale che invece definisca, 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;

- c) in ragione della flessibilità del sistema, è necessario un meccanismo che consenta, senza rivedere i Trattati, di inserire nuove competenze o di sottrarne tra quelle conferite, ricollocandole eventualmente all'interno della tripartizione sopra indicata. Ci sono fasi in cui l'autorità del centro cresce rispetto alle componenti della federazione e fasi in cui queste ultime vedono espandersi le proprie funzioni rispetto al centro. La direzione del movimento dipende dalle necessità del singolo momento e dalla efficacia delle istituzioni. Oggi l'art. 308 consente all'Unione di invocare poteri specifici se necessari al raggiungimento di determinati obiettivi, quando i Trattati non prevedano strumenti adeguati. L'articolo è stato oggetto di molte critiche ma ha consentito notevoli passi avanti, anche se proprio su di esso si appuntano le maggiori obiezioni ad esempio dei Länder tedeschi. Si potrebbe immaginare anche una formula sostitutiva che consenta ai governi, magari decidendo all'unanimità, di aggiungere o di sottrarre competenze all'Unione, coinvolgendo anche il parere conforme del Parlamento Europeo ed il giudizio dei Parlamenti nazionali;

- d) 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, anche solo con il metro di giudizio della definizione della sussidiarietà secondo il citato art. 5: 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, allo stato attuale contenuti in centinaia, forse migliaia, di articoli di trattati o protocolli;

- e) la sfida principale, in effetti, non è tanto nella definizione delle materie di competenza dell'Unione o degli Stati quanto della delimitazione delle sfere reciproche all'interno delle materie di responsabilità concorrente. Questo rimanda, di nuovo, al quadro istituzionale, affinché, nelle discipline di comune intervento, l'Unione abbia un potere di indirizzo mentre per la loro attuazione si lasci più spazio all'autonomia degli Stati. Ciò sta già avvenendo, del resto, ad esempio nel campo della concorrenza e si invoca da più parti in tema di politiche strutturali o di politica industriale. Per una più razionale distribuzione dell'attività normativa ed amministrativa occorre ritornare al concetto, discusso invano in ognuna delle precedenti Conferenze intergovernative, della gerarchia delle norme e quindi della definizione dell'atto legislativo, distinto dall'attività di esecuzione in ragione dei suoi caratteri di generalità. Così la direttiva, che dovrebbe corrispondere all'atto legislativo, ha perduto in parte lo spirito originario proprio perché contiene norme troppo dettagliate, che andrebbero meglio lasciate alla elaborazione della Commissione o degli Stati membri;

- f) una volta stabilita con chiarezza la tripartizione delle materie e la diversa natura dell'intervento dell'Unione che ciò comporta; istituito uno strumento che dia flessibilità al sistema nel passaggio da una categoria all'altra; introdotte le categorie normative (Costituzione, legge, regolamento) commisurate alle diverse forme di intervento, si pone il problema dell'istanza che debba vegliare al rispetto di regole e principi, correggere abusi di potere o carenze. Esistono già mezzi e momenti di verifica, dalla relazione della Commissione che accompagna le proposte di intervento dell'Unione al giudizio della Corte di Giustizia. Sarà necessario evitare procedure paralizzanti; coinvolgere anche gli Stati membri; assicurare una uniformità di giudizio. Per questa ultima ragione la pronuncia finale deve sempre spettare alla Corte di Giustizia. Si potrebbe tuttavia disporre anche di una diversa istanza, più sollecita, una Commissione mista, comprensiva anche degli Stati, che possa, prima di un intervento dell'Unione, pronunciarsi preliminarmente sul rispetto della ripartizione delle competenze.
-