

CONV 65/02

CONTRIB 33

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.

CONVENZIONE EUROPEA

**Contributo del
Senatore Lamberto Dini
sul tema
“Gli strumenti giuridici nel quadro delle competenze dell’Unione”**

Bruxelles, 23-24 Maggio 2002

GLI STRUMENTI GIURIDICI NEL QUADRO DELLE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA

(Nota CONV 50/02)

La tipologia degli atti di diritto derivato dell'art. 249 TCE

I caratteri dei singoli strumenti giuridici (elencati all'art 249) non sono correlati alle specifiche competenze. Non riflettono, in altri termini, il maggiore o minore coinvolgimento dell'Unione in un settore specifico. Corrispondono piuttosto, soprattutto nei due strumenti fondamentali, la direttiva ed il regolamento, ad una necessità di lasciare ai Governi maggior spazio nell'applicazione delle politiche comunitarie nel caso della direttiva; ad una esigenza di efficacia più diretta e di indicazione più specifica nel caso del regolamento. Ma possono aversi regolamenti anche in materia, come la cultura o la sanità, nelle quali la competenza dell'Unione è più debole o direttive nell'ipotesi di competenze pressoché esclusive, come nel caso della concorrenza.

Prevedere strumenti diversi a seconda delle competenze, in particolare riservando le direttive al campo delle competenze concorrenti renderebbe il sistema troppo rigido; meglio scegliere lo strumento a seconda delle caratteristiche delle norme in discussione.

Ma per razionalizzare gli strumenti giuridici di cui dispone l'Unione è preferibile racchiudere i poteri di indirizzo e di esecuzione entro un sistema normativo semplificato e riconducibile alla logica delle legislazioni nazionali (che l'Italia ha raccomandato ad ogni revisione dei Trattati, da Maastricht a Nizza) in funzione della natura dell'atto, lasciando al legislatore di decidere di volta in volta a quale di questi strumenti attingere.

Questa tipologia o gerarchia degli atti dovrebbe basarsi su tre categorie fondamentali: norme costituzionali; atti legislativi; regolamenti di esecuzione. Una tale sistemazione corrisponderebbe all'esigenza di trasparenza e di leggibilità degli atti comunitari. Spetterebbe naturalmente all'organo che ha il potere di iniziativa, la Commissione, scegliere l'atto giudicato conforme ai fini specifici, soprattutto nell'alternativa tra legge e regolamento.

Atti adottati in virtù del Titolo 5 del Trattato sull'Unione Europea

Quanto agli strumenti di politica estera (art. 12) le strategie comuni erano state adottate per consentire, all'interno di esse, decisioni a maggioranza in Consiglio. In realtà si sono rivelate di scarso valore pratico, perché troppo generiche per offrire una guida all'attività concreta dell'Unione in campo internazionale. Ad esempio allorché nella politica medio-orientale si è trattato di decidere a maggioranza all'interno di una strategia comune, è stata invocata una eccezione e quindi si è continuato a procedere all'unanimità. Eppure sarebbe stato molto utile anche nella vicenda dei palestinesi inviati a Cipro, poter decidere a maggioranza.

Gli strumenti essenziali della politica estera restano comunque le azioni comuni e le posizioni comuni, poiché il coordinamento tra gli Stati membri, che figura anch'esso nell'art. 12, ha carattere residuale. Tuttavia, per renderli più efficaci, sarebbero essenziali due innovazioni. Per le azioni comuni poter decidere a maggioranza, salvo le ipotesi di impiego di strumenti militari, per le posizioni comuni potersi avvalere di una voce sola nelle grandi istituzioni internazionali, da quelle economiche e finanziarie al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Atti adottati in virtù del Titolo VI del Trattato dell'Unione Europea.

Anche gli strumenti previsti per le materie del terzo pilastro di cui all'art. 34 sono il risultato di un compromesso, vista la indisponibilità della maggioranza degli Stati membri a trasferire l'intera materia nel primo pilastro (fu possibile soltanto, col Trattato di Amsterdam, passare nella sfera comunitaria l'immigrazione, l'asilo, la cooperazione giudiziaria, la cooperazione amministrativa). Gli eventi ultimi, dalla lotta al terrorismo alla immigrazione clandestina, hanno fatto di questo settore il più sensibile presso le opinioni pubbliche.

La soluzione migliore dovrebbe essere l'abolizione della struttura per pilastri, riconducendo le decisioni quadro alla figura più generale della direttiva da adottare con voto a maggioranza e introducendo per esse, come per le decisioni, il principio della efficacia diretta. Altrimenti sarà impossibile realizzare, in una Europa più larga, uno spazio di giustizia e di libertà su scala continentale. D'altra parte, le convenzioni sempre previste all'art. 34, sono ormai superate ed andrebbero abolite, anche perché l'ipotesi di cooperazioni rafforzate rende già ora superflua la figura della Convenzione che entra in vigore con la ratifica da parte di metà degli Stati membri.

Gli strumenti atipici

L'esistenza di atti atipici, come gli accordi interistituzionali, conclusioni e risoluzioni del Consiglio, riserve degli Stati membri, dichiarazioni allegate sono inevitabili e consentono di dare flessibilità al sistema, ma dovrebbero essere formulati in modo da essere riconoscibili, pertanto vicini alla cultura giuridica degli Stati membri. Anche questo obiettivo può essere ottenuto annullando l'attuale ripartizione per pilastri della costruzione europea (almeno per quel che riguarda la giustizia e gli affari interni) e definendo in modo chiaro gli atti secondo una loro precisa gerarchia.

Il potere legislativo

La eterogeneità degli atti legislativi, quanto alla modalità della loro adozione, è riassunta oggi in nove diverse tipologie. Esse erano diciotto prima del Trattato di Amsterdam, ma anche la tipologia attuale andrebbe ulteriormente ridotta.

La soluzione più razionale da perseguire è quella di fare della maggioranza qualificata in Consiglio la regola, corredata dalla codecisione del Parlamento Europeo per le funzioni legislative, incluse le materie di bilancio, mentre andrebbero abolite forme ormai superate come la cooperazione.

Per evitare un eccesso di normative, pensando ad esempio alle materie dell'agricoltura, la progressiva estensione della codecisione deve accompagnarsi alla introduzione della tripartizione indicata in precedenza tra Costituzione, legge, regolamento. Occorrerebbe dunque passare a maggioranza qualificata tutti gli atti che non siano di natura costituzionale, per i quali si suggerisce invece di mantenere l'unanimità (ad es. modifica dei Trattati; adesione di nuovi membri).

Le norme di esecuzione

L'attività esecutiva dovrebbe essere riservata alla Commissione e agli Stati membri, limitando la legislazione alle regole fondamentali e lasciando le questioni più tecniche alle norme di esecuzione. Per queste ultime si potrebbe prevedere un meccanismo di delega a favore della Commissione, corredato da un potere di avocazione del Consiglio che consenta un sufficiente controllo.

L'articolazione proposta assumerebbe pur sempre carattere sistematico attraverso un meccanismo di gerarchia delle norme. Il Consiglio dovrebbe assumere, per quanto riguarda le funzioni legislative, il carattere di una seconda Camera, paragonabile a quella degli Stati in una struttura federale. In questo quadro, si potrebbe anche immaginare di semplificare ulteriormente i meccanismi cosiddetti di "comitologia".

La qualità della legislazione

La qualità della legislazione risente di compromessi tra diversi Governi con diverse priorità. Essa non potrà non soffrire l'ulteriore allargamento dell'Unione e l'ancor maggiore disomogeneità dei suoi membri. La Commissione, prima di avanzare le proprie proposte, procede ad una consultazione ed informazione della società civile, ad esempio attraverso i libri bianchi o verdi sulle singole politiche. Nel lungo iter legislativo, che dura quasi due anni, le forze della società civile sono in grado di intervenire attraverso le istituzioni (Commissione, Governi e Parlamenti) coinvolte nel processo.

Il meccanismo chiave per accelerare le procedure e migliorare la qualità della legislazione resta pur sempre l'estensione del voto a maggioranza in Consiglio.

La maggioranza, sostituendosi all'unanimità, evita di dover ricorrere a compromessi tra gli Stati troppo faticosi e per lo più a spese della chiarezza. Infatti la semplificazione degli atti e delle procedure è la più sicura preconditione di ogni miglioramento qualitativo della produzione normativa dell'Unione.

=====