

CONV 556/03

CONTRIB 245

NOTA DE ENVIO

de: Secretariado

para: Convenção

Assunto: Contributo de Lamberto Dini, membro da Convenção
– Projecto de artigos 1.º a 16.º do Tratado Constitucional

O Secretário-Geral da Convenção recebeu de Lamberto Dini, membro da Convenção, o contributo que figura em anexo.

Convenzione Europea

Progetto di articoli da 1 a 16 del Trattato Costituzionale

**Commenti
del Sen. Lamberto Dini**

Bruxelles, 17 Febbraio 2003

I primi sedici articoli della Costituzione

- **Valutazioni generali**

L'articolato è meritevole di apprezzamento per la chiarezza e le linearità, riflette uno "esprit de géométrie" proprio della cultura del Presidente della Convenzione.

Esso contiene codificazioni di grande interesse per l'avanzamento dell'Unione Europea, che andrebbero salvaguardate ed inserite nel testo conclusivo. In modo particolare, il riferimento alla "base federale" per le competenze comuni (art. 1; par. 1). Ciò corrisponde ad una impostazione di fondo largamente condivisibile. La Costituzione deve definire con maggiore chiarezza le competenze rispettive dell'Unione e degli Stati. Ciò che sarà gestito dall'Unione dovrebbe peraltro, tendenzialmente ed in un orizzonte temporale che va oltre la Costituzione stessa, secondo il processo evolutivo proprio della costruzione europea, ispirarsi ad un modello "federale". Ciò non coincide necessariamente con il concetto di "comunitario" ma include elementi, come ad esempio il voto a maggioranza nei meccanismi decisionali, che sono condizione indispensabile per il funzionamento di una Unione sempre più larga.

Altrettanto meritevoli di salvaguardia i principi della personalità giuridica dell'Unione (art. 4) e del primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri (art. 9; par. 1).

- **Emendamenti di sostanza.**

A proposito dei valori (art. 2), ci si può chiedere se sia necessario indicare tra essi la creazione di una “società in pace”, un termine ambiguo, non è chiaro se applicabile all’interno dell’Unione o verso l’esterno, che non aggiunge nulla agli elementi già elencati nello stesso articolo.

Tra gli obiettivi dell’Unione (art. 3) ne manca uno che fu introdotto ad Amsterdam e che è destinato ad accentuare in prospettiva il carattere politico dell’Unione, con i corollari che ne discendono in materia di politica estera e di sicurezza comune. Si tratta della “difesa della indipendenza ed integrità dell’Unione”, oggi prevista all’art. 11 del Trattato dell’Unione Europea e la cui omissione costituirebbe un passo indietro rispetto ad ambizioni già accettate.

Manca altresì, sempre all’art. 3, ogni riferimento al ruolo delle Nazioni Unite, come unica istituzione universale rispetto alla quale l’Unione Europea si pone come istituzione regionale, a sostegno di un globalismo basato sul diritto e sulla solidarietà più vasta. Il riferimento è invece attualmente presente (due volte) nell’art. 11 del Trattato dell’Unione Europea.

La clausola di non discriminazione (art. 6) resta, come nei Trattati attuali, distinta se riferita alla nazionalità rispetto a quella praticata in altri settori (religione, razza, ecc). Ci si può chiedere se non sarebbe meglio riunire queste garanzie in un unico articolo.

Il titolo dell’articolo 15 dovrebbe evocare una specifica categoria di competenze; ad esempio “sussidiarie” o simili e non chiamarle “azioni di sostegno”, obiezione questa fatta presente da me e da altri in Plenaria.

E' opportuno aver introdotto, nelle competenze condivise e nelle azioni di sostegno, rispettivamente, l'energia (art. 12) e la protezione civile (art. 15). Esse sono attualmente soltanto menzionate nel Trattato della Comunità Europea (art. 3) ma sono restate lettera morta (nonostante l'azione dell'Italia nel negoziato per il Trattato di Amsterdam) per la assenza di una base giuridica che consentisse l'adozione di norme ed azioni comuni nel settore. Ora invece, opportunamente, tale base giuridica figurerà nella seconda parte del futuro trattato, togliendo i settori in questione dal limbo in cui erano stati tenuti sino ad oggi. Avevamo anche proposto, insieme alla Grecia, di rendere operativa allo stesso modo la competenza per il turismo, oggi anche essa contemplata nell'art. 3 del Trattato della Comunità Europea. Ci si può chiedere se il tentativo vada riproposto.

Gli articoli 13 e 14 menzionano, rispettivamente, il coordinamento delle politiche economiche e la politica estera e di sicurezza comune come competenze separate dalla tripartizione di cui gli articoli 11, 12 e 15. Si tratta, in ambedue i casi, di funzioni che hanno essenzialmente carattere esecutivo ed anche per questo distinte dalle altre, che hanno in prevalenza natura legislativa. Tuttavia la politica estera e di sicurezza dovrebbe più opportunamente essere elencata all'art. 12, tra le competenze condivise, anche se ad essa si applicherebbero procedure molto specifiche. Nella formulazione attuale si rischia in qualche modo di lasciar sopravvivere, per la sola politica estera, una struttura per pilastri.

Un netto arretramento è costituito dall'attuale formulazione dell'art. 10; par. 4, in cui si parla di “progressiva realizzazione di una politica di difesa comune”. Esiste una distinzione tra politica comune di difesa, politica di difesa comune e difesa comune, tre concetti che indicano un crescente grado di integrazione. La difesa comune comporta la creazione di strutture integrate e figura già all'art. 17 del trattato dell'Unione Europea come un obiettivo non immediato ma raggiungibile anche senza una revisione dei Trattati, bensì con semplice decisione del Consiglio Europeo (“politica di difesa comune che potrebbe condurre ad una difesa comune”). Questa formula, che è la più avanzata, dovrebbe essere ripresa appunto nell'art. 10; par. 4 della Costituzione.

E' importante, per quanto riguarda il ruolo del Parlamento Europeo, mantenerne il parere conforme nel paragrafo 1 dell'art. 16 (clausola di flessibilità).

- **Miglioramenti redazionali**

La Carta dei diritti (art. 5) potrebbe essere meglio inserita come seconda parte che non come protocollo allegato. In fondo anche il Bill of Rights americano fu aggiunto anni dopo il varo della Costituzione, con l'adozione in un unico testo dei primi dieci emendamenti.

Gli articoli 8 e 9 contemplano, rispettivamente, i principi fondamentali e la loro applicazione. Sarebbe più pratico fondere insieme i due articoli o almeno parte di essi: ad esempio, rispettivamente i paragrafi 3 e 2; 4 e 3; 5 e 5.

Le categorie di competenze (articoli 11, 12 e 15) dovrebbero precedere, secondo un ordine logico, la descrizione del loro modo di esercizio (articolo 10).
