

IL FUTURO DELLA COSTITUZIONE EUROPEA

Filadelfio Basile, Strasbourg/Brussels

Com'è ben noto, al momento né l'Unione europea né il suo più importante pilastro, la Comunità europea, possono essere considerati come Stato federale poiché manca un governo centrale europeo che possa venire considerato, grazie anche ad una ben definita sfera di competenze, realmente indipendente dai governi degli Stati membri. Infatti, da un lato, il secondo e il terzo pilastro dell'Unione europea sono esclusivamente basati sulla cooperazione intergovernativa dei Paesi membri e, dall'altro lato, la Comunità europea opera in base a meccanismi sia sovranazionali che intergovernativi.

Considerando che la Corte di Giustizia europea ha sottolineato in passato in più occasioni il carattere sovranazionale della Comunità europea, stabilendo il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri e in particolare qualificando il Trattato CE come una Costituzione della CE piuttosto che soltanto un semplice accordo internazionale, si può arrivare alla conclusione che, quanto meno sotto il profilo giuridico se non ancora sul piano politico, la Comunità europea sia "uno Stato federale in cantiere". Ciò non di meno, non si può sostenere che una struttura federale sia già operativa, sebbene trasferimenti di competenze dagli Stati membri alle Istituzioni europee sono già divenute realtà con riferimento a certe materie.

Sfortunatamente, gli europei non hanno alcuna percezione di essere sostanzialmente soggetti al potere sia delle Istituzioni europee che dei governi degli Stati e, quando questa percezione esiste, essa è vaga poiché è difficile capire quali materie vanno fatte rientrare all'interno delle competenze rispettivamente sia delle Istituzioni europee che dei governi dei Paesi membri. Per di più, ciò che è importante sottolineare in questa sede è che gli europei non hanno alcuna percezione che, in linea di principio, le Istituzioni europee e i governi degli Stati membri perseguono sostanzialmente la medesima finalità, i loro interessi sono ovviamente convergenti e complementari e non confliggenti e che l'azione delle Istituzioni europee è diretta al beneficio di tutti gli Stati membri e dei loro cittadini. Non sorprende che la consapevolezza della cittadinanza europea non è ancora talmente sviluppata così come richiederebbe uno Stato europeo nel vero senso del termine. Per rafforzare la diffusione della consapevolezza della cittadinanza europea fra gli europei, dovrebbe essere rafforzato il ruolo delle Istituzioni europee ed anche chiaramente delineate le rispettive competenze delle diverse Istituzioni europee.

Il motivo di fondo che ha ispirato l'idea della Comunità va storicamente ricondotto all'esigenza di ridurre il potere singolo, riducendo così la principale causa di conflitti politici e guerre: il processo di integrazione europea, nella sua recente evoluzione, ha condotto ad un sempre crescente trasferimento di poteri dagli Stati membri alle Istituzioni comunitarie; ciò si spiega col fatto che gli Stati membri hanno ampliato le competenze comunitarie e, corrispondentemente, ridotto la propria sfera di sovranità.

È impossibile negare che esista uno stretto legame fra l'integrazione economica e quella politica: man mano che aumenta l'interdipendenza economica, le politiche nazionali degli

Stati membri diventano meno efficaci e possono essere rimpiazzate o ampiamente integrate con politiche comuni adottate dalla Comunità nel suo complesso.

I prossimi stadi di questo processo integrativo, derivante dalla naturale evoluzione dell'interdipendenza economica, verranno realizzati con difficoltà se l'intero futuro processo verrà costruito ispirandosi principalmente alla cooperazione intergovernativa, che sembra inidonea a determinare politiche efficaci e norme democraticamente legittimate. Nella misura in cui la produzione e l'implementazione delle leggi e delle politiche comunitarie costituiscono compito della "Governance", dovremo mettere le Istituzioni comunitarie nella condizione di portare a compimento i loro compiti. Forse, se accettassimo il parere di coloro che desiderano mantenere la competenza esclusiva da parte dei governi nazionali su certe aree chiave, la struttura federale europea non emergerebbe se non molto lentamente: invece di essere creata una singola legge costituente, sarebbe l'ultimo di una serie di passaggi la cui idea fondamentale sia la necessità di individuare le Istituzioni e le conseguenze più appropriate, al fine di assicurare una democratica "Governance" di un'unica economia e società.

In questo quadro, la ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri dovrebbe essere ben definita, e modificata anche per assegnare nuovi compiti all'Unione e per rafforzare gli attuali compiti, sebbene una tale divisione di competenze dovrebbe ancora ispirarsi al tradizionale principio dell'attribuzione di poteri all'Unione sulla base dei Trattati e sul suo corollario che tutti i poteri non attribuiti – espressamente o implicitamente – all'Unione rimangono agli Stati membri. In fondo, questa idea di riparto di competenze ricalca il rapporto che all'interno dell'ordinamento italiano sussiste o intercorre oggi tra lo Stato centrale e le regioni e province autonome, come delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione: allo Stato si riconoscono i poteri normativi esplicitamente attribuiti dalla Costituzione e agli enti regionali e provinciali si riservano i poteri nelle materie non di competenza statale.

Allo scopo di agevolare la creazione graduale di uno Stato federale dovrebbe essere innanzitutto perseguito l'obiettivo di ampliare il coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie in materia di politica estera e di sicurezza comune. D'altra parte anche la cooperazione giudiziaria e di polizia richiede sin d'ora un approccio molto più integrato: in particolare questa materia va riportata nella sfera di competenze delle Istituzioni comunitarie quanto meno per ciò che concerne la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, i reati economici e i reati contro la pubblica amministrazione, dato che tali attività criminali incidono negativamente sul normale funzionamento del sistema economico europeo.

La competenza esclusiva dell'Unione dovrebbe essere chiaramente delineata nel Trattato costituzionale che verrà definito dalla Convenzione, tenendo presente che la linea di demarcazione tra competenze dell'Unione e competenze dei singoli Stati membri non può essere veramente statica, altrimenti potrebbe pregiudicare il naturale evolvere del sistema economico, sociale e politico europeo nell'attuale società mondiale. Di conseguenza, dovrebbe essere prevista una clausola generale di carattere flessibile, al fine di consentire alle Istituzioni europee l'effettiva e piena realizzazione dei loro compiti quanto meno in certe materie di cruciale importanza.

Le competenze concorrenti fra l'Unione e gli Stati membri dovrebbero essere modificate man mano che le materie che richiedono approcci e soluzioni comuni diverranno più

numerose. Infatti, si può facilmente prevedere che le materie che non possono più essere affrontate dai singoli Stati membri in piena autonomia aumenteranno.

Naturalmente, il principio di sussidiarietà dovrebbe ancora essere applicato in questo ambito a condizione che sia previsto un'efficiente meccanismo teso ad assicurare che la sfera di competenza degli Stati membri non venga lesa in seguito all'azione delle Istituzioni europee. Tale meccanismo può essere basato su una procedura molto rapida innanzi a una Camera speciale della Corte di Giustizia Europea, senza che ciò abbia alcun effetto sospensivo sull'*iter* di produzione normativa comunitaria finché non venga pronunciata una decisione finale dalla Camera competente. Inoltre, si ritiene opportuno che i principi di proporzionalità e leale cooperazione vengano inclusi nel Trattato costituzionale.

Infine, l'Art. 308 del Trattato CE, relativo – com'è noto – ai poteri impliciti, dovrebbe restare in vita poiché assicura che le Istituzioni europee possano esercitare i poteri necessari per raggiungere gli obiettivi della Comunità, poteri che dovrebbero essere espressamente elencati nel Trattato costituzionale.