

# Il Trattato costituzionale per l'Europa e lo spirito di questa Rivista

di Giuseppe FERRARI e Giuseppe FLORIDIA

*di prossima pubblicazione in Diritto pubblico comparato ed europeo (editoriale del n. 3/2004).*

Il precedente fascicolo della Rivista usciva in concomitanza con l'approvazione del Trattato costituzionale europeo da parte della Conferenza intergovernativa, annunciata il 18 giugno 2004; e questo esce all'indomani della firma del documento da parte dei rappresentanti degli Stati, nella solenne cerimonia di Roma del 29 ottobre. Qualche volta i ritardi editoriali sono felici, dando luogo ad impreviste coincidenze simboliche.

E' ovvio infatti il rilievo di siffatti eventi nella specifica prospettiva che ha caratterizzato la Rivista fin dalla sua fondazione nel 1999, quando simili sviluppi erano al di là dell'orizzonte. La convergenza plurispecialistica del gruppo di giuristi che le ha dato vita, la varietà di approcci e di tematiche che essa ha inteso raccogliere nelle sue pagine, la sua stessa impostazione per sezioni "trasversali" riferite a grandi blocchi di questioni teoriche e pratiche piuttosto che ai luoghi ed ai livelli in cui esse vengono in luce, tutto ciò riflette la sua attenzione verso quello spazio scientifico delineatosi nell'esperienza "postmoderna" del diritto pubblico, in cui le dimensioni istituzionali e le categorie concettuali classiche si sovrappongono e interagiscono in maniera inedita, e le diverse tradizioni disciplinari sono messe alla prova nella loro efficacia conoscitiva e nella loro capacità di adeguarsi alle nuove e sempre meno separate realtà da analizzare. Il che riguarda sotto diversi aspetti gran parte del mondo attuale, e non solo i rapporti tra gli ordinamenti nazionali e sovranazionali del Vecchio continente; ma nelle peculiarità evolutive di questi ultimi ha trovato – ed oggi, col Trattato-costituzione europeo, a maggior ragione trova – uno dei suoi esempi più stimolanti, e per noi il più vicino e coinvolgente. Sicché, delle quattro "parole chiave" prese come denominazione della Rivista, solo le prime due hanno il senso di una definizione/delimitazione, riferita al profilo pubblicistico della fenomenologia e della ricerca a cui essa è dedicata, le altre giocando invece nel senso opposto di un'inclusione/estensione: sia – per così dire – in orizzontale, stante la tradizionale proiezione di tale ricerca verso le varie latitudini e longitudini di siffatte esperienze, sia in verticale, stante la sua nuova proiezione verso la pluralità di dimensioni e di livelli del diritto pubblico nel mondo contemporaneo, di cui è appunto esemplare, anche se non esclusivo, il caso europeo.

In questa duplice prospettiva, la tematica del Trattato-costituzione non può che rappresentare un oggetto privilegiato sul quale la Rivista intende portare il contributo di quella interconnessione fra diverse competenze, in cui trova le sue radici. Tanto più in ragione della fisionomia irrisolta, o comunque non univoca, dell'attuale

transizione fra la complessa esperienza delle istituzioni e delle politiche della Comunità europea e dell'Unione a tre pilastri, ed una sua riconfigurazione "costituzionale" per molti aspetti problematica, carente, bisognosa di maturazione. Ammesso poi che di "transizione" sia davvero lecito parlare, scontando un approdo a qualcosa d'altro; e che non sia invece scientificamente più corretto – anziché congetturare un futuro incognito nel *se*, prima ancora che nel *come* – soffermarsi ad analizzare ciò che in concreto il Trattato-costituzione rappresenta, e che potrebbe non ricondursi ai confortevoli modelli già noti, ma consolidarsi in qualcosa di assolutamente nuovo.

Niente *whishful thinking* dunque: ma neppure polemiche pregiudiziali sul chi e sul come dei relativi studi. La natura della nuova entità o – detto in termini meno metafisici – i caratteri, il funzionamento e la concettualizzazione dei contenuti precettivi del Trattato costituzionale e delle tecniche e soluzioni organizzative in esso utilizzate, sono l'oggetto di uno studio da condurre con tutti gli strumenti e le competenze che in pratica risulteranno utili e produttive, e naturalmente con tutta l'attenzione che è scientificamente doveroso riservare a quanto ci insegnano le ricerche finora compiute nell'ambito delle varie discipline che oggi su tale oggetto convergono. Alle ambiguità istituzionali che abbiamo di fronte ed alle differenze concettuali e persino terminologiche che abbiamo alle spalle (basti pensare ai diversi sensi attribuiti al principio di sussidiarietà, ai diversi modi di concepire la sovranità e così via) non si può che rispondere con uno sforzo di convergenza culturale: a specchio, del resto, delle convergenze effettuali che si manifestano nella realtà.

Lasciamo da parte, dunque, le battute sul "sesso degli angeli" (il Trattato-costituzione maschio anziché femmina, secondo la nota frase di Amato), e prendiamo atto piuttosto dei dati positivi: in cima ai quali c'è il fatto che il documento con cui abbiamo a che fare è in sé un Trattato, ma, come esso stesso afferma, «adotta una Costituzione» – e viceversa. Laddove attraverso questo "viceversa" passano, in una direzione, le sue insufficienze rispetto agli usati modelli di Costituzione (l'assenza di un procedimento di revisione costituzionale tutto "interno", la larga persistenza del criterio dell'unanimità, le ambiguità della struttura politica, con una Commissione che non è propriamente un Governo e un Consiglio dei ministri che non è un *Bundesrat*, e così via); e, nell'altra direzione, le sue novità rispetto alla logica degli Stati "signori dei trattati" (i principi e i diritti fondamentali a largo spettro, il superamento dei pilastri, il nuovo ruolo del Parlamento europeo nella legislazione e nell'indirizzo politico, il ricorso estensivo alla maggioranza qualificata, le relazioni dirette tra organi europei e nazionali e così via). Non siamo in alcun modo nella condizione di Paul Laband, che in una celebre pagina del *Diritto pubblico dell'impero tedesco* poteva segnare con assoluta nettezza teorica il passaggio dalla fase delle collaborazioni intertedesche governate dal diritto internazionale, alla fase della federazione governata da un suo diritto costituzionale interno (ancorché fondata su atti aventi una forma simile ai Trattati, con quei noti preamboli in cui sono i preesistenti sovrani, Re, Granduchi e Città libere, a creare la costituzione federale). Per Laband la distinzione tra lo *Zollverein* del 1834 e gli atti fondativi delle federazioni – il *Norddeutsche Bund* del 1867 e il *Deutsche Reich* del 1871 – era chiarissima, più di quanto

non risulti oggi a qualche illustre collega. Per noi la situazione è invece diversa: e nella sua novità, se risulta forse più intrigante, è anche più insidiosa, potendo indurci in equivoci ed errori, che sarà indispensabile segnalarci l'un l'altro, come si è sempre fatto nell'ambito delle comunità scientifiche, ma con riferimento alla concretezza dei problemi e dei casi.

\* \* \*

Del resto, è la stessa realtà dei fatti che viene a confortare questa necessità di convergenza disciplinare: da ultimo con una singolare anticipazione di ciò che la nostra "transizione" istituzionale potrebbe profilare. Si allude ovviamente alla nota vicenda (sviluppatasi anch'essa in immediata e fortuita coincidenza con la chiusura di questo fascicolo) della mancata formazione della nuova Commissione a causa del biasimo di una parte consistente del Parlamento europeo verso alcune affermazioni ufficiali del candidato commissario proposto dal governo italiano. Ciò infatti – al di là di qualsiasi valutazione politica – ha prodotto un caso nuovo e difficile da maneggiare, sul piano teorico non meno che sul piano pratico, segnato da questioni di forte "sapore costituzionalistico".

Da un lato, la richiesta del Presidente della Commissione designato, Barroso, di un atipico rinvio del voto del PE sulla Commissione, onde tentare aggiustamenti che scongiurino una inedita "sfiducia iniziale", ha suscitato diffusi e contrastanti commenti di carattere generale su una problematica tendenza alla "parlamentarizzazione" della forma di governo europea – o, a non voler usare questa espressione, dei rapporti fra le tre istituzioni politiche interessate, il Consiglio europeo, la Commissione e il Parlamento (lo stesso candidato commissario in questione, come si è letto sui giornali, ha fatto notare che, piegandosi in questo modo alla minaccia di "sfiducia", si rischia di sbilanciare l'equilibrio istituzionale europeo a vantaggio del PE ed a svantaggio dei governi). Dall'altro lato, sono emersi anche problemi più particolari e finora tipici del tecnicismo dei sistemi parlamentari nazionali, in particolare quello delle conseguenze di un siffatto rinvio a fronte dell'esigenza di garantire la continuità del "Governo europeo": qui ulteriormente complicato vuoi dall'usata logica di gestione intergovernativa delle difficoltà istituzionali comunitarie, vuoi dalla coincidenza con la profonda rinnovazione del sistema a seguito dell'ingresso *pleno iure* dei dieci nuovi Stati membri nelle istituzioni dell'Unione, e dei loro corpi elettorali nel voto per il Parlamento europeo.

Sotto il primo aspetto, in assenza di precedenti al riguardo e non essendo in alcun modo regolato dall'art. 215 del Trattato vigente (né, per vero, dagli art. I-26 e I-27 del Trattato costituzionale) il caso di diniego o ritardo dell'approvazione parlamentare della Commissione, il problema è stato risolto invocando come naturale la *prorogatio* della Commissione in scadenza: con una disinvoltura invero solo apparente, stante il travaglio interpretativo inerente sia alla trasposizione di istituti noti e colaudati negli ordinamenti nazionali ma sinora sconosciuti ai sistemi sovranazionali, sia alla specifica congiuntura anzidetta, in quanto, essendo la Commissione presi-

stente stata formata sulla base della “vecchia” Unione a quindici, il suo pur provvisorio mantenimento in carica costituisce in realtà una *proroga* dissonante col nuovo quadro non solo parlamentare, ma istituzionale in genere. Sicché, per un verso, l’influenza delle prassi e della cultura dei sistemi costituzionali pare essersi manifestata con forza, anzi addirittura *ultra vires*; e per altro verso la “transizione costituzionale” in corso (o meglio tutta da compiere, in attesa dell’entrata in vigore del Trattato-costituzione) ha conosciuto una sotterranea anticipazione, paralizzando le altre soluzioni immaginabili alla stregua della attuale dimensione sovra- (o, almeno per questi problemi, inter-) nazionale dell’Unione. Alla luce della comparazione, d’altra parte, finché la “lacuna” non sarà colmata, un consolidato effetto integrativo della prassi richiederebbe un notevole spazio di tempo, ma risulta anche alquanto problematico, potendo difficilmente ripetersi un concorso di circostanze analogo a quello attuale, in cui le elezioni del Parlamento europeo e la formazione della nuova Commissione coincidono con un (massiccio) allargamento della compagine degli Stati.

E ancora non è tutto, perché – alla luce sempre delle esperienze costituzionali – la questione della *prorogatio* (o della proroga) della Commissione scaduta innesca un’ulteriore serie di problemi, teoricamente complessi quanto praticamente delicati, in particolare quello dei poteri di tale Commissione: la si deve considerare alla stregua di un Governo dimissionario, col classico limite da regime parlamentare della “gestione degli affari correnti”, oppure in qualche altro modo, che le consenta di rispondere anche a più impegnative esigenze di governo, o di fronteggiare eventuali emergenze impreviste? ~~E la soluzione – stiamo parlando ancora dell’oggi – può essere unica per tutte le politiche dell’Unione, o deve differenziarsi in relazione a ciascun “pilastro”?~~

Come si vede, già adesso si producono singolari corto-circuiti – ed altri verosimilmente se ne produrranno in futuro, a maggior ragione se e quando entrerà in vigore il Trattato costituzionale – fra le diverse logiche del sistema istituzionale europeo. Di fronte ai quali dovremo attrezzarci, anche solo a fini di analisi e valutazione critica, con tutte le competenze e gli strumenti che potremo raccogliere, restando sicuramente insufficienti, per un tempo non prevedibile, quelli propri di ciascuna disciplina. Su questa linea, che del resto abbiamo già cominciato a praticare (si ricordi la sezione monografica “interdisciplinare” dedicata a suo tempo al progetto della Convenzione), la Rivista intende porsi come uno dei laboratori in cui mettere alla prova simili convergenze: ribaltando idealmente il suo “logo” semicircolare per farne una tavola – rotonda, s’intende – attorno alla quale serenamente e fattivamente disporsi, secondo il modello che Leibniz proponeva agli studiosi di tutte le scienze: sedersi fianco a fianco dicendosi, l’un l’altro, «*calulemus*».