

**Dai lavori della Convenzione europea significative convergenze
su un nuovo assetto delle fonti comunitarie**

(ma Montesquieu è ancora in viaggio...)

di Emanuele Rossi *

I due interventi attengono ad aspetti in larga parte diversi, e tuttavia su alcuni punti essi trattano la stessa materia, offrendo soluzioni in larga misura coincidenti, pur con alcune, significative, differenziazioni. Ciò che in questo breve intervento preme rilevare sono le prospettive che emergono in materia di fonti comunitarie: prospettive che, specie in quanto convergenti ed assai condivise da tutti coloro successivamente intervenuti nel corso del dibattito, sembrano rappresentare la soluzione verso la quale potrebbero orientarsi le future scelte della Convenzione.

a) le leggi organiche (adottate con maggioranze rafforzate al Parlamento europeo e al Consiglio), che dovranno riguardare in particolare la decisione sulle risorse proprie dell'Unione;

c) i regolamenti esecutivi (adottati dalla Commissione in applicazione delle leggi).

Ancorché poi nella breve comunicazione letta alla Convenzione il Presidente Prodi non vi abbia fatto riferimento, nella più ampia ed articolata versione della proposta della Commissione è prevista poi la possibilità per le leggi di delegare alla Commissione (ed esclusivamente ad essa) la potestà "di modificare gli atti legislativi, per esempio al fine di adattarli al progresso tecnico", indicando limiti e condizioni della delega legislativa. Si prevede inoltre la possibilità per il Parlamento ed il Consiglio di pronunciarsi contro l'atto delegato prima della sua entrata in vigore, impedendo in tal modo l'entrata in vigore dell'atto delegato.

In primo luogo si propone di introdurre il principio di gerarchia tra le fonti (forse implicitamente contenuto anche nella proposta della Commissione): nella Relazione si legge infatti che "il Gruppo propone di rendere più chiara la gerarchia delle norme comunitarie adottate in base al Trattato, delimitando per quanto possibile ciò che rientra nell'ambito legislativo". Tale principio di gerarchia dovrebbe tuttavia riguardare, interpretando le parole della Relazione, il rapporto tra norme legislative e norme esecutive (ed anche probabilmente tra tutte queste e le disposizioni dei trattati e della futura, eventuale, Costituzione), e non i diversi tipi di fonti legislative.

Ulteriore analogia tra le proposte di Amato e di Prodi è data dalla comune previsione di atti legislativi delegati, rispetto ai quali la proposta del Gruppo di lavoro della Convenzione mi pare più elaborata sebbene ancora lontana da un livello di chiarezza accettabile.

Quanto al primo (diritto di avocazione), esso dovrebbe consistere nella "possibilità di recuperare il potere di legiferare in una determinata materia qualora si oltrepassino i limiti dell'abilitazione (ultra vires) oppure nel caso di questioni particolarmente sensibili sotto il profilo politico e con importanti implicazioni finanziarie". Il termine di silenzio dovrebbe invece prevedere che le disposizioni contenute in tali regolamenti entrano in vigore se, dopo un certo termine, il legislatore non formula obiezioni; mentre con la clausola di sospensione di dovrebbe stabilire che le disposizioni dell'atto delegato hanno una durata limitata, e che una volta superato il termine previsto l'abilitazione deve essere rinnovata dal legislatore.

Non è chiaro, in primo luogo, quale differenza possa esistere tra tali atti ed i regolamenti esecutivi veri e propri: se si tratta di una sovraordinazione gerarchica il fatto che possano essere adottati dalla stessa autorità rende difficilmente attuabile la linea di demarcazione. Discutibile risulta altresì la possibilità di attribuire tale potestà delegata al Consiglio, che dovrebbe anche approvare l'atto di delegazione (il quale potrebbe essere contenuto, secondo quanto si legge nella relazione, sia in una "legge" che in una "legge quadro"), con una possibile commistione di ruoli che non sembra assicurare adeguatamente il principio della separazione dei poteri. Quanto poi ai meccanismi di controllo indicati a titolo esemplificativo essi suscitano perplessità distinte in relazione a ciascuno: per il diritto di avocazione, che potrebbe avvicinarsi allo strumento britannico del negative method, sembrerebbe che esso possa essere esercitato dopo che

l'atto delegato è stato approvato (dato che la verifica in merito all'eccesso di delega non può che svolgersi dopo che la stessa è stata esercitata), ma non è chiaro se anche dopo che esso è entrato in vigore o prima di tale momento, e quali conseguenze potrebbe avere tale avocazione (se cioè tutta la delega si ritira, o se il regolamento può essere annullato in parte qua o ancora rinviato al destinatario della delega); quanto poi al termine di silenzio (che dovrebbe essere lo stesso istituto previsto dalla proposta della Commissione di cui sopra s'è detto), esso sembrerebbe rientrare nello schema del parere obbligatorio e vincolante sullo schema di regolamento (in sostanza: la Commissione o il Consiglio approvano uno schema di regolamento, lo inviano a Parlamento e Consiglio per il parere, e poi lo riapprovano acquisiti detti pareri): ma non è chiaro se trattasi di parere vincolante e, se sì (come sembrerebbe), quali conseguenze si porrebbero nel caso di non recepimento (la proposta della Commissione, come si è visto, prevede che Parlamento o Consiglio possano impedire l'entrata in vigore dell'atto delegato), mentre è assai difficile immaginare l'applicazione di detto schema nel caso in cui il soggetto delegante e chiamato ad esprimere il parere coincida con il destinatario della delega. Quanto infine alla clausola di sospensione, essa sembrerebbe attribuire all'atto delegato una durata predefinita e limitata, scaduta la quale l'intervento del legislatore dovrebbe condurre, più che ad un "rinnovo dell'abilitazione" (che richiederebbe un ulteriore esercizio della delega), ad una sorta di "conferma" dell'atto delegato (alla stregua della conversione dei decreti legge italiani).

<http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/BourlangesIT.htm>

La proposta del Parlamento europeo ipotizza una classificazione articolata in un "blocco costituzionale", un "blocco legislativo" ed un "blocco regolamentare". Il primo sarebbe distinto al proprio interno in due parti: la Costituzione, con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali, e "l'insieme delle disposizioni attualmente figuranti nei Trattati che non sarebbero inserite nella parte costituzionale (recte: nella Costituzione): si tratta in particolare dei principi che disciplinano le politiche comuni". La distinzione tra i due livelli dovrebbe essere rafforzata anche da una diversa procedura per l'adozione e la modifica: tuttavia la delibera del Parlamento si limita a prevedere soltanto quale dovrebbe essere la procedura per l'approvazione e la modifica della "Costituzione" (che dovrebbe essere "un atto di diritto internazionale ratificato secondo le rispettive procedure costituzionali degli Stati membri, assumendo quindi la forma di Trattato costituzionale", e modificabile ad opera del Consiglio europeo sulla base di una proposta da una Convenzione costituita sul modello di quella attuale), mentre nulla dice sulle modalità di revisione della seconda parte del blocco costituzionale.

Il "blocco regolamentare", infine, sarebbe composto dalle disposizioni d'esecuzione e dai regolamenti delegati: le prime "volte a disciplinare le condizioni procedurali di applicazione degli atti legislativi e di bilancio", i secondi finalizzati a determinare, "in conformità e nei limiti determinati dalla legge, le norme tese ad integrare quelle determinate dal legislatore". La competenza all'adozione di tali atti, che dovranno risultare conformi agli atti legislativi e soggetti al controllo generale di legittimità esercitato dalla Corte di giustizia, non viene definita in via generale, ma si precisa che sarà compito dell'autorità legislativa affidarne la responsabilità (di volta in volta?) alla Commissione o a un'altra autorità ("agenzia specializzata o organismo di autoregolamentazione": sembra dunque esclusa la possibilità di delegare il Consiglio), con la possibilità per il Parlamento e il Consiglio di formulare entro tre mesi (da cosa?) obiezioni a una misura di esecuzione. In quest'ultimo caso la misura "dovrebbe essere sottoposta alla procedura legislativa di codecisione": e quindi, sembra doversi intendere, la norma esecutiva diventerebbe norma legislativa.

4. Le significative convergenze tra le tre proposte analizzate, e l'ampio e quasi entusiastico consenso che è stato manifestato nel corso del dibattito successivo alla relazione di Amato (secondo l'on. Lamassourre "il Presidente Amato si è guadagnato oggi i galloni di padre fondatore dell'Europa, e noi lo chiameremo semplicemente Padre Amato"), fanno ritenere che la Convenzione abbia fatto un significativo passo in avanti su un aspetto non secondario della costruzione della nuova architettura dell'Unione, specie per il fatto che, come ha sottolineato l'on. Spini, la riconduzione delle fonti normative a tre tipologie consente di dare concretezza alla riunificazione dei tre pilastri. E' quindi verosimile pensare che si andrà ad un radicale ridimensionamento degli strumenti normativi attualmente previsti a livello di Unione ed ad una loro classificazione in base al principio di gerarchia.

Il futuro dei lavori della Convenzione dovrà pertanto risolvere i numerosi problemi ancora sul tappeto avendo come guida e riferimento questo modello di forma di governo: in tale prospettiva mi pare doveroso mantenere una certa cautela rispetto all'entusiasmo manifestato, durante il dibattito in Convenzione, da Carnero Gonzalez, secondo il quale con la relazione di Amato "Montesquieu è atterrato a Bruxelles"; mentre -secondo il Commissario Ponzano- se è vero che dopo la relazione di Amato Montesquieu ha visitato Bruxelles, tuttavia egli "ha dovuto accettare deroghe importanti

al suo sistema di separazione dei poteri". A me pare che, più che di deroghe, ancora vi sia un imponente sforzo di chiarezza da fare: Montesquieu, forse, è ancora in viaggio.

* p.s. di Diritto costituzionale alla Scuola superiore Sant'Anna, Pisa

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

