

## I progetti “Ulisse” e “Penelope” per il processo costituente europeo

di Giorgio Franciosi

Il processo paracostituente innescato dal Consiglio di Laeken del dicembre 2001 ha finalmente impresso al dibattito sul futuro assetto dell'Unione europea una connotazione concreta alla quale poter ancorare l'analisi giuridica.

Ecco infatti che il quadro delineato tanto dal “progetto preliminare di trattato costituzionale” predisposto dal Praesidium della Convenzione a tal fine istituita quanto, ab externo ma con non minore autorevolezza, dallo “studio di fattibilità” ultroneamente presentato da Romano Prodi al Parlamento europeo, offre ora al costituzionalista un ben individuato materiale da organizzare con accresciuta plausibilità.

Cionondimeno, le ambiguità che hanno fin qui contrassegnato il divenire del fenomeno comunitario non sembrano del tutto risolte in questa fase cruciale, che, viceversa, le ha forse ulteriormente evidenziate

La propensione del giurista tradizionale a ricondurre tale ordinamento nascente nelle consolidate categorie giuspuplicistiche trova già un primo ostacolo nel titolo del documento elaborato dalla Convenzione che, autoqualificandosi “trattato che stabilisce una costituzione per l'Europa”, appare incorrere in una stridente contraddizione in termini. L'indebita commistione metodologica tra schemi del diritto internazionale e di quello pubblico interno che tale dizione risulta operare non sembra infatti argomentabile neppure invocando le tesi contrattualiste storicamente elaborate con riguardo al federalismo statunitense (CALHOUN) e svizzero (VON SEYDEL). Come emblematicamente dimostrato, più di recente, dal caso a noi più vicino della federazione russa, sembra infatti indubitabile che nelle dinamiche sovrastatali di tipo centripeto il trattato, lungi dal crearla ex se, si ponga come l'antecedente della costituzione, dalla quale è destinato ad essere soppiantato una volta esaurita la limitata sua funzione di condurre dalla confederazione allo stato federale. Né tale scansione procedurale pare poggiare su di una semplice convenzionalità rivedibile ad nutum, discendendo bensì da un fondamentale paradigma del costituzionalismo moderno, che, come ben noto, concepisce la costituzione come atto promanante esclusivamente dal popolo (più avveduto in questo senso appare il progetto “Penelope” di Prodi, il cui art. 1 espressamente affianca agli “stati” i “popoli dell'Europa”, con ciò significativamente riecheggiando i preamboli della costituzione americana e di quella svizzera come recentemente rivisitata). L'evidenziata aporia terminologica con cui il progetto del Praesidium esordisce appare riflettere, più sostanzialmente, il persistere dell'approccio “dall'alto” che ha sinora contraddistinto il fenomeno comunitario, rispetto al quale la Convenzione, pur rappresentando un parziale superamento del metodo esclusivamente diplomatico (come ha osservato Prodi nel presentare la sua bozza al parlamento), non è però idonea a rappresentare una netta cesura, come ad abundantiam comprovato dal fatto che la decisione finale sugli esiti del suo lavoro è comunque riservata ai governi nazionali attraverso la Conferenza intergovernativa del 2004.

Ma l'assenza di una reale attitudine costituente risulta ancor più chiara dal contenuto del progetto, che, malgrado l'ambiziosa formula “architettura costituzionale” impiegata nella Parte prima, si rivela prospettare in realtà un mero accordo internazionale (lo riconosce Prodi nel discorso sopra ricordato), destinato unicamente a consolidare i trattati vigenti.

Certo, in esso non mancano alcuni aspetti latamente costituzionali, quali l'ipotizzata inclusione della Carta dei diritti nel testo finale (soluzione già adottata dal progetto “Penelope”), l'attribuzione all'Unione di quella personalità giuridica di cui si è sempre dichiarata priva (art.4), una netta ripartizione di competenze tra Centro e Stati membri secondo un criterio, quello delle competenze residue (art.8, I co.), che, assieme all'espressa primazia del diritto dell'Unione (secondo comma) e all'obbligo di “Bundestreue” (quinto comma), attinge davvero a schemi tipicamente federalisti; ma tali aspetti risultano però contraddetti sia da elementi terminologici che sostanziali. Sotto il primo profilo, non può sfuggire la matrice prettamente internazionalistica evocata da tre delle denominazioni immaginate nel primo comma dell'art. 1 (“Comunità europea”, “Unione europea”, “Europa unita”). Sotto il secondo, la larvata ambizione federalistica del progetto risulta ancor più nettamente frustrata dall'art. 46 che, prevedendo “la possibilità di istituire una procedura di ritiro volontario dall'Unione per decisione di uno stato membro”, adombra uno jus secessionis probabilmente idoneo a stemperare le diffuse titubanze politiche sulla irreversibilità dell'annunciato traguardo (si noti, in questo senso, l'“inquietante” “durata illimitata” che l'art. x+5 si ripropone di attribuire al trattato), ma giuridicamente incompatibile con un assetto statale di impronta autenticamente federale.

Del resto, il carattere compromissorio del richiamo a tale modello ordinamentale, più esplicito nella quarta denominazione ipotizzata (“Stati Uniti d’Europa”), emerge ulteriormente chiaro dalla esitazione con cui esso viene adombrato quale semplice modalità di cogestione funzionale tra gli stati da realizzarsi su di un non meglio precisato “modello federale” (art. 1). D’altronde, nulla di più ci si poteva attendere nel permanere dell’irrisolta questione della location of sovereignty, sulla cui crucialità il testo pare sorvolare sia nel suo elusivo richiamo soltanto alle preservande “identità nazionali” sia, ancor più, nella omessa prefigurazione di una diretta partecipazione delle entità locali (autorevolmente ritenuta la “cartina di tornasole” di ogni autentico federalismo), in ordine alla quale il ventilato “Congresso dei Popoli di Europa” (art. 19) nulla ancora dice, ma ben poco risolverebbe ove si configurasse come organo meramente consultivo sulla falsariga dell’“Assemblea delle Regioni” prevista dal Progetto “Penelope” (artt.65-66).

E sempre nell’ambito di tale fondamentale carenza va inquadrato l’art. 41 che, in tema di rappresentanza nelle relazioni internazionali, sembra prefigurare un semplice potenziamento dell’attuale Alto Rappresentante, soluzione incoerente persino con un assetto di tipo confederale, nel quale gli stati membri unificano in primis proprio la politica estera (più avanzata l’opzione della bozza Prodi, il cui art. 46 prevede un “Segretario dell’Unione”, nominato dal Consiglio con l’accordo del presidente della Commissione e con la successiva approvazione da parte del Parlamento, che pare potenzialmente suscettibile di atteggiarsi come una sorta di ministro degli esteri realmente investito di una rappresentanza unitaria).

D’altra parte, anche la forma di governo tratteggiata dal progetto ufficiale non pare idonea a superare la logica intergovernamentale che ha sinora contrassegnato l’assetto di poteri dell’Unione, rispetto al quale sono poche le varianti da registrare, come il rafforzamento del ruolo spettante al presidente del Consiglio europeo (art.17 bis) e alla Commissione, alla quale dovrebbe in particolare attribuirsi “il monopolio di iniziativa” (art. 18). Né rappresenta una gran novità la previsione che le elezioni del Parlamento europeo debbano svolgersi in futuro secondo una procedura uniforme in tutti gli stati membri (art.35). Anche la proposta di una mozione di censura rivolta dal Parlamento alla Commissione (art. 16, Il co.) sembra rivelare un approccio troppo timido ad una forma di governo parlamentare, che ben potrebbe adattarsi ad una struttura statale di tipo federale o parafederale ed anche a quel “federalismo specifico” di cui discorre il Quermonne.

Vi è anzi da notare che la novità forse più rilevante, e cioè la prefigurazione di un sistema di “cooperazione rafforzata nel quadro del trattato” (art. 32) (contemplato in verosimile assecondamento delle ipotesi di “direttorio” o di “nocciolo duro” che da tempo taluno caldeggia e che il progressivo allargamento indirettamente alimenta) sembra orientare in senso contrario a quella crescente statualità dell’Unione cui l’inaugurato processo costituente dovrebbe invece tendere, soprattutto quando sollecitato da un “crocevia” storico come quello ravvisato nella dichiarazione di Laeken.

In sostanza, gli esiti dei lavori della Convenzione, pur nella loro dichiarata interlocutorietà, paiono ulteriormente confermare l’ormai abituale distonia, nel divenire europeista, tra gli obiettivi additati in sede politico-istituzionale ed il ritmo con cui essi vengono concretamente (e forse con maggior realismo) perseguiti. E ciò soprattutto quando la loro attuazione, coinvolgendo rappresentanti degli stati membri (probabilmente, proprio nella composizione allargata della Convenzione risiede la ragione della ben maggior cautela del suo progetto rispetto a quello unilateralmente elaborato da Prodi), li richiama più direttamente a quella cessione di sovranità che risulta imprescindibile per un effettivo “salto di qualità” dell’Unione ma alla quale, però, nessuno appare ancora disposto.