

# LA COSTITUZIONE EUROPEA

*Una difficile comprensione delle (nuove) regole dell'Unione ne pregiudica anche la corretta applicazione da parte degli Stati, mettendo così in pericolo il regolare svolgersi dell'interazione tra l'ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti nazionali su cui quel sistema fonda.*

Con un rito rievocativo di quello analogo che nel lontano 1957 dette vita alla Comunità economica europea, il 29 ottobre 2004 i Capi di Stato e di Governo, riuniti a Roma, hanno apposto la firma sul testo della *Costituzione Europea*, licenziato dalla Conferenza intergovernativa il 18 giugno precedente. Gli obiettivi illustrati sin dalle fasi iniziali del "progetto" lasciavano sperare che, a consuntivo, la Costituzione Europea recasse novità ed elementi tali da rendere finalmente concreta l'aspettativa d'intelligibilità e semplificazione delle disposizioni regolatrici del funzionamento dell'intera costruzione europea, sì da tradurre in realtà il motto di una "Europa vicina ai cittadini". Consapevoli che il ritmo incalzante delle modifiche via via apportate ai Trattati originari costituiva un "male necessario" per il bene stesso del progredire sulla strada dell'integrazione europea, ed avendo perciò finanche accettato le contraddizioni presenti nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione come "limiti connaturali" al troppo rapido succedersi di altrettante troppe innovazioni, si sarebbe perciò supposto che la Costituzione Europea inaugurasse una stagione di definitiva risistemazione dell'intero assetto, per renderlo maggiormente accessibile ai più.

Si era cioè convinti che la Costituzione europea costituisse un traguardo: il momento in cui le

"riflessioni" dei Saggi chiamati a scriverla avrebbero saputo correggere la maggior parte delle passate incoerenze e tradotto i fini perseguiti e i mezzi utilizzati dall'Unione per raggiungere i suoi scopi in un linguaggio sì giuridico ma anche sostanzialmente comprensibile e semplificato.

## ATTI LEGISLATIVI E NON

Eppure, anche solo da un primo, rapido esame dei nuovi "atti giuridici" previsti dalla Costituzione europea, quegli obiettivi paiono sempre più lontani e forse irraggiungibili. Se ratificata dagli Stati membri dell'Unione, l'entrata in vigore della Costituzione europea rischia invero di vanificare anche quel poco appreso sinora sulle fonti vincolanti del diritto comunitario derivato grazie al buon vecchio art. 189 del Trattato che, anche adesso come art. 249, le individua *nel regolamento, nella direttiva e nella decisione*. Anche quella che sembrerebbe l'unica vera "novità", ossia l'introduzione della qualifica di "atti legislativi" (art. 33 Cost. UE.), riservata solo alla *legge europea e alla legge quadro europea* (entrambe adottabili, in via ordinaria, congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri o, in casi specifici previsti dalla stessa Costituzione, anche da una delle due Istituzioni con la "partecipazione" dell'altra attraverso procedure legislative definite "speciali"), si rivela un cambio di denominazione radicale ma che tuttavia non prelude all'inserimento di alcun elemento di novità giuridica sostanziale, generando, semmai, possibili incertezze interpretative.

Da un lato, infatti, quella qualifica (atti legislativi) nulla aggiunge rispetto al passato, essendo già risaputo che l'esercizio della funzione legislativa è attribuito in via esclusiva solo al Consiglio e/o al Parlamento. Dall'altro, in quanto quel cambio nominale non si motiva con il permanere di un'assoluta corrispondenza, con riguardo agli elementi caratterizzanti i vari tipi di atti, tra la legge europea e l'attuale regolamento e tra la legge quadro europea e la direttiva: i primi accomunati dalla portata generale, obbligatorietà di tutti gli elementi e dalla diretta applicabilità; i secondi, dalla vincolatività degli Stati destinatari circa il risultato da raggiungere, fatta salva la scelta della forma e dei mezzi.

Così, anche con riguardo alla supposta novità recata dalla qualifica di "atti legislativi", nessun chiarimento sembra esservi, giacché si tratterebbe al più: di una più immediata riconducibilità di



quegli atti alle citate Istituzioni cui solo è attribuita la funzione legislativa, in quanto le stesse resterebbero individuate già solo in base al nomen juris utilizzato in ciascun atto; dell'impossibilità per la Commissione, stante quella riserva assoluta, di adottare atti denominati leggi europee o leggi quadro europee; dell'introduzione di una certa qual forma -in realtà assai insoddisfacente- di sovraordinazione gerarchica rispetto agli "atti non legislativi", ma non anche tra i medesimi "atti legislativi". Aspetto, quest'ultimo, che riafferma la sostanziale "equi-ordinazione" tra Parlamento e Consiglio nel ruolo di legislatore, o, il che è lo stesso, l'assenza di qualsivoglia "soggezione" dell'uno all'altro (e viceversa). Dubbi ancora maggiori circa il raggiungimento, attraverso la nuova Costituzione, di un quadro normativo-istituzionale europeo finalmente chiaro e semplificato (che, per inciso, danno giustificazione all'uso di verbi al condizionale in più parti di questo scritto), si affacciano proseguendo nell'esame delle disposizioni dedicate agli "atti non legislativi", ossia il regolamento europeo e la decisione europea. Se, infatti, l'art. 32 Cost. UE lasciava pensare che la quadripartizione da esso recata (*legge europea, legge quadro europea, regolamento europeo e decisione europea*), esaurisse il ventaglio degli strumenti giuridici di cui disporrà l'Unione (a partire, si ripete, dall'eventuale ratifica della Costituzione), la lettura più approfondita dello stesso art. 32, e ancor più degli artt. 35 e 36 Cost. U.E., smentisce in radice anche quella illusione. La mente dei decisori politici sovranazionali, ha infatti partorito:

- un'ulteriore suddivisione (sic!) del regolamento europeo disciplinato all'art. 32 Cost. UE tra quello a carattere obbligatorio e di diretta applicazione e quello che, invece, vincola lo Stato membro alla stregua della (ex) direttiva.

- un'intera categoria aggiuntiva di atti -quella dei regolamenti delegati- introdotti con l'art. 35 Cost UE, che "costituzionalizza" il potere di "delega" a favore della Commissione se così disponga la legge europea o la legge quadro europea.

- una particolare species di regolamenti europei e di decisioni europee che l'art. 36 Cost UE denomina regolamenti (europei) e decisioni (europee) di esecuzione.

Tralasciando il primo aspetto (sub-partizione del regolamento europeo), di per sé foriero di nuove complicazioni, la finalità della previsione della categoria dei "regolamenti delegati" previsti all'art. 35 Cost UE è quella di permettere alla Commissione di procedere al completamento o alla modificazione di <<...determinati elementi non essenziali ...>> della legge o della legge quadro; quasi che, finora, la Commissione non abbia avuto agio di far questo ed anche altro, ricorrendo, in luogo della sinora sconosciuta delega, alla fictio delle norme transitorie o applicative degli atti adottati dal Parlamento/Consiglio, ma invero sostanzialmente derogatorie e modificative di quelli, e non solo riguardo ad "elementi non essenziali".

Tornando ai regolamenti delegati, la legge o la legge quadro, devono delimitare esplicitamente gli obiettivi, contenuto, portata e durata della delega che, come detto, non può riguardare gli elementi essenziali di un settore che restano perciò riservati agli atti legislativi (ossia alle stesse leggi o legge quadro europee).

#### **POTERI E DISCREZIONALITA'**

La legge europea o la legge quadro europea dovrà inoltre fissare (sempre in modo esplicito) le ulteriori condizioni cui è soggetta la citata delega e che si sostanziano in due distinti poteri attribuiti al

Parlamento o al Consiglio: l'uno di revoca, l'altro di muovere obiezioni prima dell'entrata in vigore del regolamento delegato entro il termine fissato dagli stessi atti legislativi.

Anche su tali ultimi aspetti il dettato della Costituzione europea appare insoddisfacente poiché non vi è alcuna fissazione né chiarimento circa le modalità d'esercizio del "potere di revoca" (quali: dichiarazione espressa; adeguate forme di pubblicizzazione; possibilità della sua adozione solo prima che la Commissione abbia concretamente esercitato il potere conferitole etc.), che sarebbe stato opportuno stabilire, quanto meno a tutela del principio del legittimo affidamento e della correttezza inter-istituzionale.

Analoghi limiti si riscontrano anche nel caso del "potere di muovere obiezioni" che, come formulato, sembra introdurre una clausola di sospensione dell'efficacia del regolamento delegato, atteso che se ne impedisce espressamente la sola entrata in vigore ma non anche l'adozione né la pubblicazione. In tale caso, anzi, la non esclusione dell'adozione e della pubblicazione del regolamento delegato rende ancor più grave la mancata introduzione di cautele analoghe a quelle indicate per l'ipotesi della revoca poiché:

- si sarebbe in presenza di un atto in massima parte già perfezionato e reso conoscibile e perciò destinato -quanto meno in potenza- a creare obblighi a carico di soggetti che sono tuttavia "terzi" rispetto alle Istituzioni (Parlamento o Consiglio da un lato e Commissione dall'altro) protagonisti -dal lato sia attivo che passivo- del "potere di obiezione".

- per l'esercizio del "potere di obiezione" non è previsto alcun limite temporale che, se stabilito, avrebbe consentito a quei terzi di "non fare affidamento" - almeno in sua pendenza - sul contenuto e sugli effetti dell'atto.

Elemento che sembra, invece, accomunare i poteri in questione (quello di revoca e quello di muovere obiezioni) è la discrezionalità -che parrebbe assoluta- attribuita al Parlamento o al Consiglio poiché il loro concreto esercizio non appare formalmente riconnesso, almeno in base al tenore letterale delle disposizioni costituzionali in commento, ad una violazione (nell'esecuzione) della delega da parte della Commissione.

Resta da vedere, in particolare, se ciascuna legge o legge quadro europea conterrà l'indicazione

espressa degli elementi essenziali di un settore non suscettibili di delega, e se le discipline di settore, introdotte con i singoli atti legislativi, presenteranno o no caratteri e/o principi univoci, con riguardo all'atteggiarsi della relazione che deve intercorrere tra la "delega" e i "poteri" necessari al suo controllo, sì da consentire di desumere almeno alcuni connotati necessari e generali, a valere come indefettibili.

Ciò che, per dirla tutta, si traduce anche qui in come la Commissione, nella veste di unica depositaria del potere di proposta legislativa, "costruirà" i progetti di legge europea o di legge quadro europea con riferimento all'insieme di quegli aspetti - che, appare chiaro, risultano fondamentali anche ai fini del controllo sulla legittimità formale e sostanziale degli stessi regolamenti delegati - oltre, come ovvio, ai contenuti interpretativi che la Corte di giustizia avrà sicuramente modo di fornire in materia.

#### ATTI ESECUTIVI

Il terzo "parto" è reso manifesto nell'art. 36 Cost. UE che - premesso l'obbligo per gli Stati membri di prendere tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli "atti giuridicamente obbligatori dell'Unione" (par. 1 dell'art. 36 Cost. UE) -, al paragrafo 2, introduce il genus degli "Atti esecutivi", distinguendoli in due species. L'una, *i regolamenti europei di esecuzione*, l'altra, le decisioni europee di esecuzione, ambedue destinati ad essere utilizzati nel caso in cui gli "atti obbligatori" dell'Unione necessitino di condizioni uniformi di esecuzione da parte della Commissione o, in casi motivati e specifici, del Consiglio. Anche la formulazione dell'articolo 36 lascia intravedere il permanere di un assai netto sbilanciamento dell'assetto recato dalla nuova Costituzione europea a favore della Commissione, della quale, da un lato si provvede a costituzionalizzare prerogative già in essere e, dall'altro, si tende ad evitare che altri ne possano essere partecipati in via ordinaria.

#### GLI STATI MEMBRI

Altra questione è posta dalla previsione del paragrafo 3, dello stesso art. 36 Cost. UE, ai sensi del quale "La legge europea stabilisce preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte

degli Stati membri”. Sebbene tale articolo introduca, in aggiunta ai rimedi giurisdizionali, un potere di controllo da parte degli Stati membri di per sé apprezzabile, la formulazione del testo rivela una qual certa equivocità poiché se ne limita la facoltà d’esercizio ai soli atti esecutivi dell’Unione, vale a dire solo quando si sia alla presenza di *regolamenti europei d’esecuzione e di decisioni europee d’esecuzione* e, dall’altra parte, se ne demanda la disciplina ad un’apposita legge europea che, *come sempre adottata in base a proposta della Commissione*, ne potrà comprimere l’effettivo esercizio più o meno ampiamente.

Né le prerogative stabilite dallo stesso art. 35 a favore del Parlamento e del Consiglio (revoca della delega; potere di muovere obiezioni) possono essere ritenute compensative del potere negato agli Stati membri nei confronti dei regolamenti delegati.

### SEMPLIFICAZIONE TRADITA

Non c’è ovviamente solo questo nella Costituzione europea, ma le tante questioni sin da ora poste dagli *atti giuridici comunitari* meritavano prima di altre almeno un principio d’informazione ed un “avviso di attenzione” per i tanti, anche veterinari, che hanno e avranno obbligo o anche solo occasione di “frequentarli”, dando al contempo anche spunto, con la loro proliferazione, a considerazioni più generali. Come quella che vede quella stessa proliferazione costituire la prova provata del “tradimento” della finalità di semplificazione che gli stessi propugnatori della Costituzione avevano promesso, tramite essa, di voler realizzare, e che si traduce nel fallimento di uno degli obiettivi più sbandierati.

O ancor più, quella che ritiene sempre quella stessa proliferazione capace di per sé sola di giungere a compromettere la corretta funzionalità dell’intero sistema comunitario poiché una difficile comprensione delle (nuove) regole dell’Unione ne pregiudica anche la corretta applicazione da parte degli Stati, mettendo così in pericolo il regolare svolgersi dell’interazione tra l’ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti nazionali su cui quel sistema fonda. Con l’aggravante della prevedibilità di quel rischio, dal momento che la moltiplicazione degli atti giuridici interviene a ridosso del maggiore ampliamento dell’Unione mai realizzato (*10 nuovi Stati che si aggiungono ai prece-*

*enti 15*) senza però aver dato né tempo né modo ai Paesi di nuova adesione di “prendere confidenza” con le “abitudini giuridiche” di questa Europa su modelli semplificati di atti, quali quelli contenuti nell’originario Trattato di Roma.

### LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA

Non sono questioni apparenti perché la complessità del funzionamento dell’Unione, che la rende incomprensibile e perciò inaccessibile agli stessi cittadini europei, è da sempre stata ritenuta (*insieme alla mancanza di legittimazione democratica della Commissione, alla limitazione dei poteri del Parlamento e al cumulo di poteri legislativi e di governo nelle mani del Consiglio*) manifestazione di quel suo “deficit democratico” cui gli stessi trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno provato, a tratti, a porre rimedio.

Né gioverà in alcun modo ai cittadini europei, per tentar di diradar da sé l’incomprensibilità del funzionamento dell’Unione, “lasciarsi andare nella rete” dei siti istituzionali comunitari per dirimere, così, almeno qualche dubbio sul contenuto degli “atti giuridici” introdotti dalla Costituzione. Cosa risulterà, infatti, in quei siti riguardo a ciascuno dei nuovi “atti” se le decisioni, pur nate insieme alla Comunità, per quello della Commissione (Eur-Lex) ancora oggi “...non richiedono una normativa di applicazione nazionale” ???

### LA CARTA ITALIANA

Per finire, ci pare di cogliere un’affinità di fondo tra i lavori relativi alla Convenzione europea (inaugurata dal Consiglio europeo di Laeken), dalla quale nasce questa Costituzione europea, e quelli che vedono anche la nostra sottoposta ad un nuovo, travagliato tentativo di riforma.

Perché se fossero definitivamente confermate le complicità istituzionali e normative delineate anche nel nostro progetto di riforma costituzionale, avremmo finalmente trovato un sicuro terreno d’incontro tra governanti europei e quelli nazionali costituito dall’avvenuta abiura, fatta da entrambi, delle promesse di chiarezza e semplificazione richieste loro da questi incontentabili cittadini.

\* *Da: Costituzione europea: prime riflessioni sui nuovi atti giuridici*, marzo 2005.