

## *La Convenzione: un primo bilancio*

di Francesco Tufarelli

*Qual è diventato il ruolo della Convenzione a pochi mesi dal suo lancio e quale potrà essere il suo impatto sulla futura struttura dell'Europa? Qual è l'effettivo peso dei rappresentanti dei paesi dell'allargamento? Quale quello dei rappresentanti della Commissione? La Convenzione, oggi, sembra una scommessa. Ma sarà solo dopo la conferenza intergovernativa – la quale, presumibilmente verso la fine del prossimo anno, dovrà definire i fondamenti della nuova Europa – che capiremo se essa sarà stata vinta o persa.*

Dopo appena quattro riunioni della Convenzione europea, il presente contributo<sup>1</sup> mira a porre alcuni quesiti, e a fornire prime sommarie linee interpretative, in ordine alla natura, alle funzioni e ai poteri di uno strumento unico nel suo genere e a oggi isolato nella storia giuridica europea. Mentre infatti entrano nel vivo i lavori, e si sono parzialmente esauriti i fasti dell'apertura, l'interrogativo ritorna al tentativo di definire il particolare consesso di Bruxelles – e come al solito accade in questi casi – nella difficoltà di fornire definizioni in positivo, si cerca di restringere il campo con alcune considerazioni in negativo.

La Convenzione europea non è un Parlamento. L'Europa ha già un suo Parlamento regolarmente votato dagli elettori e rinnovato non più di tre anni fa. Al riguardo si vogliono qui risparmiare al lettore le polemiche – articolate e a tratti anche ben

<sup>1</sup> Per una precisa scelta editoriale il testo del presente volume è accompagnato e sostenuto da poche note bibliografiche ed esplicative. L'impossibilità per chi si occupa di diritto di scrivere articoli con poche note, ha consigliato l'autore a non apporne alcuna.

argomentate – sollevate da chi ritiene assolutamente illegittima la coesistenza temporale delle due assemblee.

La Convenzione europea non è un'assemblea costituente o almeno non lo è nel tradizionale significato che questa proposizione ha assunto nelle democrazie europee. Non ne ha la composizione, non è stata eletta, non ne ha i poteri, anche se forse politicamente ne ha l'ambizione.

Sulla parola “politicamente” si appunta in realtà gran parte della discussione. Molto spesso infatti il diritto comunitario si è incrociato con la politica, legandosi in un'indistinta miscela, nella quale quasi mai è stato possibile individuare separatamente gli elementi. Dunque “l'esperimento Convenzione”, voluto e auspicato sia a Laeken che a Nizza, prima ancora di produrre i suoi frutti, si trova a fare i conti con la sua natura.

Compongono questa strana assemblea membri provenienti dai parlamenti e dai governi nazionali (ivi compresi quelli dei paesi candidati all'adesione), componenti della Commissione e deputati europei – un esercito di oltre cento persone – assistite da altrettanti supplenti e integrato da componenti, con soli poteri consultivi, provenienti dal Comitato delle Regioni e dal Comitato economico e sociale.

Una tale “fantasiosa” composizione autorizza, com'è evidente, le più ardite costruzioni giuridiche, ma soprattutto non si può sottrarre ai tentativi di “cannibalizzazione”, provenienti dalle diverse istituzioni europee e nazionali componenti l'assise. E non vi è, per questa volta, neanche la possibilità che il criterio quantitativo prevalga sugli altri.

Sarebbe in verità ingenuo, oltre che logicamente irrealistico e giuridicamente scorretto, ritenere che la partecipazione cospicua di parlamentari faccia spostare l'ago della bilancia verso il potere legislativo. E in realtà, ove ce ne fosse stato bisogno, una lezione è stata impartita a tutti – membri della Convenzione e Osservatori – già nelle prime riunioni, durante le quali aleggiava un fantasma nella sala, ovvero l'ipotesi – sempre più concreta – di una proposta formulata dalla Commissione europea.

Sono solo due i membri della Convenzione che provengono dalle fila della Commissione, due su centodieci, e nonostante questo, è perfettamente palpabile in ogni parola, in ogni in-

tervento, la fortissima influenza che quest'ultima esercita sui lavori dell'autorevole consesso.

Nella prima riunione di giugno 2002 la puntualizzazione del Vicepresidente G. Amato – tesa a ricondurre nei tempi stabiliti l'intervento del membro della Commissione, citando “La fattoria degli animali” di Orwell – ben lungi dal ridimensionarne il ruolo, non ha fatto altro che evidenziare il problema.

Diversi anni fa il capo ufficio stampa di un noto politico, di fronte alle intemperanze di questi, ansioso di smentire notizie false, ebbe modo di sostenere: “una notizia smentita è una notizia data due volte”. Il continuo tentativo, operato da alcuni, di attenuare o, peggio ancora, di smentire l'attuale strapotere della Commissione contribuisce, a diritto costante, solo ad accrescere ancor più il conflitto fra poteri, non raggiungendo nessun altro apprezzabile risultato.

Al netto dell'effettivo ruolo della Commissione – di cui chi si occupa di diritto comunitario conosce realtà e omissioni, vizi e virtù – un'altra interessante partita si svolge nel rapporto fra rappresentanti del Parlamento e quelli dei governi nazionali. Infatti, la peculiare scelta di provvedere alla selezione dei membri della Convenzione fra parlamentari di maggioranza e opposizione dei diversi Stati membri e candidati, dà luogo, in diverse occasioni, a divertenti spaccati di dialettica nazionale, che trovano nel palcoscenico comunitario motivazioni e significati che talora in patria non hanno.

La ribalta della Convenzione fornisce così a situazioni fino a oggi semiconosciute una visibilità di respiro europeo. Scendendo maggiormente nello specifico, appare legittimo, ancorché ingenuo, il tentativo dei parlamentari nazionali ed europei, occasionalmente a fianco, di tentare l'assimilazione della Convenzione europea a un Parlamento. È opportuno notare che in questa particolarissima battaglia si sovrappongono elementi differenti: psicologici, giuridici, politici. Alla presenza nelle sale del Parlamento europeo e alla forza dei numeri, si unisce la legittima aspirazione dei rappresentanti del popolo di veder riconosciuto in Europa il loro ruolo, così come questo avviene negli Stati nazionali.

Al riguardo è importante notare l'esiguo tempo destinato dalla Convenzione stessa al dibattito sul ruolo dei Parlamenti

nazionali, appena novanta minuti in una delle due sedute di giugno.

Un altro terreno di scontro e d'incontro si rinviene nella diversa interpretazione che della Convenzione forniscono i Quindici, da una parte, e i paesi candidati dall'altra. Se infatti l'invito esteso ai paesi candidati costituisce un *unicum* nella storia della Comunità europea, tuttavia il particolare regolamento della Convenzione stabilisce una serie di vantaggi a favore dei paesi già appartenenti all'Unione, che si concretizzano, ad esempio, nella possibilità – in caso di accordo unanime – di escludere i paesi candidati dalla facoltà di influire sulle scelte.

Si tratta chiaramente di un caso da manuale, ma è comunque il segnale di uno stato d'animo e indica quanta strada resti ancora da percorrere. Con una buona dose di fantasia, e consci di abusare delle categorie del diritto, potremmo dire che ci troviamo di fronte ad un'anomala "maggioranza di blocco".

Altro punto su cui è facile rinvenire una certa tensione è quello riguardante i tempi di svolgimento della Convenzione. Se da una parte, infatti, la data di fine lavori è fissata per il marzo 2003, dall'altra, già nella prima riunione, il Presidente V. Giscard d'Estaing, pur auspicando il rispetto dei tempi, ha avuto modo di dichiarare che nessun elemento del dibattito e nessun contributo saranno sacrificati alla necessità del rispetto dei tempi.

Una dichiarazione di principio che certamente non rassicura sull'osservanza delle scadenze previste. Se è vero che storicamente in tutte le Assemblee costituenti le decisioni conclusive sono state adottate solo negli ultimi mesi del mandato, è pur vero che la Convenzione europea, per sua particolare natura, si trova nella necessità di dover concludere i suoi lavori in tempi piuttosto ristretti, pena il tradimento della sua missione.

L'aver quindi adottato lo strumento Convenzione non è stato posto in alternativa allo svolgimento della conferenza intergovernativa (qui di seguito "CIG") – unica vera sede titolare della firma dei trattati – bensì la Convenzione assume la natura di strumento propedeutico allo svolgimento della CIG, avendo come vantaggio rispetto a quest'ultima la pubblicità di tutti i suoi atti e un più completo confronto con la società civile dei paesi europei.

A parte la scommessa formulata sull'assolvimento dei compiti della Convenzione, il massimo risultato che si potrà chiedere – a questa nuova e anomala procedura di avvicinamento alla stipula di nuovi trattati – è una contrazione dei tempi necessari allo svolgimento della CIG.

Non possiamo infatti chiedere a un'assemblea, composta come sopra descritto, di partorire direttamente un testo assimilabile a un trattato, né le categorie giuridiche attualmente in nostro possesso ce lo consentirebbero. È tuttavia possibile chiedere, e sarebbe di per sé già un grande risultato, che la Convenzione partorisca una proposta unitaria e sufficientemente precisa da indirizzare, perché solo di indirizzo si può parlare, una CIG dai tempi inusitatamente brevi.

In tutti i casi i rischi dell'operazione – comunque contraddistinta da condizionali – sono molteplici, anche considerando i diversificati interessi degli attori nazionali. Se infatti, una parte dei paesi partecipanti tende inevitabilmente a “stringere i tempi”, per evitare lo svolgimento della CIG nel corso dell'ingorgo istituzionale del 2004; altri paesi considerano invece vitale che i nuovi trattati vengano stipulati solo dopo la prima fase dell'allargamento.

È fin troppo evidente che la seconda soluzione priverebbe totalmente di valore, anche politico, gli eventuali apprezzabili risultati raggiunti dalla Convenzione. Problema analogo si porrebbe qualora detti risultati, seppur raggiunti nei tempi stabiliti, dovessero essere lasciati “riposare” per un periodo eccedente i tre mesi.

In vero risulta difficile – politicamente prima ancora che giuridicamente – chiedere ai paesi candidati di accettare un nuovo trattato, pochi mesi prima del loro formale ingresso nell'Unione e d'altra parte non appare credibile, che i soci fondatori possano attendere un tempo così lungo per “metter mano” ai trattati.

Un altro interessante tema di discussione riguarda i rapporti fra gli organi dell'Assemblea stessa. Se infatti, solo poche e lievi contestazioni si sono levate rispetto alle procedure di nomina del Presidente e dei Vicepresidenti, adottate direttamente dal Consiglio europeo, molto più dialettico si è dimostrato il con-

fronto sul *Presidium*, le sue funzioni e i suoi poteri. In realtà alcune critiche si sono andate ad appuntare financo sulla posizione logistica dei membri di tale organo, lontani e sopraelevati rispetto al resto dell'Assemblea. Si è trattato chiaramente solo di una provocazione, che fornisce però una limpida immagine del clima in aula.

Pare tuttavia, che – dopo alcune riunioni e soprattutto dopo l'integrazione di un membro nel *Presidium*, come rappresentante dei paesi candidati – le polemiche si siano attenuate e anche la scelta di affidare il coordinamento dei gruppi di lavoro ai soli membri del *Presidium*, non ha registrato le temute reazioni negative.

È in parte la storia di tutti gli strumenti del diritto comunitario, i quali guadagnano i loro gradi più sul terreno della consuetudine, che su quello delle nobili origini. Come recitano diversi brocardi romani la ripetizione nel tempo e la convinzione che una cosa risponda a diritto, è spesso più forte della sua stessa natura giuridica.

È sufficiente al riguardo ricordare come per anni si sia utilizzato, per trasportare in Italia le decisioni in materia economica di Bruxelles, l'incolpevole previsione dell'articolo 11 della Costituzione che, senza tema di smentita, aveva nelle intenzioni dei costituenti ben altra missione.

Non volendo dunque esprimere in anticipo considerazioni riguardo i risultati dell'attività convenzionale – né porre limiti alla fantasia di quanti a questo lavoro si stanno dedicando – non si può fare a meno di notare che la variegata composizione dell'organo, se da una parte si presenta come un elemento spurio nell'ordinamento giuridico, dall'altra costituisce l'unica possibile sintesi di diverse istanze e sensibilità, ivi comprese quelle recentemente espresse dai giovani nella convenzione a loro riservata (9-11 luglio) e dalla società civile nell'audizione del 24-25 giugno.

In considerazione di quanto esposto, appaiono fatui e privi di un riscontro concreto gli esercizi giuridici di chi si propone di affidare i lavori della Convenzione ai Parlamenti nazionali o peggio a un *referendum* europeo. Non pare possibile a oggi, senza entrare nel merito, ipotizzare un qualcosa che non esiste, soluzioni di cui ancora non si scorgono i contorni, preziose intuizio-

ni ancora ermeticamente chiuse nei tre minuti destinati a ciascun membro della Convenzione per esprimere il proprio parere.

La Convenzione è una cosciente scelta di libertà operata da parte di chi questo dibattito ha proposto. A imprigionare gli eventuali, e si badi bene eventuali, risultati della Convenzione in rigide regole penserà la CIG, e ai risultati di questa dovrà essere eventualmente destinata la sorte del voto popolare, magari proprio nel corso di quelle elezioni del giugno 2004, che sanciranno l'alba della nuova Europa.

La Convenzione, dunque, è come una scelta di dibattito aperto, di partecipazione della società civile e di tutti coloro che dalle anguste sale della CIG sono da sempre tenuti fuori. Forse non ha dunque senso interrogarsi sul valore giuridico di un organo, che ha prevalente valore politico e la cui virtù sarà misurata esclusivamente sui risultati che riuscirà a ottenere.

La CIG quand'anche non riesca a raggiungere apprezzabili risultati, è sempre la conferenza intergovernativa, momento di incontro e di scontro dei governi nazionali. La Convenzione, invece, è una scommessa e le scommesse o si vincono o si perdono.

L'attenzione sarà semmai da rivolgere agli attori e ai lavori della successiva CIG, qualora non dovessero tenere nella dovuta considerazione le eventuali coerenti indicazioni della Convenzione.

Esaurita dunque la parentesi convenzionale, lo sforzo dei governi nazionali dovrà essere univoco nella direzione di considerare e interpretare gli elementi di unità e di divisione emersi dai lavori della Convenzione traducendoli in trattati.

Tali brevi considerazioni, che costituirebbero uno scandalo in ogni dibattito nazionale, non possono ancora costituirlo in una comunità europea che non dispone né di una gerarchia delle fonti definita, né di precisi cataloghi di competenze, né di definite e neppure chiare procedure di voto.

Alla Convenzione spetta il difficile compito di trasformare l'Europa dei governi nazionali nell'Europa dei cittadini europei. Solo dopo, le rigide categorie del diritto verranno applicate al risultato di questa scelta. La Convenzione dunque, promossa sul campo della politica e difficilmente valutabile su quello del diritto, è rimandata a marzo per la valutazione dei risultati.

