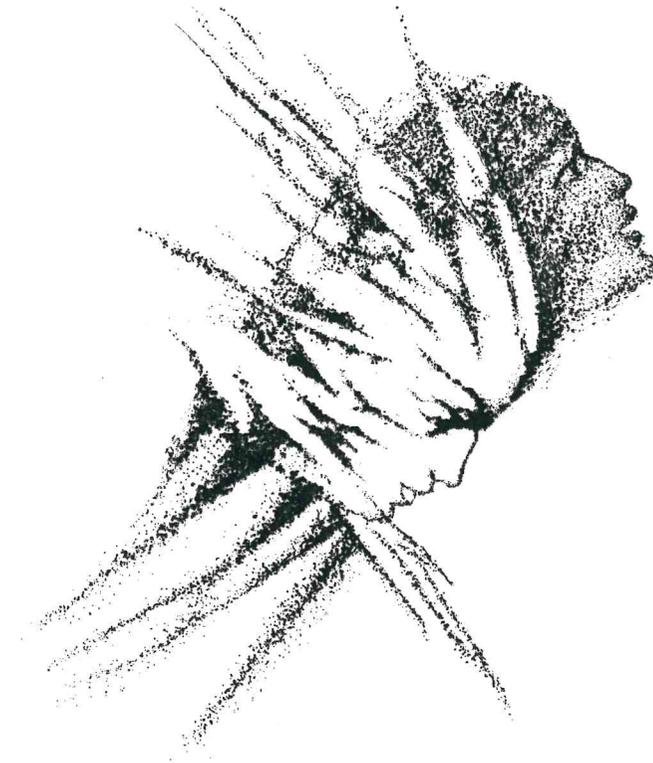


P. 340

DIPARTIMENTO
DI TEORIA DELLO STATO

NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO



S A G G I

Il Fascismo e il Senato del Regno, di <i>Fulco Lancaster</i>	9
<hr/>	
QUALITÀ DELLE NORME. REALTÀ E TENDENZE IN ITALIA E IN EUROPA.	
L'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, di <i>Claudio Zucchelli</i>	19
Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato, di <i>Filippo Patroni-Griffi</i>	39
Il Senato per la qualità della legislazione, di <i>Daniele Ravenna</i>	61
<hr/>	
MASSIMO SEVERO GIANNINI E LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA (<i>interventi di Giovanni Conso, Lucio Bianco, Marcello Pera, Francesco Caramazza, Filippo Lubrano, Rita Capponi, Rocco Pompeo, Alfonso Pera. In appendice gli allegati allo Statuto di Democrazia Aperta</i>)	69
<hr/>	
L'INNOVAZIONE ISTITUZIONALE IN EUROPA.	
Le autonomie territoriali e l'Unione Europea: prime riflessioni, di <i>Fernanda Bruno</i>	99
La Convenzione europea e i costituzionalisti italiani: tra processi di riforma e problemi di metodo, di <i>Stefano Ceccanti - Francesco Clementi</i>	121
Il Regolamento interno del Parlamento Europeo, di <i>Celeste Attenni</i>	133
<hr/>	
L'estensione del regime giuridico della stampa a Internet, di <i>Edwige Nania</i>	155
Globalizzazione, tecnologia e Costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?, di <i>Juan Francisco Sánchez Barrilao</i>	169

 CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO
 (Settembre-dicembre 2002)

Francia (P. Piciacchia)	187
Germania (A. De Petris, A. Zei)	192
Polonia (J. Sawicki)	210
Regno Unito (G. Caravale, G. Lavagna)	215
Russia (A. Di Gregorio)	224
Spagna (L. Frosina)	234
Stati Uniti (F. Clementi)	242

 LETTURE CRITICHE E RECENSIONI

YVES MENY, YVES SUREL, <i>Par le peuple, pour le peuple</i> , Paris, 2000; trad. it., <i>Populismo e democrazia</i> , Bologna, 2001, pp. 312 (di A. Sterpa)	251
JOSEPH E. STIGLITZ, <i>La globalizzazione e i suoi oppositori</i> , Torino, 2002, pp. 274; UMBERTO ALLEGRETTI, <i>Diritti e Stato nella mondializzazione</i> , Enna, 2002, pp. 303 (di E. Canitano)	253
A.A.VV., <i>I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea</i> , a cura di Sergio P. Panunzio, Milano, 2002, pp. 798 (di A. Nania)	265
Giuliano Napolitano, <i>Servizi pubblici e rapporti di utenza</i> , Padova, 2001, pp. 682 (di M. Togna)	268
Giuseppe De Rita, <i>Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni</i> , Torino, 2002, pp. 89. (di G. Allegri)	271

 DOCUMENTAZIONE
 a cura di Claudia Di Andrea

 LEGGI

Legge 7 novembre 2002, n. 248, <i>Modifica degli articoli 45, 47, 48 e 49 del codice di procedura penale</i>	277
<i>Principali leggi pubblicate (settembre-dicembre 2002)</i>	279
<i>Principali decreti legislativi pubblicati (settembre-dicembre 2002)</i>	280
<i>Principali regolamenti pubblicati (settembre-dicembre 2002)</i>	281

 DOCUMENTAZIONE PARLAMENTARE

Linee direttrici per una Riforma del Regolamento del Senato della Repubblica (Presidente del Senato, Giunta del Regolamento, 10 ottobre 2002) ...	282
---	-----

 DOCUMENTAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Progetto preliminare di trattato costituzionale, predisposto dal <i>Praesidium</i> (Conv. 369/02, 28 ottobre 2002)	285
Progetto di articoli da 1 a 16 del trattato che stabilisce una costituzione per l'Europa, predisposto dal <i>Praesidium</i> (Conv. 528/03, 6 febbraio 2003)	293

LA CONVENZIONE EUROPEA E I COSTITUZIONALISTI ITALIANI: TRA PROCESSI DI RIFORMA E PROBLEMI DI METODO

Stefano Ceccanti - Francesco Clementi ()*

SOMMARIO: 1. *Premessa*. – 2. La Convenzione: interventi e posizioni dei costituzionalisti. – 2.1 ... prima dell'inizio dei suoi lavori. – 2.2 ... durante la prima e la seconda fase dei suoi lavori. – 3. Una annotazione finale.

1. Questo articolo si lega ad uno precedente già pubblicato nella rivista francese «La Cité», diretta da Dominique Rousseau. (1) In quell'occasione, il nostro contributo si incastonava nel progetto della Rivista di presentare pressoché all'inizio dei lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa il dibattito e le posizioni dei costituzionalisti all'interno dei maggiori Paesi dell'Unione.

Allora, il risultato della nostra indagine mostrava come annotazione finale, a mo' di prima conclusione, una situazione nella quale non soltanto il dibattito tra i costituzionalisti italiani non sembrava particolarmente esteso e rilevante rispetto a quello in atto in altri Paesi ma anche che le diverse posizioni sembravano apparire, pur con qualche elemento di inevitabile forzatura rispetto alla realtà e rispetto alle importanti sfumature del pensiero dei singoli autori, ovviamente non riproducibili nella loro interezza, incentrate lungo una divisione metodologicamente importante tra coloro che ritenevano il metodo intergovernativo la via da privilegiare per un processo di maggiore integrazione europea, ed, invece, coloro che ritenevano che una tale scopo potesse essere ottenuto provando a risolvere prima il problema del deficit democratico e della partecipazione popolare di tutti i cittadini europei ai processi di riforma in atto (declinando, ad esempio, anche in modo più moderno i diritti sociali, già pienamente distintivi del modello sociale europeo). L'esito (ovviamente aperto) della nostra indagine di allora, sembrava assumere ai nostri

(*) L'articolo è frutto del lavoro dei due autori; in particolare, però, il paragrafo 1 e 2.1 è da attribuire a Stefano Ceccanti, e il paragrafo 2 e 2.2 a Francesco Clementi. Il paragrafo 3 è stato scritto in comune. Il testo è aggiornato fino al febbraio 2003.

Stefano Ceccanti è associato di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Forlì e di Bologna.

Francesco Clementi è dottorando di ricerca in «Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate» presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma «La Sapienza».

occhi, peraltro, una maggiore rilevanza anche in virtù del fatto che tale differenziazione costituiva una caratteristica peculiare soprattutto del dibattito italiano, rispetto a quello registrato nei contributi sugli altri Paesi presi in considerazione nella Rivista.

Oggi, a quasi quattro mesi dalla scadenza del mandato della Convenzione (prolungata rispetto al mandato di Laeken), ci è parso opportuno, riprendendo le linee di quel lavoro, provare a ricostruire quanto in quest'ultimo anno è avvenuto nei dibattiti tra i costituzionalisti italiani rispetto ai lavori della Convenzione, con l'obiettivo di verificare la fondatezza di quella prima nostra conclusione e di segnalare le eventuali ulteriori linee di tendenza rilevanti (2).

Infine, sebbene a prima vista questo articolo possa apparire per certi aspetti più ricostruttivo, esso vede sullo sfondo – utilizzando la «cartina di tornasole» dei lavori della Convenzione – anche se non soprattutto – un problema metodologico.

Infatti, anche legandosi anche a quanto già realizzato di recente nei Seminari organizzati presso l'Università Luiss-Guido Carli soprattutto riguardo ai lavori dell'ultima Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali in Italia. E sulla scia di quanto, di recente, sta avvenendo nel *Seminario sui diritti fondamentali e le Corti in Europa*, con il coordinamento del prof. Sergio P. Panunzio, ci si chiede al fondo se sia compito o meno, in specie da parte dei costituzionalisti, il contribuire «a caldo» al dibattito politico in corso, proponendo analisi e valutazioni delle varie opzioni in campo (3), oppure se la dottrina debba essere chiamata ad analizzare e a studiare i processi di riforma in atto «soltanto» *ex post* (meglio, se un po' di tempo, *ex post*), senza rischiare, *si licet*, «di scotarsi le mani».

Il problema metodologico è assai complesso in quanto coinvolge sia il merito delle analisi (molto più esposte al rischio di essere metodologicamente falsate) sia il piano formale degli strumenti disponibili, in considerazione infatti delle sempre maggiori possibilità offerte dalla rete telematica Internet (4). In questo senso, prima di procedere, sembra opportuno sottolineare che questa indagine prenderà in considerazione non soltanto i contributi della dottrina italiana prodotti secondo gli «schemi classici» ma farà, per ovvi motivi, uso dei dibattiti e delle posizioni presenti nei Forum presenti sui maggiori siti Internet di tipo costituzionalistico.

2. La Convenzione: interventi e posizioni dei costituzionalisti.

Riprendendo, per sommi capi, la nostra precedente indagine, che si fondava consapevolmente – su inevitabili forzature – è da sottolineare la divisione che allora, e forse anche oggi, divideva gli europeisti «soft» e gli euroscettici dagli europeisti «hard». I primi, caratterizzati dal fatto di ritenere come via privilegiata per l'integrazione quella di porre un accento maggiore sul ruolo dei giudici e della giurisprudenza, anche, eventualmente, a discapito, di forme più forti di partecipazione popolare dei cittadini; i secondi, invece, qualificati per il fatto di ritenere il problema del deficit democratico e della partecipazione popolare di tutti i cittadini europei come il punto iniziale di attacco per qualsiasi tipo di riforma «costituzionale» europea.

2.1 Prima degli inizi della Convenzione nei contributi al dibattito, sebbene non mancassero scritti sul processo costituente europeo e sulla Costituzione europea, punto principale di attacco sembrava essere rappresentato certamente dalla ricerca intitolata «Verso la Costituzione europea», condotta da alcune fondazioni e centri culturali (Istituto Luigi Sturzo; Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco; Fondazione Istituto Gramsci; Fondazione Nova Res Publica; Centro di Ricerche in Analisi Economica, Economia internazionale, Sviluppo Economico) che si è articolata in una serie di volumi usciti per i tipi de 'Il Mulino' (5) che evidenziava alcuni punti comuni:

a) il fatto che l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali aveva messo in luce la forte complessità dei meccanismi e dei processi da mettere in atto per dare principi comuni nel rispetto dell'art. 6 T.U.E. a Stati che hanno forti e consolidate tradizioni costituzionali;

b) il fatto che era necessario pensare ad un sistema federale di tipo diverso rispetto a quello già conosciuto nelle esperienze del costituzionalismo antico e moderno;

c) il fatto che sembrava difficile prospettare una soluzione unica al c.d. deficit democratico delle istituzioni europee.

In merito, il curatore del volume su «La difficile Costituzione Europea», Ugo De Siervo, sottolineava fin dall'inizio che sebbene «l'Unione europea ormai disponga, seppure in forma implicita, di una serie di principi costituzionali, per quanto parziali ed insufficienti essi siano ancora» (6), appariva necessario rifiutare «modelli semplicistici e pericolosi che potrebbero essere dedotti da imitazioni di assetti federali sorti in tutt'altri contesti storici e che potrebbero quindi produrre conseguenze inaspettate nel contesto europeo, esponendo quindi a seri rischi lo stesso complessivo processo di costituzionalizzazione dell'Ue» (7). Del pari, Francesco Paolo Casavola, presidente emerito della Corte Costituzionale, proprio in tema di alla forma di Stato, si chiedeva «come si po[tesse] immaginare una Federazione di Stati in cui gli organi federali decidano per tutti? Federazione non è più alleanza ed unione, è molto di più, è uno Stato sopra gli Stati nazionali», ritenendo quindi che «una Costituzione può darsi anche senza riunire i tre poteri del modello costituzionale classico». Per Casavola, in fondo, la soluzione poteva essere quella di mettere mano «ai codici di diritto e procedura europei, lasciando cadere tutte le varianti localistiche superate da una più moderna e ragionevole civiltà giuridica comune». Le Corti, con la loro giurisprudenza quindi daranno «tranquillità e fiducia ai cittadini, stimolando quel patriottismo europeo anche più realistico di quello nazionale [...]. Se una Costituzione deve essere desiderata dai cittadini e non ottriata dai governi, ebbene, questa è la strada per cominciare» (8).

Anche Paolo Ridola sottolineava in un importante saggio (9) presentato al Convegno annuale (1999) dell'Associazione Italiana Costituzionalisti dedicata proprio alla Costituzione Europea, che se «l'Unione europea [è] entrata nel circuito di quel nuovo «costituzionalismo dei diritti» che sempre più tende a formarsi e ad aprirsi su base «cooperativa» attraverso interdipendenze e processi comunicativi all'interno di una larga Öffentlichkeit, che collega gli Stati, le organizzazioni regionali e quelle internazionali»,

allora devono essere valutati in una cornice più ampia e non soltanto nella centralità dell' homo oeconomicus «i tentativi della giurisprudenza comunitaria di connettere i diritti fondamentali al principio di uguaglianza nell'ordinamento comunitario» per configurare una compiuta cittadinanza europea, fondata su diritti comuni e su una integrazione profonda.

Un'idea condivisa da Fulco Lanchester nel suo saggio sulla Carta europea dei diritti (10) fondamentali ma anche da Alessandro Pizzorusso che, partendo dai diritti e dalla loro giustiziabilità attraverso l'operare delle Corti, rilevava che l'ambiguità della nozione di costituzione (pensata fondamentalmente con riferimento agli ordinamenti statali) potesse essere «applicata anche ad un ordinamento come quello dell'Unione europea, nonostante le differenze che lo separano da un ordinamento statale». Per questo autore, appariva più corretto utilizzare come costituzione europea «il riferimento alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri [...], configurando la costituzione dell'Unione attualmente vigente come una costituzione non scritta nella quale vengono in vario modo ad inglobarsi alcuni testi preesistenti al momento della formazione delle istituzioni comunitarie ed alcuni testi successivi, risultanti sia da norme dei trattati, sia da documenti di vario genere, come la stessa Carta dei diritti (anche indipendentemente dal fatto che ad essa sia esplicitamente attribuito un rango determinato), i quali esercitano essenzialmente una funzione interpretativa delle norme costituzionali non scritte». Rilevava infine Pizzorusso che si poteva costruire una costituzione in senso proprio anche «in base alla situazione attualmente esistente, ma dovendosi comunque ammettere che essa dovrà pur sempre, e verosimilmente per molto tempo ancora, contemperare le caratteristiche derivanti dalle tradizioni costituzionalistiche con quelle derivanti dalle tradizioni internazionalistiche che hanno presieduto alla fase iniziale della formazione delle istituzioni europee». (11)

Anche Giuseppe Morbidelli, in un lucido e assai ricco scritto sulla giustiziabilità dei diritti come primo strumento di integrazione comunitaria, concordava, ritenendo infatti che «l'ultima parola spetta alle Corti nazionali [...] nell'ambito del circolo virtuoso e osmotico Corte comunitaria-Tribunali nazionali», senza peraltro ledere – riprendendo il Mortara – «il primato della unitarietà giurisdizionale [che] è essenziale fattore di giustizia, perché nel regime della separazione dei poteri l'unica garanzia della giustizia è l'applicazione della legge in modo uguale a tutti i casi e a tutte le persone». (12)

Su posizioni diverse, anche Gianni Ferrara sembrava – almeno in prima battuta – acquietarsi, nel saggio del XVII volume della Storia d'Italia Einaudi dedicato a «La forma dei parlamenti», sul fatto che «i trattati istitutivi della Comunità europea hanno accumulato una quantità tale di poteri statali che, per qualità oltre che per mole, per l'avanzato e consolidato processo di istituzionalizzazione prodottosi, rendono irrevocabile la delega [di sovranità] conferita [loro] dagli Stati», fino ad arrivare a stigmatizzare che lungo questa strada si è finito per far divenire «sostanzialmente eventuale e residuale la potestà finanziaria degli Stati e con essa l'assolvimento dei compiti costituzionalmente prescritti in materia di diritti sociali». (13)

Così, mentre Massimo Luciani segnalava puntualmente le carenze della tutela dei diritti sociali a livello comunitario anche dopo il Trattato di Amsterdam e la Carta dei diritti (14), anche Maurizio Fioravanti e Stefano Mannoni affermavano di considerare l'Europa di oggi sul piano costituzionale, *sic stantibus rebus*, come un portato della crisi dello Stato moderno e, a maggior ragione, sottolineavano la loro indisponibilità ad eliminare «la statualità, ovvero la concreta organizzazione dei rapporti politici e sociali in forma statale [...] uno dei più fondamentali caratteri distintivi dell'età moderna», una convinzione dalla quale «non vorrebbe[bbere] retrocedere» (15).

All'Europa di questi Autori, altri (i c.d. europeisti «hard») sembravano essere più legati all'idea che in Europa dovesse essere sviluppata principalmente la sovranità popolare «comune», i processi di integrazione/democratizzazione interni all'Unione.

Tra questi, Andrea Manzella, già membro della Convenzione per la redazione della Carta dei Diritti fondamentali, il quale riteneva che «per varare questa «costituzione processuale» [era] necessario che anche la nuova Convenzione si preoccup[asse] di formare un quadro costituzionale di riferimento attraverso la tecnica per principi» e, allo stesso tempo, puntasse a costruire «un governo economico europeo», realizzando un percorso a contrario rispetto a quello compiuto dalla Convenzione di Nizza (dal mercato ai diritti), passando cioè «dai diritti al mercato» e sfuggendo alle trappole delle «vecchie classificazioni», ordinando «il catalogo dei diritti europei secondo principi». Egli sottolineava, per quanto riguardava più direttamente la forma di governo, la necessità che venisse risolto il problema della circolarità delle competenze di livelli di governo dell'Unione e degli Stati membri, affrontando «nella prospettiva dell'allargamento imminente, il problema di tenere dentro un quadro istituzionale unico le «cooperazioni di Stati», caratterizzate da diversi gradi di integrazione» (16). Allo stesso tempo, evidenziava si era «di fronte ad un imponente, inedito processo di unione di costituzioni in cui coesistono fenomeni apparentemente contraddittori», ponendo in luce il fatto che «il fenomeno di una costituzione senza Stato sarà progressivamente il segno del costituzionalismo della sovranità comunitaria [...], una costituzione senza Stato ma organizzata su una pluralità di Stati». (17) Punto assai rilevante soprattutto in vista dell'allargamento del 2004. (18)

Parimenti, lo stesso giudice costituzionale Valerio Onida, proprio partendo dal tema di diritti nel Forum web della rivista Quaderni Costituzionali (19), rilevava che «il difficile compito della Convenzione su «l'Avvenire dell'Europa» è da un lato prodromico alle determinazioni della conferenza intergovernativa» e, dall'altro, è più vasto e complesso, in quanto investe «tutti i maggiori profili della struttura costituzionale dell'Unione e richiedendo scelte assai più impegnative»; infatti, sebbene venga accettato il fatto che la Carta di Nizza possa prefigurare una sorta di «prima parte» della futura Costituzione europea «rispetto alla quale il prodotto della nuova convenzione dovrebbe avviarsi a costituire la seconda parte», ciò sarebbe da considerarsi però «una simmetria solo apparente». Per Onida, infatti, i diritti e l'organizzazione rappresentavano «due settori profondamente diversi sotto il profilo della loro «costituzionalizzazione» in quanto se

«scrivere una carta europea dei diritti significava (ed ha significato) [...] trovare e raccogliere, nel secolare «deposito» della tradizione costituzionale – fatta di carte, di testi, ma anche e soprattutto di giurisprudenza, sia essa dei giudici nazionali o comunitari o della Corte di Strasburgo – ciò che vi è di essenziale e di comune, tutt'altra cosa è procedere alla «costituzionalizzazione» della struttura e dell'attività dell'Unione europea, affrontando i temi affidati alla nuova convenzione.» D'altronde, mentre i diritti si riconoscono e si dichiarano, per quanto riguarda la struttura e la forma di governo dell'Unione è inevitabile che a decidere sia «un «legislatore»: sia esso quello rappresentato dalla Conferenza intergovernativa che sarà chiamata a modificare i trattati, ovvero quello operante attraverso eventuali diversi «percorsi» costituenti che si potrebbero ipotizzare, tali da coinvolgere, oltre agli organi attuali dell'Unione, gli organi rappresentativi o i corpi elettorali degli Stati membri, oppure anche il complessivo corpo elettorale europeo».

Ammoniva quindi Onida che doveva essere dedicata una attenzione peculiare ai lavori della Convenzione da parte dei giuristi in quanto «qui si tratterà non di consacrare e garantire meglio traguardi raggiunti, valorizzando un patrimonio già in nostro possesso, ma di proseguire o meno nella costruzione di un futuro, e di sceglierne ritmi e direzione.» (20)

Per Augusto Barbera se il tema della costituzione europea doveva essere «ricondotto nel solco classico delle indagini teoretiche [...] più che chiedersi se l'Unione si ispira a un adeguato pluralismo dei valori, c'è piuttosto da interrogarsi se, nonostante l'ampliamento delle finalità dell'Unione, si possa dire che i fini da perseguire sono tali da caratterizzare l'Unione come ente «politico», esponenziale di una Comunità politica, vale a dire come ente a fini generali. L'aver messo in comune la moneta, ma non ancora la spada e la feluca, può lasciar sussistere seri dubbi in proposito.» Per questo Autore quindi, la risposta di fronte alle difficoltà nel processo di riforma in atto sembrava essere l'introduzione sempre più (e meglio) di «dosi» di Europa in quanto «siamo nell'aurora in cui la notte non c'è più (la piena sovranità degli Stati), ma il giorno non è ancora arrivato (la costituzione europea)» e «dietro il tormentato dibattito sulla costituzione europea vi è in realtà altro: c'è, da una parte, chi si augura di prolungare la notte e chi, dall'altra parte, vuole affrettare l'alba di un nuovo giorno» (21).

In altri termini, secondo questa impostazione, non andavano sottovalutati gli effetti benefici in termini di sviluppo che si ripercuotono sui singoli Stati per l'esistenza di tale zona comune, che di per se stessa tende quindi ad aumentare le risorse da destinare ai diritti sociali, i quali non sarebbero certo garantiti nella loro effettività da logiche sovraniste, da un nazionalismo costituzionale che ha buone ragioni nel fotografare la realtà, ma non ha buone soluzioni per migliorarla.

Per di più vi è anche chi, come Alessandro Mazzitelli (22), ha segnalato ulteriori elementi conoscitivi per far notare che il processo di integrazione negli ultimi anni ha comportato una maggiore sensibilità alla tutela dei diritti sociali: dalla riforma dei fondi strutturali del 1999 che ha perseguito l'obiettivo del riequilibrio economico territoriale, all'inserimento col Trattato di Amsterdam della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali

sottoscritta nel 1989 (prima non giuridicamente vincolante), dall'inserimento di un nuovo capitolo sull'occupazione che comprende anche l'impegno per la coesione sociale, al Piano annuale degli orientamenti sull'occupazione elaborato dal Consiglio europeo, strumento che, a partire dal vertice di Lussemburgo del 1998, ha comportato una particolare attenzione alla riqualificazione permanente dei lavoratori «volto a tutelare sia le forme di esclusione sociale sia gli effetti conseguenti alla riconversione delle imprese» utilizzando le competenze in materia di istruzione e formazione professionale disciplinate dagli artt. 140 ss. del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Ciò peraltro senza ignorare che, in realtà, i Piani nazionali si limitavano in larga parte, per il momento, a riformulare le politiche nazionali in una terminologia europea senza apportarvi significative correzioni, ma che la direttrice culturale affermata sotto la Presidenza Prodi della Commissione europea mirasse a perseguire l'innovativa linea di proteggere l'inclusione sociale con forme giuridiche nuove, anche attraverso la qualificazione del lavoratore sul mercato del lavoro, nella piena consapevolezza che è sempre più necessario tutelare il lavoratore in quanto tale (attraverso una formazione continua e ammortizzatori sociali che garantiscano una protezione e un sostegno rispetto ai periodi di discontinuità lavorativa) piuttosto che, in modo difensivo, il semplice posto di lavoro fisso.

Non è pertanto un caso se, in questo filone, proprio un autore come Giorgio Lombardi, per dare un'effettiva garanzia dei diritti sociali (23), fosse favorevole ad un'utilizzazione del principio di sussidiarietà a favore delle competenze dell'Unione prospettando un percorso analogo a quello legato all'«implied powers clause della costituzione statunitense» (24).

2.2 In questo quadro, in un'ottica evolutiva, durante i lavori della Convenzione, gli interventi e i commenti dei costituzionalisti italiani sono stati assai poco numerosi, dando sempre più chiaramente il senso di un dibattito che, sebbene molte volte invocato, sembra essere stato a volte forse più sopito che sotterraneo. Una partecipazione vicina ma comunque distante, incapace di incidere con la sua scienza nel concreto del dibattito.

Di certo, sono da segnalare, accanto agli interventi che di volta in volta si sono presentati sui quotidiani, la parte dedicata alla Convenzione nel numero 3 del 2002 della rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, l'intervento di Giuliano Amato alla lezione inaugurale del Master in «Istituzioni parlamentari europee e storia costituzionale» nel numero 1 del 2002 di questa Rivista, il bel volume di Cesare Pinelli «Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea» e, *last but not least*, il numero monografico, il terzo del 2002, della Rivista Quaderni Costituzionali.

Peraltro, è proprio quest'ultimo, il numero monografico della Rivista Quaderni Costituzionali, a «rompere» il muro del silenzio sulla c.d. prima fase dei lavori della Convenzione, proponendo in una serie di articoli, come nota Marta Cartabia, la curatrice del numero, una riflessione su «alcuni aspetti «costituzionali» dell'Unione europea, connessi a tematiche contemplate nell'agenda della Convenzione di Laeken, come se si trattasse

di un processo costituente». (25) Vengono presentati una serie di studi e ricerche nei quali vengono affrontati, riprendendo il titolo del primo saggio ad opera di Giuliano Amato, i primi approdi e i dilemmi aperti di una Convenzione che tra l'allargamento, il processo semi-permanente di revisione dei trattati, il problema dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario, la Carta dei diritti, si presenta particolarmente attenta a «cogliere l'occasione per ripercorrere nella prospettiva e con la sensibilità proprie del costituzionalismo le problematiche essenziali dell'assetto ordinamentale dell'integrazione europea, e prendere così parte attiva al suo incessante cammino» (26).

Così, proprio nello schema di riferimento tra statalisti e sovranisti adottato ed illustrato in precedenza, da una parte Giuliano Amato, facendo il punto sui lavori dei primi quattro mesi della Convenzione, sembra preferire la prima tra le due visioni d'Europa («un'Europa fedele ai due pilastri sui quali è nata quello della legittimazione europea e quello della legittimazione degli Stati membri» e l'altra «di forma più macchinosa e complessa, ancora sovraccarica di consigli di settore e di collegi intergovernativi, che mischierebbe domani come ieri responsabilità europee e nazionali e che, in nome di ignare opinioni pubbliche nazionali, tutelerebbe in realtà interessi di apparati e di ministri, che continuerebbero ad inceppare la macchina europea»), ritenendo che sarà compito della Convenzione europea «far maturare il convincimento che la seconda di queste due Europe non è nell'interesse di nessuno» giacché «l'interesse dell'integrazione e quello, non meno legittimo, dello spazio alle diversità nazionali e locali contro il centralismo, sono entrambi salvaguardati dalla prima [visione d'Europa]» (27); dall'altra parte, Sabino Cassese, «nella parte del Pangloss, il filosofo metafisico del Candide di Voltaire», si spinge ancora oltre sostenendo che le difficoltà di pensare una nuova Costituzione per l'Europa possano derivare più dal fatto che «un ordinamento sostanzialmente originale e sano è ora sottoposto a tensioni prima ignote», per cui, anche riprendendo una intervista di Padoa Schioppa, non è «un vestito tagliato male a far apparire l'Europa uno sciancato» ma è che tale vestito «è divenuto stretto». Per cui, la riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione si gioca, continua Cassese, più nella contrapposizione tra «l'insieme dei governi nazionali e la Commissione», piuttosto che tra Stati sovrani e Unione.

Sullo stesso schema anche Giuseppe Floridia e Lucia Sciannella ne la rivista «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo» (28), analizzando la Convenzione pongono in luce il salto «qualitativamente» rilevante in corso, anche perché come scrive Cesare Pinelli – «le operazioni da compiere non hanno a che vedere con il disegno olimpico di Costituenti che tratteggiano per la prima volta enti, funzioni e strutture. Dovrebbero, piuttosto, correlare diversamente identità istituzionali già costruite: operazioni forse più prosaiche di quelle compiute a Filadelfia, eppure non meno ambiziose». (29)

Questi autori sembrano quindi, riprendendo quanto affermato da Cassese, segnare un'ulteriore linea di tendenza rispetto alla nostra indagine precedente. In un processo successivo di adeguamento, il passaggio ulteriore che si nota nei dibattiti, è quello, di una chiara presa di coscienza della contrapposizione tra governi nazionali e la Commissione, conflitto che, come noto, sarà palese dopo la presentazione del c.d. testo Pene-

lope da parte della Commissione. Ciò appare evidente al punto tale che, di questo futuro testo costituzionale che dovrebbe essere capace di entrare nel «taschino della giacca» (30), i commenti mettono in luce che la Convenzione, «il luogo più politico d'Europa», deve presentare il suo modello «reso però più compatto e articolato dalla necessità di decifrare anche le devianze che sono accadute» (31), non riducendo però sul piano valoriale «gli europei a sradicati e ad apolidi». (32)

Si coglie pienamente quindi nei dibattiti tra i costituzionalisti il punto di snodo, lo scontro che con sempre maggiore chiarezza, dopo la prima e durante la seconda fase dei lavori, ha posto la Convenzione: un forte braccio di ferro tra la Commissione e i governi degli Stati.

Stretta infatti tra due approcci, due visioni, e necessariamente un progetto da presentare, la Convenzione, anche negli occhi dei costituzionalisti, appare un puzzle da decifrare passo passo, un mosaico i cui tasselli spesso sfuggono ed è questo forse il problema maggiore per chi invece è abituato a lavorare su dati ipostatizzati e fissi.

3. Dopo questo ulteriore *upgrade* (e in attesa di provare a fare una «terza puntata» nell'analisi delle posizioni dei costituzionalisti riguardo alla Convenzione), senza disconoscere le inevitabili forzature adottate in analisi statiche di questo genere e senza ignorare la profonde anime di verità presenti nelle posizioni, sembra comunque possibile affermare - stante anche la nostra difficoltà a tentare di ricostruire i vari pezzi del dibattito - che sullo sfondo resta un problema di metodo, cioè il fatto che la maggior parte dei costituzionalisti si tengono lontano dal partecipare, con la loro scienza, ai processi costituenti in corso in Europa.

Di questo ovviamente capiamo tutte le ragioni, legate ad un problema di strumenti (33) ma anche della consapevolezza dei gravi rischi di seguire processi che, non pienamente riconosciuti come «costituenti», possono determinare interpretazioni errate (un rischio all'ordine del giorno per lo studioso) o posizioni che, attraverso schemi e indagini di tipo giuridico, legittimo e sostengano pur involontariamente scelte più dettate da sentimenti che da processi di indagine basati su schemi causa/effetto.

Al tempo stesso, però, pur sapendo che il rischio di sbagliare è dietro l'angolo, ci si chiede se è possibile che proprio gli «specialisti del mestiere» si chiamino fuori rispetto ai processi di riforma in atto, proprio quando un loro intervento potrebbe contribuire a rendere più logicamente strutturata ed giuridicamente basata la soluzione politico-istituzionale adottata. Perché, pur non scadendo in un integralismo metodologico (34) e dagli approfondimenti necessari, i costituzionalisti quindi si tengono fuori? Perché hanno paura, a differenza spesso dei loro colleghi stranieri, a valutare con la loro scienza il cammino delle riforme in corso? D'altronde, in loro assenza, e in quella pure di interventi innovatori come quello proposto dal gruppo di Astrid oppure quello, più propriamente politico, del c.d. testo Penelope, come si potrebbero evitare trattative politiche all'insegna dell'iper-realismo di corto respiro che potrebbero portare, come è stato scritto, a far ignorare la Costituzione europea «come se fosse la pesca del merluzzo»? (35).

NOTE

(1) In merito si v. S. CECCANTI e F. CLEMENTI, *Le posizioni dei costituzionalisti italiani riguardo alla Convenzione europea: né aderire né sabotare?*, in «La Cité», 2002, pp.

(2) Peraltro, siamo pienamente consapevoli del rischio di non riuscire a ricostruire, per evidenti motivi, le posizioni, in interventi scritti o a voce, di tutti coloro che si sono confrontati con i lavori della Convenzione. Di ciò, fin da subito, ce ne scusiamo, nella consapevolezza comunque di aver certamente a disposizione tutti gli elementi per fornire un quadro completo e qualificante della dottrina giuspubblicistica italiana riguardo alle riforme in atto nella Convenzione.

(3) In questo senso, non si può non sottolineare l'importanza di un paper, di recente prodotto dal gruppo dell'Associazione Astrid, presieduto da Giuliano Amato e Franco Bassanini, che, nel presentare il suo lavoro «Per la Costituzione dell'Unione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili (e qualche proposta)», ha puntato a «offrire una valutazione ragionata delle proposte avanzate, evidenziando i punti sufficientemente consolidati di convergenza e i nodi problematici ancora aperti sulle linee di fondo della riforma dei trattati europei. Per ciascuno dei nodi problematici abbiamo cercato di evidenziare i vantaggi e gli inconvenienti delle principali soluzioni avanzate.». v. questo paper in www.astridonline.it

(4) Non è questa la sede per discutere anche di ciò, ma appare opportuno sottolineare la necessità che sia affrontata quanto prima nel quadro della valutazione dei titoli scientifici nelle procedure concorsuali il rilievo da dare a quanto pubblicato on line su siti specialistici.

(5) La serie di questi volumi finanziati dalla Fondazione CARIPLO consta di sette volumi, pubblicati tutti dal Il Mulino nel 2001: *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo (a cura di Ugo DE SIERVO); *La difficile Costituzione europea*. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo (a cura di Ugo DE SIERVO); *Una Costituzione senza Stato*. Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco (a cura di Gabriella BONACCHI); *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Ricerca della Fondazione Istituto Gramsci (a cura di SANDRO GUERRIERI, ANDREA MANZELLA, FABIO SDOGATI); *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*. Ricerca della Fondazione Nova Res Publica (a cura di ANGELO MARIA PETRONI); *Profili della Costituzione economica europea*. Ricerca del Centro di Ricerche in Analisi Economica, Economia internazionale, sviluppo economico (a cura di ALBERTO QUADRO CURZIO); *Cittadinanza e identità costituzionale europea*. Ricerca del Centro di Ricerche in Analisi Economica, Economia internazionale, sviluppo economico (a cura di VITTORIO EMANUELE PARSÌ).

(6) U. DE SIERVO, *La difficile Costituzione europea*, Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 112.

(7) Idem, p. 121.

(8) F. P. CASAVOLA, *Una Carta per l'Europa dei cittadini*, Il Mattino, 17 dicembre 2001, p. 1.

(9) P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella «Costituzione europea»*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, 2000, p. 18.

(10) Cfr. F. LANCHESTER, *La Corte europea dei diritti fondamentali tra aspirazioni e realtà*, in Fondazione Basso, *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Bari, Carocci, 2002, spec. pp. 78-79.

(11) A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 182 e 184.

(12) G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, in «Quaderni della Rivista "Il diritto dell'Unione Europea"», Milano, Giuffrè, p. 84 e p. 88.

(13) G. FERRARA, *La forma dei parlamenti*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia Einaudi, Annali XVII, pp. 1208-1209.

(14) M. LUCIANI, *Diritti sociali ed integrazione europea*, in «Politica del Diritto» n. 3, 2000.

(15) M. FIORAVANTI e S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in *Una Costituzione senza Stato*, Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco, G. BONACCHI (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2001, p. 46.

(16) A. MANZELLA, *Cinque sfide per l'Unione*, La Repubblica, 27 febbraio 2002, p. 1.

(17) A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in «Quaderni Costituzionali», n. 3, 2000, p. 531.

(18) In questo senso Marta Cartabia, co-autrice con J. H.H. Weiler di un recente volume in italiano sull'Unione europea, ritiene riguardo all'allargamento che, sebbene la cultura della tutela dei diritti fondamentali stia entrando con forza nell'Unione, sarebbe auspicabile che la stessa Unione su questo tema sfrutti «ora il più possibile i poteri di cui è dotata nei confronti dei paesi candidati [...] in modo che i futuri cittadini europei siano posti su un piano di reale uguaglianza con gli attuali cittadini, almeno per ciò che concerne i loro diritti fondamentali». Cfr. M. CARTABIA, *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale*, in *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Ricerca della Fondazione Istituto Gramsci, S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2001, p. 149.

(19) Forum web della rivista Quaderni Costituzionali: [<http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/cost-eu.htm>]

(20) Forum web della rivista Quaderni Costituzionali: [<http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/cost-eu.htm>]

(21) A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea»*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, 2000, p. 81.

(22) A. MAZZITELLI, *Ipotesi intorno allo Stato sociale nel quadro dell'integrazione comunitaria*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 2002.

(23) G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in «Politica del diritto» n. 1, 1999.

(24) G. LOMBARDI, *Introduzione* al volume *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, E. PALICI di SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), Padova, Cedam, 2001, p. 13.

(25) M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2002, p. 439.

(26) M. CARTABIA, *cit.*, p. 447.

(27) Sul punto v. anche la lezione inaugurale del Master in «Istituzioni parlamentari europee e storia costituzionale», diretto dal prof. Fulco Lanchester, che Giuliano Amato ha tenuto il 12 febbraio 2002 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università 'La Sapienza' di Roma, in questa *Rivista* n. 1/2002.

(28) Cfr. «Siamo una Convenzione. Vale a dire che cosa?» *Anatomia (e autonomia) della Convenzione europea* (G.G. FLORIDIA-L.G. SCIANNELLA), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2002.

(29) C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002., p. 204.

(30) C. PINELLI, *Nel taschino della giacca non entra un testo di 414 articoli*, Il Riformista,; cfr. anche S. Mannoni, *Non è Filadelfia, ma da Laeken può venire una buona Costituzione*, in Il Foglio, 31 ottobre 2002.

(31) A. MANZELLA, *Le divisioni sulla guerra e il futuro della UE*, in La Repubblica, 12 febbraio 2003.

(32) P. ARMAROLI, *Il cristianesimo cemento dell'Unione*, in Il Giornale, 20 febbraio 2003.

(33) Forse soltanto la rete internet è capace di rispondere con una certa «velocità» ai problemi che de jure concludendo si vengono a porre. E questo, è un ulteriore livello di analisi che in futuro dovrà essere affrontato.

(34) Si v. «I problemi di diritto costituzionale e il linguaggio dei costituzionalisti (confessioni ad alta voce di un costituzionalista deluso)» nel Forum on line di Quaderni Costituzionali [<http://www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/metodo.htm#ar>], laddove Antonio Ruggeri rilevava che «sta prendendo piede, in modo prepotente ed a ritmi incalzanti, la tendenza ad imitare sia pure, forse, non con piena consapevolezza un certo linguaggio, come si sa assai diffuso soprattutto in ambienti politici, dove l'insulto gratuito, persino quando non appare finalizzato al sostegno di una certa tesi ovvero al raggiungimento di un certo obiettivo, è divenuto ormai la regola», e avendo uno «siltamento dal piano dell'oggetto a quello del metodo, che è assai denso di significati e di implicazioni.»

(35) F. COSSIGA, *La Costituzione europea è ignorata come se fosse la pesca del merluzzo*, in Il Riformista, 8 novembre 2002.