

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

Seduta n. 504

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI DELLA
COSTITUZIONE EUROPEA NELL'ORDINAMENTO
ITALIANO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE
FONTI NORMATIVE

1^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 APRILE 2005

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE**Audizione del professor Cesare Pinelli**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13 e <i>passim</i>		PINELLI	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>
VILLONE (DS-U)	8, 10, 12 e <i>passim</i>			

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democraticiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il professor Cesare Pinelli.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Cesare Pinelli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sugli effetti della Costituzione europea nell'ordinamento italiano con particolare riguardo alle fonti normative.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Onorevoli colleghi, la Commissione ha ritenuto di dover avviare un'indagine conoscitiva sugli effetti della Costituzione europea nell'ordinamento italiano, tenendo conto del fatto che esso è caratterizzato da una Costituzione rigida le cui norme possono addirittura porsi in contrasto o comunque in posizione di difficile armonizzazione con quelle del Trattato costituzionale europeo.

I problemi, quindi, sono numerosi e la Commissione ha già avuto occasione di sollevarne alcuni; credo che nel corso delle audizioni emergeranno ulteriori profili e anche possibili soluzioni. La Commissione ha avviato tale lavoro sperando di poter produrre un documento conclusivo entro la fine dell'anno sulla scorta di interlocuzioni altamente qualificate.

Oggi è prevista l'audizione del professor Pinelli, che ringrazio per la disponibilità. Ricordo che era prevista anche l'audizione del professor Pitruzzella, il quale, però, per ragioni personali ha dovuto rinviare questo appuntamento, che sarà nuovamente fissato non appena sarà possibile.

Senza ulteriori indugi, cedo la parola al professor Pinelli, che farà da apripista in questa nuova indagine conoscitiva e, quindi, avrà la responsabilità di segnare il cammino che la Commissione dovrà percorrere nei prossimi mesi di lavoro.

PINELLI. Signor Presidente, penso che il tema che sono chiamato ad affrontare possa essere focalizzato evidenziando le soluzioni che possono darsi in caso di conflitto, non già genericamente tra ordinamento dell'Unione Europea alla luce del Trattato costituzionale e ordinamento nazionale, bensì tra Costituzione nazionale e Costituzione o Trattato costituzionale europeo.

Per poter affrontare tale problema è necessario fare una premessa in riferimento alle soluzioni che a questo tema sono state date, sia pure non direttamente riferite alle Costituzioni nazionali, nella giurisprudenza sia delle Corti costituzionali nazionali sia della Corte di giustizia delle Comunità europee. Infatti, nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, a partire dalla sentenza del 7 marzo 1964, n. 14 (Costa contro ENEL), si afferma il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale, e in quel caso si è parlato soprattutto di una prevalenza del diritto comunitario derivato direttamente applicabile rispetto alla legge ordinaria (questi erano i termini di una possibile antinomia). Tale primato si afferma per una ragione che non ha niente a che vedere con un ordine gerarchico delle fonti preordinato da un legislatore costituzionale. Si afferma, invece, per il semplice fatto che, se non si fosse sancita la prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale – il quale di volta in volta avrebbe potuto derogare a quanto stabilito in sede comunitaria – sarebbe stato come se il diritto comunitario non ci fosse. Una volta affermato che questo ordinamento aveva – e ha – un potere normativo continuativo, sia pure sulla base di certe attribuzioni, è inevitabile la conclusione che, nel momento in cui il legislatore nazionale può liberamente derogare a quanto stabilito in sede comunitaria, non essendoci organi comunitari chiamati a farlo, proprio nella misura in cui il diritto comunitario è direttamente applicabile, la portata normativa del diritto comunitario non può che imporsi sul diritto nazionale, a pena – ripeto – di una sua totale vanificazione.

Ci troviamo di fronte a una prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale molto diversa da quella ricavabile da una qualsiasi gerarchia, ad esempio tra Costituzione e legge o tra legge e regolamento in un ordinamento nazionale. È tutta un'altra cosa.

A quel punto – cerco di rendere semplice la questione – le Corti costituzionali nazionali, specialmente quelle tedesca e italiana, accettarono il principio del primato, ma affermarono che il diritto comunitario non può violare i principi supremi degli ordinamenti nazionali e, in particolare, i diritti inviolabili in essi riconosciuti. Questo è stato sostenuto sulla base della considerazione che a Bruxelles, in sede comunitaria, non esiste un catalogo dei diritti e quindi le Corti costituzionali tedesca e italiana hanno sostenuto di avere comunque il dovere di riservarsi la giurisdizione costituzionale sulla tutela dei diritti fondamentali o inviolabili.

Ciò ha significato che l'accettazione della prevalenza del diritto comunitario direttamente applicabile non comportava un primato del diritto comunitario direttamente applicabile sulle Costituzioni nazionali, almeno per quanto riguardava i principi supremi. Siccome, però, l'interpretazione dei principi supremi era riservata sempre alla Corte, tale interpretazione poteva essere in ipotesi anche molto ampia.

È seguita una lunga fase, che posso soltanto sintetizzare, ma che è molto importante per capire i termini effettivi del rapporto tra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di giustizia europea, nella quale la Corte di giustizia si è sentita punta sul vivo dalle Corti costituzionali quando

hanno evidenziato l'assenza in sede comunitaria di un catalogo dei diritti fondamentali. E, proprio in risposta a quanto avevano sostenuto le Corti costituzionali, ha elaborato la nozione di tradizioni costituzionali comuni. Tale nozione fa riferimento, in primo luogo, ai principi generali relativi ai diritti fondamentali enucleabili nei singoli ordinamenti degli Stati che fanno parte dell'Unione Europea (all'epoca Comunità Europea) e che sono comuni a tali ordinamenti. Si è trattato di una costruzione molto pre-toria, sulla quale però la Corte di giustizia si è poggiata per poter radicare una protezione dei diritti fondamentali in sede comunitaria. Fu avviata pertanto un'importante giurisprudenza della quale, a quel punto, le Corti costituzionali dovettero prendere atto. Quindi, il rapporto tra diritto comunitario e diritto costituzionale nazionale, in termini di prevalenza dell'uno o dell'altro, si è sempre articolato attraverso una serie di aggiustamenti tramite – per usare un termine elegante, piuttosto frequente – un dialogo tra le Corti.

Certamente il dialogo c'è stato, ma è stato fondamentalmente causato da aggiustamenti di tiro, in modo che potesse continuare quel rapporto che non è stato negato neanche dalla sentenza più dura che sia stata mai emessa da un tribunale costituzionale di fronte al diritto europeo. Mi riferisco alla Maastricht-Urteil del 1993, con la quale il Tribunale costituzionale federale enunciò una serie di limiti inderogabili a cui l'ingresso del diritto europeo in Germania avrebbe dovuto soggiacere. Ciò nonostante, anche in quella occasione il Tribunale costituzionale non abbandonò affatto la linea del dialogo e del mantenimento di una leale cooperazione con la Corte di giustizia.

In sostanza, alla vigilia del Trattato costituzionale ciascuno aveva buone ragioni per affermare che il primato era dell'uno o dell'altro: la Corte di giustizia, perché effettivamente rispetto al diritto nazionale c'era stata una accettazione generale del primato del diritto comunitario, poi europeo, sul diritto nazionale, anche di rango costituzionale; le Corti costituzionali, perché avevano fatto ricorso alla dottrina che in Italia abbiamo chiamato «dei controlimiti» per indicare quei principi supremi alla cui stregua le Corti costituzionali possono continuare a giudicare della legittimità costituzionale del diritto comunitario derivato, e quindi del Trattato (in quanto adottato con legge di esecuzione degli ordinamenti interni), rispetto ai principi supremi dell'ordinamento nazionale che, come tale, prevale.

Questa posizione, che peraltro si riscontra nella Corti costituzionali italiana, tedesca e più tardi spagnola, in altri casi conosce delle varianti, ma non una sostanziale smentita. Conosce una variante nel sistema francese, in cui il Consiglio costituzionale è chiamato ad un controllo preventivo di legittimità, di conformità del Trattato alla Costituzione; conseguentemente, nel momento in cui la Francia ratifica le nuove modifiche a un Trattato europeo, le sottopone al Consiglio costituzionale, il quale, sulla base di una revisione costituzionale intervenuta nel 1992, dice quali sono le parti che contrastano con il vecchio testo della Costituzione e quali no e in quali casi il testo della Costituzione si deve adeguare per

far sì che non ci sia mai uno scostamento tra testo costituzionale e testo del Trattato, come modificato in sede comunitaria. Perfino nel Regno Unito, dove non c'è un testo costituzionale scritto, in realtà c'è una teoria, che può essere considerata fungibile, dei controlimiti: quella del principio della sovranità parlamentare, che secondo Wade era stato profondamente inciso dall'adesione al Trattato di Roma e dalle successive modifiche. La sovranità del Parlamento, infatti, viene intaccata nel momento in cui si deve dare ingresso al diritto comunitario direttamente applicabile, perché vige un altro diritto, prodotto da un'autorità estranea. Nonostante questo, McCormick, in un libro tradotto in italiano recentemente, e molti altri autori sostengono che in realtà il principio di sovranità del Parlamento e, in particolare, il divieto posto alla legislazione di impedire la propria abrogabilità da parte di leggi successive – cioè la possibilità di poter sempre abrogare la legislazione, che è il corollario del principio di sovranità parlamentare – non sarebbe stato violato perché la Gran Bretagna può sempre ritirarsi dal Trattato. Anche questo è un tentativo di far quadrare il cerchio e di dimostrare ancora una volta il primato del diritto nazionale sul diritto europeo.

Questa è la situazione di fondo, che peraltro, per quanto posso dire qui, non sarebbe completa se non accennassi al vero punto differenziale rispetto alla situazione che si è aperta con il Trattato costituzionale. Mi riferisco al fatto che le attribuzioni della Comunità, e poi dell'Unione Europea, erano fissate nel Trattato, ma suscettibili di essere ampliate quasi indefinitamente in virtù della clausola dell'articolo 235, grazie alla quale, laddove gli organi dell'Unione (in particolare il Consiglio dei ministri) avessero ritenuto che determinate azioni erano necessarie al raggiungimento dei fini generali della Comunità, tali azioni si potevano e si dovevano adottare. All'unanimità si adottava il provvedimento e conseguentemente si determinava una grande espansione delle competenze comunitarie, sempre legittimata dalla Corte di giustizia, fino all'opinione n. 2 del 1994 che, per negare l'accesso diretto dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha detto tutta un'altra cosa, ma solo per motivi contingenti. In generale, l'articolo 235 è stato l'architrave di una espansione indeterminata delle competenze dell'Unione Europea, a cui non ha saputo affatto far fronte il richiamo al principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht. È normale dunque che ci fossero forti preoccupazioni da parte degli Stati, soprattutto nel momento in cui si poneva mano a un nuovo trattato, definito Trattato costituzionale.

Una delle ragioni più importanti per definire la natura costituzionale di questo Trattato sta nel fatto che per la prima volta si registra un catalogo di competenze definito: competenze esclusive della Comunità, competenze concorrenti, competenze di sostegno e complementari, un'attribuzione del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione. Infine c'è una clausola in base alla quale tutto il resto è riservato agli Stati membri. Questo tipo di ripartizione è abbastanza simile a quella che si riscontra negli Stati federali. È forse l'elemento del Trattato costituzionale che, per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, più consente di

ravvisare una analogia – che per il resto, a mio giudizio, è abbastanza evanescente, soprattutto se guardiamo all’assetto delle istituzioni politiche – con lo schema di una federazione.

Alla luce di questi elementi possiamo molto rapidamente giudicare che cosa ho detto e soprattutto qual è il senso della prescrizione dell’articolo I-6 del Trattato costituzionale, che recita: «La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell’Unione nell’esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri».

Intanto va ricordata la postilla che accompagna tale articolo: «Dichiarazione relativa all’articolo I-6: «La Conferenza constata che l’articolo I-6 rispecchia la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado»». In altre parole, non ci si è inventati nulla, ci si riferisce semplicemente a quanto la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado dicono da decenni.

È poi vero, come si potrebbe implicitamente pensare alla luce di questa dichiarazione allegata, che non c’è alcuna innovazione nel momento in cui un Trattato costituzionale codifica il principio di prevalenza, soltanto perché la Corte di giustizia lo aveva sempre detto, oppure si evidenzia qualche novità? Questa è la questione centrale intorno alla quale, indipendentemente dalla mia risposta, ruota il dibattito sui rapporti tra ordinamento comunitario, diritto europeo e diritto nazionale.

Io penso che questo articolo merita di essere considerato alla luce di due dati. Il primo l’ho già ricordato: la prevalenza del diritto dell’Unione (ovviamente compresa la Costituzione) avviene nell’esercizio delle competenze ad essa attribuite. Era così già in precedenza. Il punto vero è che le competenze sono state ridisegnate. In ultima analisi, la vera preoccupazione che aveva mosso le Corti costituzionali ad enunciare la dottrina dei controlimiti non era una preoccupazione astratta, ma nasceva dalla constatazione che gradualmente la Comunità stava mangiandosi tutto e non era possibile individuare un confine, una riserva. Paradossalmente proprio il fatto che non si trattasse di uno Stato federale e che non esistessero limitazioni di competenze consentiva a quella che in origine era un’organizzazione economica internazionale di avere un campo libero virtualmente indefinito nella potestà normativa sovrana degli Stati. È proprio questo che spinse sicuramente la Corte costituzionale italiana, ma anche altri organismi ad enunciare la dottrina dei controlimiti. Nel momento in cui le cose non stanno più così, perché il riferimento è soltanto alle competenze attribuite all’Unione, certamente questa preoccupazione viene meno, o per lo meno si riduce. Poi si dovrà vedere come sarà interpretato il catalogo delle competenze. Voi sapete che esistevano posizioni molto rigide, che volevano fare del catalogo delle competenze un’enunciazione molto dettagliata di tutti i compiti spettanti agli enti in questione, cioè all’Unione e agli Stati membri; giustamente, saggiamente questa opinione è stata respinta, a dimostrazione del fatto che poi la realtà si vendica di definizioni troppo strette, e si è passati ad un’enunciazione più ampia, ma si tratta pur sempre di una ripartizione di competenze.

Si tenga poi conto che l'articolo I-1 recita: «Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati l'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni».

Da questo passaggio, se si vuole, emerge l'altra faccia della medaglia. Infatti, mentre la faccia della medaglia che ho sin qui cercato di illuminare è quella di un quasi Stato federale, qui emerge piuttosto la faccia intergovernativa o interstatale: sono gli Stati che attribuiscono delle competenze per raggiungere i loro obiettivi comuni. È piuttosto poco perché sono gli Stati ad attribuire le competenze. In un certo senso questa convivenza di piani tra interstatale e sovranazionale (o federale) è da alcuni decenni a questa parte coesistente alla dinamica dell'integrazione europea, si ritrova sempre nell'evoluzione dell'Unione.

Anche se penso che non si possano dare risposte a domande così ultimate – le dà la giurisprudenza e, come dirò, una Corte costituzionale ha già provveduto in tal senso – un altro elemento su cui inviterei a riflettere ai fini di una ipotetica risposta fa capo al riconoscimento espresso del diritto di recesso. Certamente il riconoscimento espresso del diritto di recesso esalta gli aspetti più vicini al diritto internazionale che non a uno Stato federale, in quanto in uno Stato federale non c'è possibilità di recesso, mentre questo diritto è sempre ammesso nell'ambito del diritto internazionale sulla base del Trattato di Vienna.

VILLONE (*DS-U*). Anche se non codificato.

PINELLI. Infatti, è proprio questo il punto: la codificazione di tale diritto, che prima non c'era, sembra essere stata quasi una dimostrazione del carattere ancora interstatale e non federale dell'ordinamento, tra l'altro del tutto ingiustificata per il fatto che le revisioni del Trattato avvengono all'unanimità e non a maggioranza. Mentre il diritto di recesso si giustifica pienamente nel caso di revisioni a maggioranza, è del tutto ingiustificato – o comunque non è prevista tale giustificazione – nel caso di revisioni all'unanimità.

In definitiva, i tratti essenziali del rapporto che intercorre tra diritto costituzionale nazionale e Trattato costituzionale sono rimasti invariati. Tuttavia è da considerare con particolare attenzione la circostanza per la quale il nuovo Trattato costituzionale ha disegnato un nuovo riparto di attribuzioni tra Unione e Stati membri che ridimensiona notevolmente quelle preoccupazioni che avevano originato la dottrina dei controlimiti, con la riaffermazione, motivata in parte da tale preoccupazione, del primato del diritto nazionale.

Questa stessa *ratio decidendi*, precedente all'adozione del Trattato costituzionale, è stata fatta valere dal Tribunale costituzionale spagnolo. Mentre il *Conseil constitutionnel* non ha praticamente detto nulla su questo punto dell'articolo I-6 (probabilmente perché non era stato chiamato a giudicare su tale questione) o quanto meno ha cercato di non considerare gli aspetti più controversi del Trattato costituzionale, di cui ha cercato di

negare la natura costituzionale e di esaltare gli aspetti più internazionalistici, il Tribunale costituzionale spagnolo nel complesso ha adottato invece una posizione abbastanza tradizionale. Probabilmente l'innovazione consiste più nell'interpretazione del parametro interno, cioè dell'articolo 93 della Costituzione spagnola, che, anche secondo l'opinione del giudice costituzionale Pérez Tremps, è andata avanti rispetto a quanto era stato fatto fino ad ora. Anche se è intervenuto un mutamento di interpretazione in riferimento all'articolo 93, resta tuttavia di particolare importanza l'interpretazione dell'articolo I-6 del Trattato costituzionale europeo.

In sostanza, il Tribunale costituzionale spagnolo sostiene che «il primato che si proclama nel Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa opera rispetto a un ordinamento che si costruisce sui valori comuni delle Costituzioni degli Stati integrati nell'Unione e delle loro tradizioni costituzionali. Sulla base di queste garanzie deve aggiungersi che il primato del Trattato e del suo diritto derivato che si stabilisce nell'articolo I-6 si riferisce espressamente all'esercizio delle competenze attribuite all'Unione europea. Non è pertanto un primato di ordine generale, ma riferito esclusivamente alle competenze proprie dell'Unione. Tali competenze sono delimitate in rispetto al principio di attribuzione (...), in virtù del quale «l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le attribuiscono gli Stati membri nella Costituzione per raggiungere gli obiettivi che essa determina»».

Inoltre il Tribunale costituzionale spagnolo fa riferimento anche al recesso volontario dall'Unione, di cui all'articolo I-60, per dire che in ogni caso la volontà sovrana dello Stato è salva e anche le competenze cedute possono essere sovranamente recuperabili attraverso il procedimento di recesso volontario.

Mi sembra una posizione molto esplicita, proprio sul punto che ci interessa e che ritengo il più rilevante e che dovrebbe portare ad assumere una relativa continuità. Non dobbiamo pensare, cioè, che il Trattato costituzionale - e l'ho detto poc'anzi riferendomi alla nota che accompagna espressamente l'articolo I-6 - operi nel vuoto. Il Trattato costituzionale, anche se non è mai un Testo unico, è sicuramente un atto normativo che agisce sulla base di un ordinamento con attribuzioni molto consistenti, proprie tradizioni e un proprio diritto fortemente consolidato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pinelli, anche a nome della Commissione, per le preziose informazioni fornite e per aver tracciato a grandi linee le problematiche che dovremo affrontare.

Mi permetto di fare una breve considerazione. Il legislatore costituzionale italiano con la riforma del Titolo V, nell'ambito della gerarchia delle fonti, di cui all'articolo 117 della Costituzione, ha introdotto il riferimento all'ordinamento comunitario sottordinandolo a quello costituzionale e sovraordinandolo a quello statale ordinario e a quello regionale.

Vorrei capire se è cambiato qualcosa per l'ordinamento interno italiano o se le cose sono rimaste esattamente quelle che erano prima della riforma del Titolo V della Costituzione.

VILLONE (*DS-U*). Innanzi tutto ringrazio il professore, nonché amico Pinelli che oggi ha fornito un contributo di grande pregio avendo colto, a mio avviso, il senso vero di quanto sta accadendo. In circa mezzo secolo di esperienza di Unione Europea abbiamo potuto constatare che in gioco vi sono due elementi che i costituzionalisti amano molto: il principio di gerarchia e il principio di competenza.

Voglio fare un'affermazione volutamente brutale: il principio di gerarchia è un principio rozzo; il principio di competenza è un principio raffinato. In sostanza, il primo sta a significare che tra Tizio e Caio vince Tizio, o viceversa. Il secondo, invece, è un principio distributivo e quindi molto più complesso. In Italia abbiamo vissuto la vicenda delle Regioni, rispetto alle quali siamo passati da un ordinamento monolitico improntato alla gerarchia a uno più complesso improntato alla competenza: è un po' quello che è successo in Europa. Per questo motivo condivido l'analisi fatta dal collega Pinelli, che ha colto questo punto: da un'Europa iniziale, ristretta nel progetto politico e nell'impianto, che si occupava di poche cose, essenzialmente in materia economica, e che pertanto era improntata al criterio rozzo della gerarchia, si è passati a una situazione diversa con la percezione di un problema nuovo man mano che si registrava una pervasività della presenza europea nei sistemi nazionali, la quale ha evidenziato l'insufficienza del criterio della gerarchia.

Quando le Corti costituzionali hanno iniziato a mettere dei paletti – come ha ben evidenziato il collega Pinelli – lo hanno fatto perché il concetto iniziale della prevalenza del diritto europeo non bastava più: nascevano problemi, preoccupazioni, timori.

Qui si evidenzia il passaggio che si compie con il Trattato costituzionale europeo. Il nocciolo vero del problema, infatti, dal punto di vista del sistema delle fonti – che, come fanno i costituzionalisti di professione e non quelli aggiunti in prova e gli abusivi, è un'espressione diretta del più complessivo impianto costituzionale – è che nel Trattato europeo – e di ciò chiedo conferma al professor Pinelli – si passa da un criterio fondamentalmente gerarchico a un criterio di competenza. Questa è la vera novità (e mi sembra che il collega Pinelli lo abbia detto), con riflessi che peraltro ancora non possiamo determinare con chiarezza. È evidente infatti che il vissuto dell'Europa farà ancora prevalere modelli concettuali che però non sono più adeguati; continueremo ancora a sentir parlare di prevalenza quando in realtà ormai è l'altro principio a condurre l'Europa.

In sostanza tra i due principi, quello della gerarchia e quello della competenza, nella prima fase era eccedente il principio della gerarchia, adesso è eccedente quello della competenza. Ritengo pertanto che da questo punto di vista debba riorientarsi la riflessione dei giuristi e anche quella delle Corti costituzionali, che hanno vissuto questa vicenda come una sorta di partita di pallone in cui ogni tanto qualcuno segnava un goal. Tutti hanno le proprie debolezze, ma è chiaro che occorre fare un passo in avanti. Credo inoltre che la scelta fra i due principi non fosse neanche troppo consapevole, anche se appare evidente nelle carte, ed è ancor più accentuata dal fenomeno dell'allargamento ai nuovi Paesi. Del re-

sto, qualunque aumento della complessità favorisce il criterio della competenza, perché è l'unico strumento sufficientemente sofisticato di cui si dispone per gestire il problema.

Se poi in questo passaggio si vuole vedere un aspetto negativo, vista la comodità implicita nell'uso di un criterio semplice come quello gerarchico, comodità che dovremmo dimenticare, questo è il prezzo che si deve pagare perché l'Europa compia un passo avanti significativo.

La seconda domanda che pongo al collega Pinelli è la seguente: tutto questo può essere ragionevolmente affidato solo alle Corti costituzionali che, tutto sommato, hanno gestito bene il criterio della gerarchia, come ha dimostrato l'intera vicenda della teoria dei controlimiti ma anche la sentenza tedesca del 1993, che a mio avviso ha rappresentato un passaggio fondamentale, o occorre capire come il sistema politico Europa reagisce a questa novità? Nel nostro impianto costituzionale, ad esempio, possiamo constatare ogni giorno quanto sia difficile e complesso il rapporto tra legge statale e legge regionale, incidendo sul sistema politico e sull'insieme delle istituzioni.

Il mio timore è che l'assetto istituzionale complessivo dell'Europa non sia a sua volta sufficientemente adeguato e sofisticato per reggere un sistema improntato alla competenza. Infatti, poiché il principio di competenza è sofisticato, richiede un impianto sofisticato. Mi chiedo quindi se il punto di uscita delle Corti sia in grado di reggere a questa nuova complessità. Nel merito ho qualche dubbio e naturalmente mi auguro, come tutti, che l'esito sia positivo. La debolezza non è tanto nel sistema delle fonti, quanto nel sistema che poi sarà chiamato a gestire le fonti. Mentre da un lato il passo in avanti era inevitabile e forse efficace dal punto di vista della scelta del criterio della competenza, dall'altro lato non abbiamo un assetto istituzionale sufficientemente solido ed efficace da gestire la novità.

PINELLI. Per rispondere innanzi tutto alla questione sollevata dal Presidente posso sicuramente avvalermi degli argomenti proposti dal senatore Villone e, in particolare, di quello relativo al rapporto tra gerarchia e competenza. Nel momento in cui guardiamo all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, notiamo una evidente commistione tra questi due criteri, nel senso che è la Costituzione italiana che stabilisce i limiti generali – che io ho definito tali guardando agli altri del secondo e del terzo comma – alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, e tra questi limiti generali enuncia la Costituzione, l'ordinamento comunitario e l'ordinamento internazionale. È chiaro quindi che, anche se sono variabili, ci sono limiti di competenza tra gli ordinamenti citati, cioè la Costituzione, l'ordinamento internazionale e quello comunitario. C'è poi una gerarchia che in un certo senso sostiene la competenza perché, se non ci fosse una gerarchia che sostiene la competenza, quest'ultima non starebbe in piedi.

VILLONE (*DS-U*). Fino all'esito della competenza sulla base della gerarchia.

PINELLI. Esattamente, l'esito della competenza sulla base della gerarchia.

Di conseguenza – qui vengo alla domanda del senatore Villone – non credo che vi siano mutamenti significativi, anche se mi permetto di fare un'osservazione che ho già fatto in altre occasioni. Ciò non riguarda tanto l'articolo 117, ma riguarda piuttosto l'articolo 11 della nostra Costituzione. Si tratta del fatto che, a mio avviso, la ratifica del Trattato costituzionale europeo avrebbe dovuto essere più opportunamente effettuata con legge costituzionale alla luce di quanto stiamo affermando. Stiamo parlando di materia palesemente costituzionale. In altri ordinamenti le revisioni costituzionali sono già state introdotte alla luce del Trattato di Maastricht e non di questo Trattato costituzionale; noi, invece, non abbiamo adeguato la Costituzione né in occasione del Trattato di Maastricht, né adesso ed è rimasto sempre l'articolo 11. Caso mai questo è il problema: sposterei, quindi, la questione all'articolo 11 in termini di corrispondenza di livelli di normazione. È piuttosto incongruo ratificare con legge ordinaria un Trattato di cui voi stessi molto giustamente ponete il problema della compatibilità con il diritto costituzionale nazionale. Devo affermare sinceramente, però, che non ha senso una valutazione in termini di legittimità costituzionale, cioè non ha senso affermare che è una legge incostituzionale; si tratta piuttosto di una questione di congruità e di corrispondenza al livello suo proprio.

Per quanto riguarda le questioni di carattere più strettamente interpretativo del nuovo Trattato, concordo pienamente con il senatore Villone non solo rispetto alla prima, ma anche rispetto alla seconda domanda. Aggiungo soltanto che c'è un tentativo di chiamare al ricalzo, per così dire, questa volta gli organi di indirizzo per limitare la tentazione dell'Unione Europea di occupare troppi spazi e, in particolare, di non rispettare il principio di sussidiarietà: si tratta della procedura di *early warning* dei Parlamenti nazionali. Effettivamente in questo caso entrano in campo gli organi politici, che possono anche bloccare certe decisioni nel caso in cui si ritenga vi sia una violazione del principio di sussidiarietà da parte degli organi dell'Unione Europea. Personalmente sono scettico, perché è difficile radunare un numero abbastanza elevato di Parlamenti nazionali per bloccare una procedura comunitaria, anche perché prima di questo passaggio vi è stata un'approvazione da parte degli Stati. Il tentativo comunque c'è.

Certamente anche le Corti costituzionali sono destinate a una profonda riflessione e rimediazione del proprio ruolo. Mi riferisco soprattutto alla Corte italiana, che è rimasta ferma o ha tentato di rimanere ferma alla visione dei due ordinamenti autonomi ancorché coordinati della sentenza n. 170 del 1984. Sentenze successive hanno dimostrato che non era possibile porre la questione in questi termini. Mi riferisco, in particolare, alla sentenza n. 443 del 1997 sulle discriminazioni al rovescio, altrimenti detta «sentenza sulla pasta», e ad altre sentenze, le quali hanno dimostrato

che ormai tra i due ordinamenti c'è un tale intreccio che è abbastanza fuori dalla realtà continuare a guardare ad essi in termini di rigida separazione, non nel senso evidenziato poc'anzi.

Le Corti costituzionali, pertanto, dovranno certamente fare qualche passo. Mi sembra veramente difficile, però, immaginare le Corti costituzionali tedesca, italiana e spagnola come quelle dell'Arizona o del Nebraska, cioè come Corti di un sistema federale. Credo che ciò non sarà possibile neanche nel 2030.

VILLONE (*DS-U*). Forse solo nel 2030!

PINELLI. Forse, ma mi pare molto difficile. Queste Corti, infatti, hanno accumulato una tale forza come riflesso di tradizioni nazionali e protezione di diritti fondamentali nazionali che mi pare molto difficile che possano rinunciare improvvisamente a tutto questo e, quindi, pensare a una sorta di Unione federale.

Insomma, come ho già evidenziato ripetutamente, quando ci occupiamo del diritto dell'Unione Europea i nodi sono necessariamente complicati dall'esistenza di una doppia anima. Finché c'è una doppia anima, da un lato sovranazionale e dall'altro intergovernativa, tutti i discorsi vanno fatti con il beneficio dell'inventario e necessariamente con una certa cautela. Ciò vale soprattutto per l'assetto istituzionale, per il quale il compromesso tra queste due anime è stato assai difficoltoso; anzi, molti di noi hanno il dubbio che alla fine esso sia riuscito bene, mentre è riuscito molto meglio per la parte, che abbiamo esaminato, della ripartizione delle competenze. A maggior ragione, quindi, mi sembrano condivisibili le preoccupazioni espresse dal senatore Villone.

Alla fine, il sistema delle fonti deve essere gestito. Anche per gli atti di indirizzo derivato (quindi, la direttiva che diventa legge quadro e il regolamento che diventa legge) c'è stato un tentativo di semplificare il quadro rispetto al novero indeterminato di fonti che veniva introdotto nel sistema. Questo sforzo c'è stato. I risultati sono stati minori se guardiamo a quella che potremmo chiamare la forma di Governo e quindi anche alle procedure decisionali. Il rapporto con le Costituzioni nazionali si gioca anche su questo terreno.

PRESIDENTE. Effettivamente i problemi sono tanti. Per esempio, la questione del ridimensionamento della Corte costituzionale nazionale è attuale. Si corre il rischio che essa si occupi solo dei conflitti tra Stato e Regioni e non più del diritto dello Stato.

VILLONE (*DS-U*). Credo sia un pericolo remoto.

PRESIDENTE. Forse c'è più un rischio di sovrapposizione e di complicazione.

Considerate le fibrillazioni a livello europeo sulle varie ratifiche...

PINELLI. Basterebbe guardare il caso della Francia.

PRESIDENTE. ...speriamo che il nostro lavoro non si dimostri inutile.

Ringrazio il nostro ospite per la sua partecipazione e per il contributo fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

