SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

Seduta n. 509

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

2º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 APRILE 2005

Presidenza del presidente PASTORE

IC 1531

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

INDICE

Audizione del professor Giovanni Pitruzzella

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 10 e *passim*
* MANZELLA *(DS-U)* 7
VILLONE *(DS-U)* 9
PITRUZZELLA . . . . . *Pag.* 3, 10, 12

N.B. *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

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 Democristiana 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 Giovanni Pitruzzella.

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Giovanni Pitruzzella

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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.

Il professor Pitruzzella, che ringrazio di aver aderito al nostro invito, conosce molto bene le tematiche di cui si sta discutendo in questa sede. Gli do quindi la parola chiedendogli di affrontare più i problemi che le soluzioni, nella speranza che queste ultime possano essere valutate con calma, una volta intervenute le necessarie ratifiche del Trattato costituzionale europeo. Infatti, qualora venisse a mancare, ad esempio, il recepimento da parte della Francia, ci troveremmo nell'impossibilità di procedere oltre in questo processo.

PITRUZZELLA. Signor Presidente, la ringrazio soprattutto di avermi invitato ad esprimere un punto di vista in una sede così autorevole come quella della Commissione affari costituzionali del Senato.

Già il professor Pinelli nella precedente audizione aveva messo in evidenza alcuni profili, che personalmente condivido, sottolineando il rilievo che assume il principio di competenza nell'organizzazione del sistema delle fonti nei rapporti tra quello che sarà il diritto europeo e il diritto nazionale.

In questa sede vorrei oggi richiamare l'attenzione su un altro profilo che secondo me è di grande rilievo per decifrare quali potranno essere le evoluzioni dei rapporti tra il nostro sistema costituzionale e il diritto dell'Unione. Vorrei sostanzialmente sottolineare le conseguenze che derivano dall'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nel testo del Trattato costituzionale e quali possono essere le conseguenze di tale incorporazione sull'assetto politico-costituzionale degli Stati, in particolar modo del nostro.

Una prima lettura del testo potrebbe condurre ad una configurazione minimalista. Al riguardo vengono in rilievo i seguenti aspetti. In primo luogo, la Carta sui diritti nel suo preambolo proclama di avere una valenza ricognitiva e codificatoria rispetto a principi già esistenti. Ma soprattutto il Trattato costituzionale ha cura di affrontare il problema relativo al coordinamento tra i due livelli di protezione dei diritti, quello europeo e quello nazionale, stabilendo un criterio esplicito di prevalenza. La nuova Costituzione fa proprio il criterio della Carta secondo cui «nessuna disposizione (...) deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali (...), in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle Costituzioni degli Stati membri».

Viene dunque utilizzata una soluzione che potrebbe definirsi della garanzia, della «protezione più estesa». C'è un sistema di protezione dei diritti «multilivello» ma, almeno all'apparenza, tra i diversi livelli si evita il conflitto perché prevalga il livello che assicura la protezione maggiore.

Va poi considerato che la tutela dei diritti assicurata dalla Costituzione europea riguarda l'attuazione del diritto dell'Unione e non legittima l'estensione delle competenze dell'Unione Europea. Infatti, le disposizioni della Carta si applicano anche agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Queste previsioni non estendono l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, sulla base di quel criterio di elencazione delle competenze che caratterizza il Trattato costituzionale.

Quindi, non solo tra i livelli di protezione non dovrebbe esserci frizione perché prevale la tutela rafforzata (il livello che dà la tutela maggiore), ma un problema di conflitti potrebbe porsi esclusivamente nei casi di applicazione del diritto europeo. Di conseguenza, allorché c'è in gioco una questione di diritto nazionale, dovrebbe farsi riferimento al sistema di tutela nazionale. D'altra parte, la separazione tra ambiti materiali di tutela è rafforzata dalla separazione tra i sistemi giurisdizionali nazionali ed europeo. Questo è un altro aspetto sul quale potrebbe reggersi una configurazione minimalista del ruolo dei diritti.

La tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive protette dal diritto comunitario si basa su un criterio di rigida separazione di giurisdizione tra il sistema dei giudici europei e i sistemi delle giurisdizioni nazionali, le cui regole di base sono state recentemente sintetizzate da Falcon e che trovano come punto di connessione esclusivamente il riferimento alla questione pregiudiziale *ad hoc*, che viene proposta da un giudice nazionale. Manca comunque una Corte di cassazione europea, qualcuno che possa stabilire come uniformare l'applicazione del diritto europeo da parte delle corti nazionali.

In realtà personalmente non accedo a una configurazione minimalista come quella che ho voluto ipotizzare. Secondo me, al contrario, l'incorporazione della Carta dei diritti fondamentale nel Trattato costituzionale dovrebbe avere delle conseguenze particolarmente importanti, che potreb-

bero portare ad un'ulteriore esaltazione del ruolo del potere giudiziario e ad una marginalizzazione della Corte costituzionale.

Infatti, la scrittura dei diritti costituzionali rafforza la possibilità di applicare anche alle norme che li prevedono quelle proprietà di supremazia, effetto diretto ed indiretto, tipiche del diritto comunitario, che più difficilmente, come ha anche ricordato Cartabia, potevano riferirsi ai principi costituzionali non scritti elaborati dalla Corte di giustizia. Pertanto, tramite l'effetto diretto ed indiretto e la supremazia del diritto comunitario, i diritti costituzionali europei potranno finire per essere applicati direttamente dai giudici nazionali. A questo proposito va sottolineata la profonda trasformazione costituzionale che tale possibilità determinerebbe.

Nel sistema italiano la «giurisdizione costituzionale della libertà», per usare una celebre espressione di Cappelletti, si impernia sulla Corte costituzionale. È ben noto che, tra controllo di costituzionalità di tipo diffuso – che, secondo la tradizione nordamericana, affida a ciascun giudice il potere di valutare la conformità di una legge alla Costituzione – e controllo di tipo accentrato, la Costituzione italiana abbia scelto quest'ultima soluzione, ma tale sistema è già da tempo sottoposto a forti tensioni. Infatti, come è noto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la soluzione dei conflitti tra norme comunitarie direttamente applicabili e norme interne è affidata a tutti gli operatori giuridici e in particolare ai giudici comuni, facendo prevalere le prime a livello interpretativo mediante la non applicazione delle seconde. Questa è una conseguenza della teoria dualistica dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario elaborata dalla Corte costituzionale (cito tra tutte la celebre sentenza n. 170 del 1984).

Pertanto, come ha scritto Alfonso Celotto, «abbiamo ancora un controllo di tipo accentrato riservato alla Corte costituzionale circa la conformità degli atti normativi nazionali alla Costituzione. Ma accanto ad esso è pienamente vigente ed operante un controllo diffuso sulla validità degli atti legislativi per conformità con il diritto comunitario». Citando ancora Celotto, nel nostro ordinamento si è di fatto «affermato e consolidato un sistema diffuso di controllo di validità degli atti legislativi: si tratta di un controllo a doppia forma, nel senso che è accentrato per il controllo di conformità alla Costituzione e diffuso per il controllo di conformità al diritto comunitario».

Senonché – ed è questo l'aspetto su cui vorrei richiamare l'attenzione – questa doppia forma di controllo poteva reggersi e permettere alla Corte costituzionale di mantenere un ruolo importante nel sistema in quanto era la Costituzione nazionale il testo fondamentale di garanzia dei diritti. Nella garanzia della «Costituzione dei diritti» si salvava il ruolo della Corte e la permanenza di un sistema accentrato di controllo di costituzionalità.

Tale schema però può saltare nel momento in cui esiste una «Costituzione dei diritti» di matrice europea che può essere maneggiata e applicata direttamente da qualsiasi giudice investito del potere di non applicare le norme nazionali incompatibili con il diritto comunitario. In altre parole,

l'accentramento della giurisdizione costituzionale della libertà era legato alla presenza di una Corte costituzionale interprete privilegiata dell'unica «Costituzione dei diritti», quella nazionale. Di contro, il rapporto diretto tra il diritto europeo e i giudici nazionali, dopo la scrittura dei diritti nella Costituzione europea, apre la strada alla sostanziale prevalenza del controllo diffuso in ordine all'applicabilità delle leggi nazionali ai fini della tutela dei diritti.

Né sembra, almeno a mio parere, che gli argini individuati nella prima parte di questa esposizione possano servire a frenare il successo di tali tendenze. Infatti, la clausola di salvaguardia del livello di protezione più esteso è di difficile applicazione, in primo luogo perché la delimitazione del contenuto o dell'area di interessi materialmente coperti dalle disposizioni che prevedono i diritti non si collega a dati oggettivi, ma dipende dall'interpretazione (diritti omonimi possono anche avere attribuito un contenuto diverso); in secondo luogo, perché i diritti non vivono mai da soli, in uno splendido isolamento, ma sono caratterizzati da complesse relazioni sistemiche tra di essi. È noto, infatti, che si rende sempre necessario calibrare le limitazioni dell'uno in relazione alle esigenze di protezione dell'altro. Sono le operazioni che la dottrina costituzionalistica definisce di bilanciamento. Pertanto, la definizione delle situazioni soggettive per le quali si intende accertare quale sia il livello di protezione maggiore dipende anche da complesse operazioni interpretative. In altre parole, è l'interprete che stabilirà qual è e dove si colloca il livello di protezione maggiore. Pertanto saranno i giudici comuni a dover scegliere se riferirsi alla Costituzione nazionale o a quella europea, ai fini della tutela dei diritti. E in tali scelte non sembra irrilevante il fatto che optando per la Costituzione europea essi assumeranno direttamente nelle loro mani la «giurisdizione costituzionale della libertà», mentre optando per la Costituzione nazionale dovranno rimettere l'ultima parola alla Corte costituzionale.

Né per escludere l'espansione di questo controllo diffuso ad opera dei giudici comuni pare sufficiente la già citata previsione, secondo cui gli Stati membri sono tenuti al rispetto di tali diritti solo nell'attuazione del diritto dell'Unione. Infatti, poiché non esiste una categoria tecnicamente individuabile di atti di attuazione del diritto dell'Unione, gran parte delle leggi e degli atti amministrativi possono essere configurati come tali, soprattutto dopo che si è provveduto alla formalizzazione dei diritti costituzionali europei. In questo caso, perciò, la scrittura non argina l'attività creativa dei giudici, ma la esalta ulteriormente.

Un controllo diffuso di costituzionalità esiste e funziona nell'ordinamento statunitense, ma il sistema conosce anche il principio del «precedente vincolante» che permette alle decisioni in materia costituzionale della Corte suprema di imporsi agli altri giudici, garantendo in questo modo un certo grado di uniformità e di certezza anche nell'interpretazione del diritto costituzionale. Tutto ciò non esiste nel nostro sistema e, quindi, si verifica la possibilità di un aggravamento del già elevato livello di incertezza del diritto che caratterizza la nostra organizzazione giuridica.

Certo, per assicurare un livello accettabile di uniformità interpretativa resterebbe il rimedio del rinvio pregiudiziale. Tuttavia, per valutarne l'effettiva funzionalità, va osservato come già da adesso l'allungamento dei tempi del processo, più volte lamentato dalla stessa Corte di giustizia, derivante da un rinvio per la soluzione di una questione pregiudiziale scoraggia le parti e il giudice dal farvi ricorso. Inoltre, l'allargamento dell'Unione a nuovi Stati, accrescendo il carico di lavoro delle istituzioni giudiziarie europee, dovrebbe accentuare il fenomeno descritto. Le parti e il giudice sempre più spesso chiedono di risolvere la questione di diritto europeo, come se fossero soluzioni interpretative incontroverse.

Se queste riflessioni hanno un qualche fondamento si pone il problema di come evitare che l'affermazione di un controllo diffuso della validità delle leggi ai fini della tutela dei diritti accresca ulteriormente il già grave livello di incertezza del diritto, nonché la questione di come possano essere salvaguardati quegli aspetti che costituiscono tratti essenziali del patrimonio costituzionale italiano. Su tale terreno credo che una riflessione debba ancora cominciare e tra gli argomenti all'ordine del giorno ci sono le modalità necessarie per permettere alla Corte costituzionale di dialogare più efficacemente con i giudici europei sul terreno della ricostruzione dei nuovi diritti costituzionali, magari abbandonando quell'orientamento secondo cui la Corte non fa riferimento alla questione di pregiudizialità comunitaria.

Con la segnalazione di questo aspetto chiudo la mia introduzione, restando naturalmente a disposizione per rispondere alle domande che mi verranno rivolte.

PRESIDENTE. L'esposizione del professor Pitruzzella, che costituisce il seguito di quella presentata dal professor Pinelli due settimane fa, pone questioni complesse ed articolate.

* MANZELLA *(DS-U)*. Nella mia semplicità o semplicismo (a seconda delle diverse accezioni) fin dall'origine ho sempre avuto una propensione per la concezione che il professor Pitruzzella ha definito «minimalista». Essa è apparsa chiara già in sede di elaborazione della Carta europea dei diritti fondamentali, soprattutto in virtù delle preoccupazioni dei colleghi britannici. Quel Paese aveva da poco recepito nel proprio ordinamento la Convenzione europea sui diritti umani del 1950 e, non essendo per questo ancora pronti ad accogliere la nuova Carta, essi avevano richiesto una clausola di flessibilità, di adattamento e di aggiustamento.

Da qui deriva quella che il professor Pitruzzella ha giustamente definito clausola della «protezione maggiore», consegnata nelle disposizioni trasversali della Carta e oggi incorporata, con un ulteriori specificazioni e limitazioni, nel «*corpus*» del Trattato costituzionale europeo. Come per il principio di sussidiarietà classico vale il criterio della prossimità (ossia l'idea del governo più vicino) così per quello che talvolta mi sono permesso di definire «principio di sussidiarietà costituzionale» (ovverosia

quello applicato ai diritti costituzionali) vale il principio della protezione che il cittadino avverte come migliore, come più appropriata al suo caso.

Da questo punto di vista – il Presidente lo ricorderà – per i seguaci della ortodossia minimalista cui facevo riferimento, molte delle discussioni che hanno accompagnato quel mandato di cattura europeo, che abbiamo partorito tra atroci dolori, apparvero come totalmente infondate nella convinzione che in fondo nessuno dei diritti fondamentali del cittadino previsti sia dalla Costituzione che dal codice di procedura penale italiani veniva turbato dal «mandato di cattura» europeo, una sorta di estradizione accelerata.

Il punto debole della concezione minimalista, tuttavia, sta nella ricerca e nella identificazione del criterio della tutela maggiore o migliore, posto che non sempre lo stesso interessato sembrerebbe in grado di fornire una risposta. A questo proposito mi sia permesso di fare un esempio a tutti noto e forse un po' pedestre. Mi riferisco a quanto accade tutte le volte che si decide di istituire una zona pedonale: i primi a protestare sono i commercianti del luogo. Eppure quelle iniziative finiscono con arricchire spesso quei commercianti. Effettivamente quello segnalato dal professor Pitruzzella è un problema grave: nel momento in cui la tutela è affidata al controllo diffuso dei giudici potrebbero crearsi sia disparità di trattamento, sia violazioni intrinseche del principio della maggiore tutela, in relazione alla variabilità dei giudizi.

Il problema è quindi ancora aperto, soprattutto in sede nazionale, tant'è che mi sembra che il professor Pitruzzella abbia manifestato qualche timore in ordine alla disparità tra le varie giurisprudenze nazionali.

Nel momento in cui si arrivasse dai giudizi diffusi a livello nazionale al giudizio della Corte di giustizia europea, troveremmo un riparo nel principio delle tradizioni costituzionali comuni. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea abbiamo già recepito il parametro delle tradizioni costituzionali comuni, che in certo senso omogeneizzerebbe le varie e disparate pratiche giudiziarie dei diversi Paesi: in un'interpretazione contraria alle tradizioni nazionali comuni il criterio comunitario dovrebbe perciò prevalere sugli eccessi di normazione che vengono denunciati.

Per quanto riguarda invece l'ordinamento nazionale, mi pare che lo stesso professor Pitruzzella abbia indicato la possibilità di estensione del ricorso di prevenzione alla Corte europea di giustizia. In tal modo si avrebbe un'ultima sede di giudizio unificato nell'ambito di tale Corte, attraverso il dialogo con la Corte costituzionale nazionale.

Tuttavia, poiché gli esami e i problemi non finiscono mai, in questo caso si creerebbe un problema di livello superiore che sarà oggetto di prossime audizioni, vale a dire una giustapposizione di giurisprudenza tra la Corte di Lussemburgo e la Corte di Strasburgo, che si ritiene competente anche per gli innumerevoli richiami contenuti sia nella Carta dei diritti fondamentali sia nello stesso testo costituzionale alla Convenzione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Va detto comunque che il dialogo a livello tecnico tra i giudici è stato seriamente avviato, anche se ovvia-

mente si è in attesa dell'entrata in vigore della Costituzione europea per giungere a una composizione tra le due giurisdizioni europee rappresentate dalla Corte di Strasburgo e dalla Corte di Lussemburgo.

VILLONE *(DS-U).* Signor Presidente, come ha sottolineato anche lei, la presente audizione si pone in linea di continuità con quella del professor Pinelli, svolta lo scorso 14 aprile.

Sicuramente il problema emerso è quello di un sistema europeo che sta cambiando asse e sta diventando più complesso, non solo per l'allargamento dell'Unione ad altri Paesi, ma anche per l'ingresso, assai più incisivo e pervasivo, del diritto europeo nei sistemi giuridici nazionali, che comincia ad essere avvertito anche dall'opinione pubblica e da chi non si occupa direttamente della materia. Quando succede questo il problema diventa politico.

Come ho avuto modo di sottolineare, credo che ciò produca riflessi anche su un sistema di fonti che è diventato a sua volta più complesso e si è tradotto in un più ampio ricorso al concetto della competenza, che in chiave di gerarchia delle fonti è lo strumento normalmente usato per gestire problemi complessi. Il concetto di gerarchia risulta infatti abbastanza rozzo se paragonato a quello di competenza che, fondandosi su un presupposto di gerarchia, consente una gestione assai più sofisticata. Ed è quello che complessivamente sta succedendo in Europa.

Vi sono sicuramente dei problemi, intanto perché se si osservano le formule con cui i diritti sono entrati nel Trattato si riscontra che esse sono ricche di rinvii. Come diceva il collega Manzella, c'è l'idea di un diritto costituzionale comune, c'è il richiamo ai diritti costituzionali nazionali, al diritto degli Stati. Infine c'è il richiamo al diritto europeo in sé. Se vogliamo, nella costruzione dei diritti a livello europeo, proprio come formulazione tecnica, il richiamo al diritto europeo è l'ultimo. Così come sono scritti, tecnicamente, quello al diritto europeo è l'ultimo rinvio. Non a caso.

Allora, come si chiedeva il collega Pitruzzella, dove si colloca meglio la tutela? Questo è il punto veramente centrale, perché il principio di sussidiarietà – vedremo poi cosa succederà, io avanzo una ipotesi – potrebbe essere inteso come la vera clausola di chiusura, la clausola generale, che è poi quella che in qualche modo dovrà far funzionare e dovrà consentire l'armonizzazione di tutto il complesso sistema.

Ma chi governa il principio di sussidiarietà? Credo che il professor Pitruzzella abbia ben individuato tale questione in un passaggio che mi è sembrato importante.

Voglio porre una domanda banale: supponiamo che domani un Parlamento nazionale decida che è suo il livello più elevato di tutela e quindi faccia una cosa contraria al diritto europeo. Non so se al riguardo, oggi come oggi, il Trattato, così come disegnato, ci dia una risposta veramente chiara e univoca.

Aggiungo che quando si parla di tali questioni – altro punto richiamato dal professore – emerge l'aspetto del bilanciamento. Ma il bilancia-

mento con che cosa? Il punto veramente delicato è che nella Costituzione europea, secondo una certa lettura (perché c'è chi la pensa diversamente), quella che, per esempio, nella Costituzione italiana è una condizione nettamente distinta dei diritti di libertà rispetto alle libertà economiche è invece vista in una chiave di sostanziale parità. Ricordo, tanto per fare un esempio, che negli anni Trenta, negli Stati Uniti, il grande scontro tra Corte suprema e Roosevelt relativamente al *New Deal* si determinò sull'ipotesi che alcune libertà economiche fossero diritti fondamentali (la libertà contrattuale che doveva o meno consentire lo sfruttamento del lavoro minorile). In un caso del genere, nel bilanciamento a livello diffuso che non sia ritenuto accettabile, può intervenire il decisore politico nazionale? Può decidere di non applicare una decisione assunta a livello europeo perché in quel particolare segmento il suo livello di protezione è più alto? Dalle parole del professor Pitruzzella sembra debba essere così, ma io dubito che ciò sia possibile.

Uno dei punti che oggi rende incerta l'approvazione della Costituzione europea su un piano macropolitico è proprio il timore – che io ho tradotto in termini formalmente tecnico-giuridici, ma che si ha sulla pelle di alcuni popoli europei – che sul punto non ci sia la risposta giusta. Dal ragionamento giuridico arriviamo poi alla constatazione che magari in Olanda o in Francia il popolo decide di non recepire la Costituzione europea.

Se il professor Pitruzzella potrà darci qualche indicazione in merito gliene sarò grato.

PRESIDENTE. Credo si tratti di un passaggio fondamentale. Il professore aveva già posto questa tematica, magari un po' di sfuggita, perché la sua relazione ha riguardato anche altri temi.

PITRUZZELLA. Signor Presidente, a me pare che gli autorevoli e, come sempre, intellettualmente stimolanti interventi dei senatori Manzella e Villone confermino che ci troviamo di fronte a un sistema ancora tutto da costruire. In altre parole, in questa sede evidenziamo dei problemi che possono avere direzioni di soluzione completamente diverse.

La configurazione minimalista è una delle ipotesi in gioco (non a caso in seno alla Convenzione, ma anche in tanti suoi interventi di quel periodo, il professor Manzella sosteneva questa costruzione), ma non è affatto certo che sia lo sbocco. Potrebbero essercene altri, come quello che io ho ipotizzato, cioè una frantumazione del sistema, per cui non solo esisterà una divergenza tra Stato e Stato, tra autorità giurisdizionale e autorità giurisdizionale, ma anche indirizzi diversi all'interno dello stesso Paese, che prima di trovare una composizione aspetteranno molto tempo.

Sono d'accordo – l'ho detto in modo sfumato, ma ora lo dico in maniera più netta – sul fatto che, alla fine, la clausola di chiusura è quella della sussidiarietà costituzionale, cioè un criterio del livello più elevato, però il problema vero è chi governa questa clausola, visto che a mio parere essa non ha un'applicazione univoca. Dire qual è il livello più elevato

è praticamente impossibile, perché i diritti stanno tutti insieme. Devo riferirmi alla tutela più adeguata di un diritto o alla tutela più adeguata di un altro diritto che funge da limite all'altro? In fondo, in società pluralistiche come le nostre, ogni diritto è in qualche misura in conflitto con altri diritti e funge da limite agli stessi. Quindi, stabilire se si fa riferimento a un livello o a un altro significa sciogliere il nodo della prevalenza che attribuiamo, del punto di vista che scegliamo. Per esempio – e torno alle osservazioni del senatore Villone – è quello dei diritti di proprietà, del diritto di impresa o è quello del diritto alla salute e all'ambiente o, perché no, quello del diritto al lavoro per l'accezione che può avere?

Il problema centrale che le società europee devono affrontare è il seguente: posto che ci immergeremo in un sistema costituzionale multilivello, in cui il materiale costituzionale è preso da tante parti, in cui esistono diverse istituzioni nessuna delle quali può avere il monopolio della sovranità, in cui esiste una rete di istituzioni senza rapporti gerarchici ma sempre più paritari, l'ultima parola, quindi il governo della sussidiarietà (che potrebbe essere il governo della sussidiarietà in materia di politiche pubbliche oppure in materia di tutela dei diritti) e l'individuazione della norma da applicare a chi spetta?

Qui secondo me, volendo un po' schematizzare, e me ne scuso, si aprono due prospettive, che magari poi andranno a convergere. La prima è una prospettiva che recupera il ruolo della politica: perché non dobbiamo ritenere che a un certo punto, scrollandoci le spalle da una tendenza che ha serpeggiato nella nostra società (l'antipolitica, la delegittimazione dei partiti e della politica *tout court)*, i Parlamenti nazionali non debbano avere un ruolo importante nel rendere operativo quel principio di sussidiarietà costituzionale? La seconda prospettiva, sostenuta anche da alcuni autori, è quella di una democrazia giuridica, come qualcuno l'ha definita, tutta basata sul ruolo del giudiziario, per la quale però dovremmo cercare di coordinare e di armonizzare le diverse decisioni dei giudici. E qui, secondo me, va fatta con coraggio e con realismo una riflessione sulla vincolatività del precedente, anche in sistemi come il nostro, perché se non introduciamo qualche vincolo, non derivante necessariamente dall'autorità politica ma dalle decisioni precedentemente assunte, c'è il rischio di una frammentazione della nostra organizzazione giuridica.

Comunque, resta il fatto che l'avventura europea, come è stato tante volte messo in evidenza, è fatta di tanti passi graduali, compiuti con grande pragmatismo. Dovremmo però restare fedeli ad alcuni principi e ad alcuni valori che ispirano il nostro patrimonio costituzionale.

PRESIDENTE. Vorrei fare una precisazione circa il suo riferimento all'intervento della politica. Intuisco a cosa si riferisce ma, ad esempio, nel nostro sistema costituzionale come potrebbe essere attuato tale intervento? Con una deliberazione del Parlamento oppure con un intervento diverso, una presa d'atto?

PITRUZZELLA. Sarebbe tutto da inventare, ma certamente potrebbe essere questo un campo in cui si recupera il ruolo dei Parlamenti, quantomeno in termini di indirizzo, di prospettazione di possibili equilibri tra diritti e diversi livelli di tutela. Quindi sì, sarebbe una deliberazione, anche se certamente si presenterebbero problemi di maggioranza perché non potrebbe trattarsi di una soluzione scelta dalla maggioranza politica del momento, ma richiederebbe consensi più vasti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pitruzzella per aver accolto il nostro invito; non è la prima volta che viene coinvolto nelle indagini conoscitive svolte dalla nostra Commissione. Ringrazio altresì i senatori Manzella e Villone per essere intervenuti.

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

La seduta termina alle ore 16.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 0,50