

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. 512

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

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 MAGGIO 2005

Presidenza del vice presidente MAGNALBÒ

INDICE**Audizione dei professori Beniamino Caravita di Toritto e Vincenzo Cerulli Irelli**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>		* CARAVITA di TORITTO	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>
VILLONE (DS-U)13, 18, 19		* CERULLI IRELLI	7, 8, 17 e <i>passim</i>

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 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.

Intervengono il professor Beniamino Caravita di Toritto e il professor Vincenzo Cerulli Irelli

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei professori Beniamino Caravita di Toritto e Vincenzo Cerulli Irelli

* 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.

È oggi prevista l'audizione dei professori Beniamino Caravita di Toritto e Vincenzo Cerulli Irelli ai quali rivolgo il nostro benvenuto e con i quali mi scuso per l'esigua presenza in Aula; la diretta audiovisiva, tuttavia, garantirà la diffusione dei nostri lavori all'esterno.

Cedo subito la parola al professor Caravita di Toritto.

* *CARAVITA di TORITTO*. Innanzitutto la ringrazio, signor Presidente, per la possibilità concessami di esprimere in questa sede alcune opinioni sull'impatto che avrà il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sull'ordinamento italiano. Ciò è un onore per gli studiosi del diritto pubblico che stanno tentando (e in futuro dovranno farlo sempre di più) di spostare la loro attenzione dal diritto pubblico nazionale al diritto pubblico comunitario, guardando al diritto comunitario con gli occhi del costituzionalista. Questo è un obiettivo che sto cercando di portare avanti.

Vorrei esordire ricordando un libricino del 1689, di cui un editore bolognese, Forni, fece una ristampa anastatica nel 1971. Tale libricino (o librone) intitolato «*De usu et autoritate juris civilis romanorum per dominia principum christianorum*» fu scritto da un inglese, Arthur Duck, e scorrendone l'indice si scopre che lo *ius civile romanorum* era applicato nei territori dei principi cristiani che andavano dalla Lusitania, passando per la Francia, la Gran Bretagna, i Regni italiani, la Germania, fino all'Ungheria, alla Boemia, ai Paesi baltici, alla Svezia e alla Finlandia. Si scopre, così, questa grandiosa idea che l'Europa già esisteva, che l'Europa ha una tradizione storica fondamentale forte e unitaria, che si è rotta con i nazionalismi, dalla fondazione e consolidamento dello Stato nazionale, che

trova il suo rafforzamento nel trattato di Westfalia del 1648, all'esaltazione dei nazionalismi dell'800 e del 900. Questa Europa, che ha una forte tradizione storica, si compone, si ricrea, si dà istituzioni comuni.

L'impatto è significativo e questa Europa va dall'Atlantico non agli Urali, ma ai confini degli Urali, dall'Atlantico al confine con la Russia. Se poi ci si debba fermare a un'Europa che va dall'Atlantico alla Russia e se si tratti di un'Europa cristiana o meno, non voglio entrare nel merito. Il dato cruciale è che questa Europea esiste ed è esistita storicamente e noi, nelle vicende degli ultimi 10 anni, abbiamo saldato – diciamoci la verità – un debito storico con quei Paesi che erano stati abbandonati dopo la Seconda guerra mondiale. La riunificazione dell'Europa è il momento in cui l'Europa, più consolidata, paga il suo debito con Paesi che erano stati abbandonati dopo la Seconda guerra mondiale. È un'Europa che rimette in discussione l'istituto dello Stato nazionale, un istituto che essa stessa aveva fondato ed esportato diffondendone nel mondo i risultati negativi. Quello Stato nazionale che noi europei abbiamo creato nel 600 e nel 700 (gli italiani e i tedeschi un po' dopo) e che abbiamo portato in Africa, in America e in Asia con conseguenze nefaste, perché il tentativo di istituire in Africa, in Asia e in America, specie del Sud, lo Stato nazionale si è rivelato fallimentare.

Questa Europa oggi si ricrea in forme diverse, dandosi istituzioni politiche comuni. Lo vedo come un passaggio cruciale ed epocale e non riesco a preoccuparmi se ci sono piccole incongruenze o piccoli malfunzionamenti nel testo del Trattato. Sicuramente vi sono, ma il processo che si è aperto è così epocale che i malfunzionamenti del Trattato a me paiono poca cosa che i giuristi risolveranno: le risolveranno i giuristi, la politica e l'opera dei giudici.

Naturalmente, il Trattato europeo pone in discussione molti elementi consolidati. Ad esempio, pone in discussione il modello tradizionale del parlamentarismo, perché esso si forma all'interno degli Stati nazionali. Pone in discussione il modello della rappresentanza politica, pone in discussione gli Stati nazionali.

A mio giudizio il testo del Trattato richiede una chiave di lettura. Il dato fondamentale che abbiamo di fronte è che o noi riusciamo a penetrare questo Trattato con una lente unificante che ci dia una chiave di lettura della vicenda costituzionale europea, oppure è chiaro che questo Trattato si sfilaccia, si diffonde in mille rivoli di interpretazioni difficili. Ma qual è la chiave unificante?

L'Europa negli ultimi 15 anni ha avuto una chiave unificante ed è stata la riunificazione: il processo di riunificazione, partito con la caduta del muro di Berlino e con il ritorno alla libertà e alla democrazia dei Paesi dell'Europa centro-orientale, è stata la chiave unificante degli ultimi 15 anni della vicenda europea.

Allora, qual è la chiave unificante intorno alla quale leggere il Trattato europeo? Se non la troviamo, la lettura del Trattato europeo viene affidata alle burocrazie comunitarie e alla episodicità degli interventi dei giudici nazionali. Questa chiave unificante va trovata nella politica.

Personalmente, penso che la chiave unificante per leggere i Trattati non sia nella sistemazione istituzionale contenuta nel Trattato. Sicuramente il Trattato risistema i rapporti tra le istituzioni comunitarie, li razionalizza, diminuisce il tasso di *deficit* democratico che l'Europa ha sempre avuto, ma penso che la chiave unificante sia la costituzionalizzazione dei diritti fondamentali. Credo che questo sia il prisma attraverso il quale va letta oggi e nel futuro la vicenda europea.

La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, prima ancora dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione dei diritti dell'uomo, introduce nella vita della struttura comunitaria i diritti fondamentali patrimonio comune delle nazioni europee. In qualche modo supera il riferimento al patrimonio costituzionale comune che è contenuto in uno dei primi articoli. Ci dà una chiave di lettura in quella direzione e una spinta forte a dire che i diritti fondamentali costituiscono il fondamento dell'attività dell'Unione, lo strumento intorno al quale l'Unione si unifica e l'eredità che l'Unione riesce a dare agli altri Paesi nel mondo.

Se accettiamo la logica la costituzionalizzazione dei diritti fondamentali è il passaggio cruciale della nuova Costituzione, gli articoli I-58 e I-59 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa permettono alla politica di stabilire quale è la direzione dei diritti fondamentali.

Li richiamo rapidamente. L'articolo I-58 recita: «L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i valori di cui all'articolo I-2 e si impegnano a promuoverli congiuntamente». L'articolo I-59 stabilisce: «Il Consiglio, su iniziativa motivata di un terzo degli Stati membri, su iniziativa motivata del Parlamento europeo o su proposta della Commissione, può adottare una decisione europea in cui constata che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo I-2». I valori di cui all'articolo I-2 sono quei valori apparentemente generalissimi, ma in realtà fondanti dell'ordinamento comunitario: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza».

Questo è il nucleo fondamentale che caratterizza l'adesione dei 25 all'Unione Europea, questo è il nucleo fondamentale che caratterizza l'Unione Europea. È la *Grundentscheidung*, la decisione fondamentale dello stare insieme: i popoli europei stanno insieme perché si riconoscono in quei valori, che sono i valori tradizionali di quella cultura europea che risale probabilmente all'autorità del diritto civile dei romani. Chi aderisce, aderisce all'Europa perché aderisce a quei valori, sicché l'Unione Europea può sospendere la partecipazione di chi si pone in contrasto con essi.

Per quale motivo ho richiamato gli articoli I-58 e I-59? Perché sento aleggiare una certa polemica e una discussione sul rischio di un'eccessiva giurisdizionalizzazione dell'attuazione della Costituzione europea. Sento cioè parlare del rischio che l'attuazione della Costituzione europea provochi un eccesso di intervento dei giudici italiani che, in maniera casuale, disapplicano la legislazione italiana nel rapporto con i principi della Co-

stituzione europea. A questa critica muovo due obiezioni. Prima obiezione: la giurisdizione e l'amministrazione prendono spazi se la politica cede gli spazi; se la politica guida, l'amministrazione e la giurisdizione interverranno all'interno della politica, ma non saranno loro a guidare i processi. La politica guida i processi se è in grado di dire qual è la direzione con cui quei valori fondamentali devono essere attuati. Seconda obiezione: l'idea che si possano disapplicare leggi nazionali in relazione a principi è tecnicamente sbagliata, perché la disapplicazione, nel rapporto fra leggi nazionali e fonti comunitarie, si ha quando vi è contrasto puntuale, quando una norma nazionale stabilisce di andare a destra e una norma comunitaria dice di andare a sinistra, cioè quando sono di fronte all'impossibile applicazione contemporanea di norme di ordinamenti diversi: allora disapplico. Ma quando le norme comunitarie – e le norme del trattato sono norme comunitarie, ma con un ampio margine di attuazione – permettono molteplici possibilità di attuazione, è evidente che non c'è lo spazio per la disapplicazione.

Quindi, il timore di un eccesso di protagonismo giudiziale nell'attuazione della Costituzione europea è sinceramente un problema che non riesco a capire né politicamente, perché l'eccesso di protagonismo giudiziale lo si ha se la politica abdica (se la politica non abdica non si avrà il protagonismo giudiziale), né tecnicamente, perché tecnicamente si ha disapplicazione quando vi sono norme non applicabili contemporaneamente.

Faccio questo riferimento ai diritti anche per ricordare una vicenda assolutamente casuale. Al Consiglio europeo di Colonia del 2003 ci si pose il problema di istituire un'Agenzia comunitaria per ognuno dei 25 Paesi dell'Unione, in modo che ognuno fosse sede di un'Agenzia. Sulla base di tale scelta, che di storico e di politico non ha nulla, al Consiglio europeo di Colonia del 2003 si decise che un centro comunitario con sede a Vienna sarebbe diventato l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. È ora in corso la trasformazione dell'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia in Agenzia dei diritti fondamentali, che potrebbe diventare il braccio della Comunità nell'attuazione delle politiche sui diritti fondamentali, nel ricostruire un tessuto per l'attuazione di tali diritti.

Il Trattato comunitario costituisce una razionalizzazione delle procedure decisionali e in larga misura supplisce a quello che tradizionalmente viene definito il *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie. A me pare che il dato cruciale sia quello di individuare una chiave di lettura del Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa e che questa chiave di lettura sia nella costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, che possono diventare lo strumento di intervento dell'Unione Europea sia al suo interno, sia nei confronti degli altri Paesi.

Forse la battaglia con la Cina non la si vincerà con i dazi, né con misure di limitazione commerciale, ma la si vincerà quando il modello dei diritti fondamentali che viviamo in Europa, quello a cui si ispira la nostra cultura, la nostra civiltà ma anche la nostra attività, la nostra vita economica, si diffonderà nel mondo. I dazi possono servire a bloccare per un anno, ma alla lunga non reggono. La battaglia con la Cina, con

i Paesi dell'Asia si vincerà quando anche quei Paesi dovranno rispettare, come noi, i valori dei diritti fondamentali che derivano dal valore fondante della dignità umana di tutte le persone.

Dunque, anche in termini di prospettiva del rapporto dell'Europa con il mondo, questa dei diritti fondamentali mi pare essere la chiave cruciale per individuare una posizione dell'Europa.

* **PRESIDENTE.** Vorrei porre una domanda sull'articolo I-59. Il Consiglio europeo può adottare una decisione in cui constata l'esistenza di una violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo I-2. Questa norma non è molto limitata dal fatto che poi lo stesso Consiglio delibera all'unanimità?

* **CARAVITA di TORITTO.** Il comma 1 prevede che la deliberazione venga assunta dalla maggioranza dei quattro quinti dei componenti del Consiglio europeo. In effetti si tratta di quelle classiche norme di bilanciamento tra l'intervento politico e l'intervento costituzionale. È chiaro che mi sembrerebbe difficile che una sospensione di un Paese avvenga con maggioranza semplice. Si tratta di decisioni così delicate che non possono che avvenire con maggioranza qualificata.

Però, per esempio, se la politica volesse riprendersi quest'area dell'attuazione dei diritti fondamentali, perché non pensare a stabilire prima quando si ha violazione grave dei valori di cui all'articolo I-2? Si pensi, ad esempio, a una presa di posizione del Consiglio che dica quali sono le situazioni in cui si darebbe luogo a violazione grave dei valori fondamentali. Ciò avrebbe un impatto preventivo su tutti i Paesi, ma costituirebbe anche la chiave di lettura di tutte le istituzioni comunitarie per attuare quei valori. Lo dico non in termini paradossali, ma in considerazione di chi attua i diritti: i diritti li attuano i giudici e la burocrazia se la politica non dà la direzione in cui attuarli. Dire che i diritti non possono essere attuati dalla politica perché non ci sono gli strumenti è tecnicamente un errore. La politica ha uno strumento per intervenire anche su questo punto: se non lo fa è chiaro che i diritti sono attuati dalle altre istituzioni comunitarie.

* **CERULLI IRELLI.** Effettivamente nel comma 2 dell'articolo I-59 è prevista l'unanimità, e questa è una cosa curiosa. Il comma 1 prevede la decisione assunta dalla maggioranza di quattro quinti dei membri; il comma 3, che riguarda la sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione della Costituzione, prevede la maggioranza qualificata; il comma 2, quando dalla constatazione dell'esistenza di una violazione grave si passa alla richiesta di osservazioni, prevede l'unanimità. Peraltro, interpreto l'unanimità con esclusione dello Stato di cui si tratta, anche se non è detto questo, quindi c'è una stortura.

Quindi, il passaggio chiave tra i commi 1 e 2 (quello in cui si chiedono osservazioni allo Stato «falloso») è duro, perché c'è di mezzo un

caso di unanimità; poi, al comma 3, si ritorna alla maggioranza qualificata.

PRESIDENTE. Però la decisione è all'unanimità.

* *CARAVITA di TORITTO*. La decisione è all'unanimità, ma la procedura parte in realtà con i quattro quinti. Già questo passaggio dà una indicazione su come si attuano questi valori.

PRESIDENTE. È un passaggio forte.

La prego di svolgere la sua relazione introduttiva, professor Cerulli Irelli.

* *CERULLI IRELLI*. Grazie ancora per il cortese invito. Mi fa sempre piacere essere qui, in questa Commissione; oggi in particolar modo, perché è presieduta dal senatore Magnalbò, cui mi legano antiche e, credo, reciproche amicizia, stima e collaborazione.

Mi atterrò, Presidente, a qualche rapida notazione di carattere tecnico. Ho inviato alla Commissione un mio breve scritto pubblicato recentemente, dal quale non saprei adesso distaccarmi troppo perché successivamente non ho potuto svolgere ulteriori studi.

Ebbene, nel testo cosiddetto della «Costituzione europea» – che in realtà è un Trattato come l'altro, anche se si presenta «colorato» da principi di maggiore pregnanza, soprattutto per quanto riguarda i diritti fondamentali – sono riaffermati (ma direi con diverse sottolineature) i tre principi sui quali, già secondo il previgente Trattato, si fonda il rapporto tra diritto europeo e diritti nazionali: il principio del primato del diritto europeo sui diritti nazionali (articolo I-6), il principio di attribuzione (articoli I-1 e I-11) e il principio di sussidiarietà (articolo I-18). Inoltre, sempre nel nuovo testo costituzionale, si trova riaffermata, quasi con formula identica, la vecchia clausola di flessibilità, adesso contenuta nell'articolo I-18, che, come loro sanno, è stata lo strumento attraverso il quale, nel corso dei decenni, si è avuta la massima espansione del diritto europeo anche al di fuori dei campi tradizionalmente e secondo i Trattati ad esso affidati.

Il principio del primato è riaffermato. Diciamo che è fuori discussione, ormai. Forse è sempre stato fuori discussione, fin dall'inizio, da quando i Paesi europei diedero vita all'allora Comunità economica europea, ma diciamo che ormai è fuori discussione sulla base di una giurisprudenza assolutamente pacifica e consolidata, sia della Corte di giustizia, sia delle corti nazionali. Ora però – e questo è il punto – il principio del primato non è da intendersi in maniera assoluta, ma in maniera relativa ed è sottoposto a molteplici limiti. Questi limiti si trovano negli altri due principi che ho ricordato, cioè quello di attribuzione e quello di sussidiarietà. Infatti, l'articolo I-6, espressamente dichiara (ma si tratta di una affermazione già sussistente nel testo) che «la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni nell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attri-

buite prevalgono sul diritto degli Stati membri». Quindi non prevalgono in assoluto, prevalgono «nell'esercizio delle competenze a questa attribuite».

L'articolo I-11, in maniera più esplicita, recita testualmente: «La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nella Costituzione per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti». In maniera ancora più pregnante viene poi chiarito che qualsiasi competenza non espressamente attribuita all'Unione dal testo della Costituzione rientra nelle attribuzioni degli Stati membri, una clausola questa non molto diversa da quella contenuta nell'attuale quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione italiana.

Ancora, signor Presidente, opera il principio di sussidiarietà, il quale nel diritto europeo investe soprattutto la legislazione oltre che l'amministrazione, mentre nel diritto nazionale opera piuttosto sul versante dell'amministrazione. In virtù del principio di sussidiarietà il testo costituzionale dispone anche che nell'ambito delle sue competenze – dunque non al di là delle sue competenze, ma nell'ambito delle sue competenze, cioè quelle specificamente attribuite dalla Costituzione e dai Trattati – l'azione dell'Unione interviene soltanto laddove gli Stati membri (ed è da intendere «nonché le istituzioni substatali») non abbiano una capacità di intervento (si potrebbe dire di governo) necessaria alla bisogna. Letteralmente nel testo si dice «se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale». Vedremo subito dopo che questo principio trova un'applicazione molto importante, secondo me una delle parti più innovative del testo costituzionale, nel Protocollo che riguarda l'opera dei Parlamenti nell'attuazione del principio di sussidiarietà.

In poche parole, questo è il quadro dei rapporti che intercorrono tra i due diritti, rispetto al quale ci troviamo di fronte a una prassi consolidata di applicazione giurisprudenziale molto intricata, che evidenzia molte perplessità e appare poco conforme a questi principi. In sostanza, la prassi applicativa, segnatamente da parte della giurisprudenza, intende ormai il primato del diritto comunitario come un primato assoluto, nel senso che ogni «norma» proveniente da istituzioni europee – e dico «norma» tra virgolette perché non necessariamente si tratta di una disposizione contenuta in un atto di rango legislativo, ma anche di una decisione o a volte di una comunicazione della Commissione – viene applicata dai giudici nazionali come vincolante. Ciò dà luogo a una pervasività globale del diritto comunitario in settori del tutto ascritti alla competenza del diritto interno e a una grandissima incertezza nell'applicazione stessa del diritto interno, che si trova sempre esposto in qualsiasi momento ad essere superato, modificato, disapplicato – se si vuole usare lo strumento tecnico – a fronte di disposizioni di incerta origine, di incertissimo valore formale e prive del tutto – si badi bene – di controllo da parte dell'autorità legislativa nazionale, vale a dire il Parlamento.

È da ritenere che questa situazione debba essere superata. Anche la dottrina non italiana, molto autorevole (cito per tutti Weiler, che si può oggi considerare forse lo studioso più sensibile a tali questioni), ha posto il problema: così non si può andare avanti. E non si può andare avanti anche in relazione ad alcuni fatti nuovi che non hanno un carattere strettamente formale, ma vanno ad incidere su questa problematica. Si nota, ad esempio, una certa insofferenza delle corti nazionali rispetto al diritto europeo. Sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, sia in quella del Tribunale costituzionale tedesco emergono sintomi di insofferenza, in quanto si tende ad aggirare in qualche modo l'impostazione originariamente prevalsa circa l'incapacità delle Corti nazionali di sindacare la legittimità costituzionale del diritto europeo.

La Corte costituzionale italiana, ad esempio, nella sentenza n.232/89 (che poi si concluse in un giudizio di non rilevanza), nei principi afferma la possibilità per la Corte nazionale di sindacare norme anche dello stesso Trattato le quali, nella loro applicazione, possono dare luogo a violazione di principi costituzionali del diritto interno. L'oggetto di questo sindacato di costituzionalità diventerebbe, secondo tale ricostruzione, la legge ordinaria nazionale che ratifica il Trattato. Questa impostazione è rimasta isolata, ma è un sintomo di qualcosa che non quadra. La stessa Corte tedesca, in una famosa sentenza del 1993, ha affermato dei principi molto duri circa l'impossibilità – proprio l'impossibilità in termini giuridici – per il diritto europeo di penetrare nel territorio ordinamentale tedesco, laddove possano essere posti in discussione alcuni principi di carattere fondamentale.

Il secondo punto di sofferenza è rappresentato dai Parlamenti. È da ritenersi ormai insostenibile la situazione in cui versano i Parlamenti nazionali, che vengono sistematicamente espropriati della propria competenza legislativa di carattere sovrano praticamente in tutti i settori, perché il diritto europeo è presente in tutti i settori. Non essendo ad oggi inseriti i Parlamenti nazionali nel processo legislativo comunitario accade che settori normativi di rilevanza nazionale vengono, per il tramite della competenza europea, sostanzialmente affidati alla responsabilità dei Governi – perché in Europa a decidere è il Consiglio, nel quale lo Stato nazionale è presente attraverso un rappresentante del Governo – e sottratti alla responsabilità del Parlamento. In altre parole, il Parlamento si vede scavalcato in settori di sua competenza da atti normativi assunti a livello europeo ma in realtà, per quanto riguarda il versante nazionale, assunti da un singolo ministro membro del Consiglio dei ministri europeo, che è l'organo sostanzialmente titolare del potere legislativo. Questa situazione diventa insostenibile; oltre tutto va ad incidere proprio sull'assetto costituzionale, di governo degli Stati membri.

A fronte di questa situazione, in base alla nuova Costituzione, il sistema andrebbe ricostruito sulla base di nuovi profili.

Innanzitutto, il primato del diritto europeo ormai deve essere inteso in senso stretto, cioè laddove si tratta di diritto di rango legislativo (quindi leggi europee e leggi quadro europee) o anche regolamentare (regolamenti

europei), cioè comunque si tratta di atti normativi ai sensi della nuova Costituzione, escludendo, viceversa, il primato degli atti di carattere esecutivo, i quali hanno un valore soltanto per la singola situazione alla quale si riferiscono, ed escludendolo in maniera assoluta per gli altri atti (raccomandazioni, comunicazioni e pareri).

In secondo luogo, il primato va inteso come quello circoscritto dal principio di attribuzione, come dicevo prima. Questo significa che il giudice nazionale – poi vedremo anche l'amministrazione – di fronte a un atto europeo invalido perché *ultra vires*, cioè emanato al di fuori delle competenze stabilite dal Trattato, non deve applicare il diritto europeo. Neanche può applicare il diritto nazionale, perché non ha il potere di disapplicare il diritto europeo, né ha il potere di rinviare la questione alla Corte costituzionale. Cosa deve fare, allora? Deve rinviare la questione alla Corte di giustizia e sarà quest'ultima, in base alla questione sollevata dal giudice nazionale, a giudicare della validità del diritto europeo. Una volta che la Corte di giustizia avrà stabilito che la norma europea è stata assunta nell'ambito della competenza, il giudice nazionale sarà tenuto ad applicarla; ove la Corte rileverà che la norma europea è stata assunta al di fuori delle sue competenze, ai sensi dell'articolo III-366, annullerà l'atto europeo per quella parte.

Da questo processo di sindacato la Corte costituzionale nazionale sembrerebbe restare esclusa perché, in realtà, su questo punto la posizione che ormai essa ha assunto è quella di privarsi del potere di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Esiste una sentenza in cui la Corte italiana afferma addirittura che non è un giudice, piuttosto che essere soggetta all'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Quindi, a fronte di una questione di contrasto tra norma nazionale e norma europea la competenza, in via di principio, è della Corte di giustizia e non della Corte interna, e tale resta. Attenzione, però, perché questo vale per il diritto europeo direttamente applicabile. Come spiegava prima il professor Caravita, laddove vi sono una norma europea e una norma nazionale entrambe applicabili, si pone un contrasto che si risolve disapplicando la norma nazionale, ove quella europea risulti valida alla valutazione del giudice, oppure rinviando, con decisione del giudice, la decisione alla Corte.

Resta, invece, a mio giudizio fermo (su questo punto si schiera una parte della giurisprudenza) il sindacato di costituzionalità davanti alla Corte nazionale a fronte della presunta violazione da parte di norme nazionali di principi europei. A tale riguardo condivido ciò che ha affermato poc'anzi il professor Caravita: la violazione di principi non comporta la disapplicazione, ma può comportare l'incostituzionalità della norma interna, a maggior ragione sulla base dell'articolo 117, primo comma. Su questo c'è stata giurisprudenza costituzionale quando si è trattato di sindacare il contrasto di una norma interna con atti comunitari non direttamente applicabili, come ad esempio le direttive. Forse si potrebbe pensare anche a principi ricavabili da atti normativi non vincolanti, come le comunica-

zioni o le raccomandazioni; questo è un problema più delicato, dato appunto il carattere non vincolante di tali atti.

Come sapete, a partire da una celebre sentenza della Corte di giustizia di qualche anno fa, anche l'amministrazione sarebbe tenuta ad applicare il diritto europeo in luogo di quello nazionale in contrasto. Ciò è ovvio perché tutti gli operatori giuridici devono applicare il diritto che deve essere applicato. Anche l'amministrazione, quindi, a fronte di norme in contrasto tra loro, deve applicare il diritto europeo. Ovviamente, per l'amministrazione la problematica di cui ho appena parlato si presenta più delicata, perché l'amministrazione non è un giudice e quindi, a fronte di delicati problemi di interpretazione, si trova in qualche misura più esposta.

La questione può essere riassunta in questi termini: a fronte di due norme entrambe applicabili e in contrasto l'amministrazione applica il diritto europeo; in mancanza di ciò i suoi atti sarebbero viziati da invalidità per violazione di legge. Diventa questo un nuovo caso di violazione di legge: si tratta dell'atto emanato in applicazione di una legge nazionale la quale, tuttavia, risulta in contrasto con una norma comunitaria direttamente applicabile. Se, viceversa, si tratta di norma europea non applicabile (per esempio una direttiva non direttamente applicabile), l'amministrazione nazionale non può applicare la norma europea, deve applicare quella nazionale. L'atto sarebbe invalido per la ragione opposta a quella ricordata poc'anzi. Sarà poi compito del giudice nazionale, in caso di eventuale contenzioso, sollevare la questione di costituzionalità della norma nazionale per contrasto con quella europea, secondo quanto dicevo poco fa.

Vi è un'altra situazione strana che credo, però, resti insuperabile: il giudice nazionale, cioè, a fronte di un atto amministrativo nazionale adottato sulla base di una legge incostituzionale, non potrà decidere lui stesso circa l'incostituzionalità della norma, ma dovrà rinviare la questione alla Corte. Si impugna un atto nazionale, il quale tuttavia ha applicato correttamente una norma, che però risulta incostituzionale, e sarà il giudice a rinviare la questione alla Corte. Diversamente, in caso di contrasto con l'ordinamento comunitario, sarà lo stesso giudice, o l'amministrazione nell'ambito delle sue competenze, chiamato a stabilire il contrasto tra norma interna e norma comunitaria e, quindi, ad applicare direttamente la norma comunitaria in virtù di questo giudizio di contrasto tra le due norme, avendo l'obbligo di rinviare la questione alla Corte di giustizia soltanto nel caso di dubbio interpretativo evidente (i giudici nazionali non sono molto propensi a utilizzare questo strumento) ovvero – come dicevo prima, ma a quanto mi risulta non si hanno ancora casi – nell'ipotesi di rilevazione da parte del giudice nazionale dell'invalidità della norma europea perché emanata *ultra vires*.

Quindi, signor Presidente, ci troviamo di fronte a un complicatissimo intrico che la nuova Costituzione sostanzialmente non risolve, limitandosi a sottolineare alcuni degli aspetti che ho indicato. La nuova Costituzione reca però un'importante innovazione, che tutti noi speriamo possa essere ampiamente utilizzata: quella contenuta nel Protocollo sulla sussidiarietà

e nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Secondo questi Protocolli i Parlamenti nazionali saranno inseriti in maniera precisa e formale nel processo legislativo comunitario, nel senso che ad essi verranno formalmente comunicate le proposte della Commissione circa gli atti legislativi comunitari e i Parlamenti dovranno formalmente pronunciarsi su queste proposte entro un periodo stabilito. Gli atti che le istituzioni comunitarie assumessero eventualmente contro il parere dei Parlamenti dovranno essere espressamente motivati sul punto, e il riferimento è al principio di sussidiarietà e al principio di attribuzione. In altre parole, l'atto legislativo comunitario è necessario o no? Rientra nelle competenze? E nell'ambito delle competenze legifera meglio l'Unione rispetto agli Stati nazionali? Questi sono i quesiti a cui ogni atto deve rispondere nell'ambito delle sue motivazioni.

Da ultimo, signor Presidente, ritengo molto importante la previsione che tutti gli atti comunitari potranno essere impugnati davanti alla Corte di giustizia su richiesta dei Parlamenti nazionali e potranno essere annullati dalla Corte di giustizia per mancato rispetto dei principi di attribuzione, ma anche – e lo sottolineo – di sussidiarietà. Questo comporterà da parte dei Paesi membri, segnatamente da parte nostra, una modifica alle leggi interne, nel senso che vi saranno casi in cui il Governo dovrà – non potrà, dovrà – impugnare l'atto davanti alla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento. Vale a dire, il Parlamento (secondo me anche uno solo dei due rami, perché essi sono chiamati ad esprimere i pareri separatamente) potrà chiedere al Governo, e avrà il diritto di ottenere, la proposizione del ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà e del principio di attribuzione con riferimento alle competenze proprie dei Parlamenti nazionali. Questo strumento oggi non è previsto e dovremo prevederlo appena la Costituzione europea sarà in pieno vigore.

VILLONE (*DS-U*). Ringrazio i colleghi e amici Beniamino Caravita di Toritto e Vincenzo Cerulli Irelli che hanno dato indiscutibilmente un contributo di elevata qualificazione professionale ai nostri lavori.

Devo dire anzitutto al professor Caravita di Toritto che condivido molto una sua frase, ossia che ci possono essere delle manchevolezze, ma il processo storico è talmente importante che alla fine bisogna pure capire che le cose le vediamo via via, non ci si può tirare indietro. Penso che questo sia giusto. Infatti, proprio nel mio intervento in Aula, in occasione dell'approvazione della legge di ratifica del Trattato, ho fatto un ragionamento simile: pur esprimendo considerevoli critiche alla Costituzione europea sotto il profilo tecnico-giuridico e anche politico, ho tuttavia condiviso la valutazione che la portata dell'evento fosse tale che non ci si potesse in realtà tirare indietro.

Non so se condivido per il resto la sua lettura, che vede la Costituzione europea quasi come una sorta di chiusura di parentesi. Certo, nella nostra storia antica c'è stata una realtà importantissima, che poi ha avuto una sopravvivenza plurisecolare, quella del diritto romano, come giustamente veniva osservato. Però ci sono state vicende storiche che hanno

spezzato, credo, questa continuità: il medioevo, l'affermarsi del sistema feudale, rispetto al quale lo Stato assoluto prima e gli Stati nazionali poi sono stati elementi di progresso. Non condivido pertanto quelle valutazioni che mi sembrava emergessero dall'analisi del professor Caravita di Toritto dello Stato nazionale come elemento negativo: in quella fase storica ha avuto una funzione propulsiva importante, probabilmente adesso bisogna guardare oltre.

A parte queste considerazioni, coglievo nell'intervento del professor Caravita di Toritto una forte sottolineatura dei diritti fondamentali, il motore di fondo. Tendo ad essere d'accordo sul fatto che in un impianto costituzionale i diritti fondamentali, che sono poi quelli che toccano la vita delle persone in carne e ossa, sono davvero il motore portante. Mi chiedo però, proprio partendo da tale impianto e accettando questo punto di vista circa la crucialità dei diritti fondamentali nell'impianto costituzionale europeo, se l'aggancio a tali diritti è sufficientemente solido. È vero che nella prossima Costituzione europea – vedremo cosa accadrà nei prossimi giorni con le vicende in atto, augurandoci che si concludano positivamente e che tutto vada in porto – i diritti fondamentali avranno un rilievo costituzionale maggiore che in passato, ma è abbastanza da reggere il peso che il professor Caravita di Toritto sembra volerci mettere su? Il quadro è sufficientemente definito? Non ci sono incertezze considerevoli? Non ci sono troppi rinvii alle legislazioni nazionali? Non ci sono margini di ambiguità, come si dice? Non c'è soprattutto – questo è il dubbio che viene a molti – l'equiparazione ai diritti fondamentali, nel senso più tradizionalmente stretto, di quelle che definiremmo le libertà economiche, che per esempio nella nostra Costituzione vedono una graduazione molto precisa e che, invece, secondo una lettura, nel progetto di Costituzione europea vedono una sostanziale equiparazione, con tutto ciò che questo comporta nella chiave di un bilanciamento di interessi? Quindi, la domanda che mi pongo, condividendo l'assunto della crucialità dei diritti, è se l'attuale configurazione della Costituzione europea sia sufficientemente solida da reggere il carico che su questo punto si vuole porre.

Quanto al collega Cerulli Irelli, che ha ripreso il filo di un discorso che era stato già aperto nelle audizioni svolte precedentemente, relativamente al rapporto tra gerarchia e competenza, rilevo che ha colto molto bene il dato che nella fase fin qui vissuta dell'esperienza europea il principio della prevalenza, il principio gerarchico, ha avuto una pervasività che alla fine è diventata un po' complicata da gestire. A tale proposito riferiva di alcune posizioni che hanno espresso un malessere crescente rispetto a questo e l'esperienza è sicuramente nei termini in cui la richiamava. Giustamente sottolinea che adesso, in realtà, quello che emerge dalla proposta di Costituzione è il tentativo di introdurre il principio di competenza, un principio più sofisticato: questo è il punto già emerso e che egli ha messo in luce molto bene.

Ho una perplessità, sulla quale chiedo al collega Cerulli Irelli se cortesemente vuole esprimersi. Personalmente credo poco che ci si possa fondare fino all'ultimo sulle elencazioni di competenze. Penso che l'espe-

rienza ci dimostri che nei sistemi federali, parafederali, autonomistici o come vogliamo definirli, di qualsiasi genere, alla fine l'elencazione non regge fino in fondo; non regge al passare del tempo, alle novità, agli imprevisti, al mutamento delle condizioni politico-istituzionali ed economiche. È fisiologico che ciò avvenga. Accade dunque che assumano rilievo le clausole di flessibilità perché, se non regge fino in fondo l'elencazione, il sistema a quel punto poggia sulle clausole di flessibilità.

Qui abbiamo alcune clausole di flessibilità, ma la domanda che pongo al collega Cerulli Irelli è la seguente. Ovviamente, il principio di sussidiarietà è la prima di queste clausole, ma siamo di fronte a clausole sufficientemente definite, tali da poter consapevolmente orientare uno sviluppo, oppure siamo di fronte a clausole che non reggeranno rispetto al fine che dovrebbero avere, vale a dire evitare una onnipervasività del diritto europeo?

Vi è una seconda questione derivante dalla precedente. L'attenzione di solito è attratta dal principio di sussidiarietà nella sua formulazione di base, vale a dire quella relativa alle competenze esclusive. Il problema si pone o no anche per le altre tipologie? C'è una tipologia concorrente, come sappiamo, ci sono le azioni di sostegno, c'è infine la clausola di flessibilità contenuta nell'articolo I-18. Non dovremmo forse ragionare partendo dalla sinergia di questi aspetti e capire fin dove si è voluto evitare che la pervasività del diritto europeo penetrasse ciascuno di essi introducendo l'architettura di competenza? Sono sufficientemente definiti, solidi e articolati o in realtà sono delle *backdoors* attraverso le quali, poi, rientra il problema che si è voluto risolvere?

Tutto questo è rilevante perché purtroppo quel *deficit* democratico che c'era, e che richiamava anche il professor Caravita di Toritto, fondamentalmente c'è ancora. Ecco perché la pervasività del diritto europeo iniziava a diventare indigesta, perché quando il cittadino di uno Stato dell'Unione vede entrare in casa sua una regolamentazione minuta alla quale sente di non aver partecipato, quando la massa critica di tale regolamentazione supera un certo limite (e tutti sappiamo che per tanti versi si critica l'iper-regolamentazione europea) si comincia a far sentire concretamente il *deficit* di democrazia. Dunque, non è più un problema astratto, è un problema concreto. Qualche «allergia» che adesso riscontriamo in Europa nel processo di ratifica del progetto di Costituzione probabilmente deriva proprio da questo; qualche timore, qualche paura trova probabilmente radice in questo *deficit* di democrazia. Dunque, se il problema è rimasto con la presenza delle *backdoors* a cui accennavo in precedenza, si potrebbe ripresentare un domani in dimensioni non marginali.

Queste sono le domande che vorrei porre ai colleghi che ci onorano oggi della loro presenza.

* *CARAVITA di TORITTO*. Signor Presidente, la ringrazio nuovamente per questa occasione di riflessione e di confronto, così come ringrazio gli amici e colleghi Cerulli Irelli e Villone.

Sì, penso che lo Stato nazionale sia stato una parentesi della storia: una parentesi durata 300 anni, dal 1648 al 1945, momento in cui il dramma degli Stati nazionali inizia fortunatamente a declinare e parte un processo in cui lo Stato nazionale inizia a perdere progressivamente la capacità di essere modello di funzionamento delle istituzioni. Quando richiamo il diritto romano non penso al diritto romano, penso all'elaborazione dei secoli successivi, che continua a informare il diritto usato in Europa sostanzialmente fino alla rivoluzione francese. Io però sono convinto che stiamo vivendo una fase – naturalmente valutabile in un'ottica storica e non con l'occhio dell'osservatore della quotidianità politica – al cui esito l'esperienza dello Stato nazionale si dissolverà.

Quando parlo di esperienza drammatica dello Stato nazionale penso all'esportazione che i Paesi europei hanno fatto del modello dello Stato nazionale e ai risultati disastrosi che tale modello ha avuto in Asia, in Africa e in America del Sud. L'esempio più drammatico è quello dell'Africa. Si sono salvati gli Stati Uniti e il Canada perché hanno rivoltato lo Stato nazionale con lo strumento dello Stato federale.

Questa evoluzione è leggibile in filigrana nei processi storici degli ultimi anni. Una sentenza della Corte costituzionale, la n. 106 del 2002, fa riferimento al fatto – cito – che «il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata (hanno) agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili». Questa è una frase della Corte italiana, che esprime la linea di tendenza del nostro ordinamento, anche se naturalmente verso virtualità non predicibili.

La medesima sentenza sottolinea un aspetto di grande importanza, vale a dire il passaggio costituzionale che distingue la nostra esperienza da quella francese: nell'esperienza italiana la sovranità non è dello Stato, ma del popolo. La Corte afferma che la «Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità «appartiene» al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza», e qui la Corte pensa alla rappresentanza politico-parlamentare, «ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale».

Allora, a differenza di quanto accade in Francia, Paese in cui la sovranità è tutta statale (e questo spiega la sentenza del *Conseil* sul Trattato), da noi i luoghi in cui si diffonde la sovranità sono molteplici. Sono luoghi della sovranità i consigli comunali e regionali, ma è espressione della sovranità popolare anche la rappresentanza italiana presso il Parlamento europeo. Risulta evidente che si tratta di un processo non semplice e in questo processo la Corte italiana ha peccato molto, concordo pienamente con quanto diceva in proposito il professor Cerulli Irelli. Al riguardo vi segnalo una recentissima decisione della Corte polacca che, ben più coraggiosa della nostra, ha dichiarato l'illegittimità differita della legge polacca di recepimento del Trattato comunitario sulle estradizioni,

sostenendo che, poiché nella Costituzione polacca l'extradizione di un cittadino polacco è proibita, la legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato sul mandato di arresto europeo viola la Costituzione interna. Ha dichiarato dunque l'incostituzionalità a tempo – che scatterà dunque nei 18 mesi seguenti all'emanazione dalla sentenza – per consentire un intervento di modifica della Costituzione polacca sul punto. Questa è una tecnica portata agli estremi dei controlimiti.

CERULLI IRELLI. Il *Conseil* ha detto questo.

CARAVITA di TORITTO. Questo il Tribunale costituzionale polacco lo dice non in merito al Trattato costituzionale, ma relativamente al Trattato sul mandato di arresto. Il *Conseil* parla di ricorso in via preventiva.

Mi sembra importante sottolineare che il Tribunale polacco ha emesso una sentenza che evoca l'idea dei controlimiti. Non voglio dire che anche in Italia si debba seguire la stessa linea, ma ci sono strumenti per permettere alle Corti nazionali di dialogare con il sistema comunitario. La nostra Corte, invece, si è sempre tirata indietro spaventata.

Con riferimento poi al sistema dei diritti comunitari, esso è un sistema di grande interesse, che pone a tutti i Paesi il problema di capire se si è adeguati al catalogo dei diritti, anche a noi che tendenzialmente affermiamo di avere un catalogo dei diritti più avanzato. Ogni Paese ha il problema di adeguarsi a questo catalogo, ma nel contempo gli articoli II-112 e II-113 pongono una serie di clausole di garanzia che permettono un flessibile processo di adeguamento. Mi riferisco all'articolo II-112, comma 3, secondo il quale «laddove la (...) Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo (...), il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione». Pertanto il significato e la portata dei diritti contenuti nella Carta vanno interpretati secondo quanto previsto dalla Convenzione europea. Sempre l'articolo II-112, comma 4, precisa che «laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni». Si afferma dunque la continuità storica dell'interpretazione dei diritti.

L'articolo II-113 prevede una clausola di salvaguardia in base alla quale nessuna disposizione della Costituzione europea può essere interpretata in senso limitativo rispetto al livello dei diritti stabilito da ogni Paese nell'ambito della propria Costituzione interna. Naturalmente, poiché spesso i diritti sono il rovescio della medaglia dei doveri, anche l'articolo II-113 porrà dei problemi di interpretazione nel raccordo tra diritti e doveri. In ogni caso mi sembra che le clausole di interpretazione del sistema dei diritti sono tali da non mettere in pericolo i livelli raggiunti da ognuno dei Paesi. Resta invece aperta, all'interno e all'esterno, la difficile sfida della costruzione di un patrimonio comune ai 25 Paesi dell'Unione.

Qualche battuta su altre due questioni. Mi rendo conto che esiste un problema di rapporti tra gerarchia e competenza nelle fonti di particolare

rilievo. Temo che la clausola prevista dall'articolo I-6, secondo cui il diritto comunitario prevale nell'esercizio delle competenze attribuite all'Unione sul diritto degli Stati membri, si possa rivelare insufficiente. Questo timore nasce in primo luogo dalla considerazione che lo strumento della divisione delle materie per elenchi è rozzo, inevitabilmente rozzo, ma è l'unico che abbiamo, previsto sia dalla Costituzione italiana che da quelle tedesca, americana, canadese ed europea. Altri non ne abbiamo inventati. L'esperienza fatta dai Paesi che ho citato dimostra che la distribuzione delle competenze sulla base di un elenco di materie è poi inevitabilmente destinata ad essere riletta alla luce della giurisprudenza. Ne cito una per tutte: la Costituzione italiana stabilisce che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nell'ordinamento e nell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali. La Corte ha ritenuto che l'espressione «organizzazione degli enti pubblici nazionali» fosse da interpretare anche con riferimento alle società di cui lo Stato è proprietario, cosa che dimostra l'insufficienza degli elenchi. Probabilmente la Corte aveva ragione...

VILLONE (*DS-U*). Nei fatti sì, bisogna poi vedere a livello giuridico.

CARAVITA di TORITTO. L'elenco delle materie è insufficiente e risulterà tale anche quello comunitario.

In secondo luogo, l'articolo I-18 permette alla Comunità di allargarsi rispetto al proprio campo di competenza, assumendo decisioni all'unanimità. Quindi, l'elenco delle materie di cui agli articoli I-13, I-14 e I-17 è destinato ad essere integrato alla luce dell'articolo I-18. È vero che la valutazione della correttezza della decisione verrà fatta alla luce del principio di sussidiarietà, ma resta il fatto che, una volta assunta ai sensi dell'articolo I-18, quella decisione è diritto comunitario prevalente.

A titolo di esempio ricordo che la cittadinanza dell'Unione è regolata dalle norme nazionali in materia. La cittadinanza non è contenuta negli elenchi perché la disciplina della propria cittadinanza è una delle questioni delle quali gli Stati membri sono più gelosi. Tuttavia, poiché chi è cittadino di uno Stato dell'Unione ha diritto in un altro Stato a una serie di pari trattamenti rispetto al cittadino nazionale, per quanto tempo si potrà accettare che ogni Stato abbia regole totalmente autonome nell'assunzione della cittadinanza? O a un certo punto non diventerà necessario approvare una legge-quadro, una direttiva, che disciplini e dia dei criteri comuni sulle cittadinanze nazionali? Altrimenti siamo destinati ad avere i tedeschi del Volga cittadini europei.

VILLONE (*DS-U*). Un discorso analogo si potrebbe fare per i milioni di italiani che vivono all'estero.

CARAVITA di TORITTO. Come acquisiscono la cittadinanza spagnola i latino-americani? Come acquisiscono la cittadinanza italiana i nostri giocatori di calcio provenienti dall'Argentina o dal Brasile? È mai pensabile

che l'Unione Europea non si ponga un problema di questo tipo? Probabilmente no. Vedete allora come l'area si espanderà.

Continuo a pensare che il problema non è tanto quello dei controlli, anche se importanti e fondamentali nella costruzione del rapporto fra gerarchia e competenza, ma è sempre più quello della democratizzazione dei processi comunitari. A me pare che il Trattato comunitario costituisca un passo avanti, grazie a quegli strumenti che citava il professor Vincenzo Cerulli Irelli (il Protocollo sulla partecipazione dei Parlamenti nazionali, il principio di sussidiarietà e altro ancora), e che il passaggio cruciale sia quello della sempre maggiore democratizzazione delle strutture comunitarie.

In tal senso la Comunità ci dà un segnale importante perché la vita democratica dell'Unione si basa su due principi: il primo è contenuto nell'articolo I-46 (principio della democrazia rappresentativa) ed è quello tradizionale dei nostri Stati nazionali; il secondo principio che regge la vita democratica dell'Unione è contenuto nell'articolo I-47 ed è il principio della democrazia partecipativa. L'Unione Europea sugli strumenti della democrazia partecipativa ha probabilmente esperienze più avanzate, quantomeno rispetto a quelle italiane. Naturalmente il grosso rischio che corrono gli strumenti della democrazia partecipativa, se non sono dominati dalla politica, è quello di essere in mano alle amministrazioni, in mano alla burocrazia. La grande rete di ricchezza di conoscenza che la Comunità sviluppa attraverso il metodo delle *hearings*, per esempio, attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa, o è diretta dalla politica, e allora ha un senso, oppure cade nelle mani della burocrazia comunitaria e allora è pericolosa.

La Costituzione europea introduce questi due principi di democrazia – democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa – come pilastri della democraticità delle istituzioni comunitarie.

* *CERULLI IRELLI*. Signor Presidente, non vi è dubbio che il sistema degli elenchi sia un sistema rozzo e inadeguato. Fatto sta che tutti i Paesi in cui le competenze sono ripartite possiedono elenchi di materie sui quali è chiamata a decidere la Corte costituzionale. In realtà, l'elenco è un rinvio alle decisioni della Corte: sono criteri che poi la Corte, nella sua giurisprudenza, costruisce. Ne risulta una giurisprudenza estremamente complicata e intricata di tutte le Corti di questi Paesi: basti pensare a quella della Corte costituzionale tedesca, forse la più significativa, ma anche a quella della nostra, con ritorni, mutamenti di opinione, eccetera. Dobbiamo quindi abituarci al fatto che avremo una Corte la quale deciderà su tali questioni. Essa però dovrà iniziare una nuova esperienza giurisprudenziale (a questo facevo riferimento), un'esperienza giurisprudenziale in cui venga preso in carico il problema dei limiti della competenza. Finora ciò non è accaduto. Mentre la Corte italiana o quella tedesca hanno una giurisprudenza amplissima sui limiti delle competenze rispettive tra Stato e Regioni, proprio sulla definizione delle materie, nella giurisprudenza europea questo problema praticamente non esiste. E perché non esiste? Qui

ha ragione il professor Caravita di Toritto: per una ragione politica, perché i Governi si sono sempre messi d'accordo.

Il problema dell'estensione delle competenze, la famosa clausola di flessibilità ora contenuta nell'articolo I-18 (in passato nell'articolo 308), è stata sempre applicata perché i Governi avevano e hanno tuttora, di qualsiasi colore essi siano, tutto l'interesse ad estendere l'ambito delle competenze comunitarie. All'interno dell'Unione Europea, infatti, una volta raggiunto l'accordo tra i Ministri interessati – ormai ciò è diventato più difficile dal momento che i membri sono diventati molto di più – tale accordo si traduce in un atto legislativo primario, che addirittura prevale sulle leggi dei Parlamenti. Invece di discutere in Parlamento – lei, signor Presidente, sa quanto è complicato ottenere l'approvazione di un provvedimento dal nostro Parlamento – i Ministri di settore (badi bene, di settore, quindi non solo senza il controllo dell'opposizione, ma senza il controllo della collegialità del Governo) si mettono d'accordo in sede europea. Questo è un aspetto molto importante.

Così sono andate le cose in questi decenni: le competenze si sono estese in virtù di accordi politici tra i Governi sostanzialmente avallati dalla Corte costituzionale. Ma è anche vero che alla Corte non è stato portato il contenzioso specificamente su questi punti, perché chi lo avrebbe dovuto portare, Presidente? I Governi non avevano alcun interesse a farlo. Esiste un problema politico.

Ora le cose possono cambiare sotto due profili: da una parte, la consapevolezza acquisita dai Parlamenti di una loro sostanziale espropriazione di competenze fondamentali e sovrane e, dall'altra, il fatto che si stabilisce come regola, salvo una serie di eccezioni, il principio delle deliberazioni a maggioranza. Con la deliberazione a maggioranza, molto diffusa nel nuovo testo, accade che gli Stati esclusi da una certa deliberazione perché messi in minoranza possono avere interesse a far valere un principio di limitazione delle competenze dell'Unione.

Al di là di quanto affermato poc'anzi circa una certa insofferenza delle Corti, che è un problema più giuridico, direi che questi due sono i dati politici nuovi che possono costituire lo scalino sul quale montare una nuova costruzione più rispettosa del principio di competenza.

Signor Presidente, quel poco di esperienza parlamentare da me maturata, certo non mi rende molto ottimista. Non so quanto i Parlamenti saranno in grado di utilizzare effettivamente il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, che invece potrebbe diventare la chiave politica per modificare le cose. Infatti lo stesso articolo I-18 (clausola di flessibilità) prevede innanzitutto l'unanimità nella deliberazione e poi che i Parlamenti siano espressamente richiamati sul punto, cioè che su una certa questione è stata applicata la clausola di flessibilità e quindi, ricollegando questa norma al Protocollo di cui sopra, è da intendere che i Parlamenti possano chiedere e ottenere il ricorso alla Corte avverso un atto, pur assunto all'unanimità, ma tuttavia in violazione del principio di sussidiarietà.

Il problema effettivamente molto si giocherà – se si giocherà, e non è detto che si giochi dappertutto perché ci sono Parlamenti più forti e Par-

lamenti meno forti rispetto ai Governi – sul versante politico, cioè sui rapporti tra Governi e Parlamenti e anche sui rapporti tra Stati una volta che il principio dell'unanimità delle decisioni abbia perso la sua centralità.

Molto importante (e può essere fattore del cambiamento) è l'insofferenza, richiamata dal senatore Villone nel suo intervento, che serpeggia in Europa al di là dei Parlamenti, che serpeggia tra i popoli, una insofferenza di carattere politico-democratico a fronte di una situazione, quella che stiamo descrivendo, sostanzialmente insostenibile. Il fatto stesso che un grande Paese fondatore dell'Europa come la Francia, senza il quale è impensabile portare avanti un'esperienza comunitaria, oggi rischi il rigetto del Trattato costituzionale, con importanti manifestazioni popolari, è un segnale che qualcosa deve cambiare. Può essere il fattore che può portare a un diverso atteggiamento sul punto tanto dei Governi quanto dei Parlamenti. Soltanto in questo caso, effettivamente, anche sul versante giuridico-formale, la situazione potrà modificarsi.

È vero, infatti, quello che diceva il senatore Villone che, al di là degli elenchi delle materie, vi è una serie di norme, non soltanto la clausola di flessibilità. Pensate soltanto alla norma sulla competenza concorrente: a differenza della normativa italiana, la quale stabilisce che lo Stato può fissare solo i principi fondamentali, in diritto europeo l'Unione nelle competenze concorrenti può fare tutto. Non solo, gli Stati, in competenza concorrente, possono legiferare soltanto laddove l'Unione Europea non ha legiferato, e non soltanto sui principi ma anche nel dettaglio. In realtà è una norma invasiva, la quale può essere corretta soltanto attraverso un corretto uso del principio di sussidiarietà, sul quale occorre avviare uno specifico controllo dei Parlamenti e, di conseguenza, ove richiesto, della Corte.

* PRESIDENTE. Ringrazio gli illustri protagonisti di questa audizione, che si è trasformata in un approfondito dibattito, professori Caravita di Toritto e Cerulli Irelli.

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

I lavori terminano alle ore 16,50.

