

roghe al sistema costituzionale introdotte con legge ordinaria con l'unico «controlimiti» della impossibilità di violare «i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana» (per il che la Corte si è riservata il sindacato sulla perdurante compatibilità della legge di esecuzione con detti principi e diritti).

I successivi sviluppi della giurisprudenza della Corte sono indirizzati a risolvere il conflitto venutosi a creare con la Corte di giustizia in ordine alla disapplicazione da parte del singolo giudice comune della normativa nazionale incompatibile, superato con la storica sentenza n. 170 del 1984, con la quale la Corte costituzionale si è allineata alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Devo rilevare, per inciso, che si è allineata ancorché su basi e premesse teoriche profondamente diverse da quelle della Corte di giustizia.

Infine, la più recente giurisprudenza della Corte, accanto a pronunce totalmente in linea con la sopra richiamata decisione, tanto da essere talvolta meramente ripetitive, presenta anche decisioni diverse che se ne discostano sia a livello di principio che di implicazioni di regime (così è a dire, ad esempio, della sentenza n. 399 del 1987, ove è affermato che: «le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime in virtù del disposto dell'articolo 11 della Costituzione»).

Non è questa la sede per un dibattito teso a riconsiderare la costruzione di fondo proposta dalla Corte costituzionale, a cominciare dalle sue premesse dogmatiche incentrate sul principio della separazione degli ordinamenti, che risulta in contrasto con l'opposto principio della integrazione degli ordinamenti accolto e propugnato dalla Corte di giustizia.

È, infatti, sufficiente ai nostri fini registrare che l'articolo 11 del testo costituzionale vigente, nella interpretazione proposta dalla Corte, costituisce il fondamento costituzionale delle deroghe appor-

tate, con la legge ordinaria di ratifica ed esecuzione dei trattati, al nostro sistema costituzionale e che esiste una riserva di competenza della nostra Corte costituzionale in ordine alla persistente osservanza dei «controlimiti» da parte del sistema comunitario.

Le critiche all'utilizzazione, per così dire, «lata» (o, se si vuole, alla dilatazione interpretativa) che la Corte ha fatto dell'articolo 11 della Costituzione poggiano sostanzialmente sulla diffusa convinzione che la disposizione costituzionale sarebbe stata originariamente pensata esclusivamente in funzione della partecipazione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite e sulla osservazione della diversa procedura utilizzata dagli altri paesi dell'Unione a costituzione rigida che hanno appositamente revisionato, anche in varie successive occasioni, le loro costituzioni (è il caso della Francia, della Germania e della Spagna).

Siffatte considerazioni, peraltro, riferibili a dottrine risalenti, posto che l'attenzione degli studiosi si è ormai appuntata su aspetti diversi dell'ordinamento comunitario, non appaiono utili a scalfire la ormai consolidata interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione sopra riferita e, peraltro, senza alcuna velleità di completezza, si scontrano con i lavori preparatori dai quali emerge, senza alcuna incertezza, che con «organizzazioni internazionali» si faceva riferimento all'ONU (più volte richiamata) ma anche ad organizzazioni europee, delle quali non fu fatta espressa menzione nella disposizione costituzionale solo perché il richiamo venne considerato implicito nella locuzione «organizzazioni internazionali» e, quindi, pleonastico.

Quanto alla seconda considerazione, a parte l'osservazione che nelle Costituzioni dei paesi indicati manca una disposizione paragonabile all'articolo 11, è stato persuasivamente evidenziato che le modifiche costituzionali si erano rese necessarie in quei paesi per una diversa conformazione della forma di Stato o per ragioni proprie afferenti alle diverse formulazioni costituzionali.

Non è apparsa neppure convincente la critica riferita all'autorizzazione alla ratifica del trattato di Maastricht che implicava « trasferimenti e non mere limitazioni di sovranità ». In realtà, anche a volere convenire sull'idea, peraltro contraria alle categorie concettuali classiche della sovranità che non consentono un esercizio esterno di competenze, in assenza di « limitazioni di sovranità » la ratifica dei trattati verrebbe, comunque, regolata dall'articolo 80 della Costituzione. D'altra parte, è insegnamento ritenuto che « le leggi di esecuzione dei trattati acconsentono ad una duplice « limitazione di sovranità »: accettano che fonti di produzione normativa appartenenti ad un ordinamento esterno acquistino direttamente nell'ordinamento italiano efficacia giuridica « almeno » equivalente alla legge ordinaria, assegnano ad un organo giudiziario esterno attribuzioni di carattere contenzioso che possano incidere non solo sui rapporti di diritto internazionale di cui sia titolare lo Stato italiano, ma anche sui rapporti giuridici privati, dando luogo a possibili interferenze tra giurisdizione interna e giurisdizione comunitaria ». È la tesi di Crisafulli.

Si può, dunque, fondatamente sostenere che alla « tecnicizzazione » dell'espressione « limitazione di sovranità » operata dalla Corte (è stato persuasivamente dimostrato da Cassese che l'espressione « limitazione della sovranità » non venne utilizzata in senso tecnico dal legislatore costituzionale « ossia nel senso di obblighi giuridici comportanti il trasferimento ad altri enti di potestà non solo legislative e giudiziarie ma anche amministrative, bensì in un senso generico e atecnico, ossia nel senso di ampi e penetranti vincoli internazionali ») non fa riscontro una « dilatazione interpretativa », ma esclusivamente una corretta applicazione, in tutte le sue potenzialità, della disposizione costituzionale in esame.

Se, dunque, la materia ha mai trovato la sua sistemazione con la « rivisitazione » dell'articolo 11 operata dalla Corte, è logico interrogarsi se sia necessaria una integrazione della norma costituzionale

« al fine di dare al rapporto con l'ordinamento comunitario uno specifico ed univoco fondamento anche sul piano del dettato costituzionale ».

Così prospettata la questione, risulta evidente che la risposta sia tendenzialmente negativa non potendosi negare la valenza di « fondamento costituzionale » della partecipazione italiana all'integrazione europea dell'articolo 11 della Costituzione nel testo vigente e, d'altra parte, venendo in rilievo le conseguenze che un « nuovo e diverso » fondamento costituzionale a siffatta partecipazione produrrebbe sul piano della « salvezza » degli atti di integrazione esistenti.

Discorso diverso può essere ovviamente fatto con riguardo all'opportunità di una specifica previsione costituzionale in considerazione « della straordinaria e crescente capacità di espansione e della penetrante incidenza del processo di integrazione europea nel sistema giuridico istituzionale degli Stati membri » ovvero in funzione della « necessità di dare un segnale preciso a favore di una scelta politica di fondo ». È, questa, la tesi di Tiziano. L'« opportunità » di una scelta si contrappone, infatti, alla « doverosità » della scelta medesima e non comporta l'abbandono della precedente sistemazione della materia della cui validità non è dato dubitare.

Sotto tale aspetto appare, tuttavia, più soddisfacente l'idea che la regolamentazione della materia sia « opportuna » (*recte*: consigliabile) per motivi diversi da quelli sopra evidenziati che fanno leva sulla diffusa convinzione che all'auspicato rafforzamento formale del complesso normativo comunitario nel nostro sistema debbano accompagnarsi alcune indispensabili garanzie ed, in particolare, quelle evidenziate dalla Corte costituzionale del rispetto dei diritti fondamentali iscritti in Costituzione. La costituzionalizzazione di siffatti limiti impliciti (modellati, secondo alcuni, sui limiti al potere di revisione costituzionale) legittima la Corte costituzionale che, peraltro, si è, comunque, riservata la competenza di esaminare, sotto questo aspetto, la normativa comu-

nitaria — richiamo, al riguardo, la sentenza sopracitata —, di vigilare sulle condizioni costituzionali per la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione.

In altre parole, il problema sopra accennato si converte altresì nell'accertare se sia opportuno (o, se si vuole, utile) fissare limiti costituzionali all'esercizio delle competenze trasferite.

È stato a questo riguardo sostenuto che la fissazione di limiti costituzionali all'esercizio delle competenze trasferite consente di superare il problema delle conseguenze di uno straripamento di competenza da parte dell'Unione, problema, quest'ultimo, che ha assunto in tempi recenti rilievo centrale nell'assetto dei rapporti tra Stati membri e Unione, tanto che si parla apertamente in dottrina « di una nuova dimensione dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario data dal problema dei « diritti fondamentali degli Stati », primo fra tutti il diritto alla intangibilità della propria sfera di competenza ».

Siffatto problema è emerso esplicitamente con l'articolo 23 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca che indica il rispetto del principio della sussidiarietà tra i requisiti di legittimità di competenza da parte dell'Unione europea. Indicazione sviluppata dalla Corte costituzionale tedesca che è giunta alla conclusione che ad essa spetterebbe di controllare l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, al fine di verificare il rispetto dei limiti previsti dal trattato e l'inapplicabilità nell'ordinamento costituzionale tedesco di atti comunitari emanati al di fuori del proprio ambito naturale di competenza.

La riferita conclusione è stata criticata in dottrina (vedi per tutti Cannizzaro) reputandosi non giustificabile che le corti costituzionali si riservino di dichiarare l'inapplicabilità di atti comunitari esorbitanti, dato che nel sistema del trattato la valutazione dell'esorbitanza spetta al giudice naturale definito dal trattato stesso (la Corte di giustizia). Tuttavia, pur dovendosi riconoscere la serietà di siffatta critica, non può essere sottaciuto che esistono altre indicazioni costituzionali in tal

senso (si veda per tutte l'articolo 58 della costituzione francese) e che un controllo costituzionale dell'esercizio delle competenze potrebbe essere fondato sul carattere attribuito della sfera di competenza dell'Unione. In altri termini, si può ritenere che un atto posto al di fuori della sfera di competenza comunitaria non sia coperto dagli atti interni di esecuzione del trattato.

In questa prospettiva, fondata sulla concezione secondo cui ciascuno Stato mantiene il potere di determinare i limiti della propria sovranità, la definizione di detti limiti diverrebbe un fatto costituzionalmente rilevante. Si potrebbe così giustificare, sotto tale aspetto, la proposta di legge costituzionale in esame tesa a fissare i limiti di cui sopra si è detto.

Le superiori premesse sono idonee, a mio giudizio, a giustificare almeno in parte il disegno di legge in discussione che riprende il dettato dell'articolo 11 della Costituzione e lo singolarizza con riguardo al processo di integrazione europea apportando le opportune integrazioni e specificazioni. In questa direzione sembra doversi leggere il nuovo comma 2 dell'articolo 11, secondo cui l'Italia partecipa al processo di integrazione europea non solo in condizioni di parità con gli altri Stati (così come già imposto dal testo vigente) ma anche « nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana ». Si tratta di espressione forse ridondante, posto che, a voler sottolineare, il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana è già incluso nei principi supremi dell'ordinamento; tuttavia, al di là delle notazioni semantiche, si ha, con questa espressione, secondo quanto sopra riportato, la costituzionalizzazione della teoria dei controlimiti di cui alla richiamata decisione della Corte costituzionale.

Allo stesso modo, appare rispondente alla seconda esigenza (costituzionalizzazione delle condizioni per la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione) l'espressione recata dalla seconda parte del comma in commento che indica nel rispetto del principio democratico e

del principio di sussidiarietà, le condizioni costituzionali che consentono all'Italia di promuovere e favorire lo sviluppo dell'Unione europea.

L'espresso richiamo del principio di sussidiarietà che, come è noto, ha già fatto ingresso nel Trattato di Maastricht, tra i principi informatori dell'Unione europea, comporta l'impegno per le istituzioni comunitarie a non estendere l'ambito dei propri interventi al di là di quanto non sia effettivamente necessario al perseguimento del trattato e non possa essere adeguatamente realizzato dai livelli di governo infracomunitario.

La previsione di tale principio nel testo costituzionale, dovrebbe accentuare la valenza di elemento frenante ad un'eccessiva espansione delle competenze dell'Unione e, ove la Corte costituzionale italiana dovesse seguire l'esempio tedesco, potrebbe consentire una verifica di costituzionalità del rispetto delle competenze da parte dell'Unione.

Quanto al rispetto del principio democratico è da supporre che il riferimento riguardi il significato particolare che esso acquista nell'ambito comunitario.

Il secondo comma (terzo comma dell'articolo 11) della proposta di legge costituzionale non trova invece alcuna giustificazione nelle premesse sopra richiamate e nella giurisprudenza costituzionale e neppure sotto l'aspetto della semplice opportunità. È stato infatti acutamente osservato con riguardo all'analogo (seppur semplificato) testo approvato dalla Commissione bicamerale che nel momento stesso nel quale si dichiara la volontà europeista dell'Italia si introducono inutili complicazioni al recepimento dei trattati. La disposizione in esame si sofferma infatti sul procedimento per l'approvazione delle leggi di recepimento dei trattati comunitari collocandosi nel solco tracciato dalla Corte costituzionale (legge ordinaria), prevedendo però un certo aggravamento del normale procedimento legislativo (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) che è

stato per lo più giustificato in dottrina dall'esigenza di una maggiore ponderazione della decisione.

È questa una scelta di carattere squisitamente politico sulla quale vi è poco da dire. Al contrario merita attento esame la previsione della sottoposizione a referendum popolare obbligatorio recata dall'ultima parte della proposta di legge costituzionale, con l'aggiunta di un quorum di validità. È appena il caso di osservare che per questa parte la proposta in esame si disancora dall'analogo testo approvato dalla Commissione bicamerale che, come noto, prevedeva un referendum facoltativo, senza necessità di quorum particolare.

È evidente che simile previsione debba essere raffrontata (o se si vuole raccordata) con il divieto recato dall'articolo 75 della Costituzione e non mi sembra rilevante l'obiezione in ordine alle diversità dei due tipi di referendum (confermativo il primo, di tipo abrogativo il secondo), perché il raccordo cui alludo è riferito alla *ratio* dall'articolo 75 della Costituzione che ritengo estensibile anche al referendum di cui all'articolo 11; la stabilità dei rapporti internazionali può, infatti, essere vulnerata da ambedue i tipi di referendum.

Di questo particolare tipo di referendum (che non essendo previsto in via generale in Costituzione e per operare in maniera puntuale potrebbe — ed è stato — qualificato subspecie di rottura della Costituzione) mi colpiscono in maniera particolare l'obbligatorietà e la particolare valenza attribuita attraverso il quorum alla indifferenza degli elettori che è contraria al principio democratico. L'obbligatorietà del referendum — non collegata da alcuna logica compensativa (così come è invece l'articolo 138 della Costituzione) — priva di rappresentatività le Camere (e ciononostante la maggioranza qualificata che ha concorso ad approvare la legge).

A mio parere, se proprio si vuole insistere sul referendum, meglio tornare alla formulazione proposta dalla Commissione bicamerale che, peraltro — lo ricordo *per incidens* — oltre alla facoltatività, conteneva requisiti più stringenti rispetto a

quelli previsti dall'articolo 138 della Costituzione per il referendum costituzionale.

La proposta di legge in esame costituisce, a mio giudizio, come emerge dalle superiori osservazioni, in parte la riproduzione fotografica di principi e soluzioni già presenti nell'ordinamento e per la restante parte un aggravamento (come si è visto solo parzialmente giustificato) del procedimento legislativo.

L'utilità della prima parte della proposta non appare discutibile; possono però essere avanzati fondati dubbi in ordine alla opportunità di una modifica costituzionale avulsa dal contesto complessivo o, se si vuole, organico (si pensi ai rapporti con l'articolo 80 e l'articolo 75 della Costituzione) che probabilmente priverebbe di utilità pratica il tentativo chiarificatorio che permea la proposta medesima.

In ordine a tale tentativo è poi da chiedersi se non sia più opportuno, ove ritenuto necessario, operare sul testo vigente dell'articolo 11 in via generale — siccome si conviene ad una disposizione inserita nella prima parte della Costituzione — apportando le opportune integrazioni e ciò al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti.

Non sfuggirà, infatti, all'onorevole Commissione che l'approvazione *tout court* della proposta in esame, potrebbe essere interpretata quale creazione di un regime giuridico singolare valido solo per il processo di integrazione europea. In questa prospettiva verrebbero meno gli effetti benefici della costituzionalizzazione della teoria dei controlimiti che non sarebbero predicabili alle altre organizzazioni internazionali previste dal testo originale della disposizione costituzionale che continuerebbero ad essere regolate da detta disposizione. Le medesime perplessità sono, poi, riferibili al secondo comma della proposta (il terzo dell'articolo 11) nel senso che dovrebbe comunque essere esplicitato (o se si vuole meglio chiarito) che il procedimento aggravato ivi descritto si applica anche alle organizza-

zioni internazionali, altre rispetto all'Unione europea, previste e regolate dal primo comma dell'articolo 11.

In conclusione — a parte la particolare attenzione imposta quando si opera su norme incluse nella prima parte della Costituzione — esistono a mio giudizio obiettive perplessità che impongono — al di là della scelta di fondo legata alla necessità della modifica costituzionale proposta — un'attenta e profonda rilettura del testo predisposto al fine di evitare le incongruenze di cui si è detto.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

MARCO BOATO. Ringrazio anch'io il professor Caldarera per la sua esposizione di grandissimo interesse (la sua premessa quasi riduttiva mi pare che fosse un eccesso di umiltà). Credo che le sue affermazioni siano di enorme importanza per i lavori della nostra Commissione. Condivido tutto ciò che lei ha detto e le chiedo solo un chiarimento. Quando si è soffermato in modo particolare sul secondo comma della proposta — e, quindi, eventuale nuovo terzo comma dell'articolo 11 — ha parlato di inutili complicazioni al recepimento dei trattati e, poi, si è soffermato sull'istituto referendario, svolgendo affermazioni che condivido pienamente. Le chiedo se tali affermazioni si riferiscano anche all'ipotesi eventuale della previsione della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere nella ratifica dei trattati internazionali che comportino le cosiddette limitazioni di sovranità (ho trovato anche di grande interesse il riferimento a Cassese sul significato atecnico ed estensivo di questa espressione).

Infine, poiché la questione è emersa nel corso delle precedenti audizioni, le chiedo se, oltre ai suoi riferimenti agli articoli 75, 80, 138, non le pare che possa esserci una distonia rispetto all'articolo 70 della Costituzione, nel momento stesso in cui in questa proposta — che non condivido ma che stiamo discutendo — il referendum diventa elemento costitutivo del processo

di formazione legislativa, visto che diventa obbligatorio e tale che, in mancanza del *quorum*, è vanificato il potere legislativo del Parlamento. Siccome tale potere è attribuito dall'articolo 70 alle due Camere, le chiedo se, tra i vari articoli da lei citati rispetto alla congruenza sistemica di queste proposte, non ci possa essere anche l'articolo 70. Si tratta di un tema che abbiamo affrontato con il relatore precedente ma, visto che lei è stato molto puntuale e articolato al riguardo, le chiedo anche un suo parere.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Caldarera per la sua replica.

MARIO CALDARERA, Professore di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro. Per quanto riguarda le inutili complicazioni, devo confessare che l'espressione non è mia ma l'ho recepita e, nel testo dal quale l'ho mutuata, era riferita al problema del recepimento dei trattati con legge ordinaria o con legge costituzionale. Ho ritenuto di recepirla nuovamente perché, in realtà, la proposta di legge costituzionale chiede un procedimento per legge ordinaria costruito quasi come un procedimento, sia pure semplificato, per l'approvazione di una legge costituzionale. Non credo che questo sia escluso, però ritengo che in tal caso occorra considerare per esempio, l'articolo 80, il recepimento dei trattati internazionali. Come ho detto velocemente nella parte conclusiva, la nuova disciplina dovrebbe essere riguardata anche con riferimento alle altre organizzazioni internazionali, per le quali tale recepimento avverrebbe con legge ordinaria non rinforzata; altrimenti bisognerebbe chiarire che il procedimento previsto dal terzo comma vale anche per le organizzazioni previste in quello che sarebbe il primo comma dell'articolo 11.

Ritengo che, limitandomi — così come credo fosse l'intenzione dei proponenti — soltanto alla partecipazione italiana all'Unione europea, qualunque aggrava-

mento del procedimento costituisca un'inutile limitazione, a causa della velocità che ha assunto il processo di integrazione e i problemi che da esso ne derivano. Credo che questa sia la ragione vera che ha spinto la Corte costituzionale, nella terza delle sentenze che ho richiamato, a consentire l'integrazione automatica dell'ordinamento. Era la superproduzione normativa europea a non consentire di attendere, salvo poi i problemi organizzativi connessi alla legge La Pergola.

Credo che l'interesse della proposta sia quello della chiarificazione dei controlli e delle condizioni di partecipazione all'Unione europea, ma, se a tutto ciò si accompagnano i problemi evidenziati, si tradisce l'impegno.

Il richiedere una maggioranza qualificata viene giustificato con l'idea di favorire una maggiore riflessione sulla norma che si inserisce nell'ordinamento. In realtà, non credo che la previsione della maggioranza assoluta comporti una riflessione più attenta rispetto alla maggioranza semplice. Si tratta di una scelta politica, sulla quale, ovviamente, non c'è nulla in contrario, fatta salva l'esigenza di fare riferimento ad un contesto organico: una maggioranza assoluta prevista in questa sede va prevista anche per l'approvazione dei trattati internazionali, non fosse altro per non creare una discrasia tra la partecipazione all'Unione europea e quella ad altre organizzazioni o il recepimento di altri trattati.

PRESIDENTE. Ringrazio i partecipanti per essere intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 4 novembre 2002.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO