

# COSTITUZIONE ITALIANA E TRATTATO DI MAASTRICHT

*Nicoletta Parisi*

## **Forme e modalità della cooperazione internazionale in seno all'Unione europea**

Il 1° novembre 1993 è entrato in vigore il Trattato di Maastricht che ha istituito fra gli Stati membri delle tre Comunità l'Unione europea (1).

Dal punto di vista formale l'accordo si presenta complesso. Esso è suddiviso in sette titoli: il primo contiene alcune disposizioni comuni che individuano gli obiettivi e i principi di struttura dell'Unione (artt. A-F); i tre successivi sono dedicati alle modifiche dei Trattati istitutivi rispettivamente della Cee (ora denominata Ce) (2), della Ceca e della Ceeaa (artt. G-I); il quinto ed il sesto dispongono in ordine alla cooperazione in tema di politica estera e di sicurezza comune (artt. J-J.11) e nei settori della giustizia e degli affari interni (artt. K-K.9); il settimo detta le disposizioni finali (artt. L-S). Preceduto da un preambolo, esso è accompagnato da 17 protocolli e 33 dichiarazioni che ne integrano il contenuto, contribuendo alla determinazione dei vincoli assunti con la stipulazione (3).

Questa complessità strutturale è lo specchio di analoga caratteristica sotto il profilo contenutistico: gli Stati dell'«Europa a dodici» hanno voluto infatti condensare in un unico documento la disciplina giuridica delle differenti forme di cooperazione internazionale dalle quali essi sono oggi reciprocamente vincolati, ampliando nel medesimo tempo le materie oggetto di cooperazione vuoi istituzionale vuoi intergovernativa (4), approfondendo taluni vincoli, nonché predisponendo per settori particolarmente nevralgici e delicati soluzioni nuove e differenziate fra Stato e Stato (5).

Un fenomeno così articolato, per tanti aspetti anche confuso, certamente ricco di potenzialità ma pure di incognite quanto alla sua idoneità ad essere applicato così come disegnato sulla carta richiede approfondimenti ben maggiori dei pochi spunti che immediatamente seguono (6). Essi peraltro hanno un obiettivo molto meno ambizioso; si propongono esclusivamente di delineare i

principi che informano il Trattato e in ordine ai quali più urgentemente si pone la questione di un adeguamento del nostro ordinamento, per entrare nel cuore di quest'ultima problematica e verificare secondo quali modalità vi si è inteso procedere.

## **L'Unione europea fra dinamismo evolutivo e complessità giuridica**

Con il Trattato di Maastricht gli Stati contraenti hanno inteso porre le basi di un'Unione, come nuova tappa che dovrebbe avvicinare i popoli dell'Europa al conseguimento di un'organizzazione politica di tipo federale. Il Trattato stesso afferma che tale essa ancora non è, dal momento che si fonda sul rispetto dell'identità (leggi: sovranità) degli Stati membri (art. F); l'Unione, piuttosto, si configura come un'entità dotata di una propria veste istituzionale (art. C), priva di personalità giuridica internazionale ed interna agli ordinamenti degli Stati membri (7). Essa si fonda sulle tre Comunità europee nate dai Trattati di Parigi (1951) e di Roma (1957) e sulle politiche e forme di cooperazione introdotte dal Trattato di Maastricht (art A), segnatamente nel campo della politica estera e di sicurezza, nonché in materia giudiziaria e negli affari interni: sono questi i cosiddetti tre «pilastri» dell'Unione.

Si riafferma così la continuità fra la cooperazione attuata in ambito comunitario nei quarant'anni ormai compiuti dalla firma del Trattato di Parigi, da una parte, e la cooperazione che il Trattato di Maastricht vuole avviare, dall'altra. Nel contempo si prende atto che l'Unione ha due anime, chiamata com'è ad unificare sotto di sé le forme di cooperazione istituzionale attuate attraverso le tre Organizzazioni europee e le forme di cooperazione più squisitamente intergovernative: ciò che peraltro già si disponeva (seppure limitatamente al campo della politica estera) con l'Atto unico europeo e come in via di prassi già avveniva fin dagli anni Sessanta (8).

La convinzione che il fenomeno di integrazione dell'Europa possa e debba essere approfondito - e che, dunque, l'Accordo di Maastricht si situò all'interno di un processo in divenire (9) - è espressa da puntuali disposizioni che stabiliscono scadenze per l'avvio della seconda e della terza fase dell'Unione economica e monetaria (rispettivamente 1994 e 1997-1999: artt. 109 E e J Ce e protocollo n. 10); per la determinazione di nuove modifiche al Trattato di Unione in settori particolarmente delicati quali quello della cittadinanza (1993-1994: art. 8 B-C Ce) e della cooperazione in materia di politica estera (1996: art. J.4); per la convocazione di una conferenza di revisione del Trattato di Unione, conformemente agli obiettivi stabiliti negli artt. AB (art. N.2); occasione quest'ultima che, stando ai dibattiti già iniziati, dovrebbe anche espandere il sistema funzionale delle Comunità, introducendo elementi istituzionali nei settori della cooperazione intergovernativa.

Questa idoneità dell'Unione ad evolversi si manifesta anche in altro modo, vuoi sul fronte dell'ambito soggettivo di applicazione del Trattato di Unione, attraverso clausole quali l'art. O che consente l'adesione di nuovi Stati; vuoi sul fronte dell'ampliamento del cd. *domaine matériel* dell'Organizzazione, attraverso norme quali l'art. 235 Ce, che ha già dato ampia prova di sé nel passato quanto alla sua idoneità a fungere da fondamento giuridico ai fini dell'assunzione di nuove competenze (10); o quali l'art. K.9, che consente, come meglio si dirà, di richiamare in ambito comunitario - quindi in una sede di cooperazione più stretta - talune materie affidate alla cooperazione politica (11).

## **Obiettivi e poteri d'azione dell'Unione**

Al fine di conseguire, come auspica il Preambolo, «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» gli Stati contraenti hanno individuato obiettivi e poteri d'intervento: essi ripercorrono la struttura tripartita che si vuole assuma la cooperazione all'interno dell'Unione.

### **La cooperazione in ambito istituzionale**

Una posizione preminente è attribuita agli obiettivi conseguibili mediante l'esercizio delle competenze previste nei Trattati istitutivi delle tre Comunità europee. Si intende infatti «promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica» (art. B.1, primo trattino), mantenendo integralmente e valorizzando il cosiddetto *acquis communautaire* (quarto trattino): espressione quest'ultima di difficile traduzione, che sta ad indicare l'intero patrimonio di ciò che le istituzioni comunitarie hanno realizzato attraverso l'esercizio delle competenze loro attribuite dai Trattati istitutivi, ivi comprese quelle esercitate sulla base dell'art. 235 Ce o attraverso l'assunzione dei poteri impliciti (12).

Il Trattato di Maastricht contribuisce esso stesso ad arricchire *l'acquis communautaire*. Da una parte indica nuovi poteri d'intervento della Comunità europea: le azioni comuni di cui all'art. 3 Ce (13) e l'Unione economica e monetaria (art. 3 A Ce); da un'altra aggiunge nuove finalità a quelle originariamente individuate: «lo sviluppo [non più solo armonioso, ma anche] equilibrato delle attività economiche nell'insieme delle Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento [non più solo del tenore, ma

anche] della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati. membri» (art. 2 Ce).

In questa nuova prospettiva si comprende come un rilievo non meramente terminologico abbia la norma (art. G) che muta il nome della Comunità economica europea in Comunità europea. Si conferma in tal modo la vocazione di questa Organizzazione a diluire il legame funzionale con la materia economica, nonché tendenzialmente ad assorbire la cooperazione attuata in ambito Ceca e Cee, assecondando un processo di unificazione iniziato già nel 1957 con la progressiva fusione delle istituzioni, poi (sebbene parzialmente) delle procedure di bilancio; processo che si pensa avrà una prossima tappa (presumibilmente nel 2002, alla scadenza del Trattato Ceca) con l'integrazione della politica carbosiderurgica fra le competenza della Comunità europea (14).

In questa stessa prospettiva deve essere vista la «cittadinanza dell'Unione», istituita dall'art. 8 Ce - dunque contemplata ai fini del funzionamento dell'*acquis communautaire* e tuttavia destinata a riverberare i propri effetti anche nei «pilastri» della cooperazione intergovernativa (15). Lo *status* di cittadino dell'Unione è determinato dall'art. 8, par. 2 Ce, ai sensi del quale egli è titolare dei diritti e dei doveri previsti dal Trattato stesso (16), il quale anzitutto affianca ai diritti di circolazione riconosciuti dai trattati comunitari all'individuo in quanto tale (dunque non più solo in quanto lavoratore) diritti di natura più squisitamente politica, quali l'elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza per le elezioni municipali e del Parlamento europeo (art. 8 B Ce). Il cittadino dell'Unione gode poi della protezione diplomatica e consolare da parte di uno qualunque degli Stati membri nei confronti di un Paese terzo nel quale lo Stato comunitario di cittadinanza non sia rappresentato (art. 8 C Ce); ha diritto di petizione (artt. 8 D, par. 1 e 138 D Ce); può rivolgersi ad un mediatore parlamentare abilitato a ricevere denunce per casi di cattiva «amministrazione comunitaria» (artt. 8 D, par. 2 e 138 E Ce).

La Comunità europea - e il discorso deve essere esteso alle altre due Organizzazioni comunitarie - continua a funzionare sulla base del principio di attribuzione delle competenze, informando la propria azione nei settori non di competenza esclusiva al principio di sussidiarietà. Sulla scorta delle esperienze costituzionali di tipo federale, questo principio dovrebbe operare in ambito comunitario come criterio-guida per la distribuzione verticale dei poteri fra Stati membri e Comunità, partendo dall'assunto che il livello di governo più vicino ai cittadini debba godere della massima valorizzazione nel conseguimento dell'obiettivo comunitario; ne deriva che gli organi dell'Organizzazione sono chiamati ad intervenire «soltanto e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, possano essere realizzati meglio a livello comunitario» (art. 3 B, par. 2) (17).

Come si comprende da questi pochi cenni, alla base del funzionamento del principio di sussidiarietà v'è dunque un criterio legato a valutazioni di merito, di opportunità politica: esso non assume infatti a presupposto la titolarità delle competenze, anzi tende a mettere nel nulla il criterio formale su cui poggia il principio di competenza funzionale, anche nella larga accezione che di esso si è fatta grazie all'utilizzo dell'art. 235 Ce, spostando l'esercizio dell'attività dal livello di governo competente a quello più opportuno.

Il principio di sussidiarietà è assistito da una garanzia giuridica: sono infatti aperte le vie di ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità per illegittimità (art 173 Ce) e «in carenza» (art. 175 Ce) nell'ipotesi in cui esso sia violato vuoi per l'errata sede di esercizio dell'attività, vuoi per l'inattività dell'organo comunitario competente.

Il Trattato ha tuttavia mancato di compiere un ulteriore passo che viceversa l'istituzione del Comitato delle Regioni (18) avrebbe non solo giustificato ma richiesto: la saldatura al principio di sussidiarietà del livello di governo locale interno a ciascuno Stato membro del quale il Comitato stesso è sede di rappresentanza (19).

### **La cooperazione in ambito di sicurezza esterna**

Attraverso la cooperazione attuata nell'ambito del secondo «pilastro», dunque attraverso una collaborazione estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza comune (art. J. 1, par. 1), l'Unione mira ad affermare la propria «identità sulla scena internazionale» (art. B.1, II trattino) (20).

Nel Trattato di Maastricht questa forma di cooperazione si presenta come competenza (2 1) congiunta dell'Unione e degli Stati membri, attuata sulla base dei principi e degli orientamenti generali determinati dal Consiglio europeo e delle decisioni adottate dal Consiglio per l'attuazione di questi (art. J.8). Essa comprende dunque la cooperazione in materia di sicurezza europea, ma non anche l'instaurazione di una politica comune di difesa, che resta una prospettiva solo eventuale.

Il Trattato stabilisce un collegamento funzionale sia con l'Unione dell'Europa Occidentale sia con l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord. La prima è chiamata a contribuire ad «elaborare e [...] porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi un'implicazione nel settore della difesa» (art. J.4, par. 2 e dichiarazione n. 30); la seconda ha con l'Unione un rapporto situato sul piano operativo.

Sono fatte salve le esigenze specifiche proprie di taluni Stati membri, quali ad esempio lo statuto di neutralità dell'Irlanda (22), e sono rispettati gli obblighi derivanti per alcuni di essi

dall'appartenenza alla Nato (art. J.4); né sono pregiudicate forme di cooperazione più strette fra due o più Stati, purché non confliggenti con le disposizioni del Trattato (art. J.5).

### **La cooperazione nella sicurezza interna e nella giustizia**

Il terzo «pilastro» dell'Unione mira ad estendere, attraverso la collaborazione intergovernativa nel settore della giustizia e degli affari interni, lo «spazio giuridico europeo» a tutte le materie che attengono alla libertà di circolazione e di soggiorno delle persone, salvaguardando nel contempo le esigenze di sicurezza dei cittadini comunitari e, con esse, di ordine pubblico degli Stati. A differenza di quanto accade nel campo della cooperazione in materia di politica estera, qui si individuano le questioni di interesse comune (art. K.1), le quali riguardano la libertà di movimento dei cittadini dei Paesi terzi all'interno dell'Unione (politica di asilo e dell'immigrazione, nonché l'esercizio dei relativi controlli alle frontiere esterne: punti 1-3); la lotta contro la tossicodipendenza e la frode su scala internazionale (punti 4-5); la cooperazione giudiziaria in campo civile (punto 6), penale, nonché fra le autorità doganali e di polizia (punti 7-9) (23).

Ancora una volta sono fatte salve forme di cooperazione più stretta fra due o più Stati membri, nella misura in cui esse non si pongano in conflitto con la cooperazione attuata ai sensi del Trattato: in questo quadro si situano gli Accordi di Schengen (24).

### **Le diverse procedure decisionali**

Le tre sfere di attività dispongono di tre differenti procedure decisionali. Per le materie di competenza (esclusiva o concorrente) comunitaria si perfezionano i già sperimentati sistemi della consultazione (estendendo il ricorso al parere conforme del Parlamento europeo) e della cooperazione (art. 189 C Ce); si introduce la procedura di codecisione (art. 189 B Ce); si codifica la prassi delle risoluzioni parlamentari d'iniziativa legislativa (art. 138 B Ce).

Per le questioni di politica estera alla «cooperazione sistematica» fra gli Stati membri (che può sfociare nell'assunzione di «posizioni comuni») (art. J.2) si affianca l'adozione di «azioni comuni» deliberate di regola all'unanimità; il criterio della maggioranza qualificata è stabilito dal Consiglio (art. J.3).

In sede di cooperazione in tema di giustizia e affari interni l'impronta diplomatica è per certi aspetti più evidente; si tratta infatti di adottare «posizioni» ed «azioni comuni», nonché di favorire la stipulazione di convenzioni intergovernative; tuttavia al rispetto pressoché generale della regola dell'unanimità (art. K.4, par. 3) si accompagna la previsione di delibere a maggioranza qualificata

per il caso di misure di applicazione di un'azione comune o per il caso di delibere d'emergenza. Per molte delle materie ricomprese nel terzo «pilastro» (l'esclusione riguarda quelle che ricadono nella cooperazione giudiziaria penale, doganale e di polizia, per le quali il «contatto» con l'esercizio della sovranità è più stretto) v'è poi la previsione di un loro richiamo dalla sede della cooperazione intergovernativa alla sede dell'attività istituzionale comunitaria, attraverso l'utilizzo della cosiddetta «norma-passarella»: si dispone infatti che il Consiglio, all'unanimità, possa adottare una decisione volta ad applicare a questi settori l'art. 100 C del Trattato Ce, raccomandandone l'adozione agli Stati (art. K.9).

## **I principi di funzionamento dell'Unione: sussidiarietà *versus* solidarietà; identità nazionale *versus* democrazia e diritti dell'uomo?**

L'attività dell'Unione, dunque dell'apparato istituzionale di essa e delle Comunità europee, è retta dal rispetto di taluni criteri direttivi.

Già si è detto del principio di sussidiarietà in ambito comunitario, che l'Unione mutua ai sensi dell'art. B, par. 2.

Specularmente ad esso si pone il principio di solidarietà. Dichiарато dal preambolo e dall'art. A, par. 3, esso è enunciato come «norma di chiusura» dell'ordinamento comunitario nell'art 5 Ce ed è puntualmente riaffermato, ai fini di precisarne la portata, vuoi a proposito dell'esercizio di talune competenze comunitarie (25), vuoi nell'ambito della cooperazione intergovernativa (26), ove tuttavia non è assistito dalla garanzia giurisdizionale offerta dalla Corte di Giustizia in caso di sua violazione (27).

A proposito del principio relativo al rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri dell'Unione già si è detto in relazione alla sua idoneità a funzionare nella direzione di garantire la sovranità degli Stati stessi all'interno dell'Unione. A guisa di corollario deve essere letta la disposizione contenuta nell'art. 128, par. 1 Ce, secondo la quale la Comunità si fa carico di contribuire «al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali ... ».

Questo principio ha però anche una diversa accezione: esso sta a indicare che esiste una sfera di *domaine réservé* di ciascuno Stato membro, la quale attiene all'organizzazione dei pubblici poteri nazionali, dalla quale l'Unione è esclusa. In questa prospettiva deve essere vista, per esempio, la già menzionata assenza nel Trattato di disposizioni utili ad associare gli organi di governo locale all'esercizio dell'autorità di governo delle Comunità.

Tuttavia il rispetto dell'identità nazionale, ovvero il divieto di ingerenza correlativamente posto a carico dell'Unione, incontra un limite nella libertà di apprezzamento da parte dell'Unione stessa delle caratteristiche di democraticità dell'ordinamento dello Stato membro (art. F. 1), tanto che tale attitudine è considerata requisito implicito ai fini dell'adesione di ogni nuovo Stato membro all'Unione (28), nonché per la stipulazione di accordi commerciali e di associazione (29).

Resta aperta la questione dell'intrinseca esigenza di democraticità dell'ordinamento dell'Unione e delle Comunità che, seppure affermata (30), non sembra tuttora pienamente soddisfatta (31).

Intimamente collegata alla questione del rispetto dei principi di democrazia nella e da parte dell'Unione è quella relativa alla tutela dei diritti e libertà individuali. L'esigenza che essi siano pienamente rispettati è dichiarata nel preambolo; è riaffermata in via generale nell'art. F.2 con un rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e precisata *ad abundantiam* per le attività svolte nelle sedi della cooperazione intergovernativa (32): risultano in tal modo vincolate al rispetto dei diritti dell'uomo non solo le istituzioni comunitarie, ma anche le autorità nazionali all'atto dell'attuazione degli obblighi derivanti dal Trattato di Unione (33).

## **L'adeguamento dell'ordinamento italiano al Trattato di Maastricht**

L'esigenza di dare un forte segnale politico e manifestare in tempi rapidi la «convinta adesione dell'Italia al processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria a fronte delle incertezze e delle resistenze che andavano emergendo in alcuni importanti Paesi europei» (34) ha certamente determinato, almeno inizialmente, una sottovalutazione in sede governativa e parlamentare circa l'incidenza che l'esecuzione nel nostro ordinamento del Trattato di Maastricht avrebbe determinato sul piano istituzionale e uno sbrigativo rinvio del dibattito in argomento.

Come noto, presentando al Senato il disegno di legge relativo all'autorizzazione alla ratifica ed all'esecuzione dell'Accordo, il Governo ha proposto, di procedervi con legge ordinaria, pur «non [...] inconsapevole delle questioni di rilevanza costituzionale che la ratifica di questo Trattato può comportare» (35): il Senato e la Camera dei deputati si sono attenuti all'iter procedurale suggerito (36). Tuttavia già gli interventi svolti alle Camere in quell'occasione registrano opinioni convergenti di maggioranza e di minoranza - peraltro ancora una volta argomentate in modo estremamente sbrigativo - circa la necessità di revisioni costituzionali, pur successive alla ratifica, volte ad adeguare all'Accordo l'ordinamento interno (37). In quella stessa occasione è stata anche evocata la questione della «scelta generale tra l'analitica revisione dei vari articoli della

Costituzione [...] o [...] l'introduzione di] una norma generale sulla priorità dell'ordinamento comunitario rispetto a quello nazionale» (38).

Indipendentemente dai tempi e dagli esiti del procedimento di adattamento così iniziato, credo che alcuni aspetti relativi alle modalità secondo le quali vi si è inteso procedere meritino di essere segnalati: in questa occasione si sono infatti riproposti in termini problematici i «nodi» giuridici che puntualmente si sono presentati ognqualvolta ci si è trovati di fronte nel passato ad accordi internazionali suscettibili vuoi di comportare, «in condizioni di parità con gli altri Stati, [...] limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», anche attraverso la creazione di «Organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (art. 11 Cost.) (39), vuoi di incidere per altro verso su materie disciplinate da norme costituzionali.

### **L'incidenza del Trattato su norme italiane di rango costituzionale**

A quest'ultimo proposito - e diversamente da quanto emerso in sede di lavori parlamentari - varietà e ricchezza di spunti d'indagine sono emersi in sede dottrinale.

E' stata anzitutto vagliata la questione d'ordine generale relativa al rispetto della condizione di parità che l'articolo 11 della Costituzione contempla come requisito necessario all'assunzione con legge ordinaria di vincoli convenzionali suscettibili di limitare la sovranità dello Stato.

L'occasione è stata principalmente offerta dalle clausole derogatorie e di *opting-out* che il Trattato contiene (40); esse non sono sembrate tuttavia suscettibili di alterare l'equilibrio diritti-obblighi fra Stati contraenti (41). E su ciò non si può che concordare, dal momento che tali clausole operano nei rapporti fra questi con la stessa logica cui rispondono le riserve: hanno cioè l'effetto di rendere integralmente applicabile il Trattato ai soli Stati che lo accettano nel suo complesso, mentre nei rapporti reciproci fra Stati «riservanti» e Stati che accettano le clausole derogatorie e di esenzione esso si applica limitatamente alle disposizioni convenzionali non escluse (42).

In una prospettiva più settoriale si sono poste le indagini volte a rilevare ipotesi di conflitto fra Trattato di Maastricht e singole norme costituzionali.

Una particolare attenzione hanno meritato gli effetti di ricaduta che l'istituzione di una «cittadinanza dell'Unione» ha in relazione alla parificazione ai cittadini italiani dei cittadini degli altri Stati membri residenti in Italia nell'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni per gli organi di governo comunali e per il Parlamento europeo. A coloro che si sono richiamati alla lettera del disposto costituzionale - che considera «elettori tutti i cittadini [italiani]

[...] che abbiano raggiunto la maggiore età» (art. 48) e riserva ad essi soli l'accesso «agli uffici pubblici e alle cariche elettive» (art. 5 1) per affermare la necessità di una revisione costituzionale (43), si contrappongono coloro che, da diverse prospettive, ridimensionano o addirittura negano il conflitto fra precetto convenzionale e Costituzione. In questa prospettiva si sottolinea che le disposizioni costituzionali in tema di elettorato devono essere lette come norme poste a garanzia dei cittadini e non in quanto dirette ad escludere l'esercizio di diritti da parte di stranieri (44). Si ricorda poi che l'eleggibilità al Parlamento europeo dei cittadini di altri Stati membri delle Comunità, anche non residenti in Italia, era già prevista dal nostro ordinamento (45). Si nota ancora che il diritto di voto attribuito dall'art. 8 B, par., 1, Ce non va a «toccare la [-] fonte della sovranità» (46); mentre quello attribuito dall'art. 8 B, par. 2, Ce è diretto alla composizione di un organo non appartenente alla struttura istituzionale della Repubblica (47) e - mi sembra il caso di aggiungere - nemmeno depositario di un potere normativo sovrannazionale, nonostante la valorizzazione delle competenze parlamentari attuata attraverso la predisposizione della procedura di codecisione e l'aumento delle occasioni nella quali è richiesto il parere conforme.

E' comunque significativo che le disposizioni convenzionali di cui si tratta abbiano determinato la necessità di introdurre modifiche negli ordinamenti, al nostro assai simili, di più di uno Stato membro delle Comunità. Così è avvenuto in Francia, a seguito della decisione del Conseil constitutionnel del 9 aprile 1992 (48); in Germania, dove il Bundesverfassungsgericht già nel passato si era pronunciato nel senso della incostituzionalità delle leggi del Land Schleswig-Holstein e della Città di Amburgo che avevano attribuito agli stranieri il diritto di voto nelle elezioni municipali (49), e dove consequenzialmente l'attuale articolo 28 della Legge fondamentale è stato emendato per tener conto dei diritti nascenti dalla cittadinanza dell'Unione (50); in Spagna e in Portogallo (51), ove sono stati modificati l'art. 13 e l'art. 15 delle rispettive Costituzioni al fine di permettere ai cittadini dell'Unione europea l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi di governo locali; in Belgio (52) e in Lussemburgo (53), dove sono state individuate le norme costituzionali da emendare, stabilendo tuttavia di intervenire in un momento successivo all'esecuzione del Trattato.

Le esperienze maturate in altri Stati membri delle Comunità hanno senza dubbio suggerito di allargare l'orizzonte anche ad altre disposizioni convenzionali, in particolare a quelle relative alla costituenda Banca centrale europea e all'autonomo - da organi di governo nazionali come comunitari - potere decisionale in materia finanziaria che il Trattato le riconosce (54), nonché alle norme che più in generale dispongono in tema di Unione Economica e Monetaria (55).

Ancora, si è ragionato sull'asserita subordinazione delle finalità sociali della Comunità europea (come stabilite nel nuovo articolo 2 del Trattato Ce) alle esigenze determinate dal

perseguimento del principio della «economia di mercato aperta e in libera concorrenza» fissato nel nuovo articolo 3 A Ce, chiedendosi se tale subordinazione non rovesci la prospettiva nella quale si situa la nostra Carta fondamentale (56).

Da parte di altri, viceversa, si è manifestata la convinzione che la necessità di adeguare l'ordinamento italiano al trattato di Maastricht costituisca l'occasione per procedere a «certi raddrizzamenti» della Costituzione repubblicana (e della sua interpretazione giurisprudenziale) al fine di metterla finalmente in sintonia con i principi che informano la costituzione economica dell'Unione: la quale è di ispirazione «rigorosamente sociale» (non assistenziale) e «prevalentemente neoliberale», tale cioè da comportare un'«economia di mercato correggibile da (moderati) interventi 'sociali' » (57).

La compatibilità fra Trattato e ordinamento costituzionale italiano è stata verificata anche in relazione alle garanzie che il secondo offre ad alcuni diritti fondamentali dell'individuo.

Ci si è principalmente riferiti a quei diritti che si pongono come necessario corollario all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo: la libertà di riunione e di associazione. In questa occasione sono state utilizzate gran parte delle argomentazioni sulla base delle quali si è sostenuta la sostanziale compatibilità costituzionale dei diritti d'elettorato attribuiti dal Trattato al cittadino dell'Unione (58).

Più problematica sembra essere, nella prospettiva in questione, la compatibilità fra la nostra Carta fondamentale (artt. 9 e 33) e l'assetto delle competenze comunitarie in materia di cultura, istruzione, arte e ricerca scientifica e tecnologica, esercitate in ambito comunitario esclusivamente in relazione ai processi produttivi - per rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria europea - e nella prospettiva della funzione sociale cui assolvono. Questa situazione può infatti comportare (59), da un lato, la tutela soltanto parziale di taluni diritti fondamentali dell'individuo; da un altro, la vulnerazione dell'assetto complessivamente raggiunto dalla Costituzione fra diritti fondamentali, principi generali e disposizioni ordinamentali, nonché dell'equilibrio circa la tutela di singoli valori costituzionali.

Né si è mancato di porre l'accento sulla diminuzione che subiscono le prerogative statali in materia di concessione di visti d'ingresso nel territorio nazionale di cittadini extracomunitari a motivo dell'assorbente competenza dell'Unione in materia di politica dell'immigrazione dai Paesi terzi, in quanto esercitata vuoi nell'ambito della cooperazione intergovernativa, vuoi, in un futuro, ai sensi dell'art. 100 C del Trattato Ce (60).

Si dubita anche che una legge ordinaria di esecuzione del Trattato di Maastricht sia da sola idonea ad «assorbire» le ripercussioni del principio di sussidiarietà sul ruolo delle istituzioni nazionali, in particolare di Parlamento e Regioni. Si fa notare (61) infatti che l'operatività di

questo principio accentuerà il grado di emarginazione del primo, contribuendo a ridurre, per esempio, le ipotesi di esercizio della funzione di controllo politico sul passaggio della titolarità di materie dall'ambito nazionale a quello dell'Unione, dal momento che nell'ambito dell'Unione tende ad aumentare l'utilizzo della normativa comunitaria ai danni degli strumenti pattizi.

Per le Regioni il discorso è in parte analogo, se si vuole aggravato dalla mancata saldatura fra principio di sussidiarietà e livello di governo locale (62), tanto che l'operare del principio di sussidiarietà rischia di tradursi in una doppia compressione delle competenze regionali, sottratte dagli organi comunitari e dagli organi di governo centrale.

Suscettibili di incidere a livello costituzionale sono pure le norme del IUE che dispongono in tema di cooperazione nel campo della sicurezza interna. Mentre infatti per il «secondo pilastro» dell'Unione vige in via generale là regola dell'unanimità nell'adozione di posizioni comuni, ed anche la prospettiva di una difesa comune - che sposterebbe il centro decisionale dal livello di governo statale a quello dell'Unione - è lontana e soltanto auspicata; per il «terzo pilastro» esiste l'ipotesi concreta ed attuale di un più vasto utilizzo delle delibere a maggioranza, nonché di un trasferimento di competenze dalla sede della cooperazione intergovernativa a quella istituzionale (63).

## **Le differenti modalità di adeguamento proponibili**

Il Trattato di Maastricht, come si sa, è ormai entrato in vigore; ma il procedimento di adeguamento dell'ordinamento italiano tarda a compiersi. Alla proposta di legge costituzionale relativa alle modifiche delle norme della Carta fondamentale sulle quali incide l'Accordo (64) è seguito il documento conclusivo, adottato dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie «sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht» (65), che individua puntualmente le problematiche d'ordine giuridico poste dalla ratifica dell'Accordo e per esse suggerisce le opportune soluzioni istituzionali, senza peraltro raccogliere - al pari della proposta legislativa - alcuno degli spunti suggeriti dalla dottrina.

## **La prassi italiana precedente. L'utilizzo delle riserve**

E' noto che le problematiche d'ordine giuridico con le quali ci si deve confrontare sono principalmente legate alla «elasticità» che il nostro ordinamento rivela nel superare le antinomie fra disposizioni convenzionali e costituzionali.

In alcune occasioni, scartata la via della revisione della Carta fondamentale, l'adattamento fu attuato, con legge ordinaria, utilizzando la facoltà di apporre riserve alle norme convenzionali

suscettibili di incidere in materia costituzionale. Così è avvenuto all'atto della ratifica del Patto internazionale sui diritti civili e politici, aperto alla firma a New York il 16 dicembre 1966, a proposito del diritto del cittadino di rientrare nel proprio Paese (art. 12.4) e in relazione al diritto di ciascun individuo perseguito di godere del doppio grado di giurisdizione (art. 14.5) (66).

In modo analogo si procedette in occasione della ratifica della Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 27 gennaio 1977, nonché dell'Accordo di Dublino (del 4 novembre 1979) relativo all'applicazione di quest'ultima tra gli Stati membri delle Comunità europee, peraltro mai entrato in vigore. A proposito delle disposizioni della Convenzione europea che obbligano lo Stato richiesto ad estradare il responsabile dei reati di terrorismo ivi contemplati, anche se soggettivamente motivati politicamente, la riserva ha consentito (67) il rispetto degli articoli 10.4 e 26.2 della Costituzione che vietano l'estradizione per reati politici rispettivamente dello straniero e del cittadino italiano (68) (69).

## **Il ricorso a criteri ermeneutici**

In quest'ultima occasione lo stesso obiettivo poteva probabilmente essere conseguito grazie all'utilizzo di criteri ermeneutici.

Anzitutto si sarebbe potuta valorizzare la disposizione convenzionale che fa propria la cosiddetta clausola di non discriminazione - che tutela l'estradando dal rischio di essere sottoposto ad un processo politico nello Stato richiesto, impedendone la consegna - così da sanare l'apparente antinomia fra norma convenzionale e norma costituzionale (70).

Egualmente inesistente poteva esser considerato il conflitto fra le due disposizioni, se solo fosse stato chiaro che il concetto di reato politico accolto dalla nostra Carta fondamentale deve essere ricostruito esclusivamente sulla base di elementi propri a quest'ultima: e che il divieto di estradizione è da essa circoscritto ai soli reati che non attentano alle libertà democratiche costituzionalmente sancite (71); o, ancora, ai soli reati oggettivamente politici (72).

In epoca precedente proprio la scarsa chiarezza intorno al concetto di reato politico aveva consigliato infine, dopo un dibattito protrattosi per tre lustri, l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 9 dicembre 1948 con norma di rango costituzionale (73). La legge costituzionale n.1/1967 ha escluso che ai reati di genocidio, i quali non possono mai essere considerati reati oggettivamente politici, ma certamente sono spesso soggettivamente motivati politicamente, si applichino le già ricordate norme costituzionali che vietano l'estradizione del cittadino e dello straniero appunto

per reato politico, consentendo così il rispetto dell'obbligo convenzionalmente assunto (art. VII) di estradare l'individuo che di simili reati si sia reso colpevole.

### **La «copertura» offerta dall'art. 11 della Costituzione**

La protezione costituzionale predisposta dall'art. 11 della Costituzione è stata invece utilizzata per adattare l'ordinamento italiano a trattati istitutivi di Organizzazioni internazionali suscettibili di comportare limitazioni di sovranità. Così è accaduto quando, con leggi ordinarie, sono stati eseguiti i Trattati di Parigi e di Roma istitutivi delle tre Comunità europee, nonché, gli accordi successivamente intervenuti a loro modifica o integrazione (74).

La questione dell'impatto costituzionale - e dunque della necessità di una «copertura» offerta dalla ricordata norma della Carta fondamentale (75), piuttosto che dell'esecuzione dell'Accordo con legge costituzionale - avrebbe dovuto essere posta in termini chiari, a mio parere, anche all'atto dell'adesione all'accordo di Washington che diede vita all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (76), nonché quando ulteriori limitazioni di sovranità si sono imposte in vista dell'adempimento di obblighi discendenti dallo sviluppo della cooperazione istituzionale da tale accordo avviata (77). L'esecuzione data con legge ordinaria in costanza di un indubbio impatto costituzionale delle norme convenzionali in questione (78) induce a ritenere, in assenza di una legge costituzionale ad hoc, che ci si sia voluti collocare sotto l'«ombrello» offerto dall'articolo 11 della Costituzione.

Ancora, si crede che l'impiego di una legge ordinaria per autorizzare la ratifica ed ordinare l'esecuzione degli Accordi di Schengen (79), a motivo delle non irrilevanti limitazioni di sovranità che essi comportano (80), sia possibile nel nostro ordinamento solo nella misura in cui la forma di cooperazione che essi dispongono sia riconducibile gli obiettivi e risponda ai requisiti indicati dall'articolo 11 della Costituzione (81).

### **La scelta della «clausola europea»**

Si diceva che su di un piano diverso rispetto a quello prospettato dagli studiosi si sono poste la Commissione speciale per le politiche comunitarie e la Commissione affari costituzionali del Senato, per le quali l'adeguamento al Trattato di Maastricht si offre come occasione preziosa per una profonda ridefinizione della forma di Stato e di governo del Paese (82). Esse hanno dunque ignorato i piccoli interventi di ingegneria costituzionale suggeriti, preferendo «sancire [...] l'adesione dell'Italia all'Unione europea [...] nel senso di dare esplicita legittimazione

costituzionale alla costruzione europea [e] [...] indicare nell'Unione politica dell'Europa un obiettivo del nostro ordinamento» (83).

Questa prospettiva non esclude, anzi esige «una anche pur minima disciplina costituzionale delle modalità di formazione della volontà che lo Stato italiano esprime all'interno degli organi di governo della Comunità»: obiettivo che si suggerisce di conseguire attraverso un'attività normativa di integrazione degli articoli 80 e 117 della Costituzione. Nella prima norma infatti dovrà risultare «esplicita l'attribuzione alle Camere del potere di indirizzare l'attività del Governo nelle istituzioni comunitarie», funzione che si vuole affidare ad una Commissione parlamentare bicamerale in grado di meglio rispondere «alle esigenze di tempestività, unitarietà ed incisività nell'esercizio» del potere di indirizzo (84). Nella seconda norma si dovrà prevedere la competenza delle Regioni «a concorrere alla determinazione della posizione italiana nelle istituzioni comunitarie nelle materie di [loro] competenza», secondo soluzioni organizzatorie che la legge individuerà (85).

Con la previsione in Costituzione di quella che in altri ordinamenti è definita «clausola europea» (86) ci si è dunque orientati verso una soluzione che dal punto di vista formale risulta, a mio parere, più limpida.

Già nel passato, proprio a proposito dell'adattamento ai Trattati istitutivi delle Comunità, era stata sollevata, ed aveva suscitato opposte reazioni, la questione dell'inserzione in Costituzione di un simile clausola, o comunque di un'esecuzione di essi con legge costituzionale (87). In termini estremamente sintetici ricordo che, da una parte, si faceva leva sull'incisività delle norme e sull'estensione dei poteri di governo delle istituzioni comunitarie per sostenere l'opportunità che la previsione dell'esercizio di questi poteri fosse stabilita dalla Costituzione, di modo che gli atti comunitari conseguentemente adottati potessero esplicare compiutamente i propri effetti all'interno dell'ordinamento nazionale (88), sottolineando come ciò altri Stati membri avessero provveduto a fare all'atto della propria adesione alle Comunità europee (89). Da un'altra parte si consigliava una maggior prudenza «nell'interesse della necessaria garanzia di tempestive autonome determinazioni nella condotta dei rapporti con gli altri soggetti della Comunità internazionale» (90).

Certamente, proprio a motivo della singolare capacità evolutiva che l'ordinamento comunitario ha dimostrato di possedere, alla maggior linearità della via scelta dal nostro legislatore si contrappone il rischio di sviluppi dell'ordinamento dell'Unione in direzioni ora non compiutamente prevedibili; rischio che tuttavia può essere corso, dal momento lo Stato conserva pur sempre, in quest'ipotesi, la capacità di opporvisi (91).

## **I limiti entro i quali opera la copertura costituzionale offerta dall'art. 11 della Costituzione**

Organì di governo e studiosi hanno così concordemente manifestato la convinzione che con il Trattato di Maastricht la cooperazione comunitaria abbia intrapreso un percorso suscettibile di concretare limitazioni di sovranità maggiori rispetto a quelle consentite dall'articolo 11 della Carta fondamentale.

Se ci si volesse accingere ad un'opera di sistemazione teorica del fenomeno, ci si dovrebbe incamminare lungo una via non facile: si tratta infatti di stabilire il significato delle espressioni tecnico-giuridiche utilizzate dall'articolo 11 della Costituzione; e questo è obiettivo che fuoriesce da queste brevi note. Tuttavia, pur nella «straordinaria e forse sconosciuta varietà di interpretazioni e di opinioni» rilevabili in argomento (92), credo che si possano mettere alcuni pochi punti fermi preliminari ad indagini più sistematiche ed approfondite, in ciò aiutati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana e delle supreme istanze costituzionali straniere particolarmente significativa quanto ai criteri metodologici che dovrebbero guidare l'opera di ricognizione in questione (93).

Si tratta infatti di circoscrivere i confini entro i quali una forma di cooperazione fra Stati si configura come funzionale alla realizzazione dei valori internazionali accolti dalla Costituzione repubblicana e in relazione alla quale, dunque, opera la «copertura costituzionale» predisposta dall'articolo 11. Non è certo questa un'indagine facile, dal momento che la ricerca del nesso funzionale di un accordo destinato ad incidere nel supremo livello costituzionale con le finalità di difesa della pace e della sicurezza internazionale consente pur sempre un certo margine di discrezionalità all'interprete. Ma da tale ricerca non è dato prescindere, posto che, al di fuori di questa funzionalità, l'articolo 11 della Carta fondamentale non può operare e le limitazioni di sovranità che l'accordo eventualmente comportasse esigono una revisione costituzionale. Ed è questa dunque la conclusione cui è approdato il legislatore italiano in sede di adeguamento dell'ordinamento interno al Trattato di Maastricht.

## **Trattato di Maastricht e principi di ordine pubblico costituzionale italiano**

Da quanto detto può trarsi un'ulteriore considerazione. Il fatto che così diffusamente sia stata avvertita la necessità di addivenire a una modifica della Carta fondamentale ha esplicitato altresì la convinzione che il Trattato di Maastricht non sia suscettibile di confliggere con il «contro-limite» implicito nella stessa norma costituzionale di cui si discute. Come noto, infatti, nel

momento in cui l'articolo 11 della Costituzione, come massima espressione della sovranità (94), indica la necessità che l'esercizio di quest'ultima incontri dei limiti derivanti dall'accoglimento nel nostro ordinamento di valori «stranieri», sottointende anche che questi valori non possono entrare in conflitto con i cosiddetti principi di ordine pubblico costituzionale: i quali, ponendosi «come assolutamente condizionanti dell'intero ordinamento» (95), rappresentano un limite invalicabile alla revisione costituzionale.

Ora, può discutersi se il limite espresso alla revisione (la «forma repubblicana» di cui all'art. 139 della Costituzione) ricomprenda ogni altro limite implicito ricavabile dal contesto di essa (96); o se si debba invece accogliere l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale italiana e da gran parte degli studiosi, secondo il quale «costituiscono principi supremi non soltanto quelli esplicitamente sottratti alla revisione, ma pure quegli altri che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione giuridico-positiva o che sono essi stessi da considerare valori» (97). Resta tuttavia inalterata la questione fondamentale sulla quale mi pare di dover richiamare l'attenzione: quale che sia la soluzione accolta, imboccando la via della revisione costituzionale si reputa che oggi il Trattato sull'Unione europea non incida su questi principi supremi (98). Se poi, nel futuro, lo sviluppo della cooperazione europea si incamminasse su questa via, solo una soluzione politica potrebbe far superare un conflitto non sanabile per vie giuridiche (99).

## **Considerazioni in margine al rapporto cronologico tra ratifica del Trattato e adeguamento ad esso dell'ordinamento interno**

La questione del rapporto cronologico tra la ratifica del Trattato di Maastricht e l'adozione delle modifiche costituzionali che esso comporta è stata dunque risolta accordando priorità al primo adempimento, sulla base della considerazione che «l'urgenza [di esso] [...] rende difficile e rischioso optare per un differimento, a tempi oggi non precisamente determinabili, dell'adesione dell'Italia ad un processo che, in varie forme, impegna tutti i popoli ed i Paesi con cui [l'Italia intende] stabilire "l'Unione"» (100).

Allora il Governo italiano certamente pensava alla scadenza del 1° gennaio 1993 posta dal Trattato per la propria entrata in vigore; alle difficoltà di avviare, nelle contingenze politiche italiane così travagliate e nell'incertezza sulla durata della legislatura, un procedimento di revisione costituzionale; infine all'opportunità politica che il maggior numero di Stati firmatari ratificasse il Trattato in tempi rapidi.

La scadenza convenzionalmente stabilita è stata, come noto, superata e l'Accordo è entrato in vigore con ritardo. Si potrebbe dunque essere tentati di concludere che inutilmente si è proceduto speditamente e che si sarebbe potuto accordare al legislatore costituzionale tutto il tempo utile per le necessarie revisioni della Carta fondamentale, senza con ciò arrecare danni gravi al procedere dell'integrazione europea e ai partner comunitari, nonché all'immagine esterna dell'Italia.

Sono tuttavia propensa a ritenere che nemmeno a posteriori le motivazioni politiche indicate abbiano, perso la propria validità. Ad esse credo debbano essere aggiunte valutazioni di logica giuridica che confermano la soluzione cronologica prescelta.

La funzione propria dell'ordine di esecuzione è infatti quella di consentire l'introduzione nell'ordinamento interno di un trattato, la cui operatività dipende dal fatto che esso si perfezioni ed entri in vigore internazionalmente. Solo se questo evento si verifica, si rendono necessarie (e talvolta urgenti) le eventuali modifiche dell'ordinamento interno utili ad adattarlo alle disposizioni convenzionali. Un'attività normativa di adattamento a livello costituzionale in un momento precedente alla vigenza internazionale dell'accordo può dunque sortire l'effetto di modificare l'ordinamento in funzione di norme che potrebbero non entrare mai in vigore (101).

Esiste tuttavia un rischio che non voglio certo nascondermi. E' il rischio che, varcata la soglia dell'urgenza, o forse è meglio dire dell'emergenza, di presentarsi puntuali all'appuntamento del deposito degli strumenti di ratifica, le valutazioni d'ordine oggettivo qui sopra esposte si scontrino con i problemi patologici da cui è afflitto il «sistema Italia», e tra essi, più precisamente con quelli che sono all'origine del cronico ritardo con il quale, salvo eccezioni, si procede ad adeguare il nostro ordinamento ai trattati internazionali (102). E che più di un rischio si tratti di una fondata previsione è già provato prima dalla battuta d'arresto che il procedimento di revisione costituzionale avviato con riferimento al Trattato sull'Unione europea ha subito a motivo dell'anticipata interruzione della undicesima legislatura, poi della mancata ripresa del dibattito nel corso della dodicesima. Il che non può che preoccupare sulla capacità dell'Italia di «tenere il passo» con gli altri partner europei. Siamo ormai alle soglie della Conferenza di revisione del Trattato del 1996, al termine della quale si porranno nuovi problemi di adeguamento degli ordinamenti nazionali, presumibilmente non lievi: restare nell'Unione non è solo un problema di volontà, ma anche di capacità di continuare a far parte di un sistema integrato tanto nel campo economico e monetario, quanto nel settore della sicurezza interna ed esterna.

## Note

- (1) Il Trattato è stato firmato il 7 febbraio 1992. V. una edizione consolidata in «Guce» n. C 224, 31 agosto 1992 (la quale tuttavia non riporta l'Atto finale e le dichiarazioni, che possono essere consultati, unitamente al testo del Trattato, in Curti Gialdino, *Trattato Cee e Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993).
- (2) A proposito di tale mutamento di denominazione v. *infra*, 1.2
- (3) Parte integrante del Trattato devono essere considerate le conclusioni raggiunte dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri nel Consiglio europeo di Edimburgo (11- 12 dicembre 1992; v. in Curti Gialdino, op. cit., p. 357ss.).
- (4) Parlando di cooperazione istituzionale e intergovernativa ci si intende riferire d'ora in poi, rispettivamente, all'attività di cooperazione che gli Stati attuano utilizzando la struttura (appunto istituzionale) delle Comunità, nonché all'attività di concertazione attuata nel quadro dell'Unione, la quale, pur non prescindendo completamente dal quadro istituzionale delle Comunità europee, tuttavia risponde a meccanismi di funzionamento che a quello ampiamente si sottraggono, apparentandosi meglio con metodi di cooperazione di tipo diplomatico.
- (5) In questa prospettiva si inquadra le clausole di esenzione (o di *opting-out*) predisposte a favore di Regno Unito e Danimarca per consentire a questi Stati la scelta futura in ordine al passaggio alla III fase dell'UEM; nonché la clausola derogatoria contemplata a favore di 11 Stati (con l'esclusione del Regno Unito) affinché essi possano utilizzare le istituzioni comunitarie al fine di attuare una politica sociale comune. Sulle questioni menzionate v. Gold, *Social Policy: the UK. and Maastricht*, «*Nation. Inst. Econ. Rev.*», 1992, p. 95 ss.; Harden, *The Maastricht Agreement on Economic and Monetary Union and the UK opt-out Protocol*, «*Tilburg Foreign Law Rev.*», 1992/93, p. 105 ss.; Demaret, *Le Traité de Maastricht ou les voies diverses de l'Union. The Maastricht Treaty on European Union*, a cura di Monar-Ungerer-Wessels, Brussels, 1993, p. 45 ss.; Costantinesco, *La structure du traité instituant l'Union européenne*, «*Cah.dr.eur.*», 1993, p. 257 ss. Più in generale sulle procedure di adeguamento al Trattato di Danimarca e Regno Unito v. Glistrup, *Le traité sur l'Union européenne: la ratification du Danemark* «*Rev. Marché comm. et Un. eur.*», 1994, p. 9,ss. e Denza, *La ratification du traité de Maastricht par le Royaume-Uni*, *ivi*, p. 172 ss.
- (6) Numerosi sono gli studi sistematici sul Trattato di Maastricht (v. esemplificativamente De Cockborne et al., *Commentaire Mégret*, Bruxelles, - 1992, 2nd ed., voli. 1-2; Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993; *Jurisclasseur Europe*, a cura di Loy-Goldman Paris, 1993; *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, a cura di Cloos-Reinesch-Vignes-Weyland, Bruxelles, 1993), i contributi manualistici (quali Bosco, *Il Trattato sull'Unione europea. Appendice a Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1992, p. 601 ss.; Ballarino, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993, 41 ed.agg.; Draetta, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1993; Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européen*, Paris, 1993; Wyatt-Dashwoods, *European Community Law*, London, 1993, 3rd ed., p. 653 ss.), nonché gli studi su aspetti generali o particolari (per il richiamo dei quali si rinvia, oltre a quanti citati in questo studio, alla ricca bibliografia riportata in Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht* cit., p. 396 ss.).
- (7) Sulla natura dell'Unione v. Pliakos, *La nature juridique de l'Union européenne*, «*Rev. trim. dr. eur.*», 1993, p. 187 ss.; Manin, op. cit., p. 45 ss.
- (8) Sulla cooperazione politica attuata dagli Stati membri delle Comunità a partire dagli anni Sessanta v. De Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Paris, 1986, 2nd ed.; sulla cooperazione in tema di difesa e sicurezza dell'Europa prima e dopo l'Atto unico europeo v. Parisi, *La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza atlantica, Ueo e Comunità europee*, «*Dir. com. sc. int.*», 1987, p. 637 ss.; sul Consiglio europeo quale sede privilegiata della cooperazione politica v. Capotorti, *Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique*, in «*Liber Pescatore*», Baden-Baden, 1987, p. 79 ss.
- (9) Mette l'accento su quest'aspetto da ultimo Nascimbene, *Il diritto comunitario nel futuro*, «*Riv. dir. int. priv. proc.*», 1993, p. 857 ss.
- (10) V. *infra*, nota 12.

- (11) Sulla clausola contenuta nell'art K.9 del Trattato *v. infra*, 1.2 (c); l'evoluzione che il suo utilizzo consente è «a senso unico», non essendo previsto che una competenza comunitaria in materia di giustizia e affari interni sia attratta, dalla sede della cooperazione istituzionale, nella sfera della cooperazione politica.
- (12) Sulla distinzione fra poteri impliciti e poteri assunti sulla base dell'art. 235 Ce v. Draetta, op. cit., p.58 ss.; specificamente sull'art. 235 Ce fra i tanti contributi v. Schwartz, *Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'art. 235. Une compétence exclusive ou parallèle?*, «Rev. Marché comm.», 1976, p. 280 ss.; Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, «Riv. dir. eur.», 1981, p. 139 ss.; Parisi-Rinoldi, *Ambito d'attività delle Comunità europee, competenze dell'organo parlamentare e poteri d'azione dell'individuo*, «Studi parmensi», 1984, p. 19 ss.
- (13) Ai fini di una rilevazione delle nuove politiche comuni (quali la politica industriale, la creazione e sviluppo di grandi reti transeuropee, la protezione della salute, la formazione professionale, la ricerca scientifica e tecnologica), nonché delle politiche comunitarie che hanno ricevuto dal Trattato di Maastricht un ampliamento (quali la politica sociale, la coesione economica e sociale, la politica della pesca) v. i testi sinottici degli artt. 3 e 313 dei Trattati Cee e di Maastricht in Curti Gialdino, *Trattato Cee* cit., p.5 s.
- (14) V. al proposito la risoluzione del Parlamento europeo 16 gennaio 1992 («Cuce» n. C 39, 17 febbraio 1992).
- (15) Tale status, infatti, nel momento in cui opera - come si dirà poco più oltre nel testo - nella direzione di accordare la protezione diplomatica e consolare al cittadino europeo da parte di ogni Stato membro dell'Unione, rileva nella materia della cooperazione in terza politica estera (infatti l'art.8 C Ce dispone che gli Stati debbano avviare fra loro «i negoziati internazionali richiesti per garantire tale tutela»); funziona, poi, in negativo ai fini dell'individuazione delle persone nei confronti delle quali si attua la concertazione nel campo della giustizia e degli affari interni.
- (16) Tuttavia la dichiarazione n.2 (allegata all'Atto finale adottato a Maastricht) precisa che le condizioni per il possesso della cittadinanza sono determinate dal singolo Stato membro (ma restando restando fermi i limiti derivanti agli Stati in materia dal diritto internazionale generale e per i quali v. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984). In questa prospettiva deve pure essere considerata la decisione della Corte di Giustizia delle Comunità secondo la quale non rientra nella discrezionalità degli Stati membri restringere gli effetti dell'attribuzione della nazionalità da parte di un altro Stato membro, esigendo condizioni supplementari ai fini del riconoscimento di essa per l'esercizio di libertà fondamentali previste dal Trattato (7 luglio 1992, causa 369/90, Micheletti, «Raccolta», 1992, p.I-423 9 ss. dell'ed. fr., specific. punto 10). ,
- (17) Resta da precisare che il principio di sussidiarietà non è stato introdotto dal Trattato di Maastricht, ma era già operante in ambito comunitario; sul punto e più in generale in tema di sussidiarietà v. gli Atti della 26' Tavola rotonda di diritto comunitario in corso di pubblicazione in «Jus», 1994/3 nonché Costantinesco, *La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres. L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité*, in *From Luxemburg to Maastricht*, a cura di Engel-Wessels, Bonn, 1992 e Strozzi, *Alcuni interrogativi a proposito della delimitazione delle competenze nell'Unione europea*, «Riv.dir.int.», 1994, p. 136 ss.
- (18) Sul Comitato delle Regioni -istituito dall'art. 198 A-C Trattato di Maastricht -v., anche per rinvii a contributi in argomento, Parisi, *L'apporto delle Regioni italiane al procedimento di elaborazione di politiche ed atti comunitari*, in *Regioni, Costituzione, rapporti internazionali (Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera)*, a cura di Mattioni-Sacerdoti, in corso di stampa per i tipi di Franco Angeli.
- (19) Il Trattato, infatti, contempla la competenza consultiva di quest'organo ogniqualvolta si tratti di adottare atti suscettibili di incidere sulla gestione del territorio (dunque di interferire con le competenze degli organi di governo locali); tuttavia a tale parere non è attribuita portata vincolante. Al Comitato non è riconosciuta legittimazione attiva davanti alla Corte di Giustizia ai fini del controllo del funzionamento del principio di sussidiarietà. Infine, in omaggio al rispetto integrale dei *domaine réservé* di ciascuno Stato membro, non si è inteso indicare a quest'ultimo un criterio organizzativo della propria forma di governo in grado di effettivamente valorizzare il livello di governo più vicino al cittadino - quello locale - e inglobare tale livello nel funzionamento del principio di sussidiarietà, salvo l'apertura (discrezionale) consentita dalla nuova formulazione dell'art. 146 Ce sulla composizione del Consiglio dell'Unione: il principio di sussidiarietà - di per sé

- neutro nell'ordinamento comunitario ignora il livello di governo sub-nazionale, non concernendo «le modalità secondo le quali le disposizioni del Trattato sono eseguite all'interno dello Stato, né pregiudica l'organizzazione costituzionale di ciascuno Stato» (così risposta del Consiglio alle int. scritte PE 2929/93 ecc., in «Guce» 11.4.1994 C 102, pp. 45; analogamente la risposta all'int. scritta PE 3100/93, ibid. 30.5.1994, C 147, p. I); nello stesso senso in termini più generali Lotito, *Corte costituzionale: diretta applicabilità delle norme comunitarie ed efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia nella giurisprudenza costituzionale*, «Quad.cost.», 1990, pp. 162-163; contra Scudiero, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, relazione al Conv. Ass. It. Cost., Milano, 4-5-dic. 1992, p. 7 ss. datt. Né da parte propria l'ordinamento italiano ha provveduto a «saldare» le due sedi - quella comunitaria (il Comitato delle Regioni) e quella nazionale (la Conferenza permanente Stato Regioni) - di rappresentanza locale. Per considerazioni in argomento v. ancora Parisi, op.ult.cit. (nonché infra, 1.3)
- (20) In materia v. i saggi di Lodge, Tsakaloyannis e Remacle in *Vers une nouvelle Europe?*, a cura di Telò, Bruxelles, 1992, pp. 111 ss., 227 ss. e 3 77 ss.; nonché di De Schoutheete, Nuttall e Monar, in *The Maastricht Treaty* cit., a cura di Monar-Ungerer-Wessels, rispettivamente pp. 129 ss., 133 ss. e 139 ss.
- (21) Il termine «competenza» ha in realtà due diverse accezioni, a seconda che venga usato a proposito delle materie attribuite, appunto, alla competenza dell'Organizzazione, piuttosto che per indicare le materie aperte alla cooperazione politica degli Stati in quanto membri delle Comunità.
- (22) In argomento v. O'Connor, *L'Irlande et le traité d'Union européenne - Referendum - Neutralité - Avortement*, «Rev. Marché comm. et Un. eur.», 1994, p. 228 ss.
- (23) In argomento v. Labayle, *La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, in *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Paris, 1992, p. 147 ss.; Hendry, *The Third Pillar of Maastricht: Cooperation in the Field of Justice and Home Affairs*, «Germ.Y.Int.Law», 1993, p. 295 ss.
- (24) Parlando di Accordi Schengen ci si riferisce all'Accordo del 14 giugno 1985 firmato da Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, nonché alla Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990, ai quali in momenti successivi hanno aderito Italia (27 novembre 1990), Spagna e Portogallo (25 giugno 1991) e Grecia (6 novembre 1992). Essi si propongono di creare un unico spazio senza frontiere interne, ove persone e beni circolino liberamente, non limitando il fenomeno alle sole attività a contenuto economico, come viceversa nel 1985 ancora si proponeva il diritto comunitario. Si comprende come questo tipo di cooperazione richieda il potenziamento della collaborazione fra Stati ai fini di controllare i fenomeni degenerativi che una tale libertà di circolazione comporta (e come dunque gli Accordi Schengen contemplino disposizioni in tema di lotta al traffico di droga, al terrorismo, al riciclaggio di denaro «sporco», in genere alla criminalità organizzata, nonché strumenti di cooperazione in campo doganale, penale e di polizia). Questi Accordi si qualificano come particolari rispetto al Trattato di Maastricht, in quanto ad essi non aderiscono Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Su di essi v. Shengen, *Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police*, cura di Meijers et al., Kluwer, 1991; O'Keefe, *The Schengen Convention: a Suitable Model for European Integration*, «Yearb.Eur.Law»», 1991, p. 185 ss., Altro esempio è rappresentato da accordi bilaterali, quale quello stipulato in forma semplificata dai Ministri della giustizia italiano e tedesco nell'agosto 1994 volto a stabilire un coordinamento in tema di estradizione, espulsione, traffico di stupefacenti, contrabbando di materie radioattive, ecc. (v. la notizia in «La Rep.», 25.8.1994, p. 13).
- (25) Tipico esempio è la politica di coesione economica e sociale, divenuta obiettivo della Ce (art 2), alla cui realizzazione concorre uno specifico strumento d'azione, il Fondo di coesione (art. 130 D Ce).
- (26) Art. J. 1, par. 4.
- (27) Sul contributo che la Corte di Giustizia ha dato nel precisare la portata dell'art. 5 Ce v. Blanquet, *L'article 5 du Traité CEE - Recherche sur les obligations défidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, 1994. Sulle diverse accezioni del principio v. Lhoest-Nihoul, *Le Traité de Maastricht: vers l'Union européenne*, «Journ. Trib.», 1992, n. 5652, p. 786 s.-
- (28) Né l'art. 237 Cee ne l'art. 0 del Trattato di Maastricht che lo ha sostituito individuano la democraticità come requisito necessario ai fini dell'adesione di un nuovo Stato membro; v. tuttavia in questo senso le numerose risoluzioni del Parlamento europeo, nonché la «Dichiarazione sulla Democrazia» adottata dal Consiglio europeo di Stoccarda il 7-8 aprile 1978.

- (29) Al proposito si ricorda il «congelamento» dell'accordo di associazione Cee-Grecia (quando alla monarchia ivi si sostituì il «regime dei colonnelli») nonché di quello con la Turchia (in argomento v. Chueca Sancho, *Los derechos fundamentales en la Comunidad europea*, Barcelona, 1992, p. 51 ss.). Nella stessa direzione opera il rispetto dei diritti dell'uomo, che si pone come requisito ai fini della stipulazione di accordi di qualsivoglia tipo con Stati terzi (v. al proposito i criteri-guida dettati dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991, nonché la conseguente prassi, riportati in Rinoldi, *Comunità europee, Unione europea, diritti dell'uomo. La protezione dei diritti individuali e delle libertà fondamentali tra Organizzazioni europee e Stati membri: coordinamento e conflitti*, dispense per il Corso di Organizzazione internazionale, Facoltà di Scienze Politiche, Univ. Genova, a.a. 1993-94).
- (30) III e V cons. del preambolo del Trattato di Maastricht.
- (31) In tema di deficit democratico delle Comunità si rinvia agli *Atti della 25' Tavola rotonda di diritto comunitario*, in corso di pubblicazione in «Jus», 1994/3.
- (32) Art. J.2, par. 2, IV trattino e art. K.2 (il quale evoca oltre alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo anche la Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati).
- (33) Il lungo «percorso» delle Comunità europee verso una compiuta tutela dei diritti dell'uomo è testimoniato dalla ricchezza del materiale documentario (in *primis* dalla articolata giurisprudenza della Corte di Giustizia) nonché degli studi in argomento, fra i quali v. Rinoldi, op. cit. (anche per la consultazione della prassi), nonché Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden, 1991 e Norgard, *General Course: The Protection of Human Rights in Europe*, «Collected Courses of the Academy of European Law», 1991, vol. II, 2, p. 21 ss..
- (34) Così testualmente: Camera dei Deputati - Commissione speciale per le politiche comunitarie, *Indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht. Documento conclusivo*, 20 ottobre 1993 (Allegato 2); v. nel medesimo senso anche la relazione dell'on. Orsini sul disegno di legge relativo alla ratifica ed all'esecuzione del Trattato di Maastricht («Atti Senato», XI legislatura, n. 153-A, p. 31).
- (35) V. «Atti Senato», XI legislatura, n. 153, p. 32.
- (36) Il Senato ha infatti approvato il disegno di legge il 17 ottobre 1992, mentre la Camera vi ha provveduto il 29 ottobre 1992; l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione è stata data con legge 3 novembre 1992, n. 454, in «Gazz.uff.» n. 277, 24 novembre 1992, suppl. ord..
- (37) V. al proposito la relazione del senatore Orsini, cit., pp. 32-33; la relazione di minoranza della Y Commissione permanente, in «Atti Senato», XI legislatura, n. 153-A/ter, p. 2; l'intervento dell'on. Gasparri, in «Atti Camera», XI legislatura, seduta 29 ottobre 1992, resoconto sommario, N. 81, p. 3 ss.
- (38) «Atti Senato», XI legislatura, n. 153-A, cit., p. 33.
- (39) Che le limitazioni di sovranità contemplate dall'art. 11 Cost. possano derivare esclusivamente dall'adesione dell'Italia ad Organizzazioni internazionali «sovranazionali» è affermato dalla Corte cost., sentenza 7 maggio 1982, n. 96 in «Racc.uff. sent.ord. Corte cost.», 1982, p. 39 ss., specific. p. 65 (a proposito della quale, in termini adesivi, v. ~. Curti Gialdino, Il *Trattato di Maastricht*, cit., p. 324). E' indiscutibile che *l'occasus legis* della norma costituzionale sia stata l'esigenza di consentire la partecipazione dell'Italia alle NU, anche se già allora si pensava ad un futuro fenomeno di integrazione europea in relazione al quale poi la norma effettivamente operò (sul punto specifico v. Cannizzaro, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, p. 294 ss.; in sintesi sull'operare dell'art. 11 Cost. in funzione dell'adesione italiana alle Comunità europee v. *infra*, par. 3.3). Non credo tuttavia che ciò porti necessariamente ad escludere che l'art. 11 della Costituzione possa (e debba) essere «chiamato in causa» in occasione dell'assunzione di vincoli internazionali (suscettibili ovviamente di incidere in materie regolate costituzionalmente, di modo che, se l'art. 11 non esistesse, soltanto una legge costituzionale sarebbe in grado di darvi esecuzione), rivolti a dar vita a forme di cooperazione non istituzionale, purché ne scaturiscano «limitazioni di sovranità» di un certo tipo: purché, in altri termini, si tratti di un accordo internazionale che, «a condizioni di parità con gli altri Stati» contraenti, sia diretto ad assicurare «la pace e la giustizia fra le Nazioni».
- (40) Supra, nota 5.
- (41) Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in «Pol.dir.», 1992, p. 588 s. Ma già a proposito del trattato Cee v'era chi sosteneva la non parità di condizioni in cui si trovava

- l'Italia nei confronti degli altri partner (così Guarino, Relazione al Convegno Ass. costit. it., Ferrara, 11-12 ottobre 1991, ora in «Quad.Cost.», 1992, p. 21 ss.).
- (42) Art. 2d Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.
- (43) In questo senso è l'intervista rilasciata da Ferrari Bravo e riportata in sintesi da Pelosi, *Maastricht: che la ratifica cominci*, in «II Sole-24 Ore», 27 aprile 1992, p. 28.
- (44) Villani, *Il processo decisionale comunitario: democratizzazione del sistema e rapporti fra ordinamenti*, «Dir.com.sc.int.», 1989, p. 352.
- (45) L. 18 gennaio 1989, n. 9, in «Gazz.uff.» 23 gennaio 1989, n. 18.
- (46) Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, «Riv. dir. int.», 1992, p. 647.
- (47) Villani, op.cit., p. 353 e Adain, op. cit., pp. 646-647.
- (48) «Sem. jur.», II, Jur., 1992, p. 162 ss., n. 21853 (questa, nonché le altre due decisioni del Conseil constitutionnel intervenute a proposito della ratifica del Trattato di Maastricht sono pubblicate «Rev. gén. dr. int. pub.», 1993, pp. 39, 276 e 289).
- (49) Sentenze 3 1 ottobre 1990, «NJW», 1991, rispettivamente p. 162 ss.e p. 159 ss., che costituiscono un precedente significativo sebbene nelle fattispecie non si trattasse di apprezzare una questione di diritto comunitario.
- (50) La revisione costituzionale ha riguardato l'art. 28 della Legge fondamentale (Allegato 5). Sulla questione dei diritti politici nascenti dalla cittadinanza europea v. anche la sentenza del Bundesverfassungsgericht 12 ottobre 1993 (le cui massime sono riprodotte in Allegato 4); su tale decisione fra i tanti commenti v. Halui, *La Cour constitutionnelle fidérale d'Allemagne et le Traité de Maastricht*, «Rev.gén.dr.int. pub.», 1994, p. 107 ss., nonché Gattini, *La Corte costituzionale tedesca e il trattato sull'Unione europea*, «Riv.dir.int.», 1994, p. 114 ss.; su di essa nonché più in generale sull'esecuzione in Germania del Trattato v. Schwarze, *La ratification du traité de Maastricht en Allemagne, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe*, «Rev.Marché comm.et Un.eur.», 1994, p.293 ss.;
- (51) Art. 13, par. 2 Cost. spagnola e art. 15, parr. 4 e 5 Cost. portoghese (Allegato 5).
- (52) Il Conseil d'Etat, con parere del 6 maggio 1992, aveva riscontrato la necessità di emendare l'art. 4 Cost. e aveva altresì consigliato di subordinare la ratifica del Trattato alla modifica costituzionale; il parere è stato disatteso dal Governo che ha proceduto sulla via della ratifica dell'Accordo, mentre sino ad oggi l'art. 4 Cost. è immutato (v. in argomento Gaudissart, *La ratification du traité sur l'Union européenne: l'exemple de la Belgique*, «Rev.Marché comm. et Un. pol.», 1994, p. 86 ss.). Sono nel frattempo intervenute le revisioni costituzionali del 1992/1993 e, infine, la codificazione della Costituzione (pubblicata il 17 febbraio 1994), secondo la quale l'art. 4 è divenuto art. 8; le revisioni non hanno tenuto conto in alcun modo delle esigenze derivanti dall'adeguamento al Trattato di Maastricht.
- (53) La Camera dei deputati ha tra l'altro deliberato, contestualmente all'adozione della legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Trattato di Maastricht, di voler modificare la Carta fondamentale in modo conforme ad esso prima dell'entrata in vigore delle norme di attuazione dell'art. 8, B I del Trattato stesso.
- (54) In questo senso ancora l'intervista a Ferrari Bravo, op. cit. In una prospettiva più generale (e in epoca precedente alla stipulazione del Trattato di Unione) v. le considerazioni di Ortino, *Profili costituzionali della Banca centrale europea*, in «Banca Impresa Società», 1990, p.279, a proposito dei progetti di costituzione di una tale istituzione e della «discrepanza che essi creano tra il modello di banca centrale a cui ci si ispira e il quadro istituzionale al cui interno quell'organismo dovrebbe trovare collocazione». Vale la pena di ricordare che l'art 88 della Legge fondamentale tedesca è stato modificato per adeguarlo alle previsioni concernenti il funzionamento della BCE e, più in generale, per consentire alla Bundesbank l'assunzione degli obblighi derivanti dal Trattato di Maastricht in relazione all'UEM (v. al proposito la nota che segue).
- (55) Luciani, op. cit., p. 582-583 (*adde supra*, nota 5). Si ricorda che la Francia, a seguito della decisione 9 aprile 1992 del Conseil constitutionnel cit., ha modificato la propria Costituzione per adeguarsi alle disposizioni che, a proposito della terza fase dell'Unione economica e monetaria, prevedono l'adozione da parte del Consiglio di decisioni a maggioranza qualificata per la creazione di una moneta unica, per la fissazione dei tassi di cambio e per lo stabilimento di una politica unica in campo monetario e in materia di cambi. In relazione all'attuazione delle disposizioni convenzionali relative all'UEM sono state modificate le Costituzioni dei Paesi Bassi (art. 106), del

- Portogallo (art. 105), del Regno Unito (v. Allegato 5); non riscontra problemi di conflitto di costituzionalità in materia il Bundesverfassungsgericht nella citata decisione 12 ottobre 1993.
- (56) Così Luciani, op.cit., p. 579 ss.
- (57) V. diffusamente in argomento Bognetti (G.), *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, p. 51 ss., specific. pp.63,52 e 55.
- (58) V. in argomento le considerazioni di Adam, op.cit., p. 648.
- (59) Così,, in modo molto articolato, Casolino, *Maastricht e gli articoli 9 e 33 della Costituzione italiana*, «I diritti dell'uomo - Cronache e battaglie», 1992, n. 2, p. 5 ss.
- (60) Luciani, op.cit., p. 586 ss. La più volte citata decisione del Conseil constitutionnel francese ha individuato problemi di costituzionalità nella facoltà del Consiglio di adottare decisioni a maggioranza qualificata (a partire dal 1996) sulla politica di immigrazione e dei visti problemi.
- (61) V. Caretti, Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale, relazione Conv. Ass.It.Cost.,cit.
- (62) Supra, testo e relativa nota 19.
- (63) Supra, par. 1.2.c.
- (64) Proposta di legge costituzionale presentata il 5 agosto 1993 (Allegato 1), decaduta a motivo dell'anticipato scioglimento del Parlamento.
- (65) Cit. supra, nota 34.
- (66) La prima riserva ricordata è stata apposta al fine di consentire l'applicazione della XIII disposizione transitoria della Costituzione, che contempla il divieto di ingresso in territorio italiano per alcuni membri della famiglia Savoia; la seconda riserva si è resa necessaria in vista di non innovare a quanto il nostro ordinamento dispone in ordine al giudizio di fronte alla Corte costituzionale a carico del Presidente della Repubblica e dei Ministri (il testo delle riserve richiamate è in Vitta-Grentier, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, p.200 s.).
- (67) Sul fatto che la riserva da sola non basti ad escludere la politicità dei reati di terrorismo e che essa dovrebbe comunque essere accompagnata da una legge costituzionale v. Guarino (Gianc.), *Adattamento al diritto internazionale e estradizione nella Costituzione italiana: spunti critici*, «Com. studi», XVI (1980), p. 347 ss., specific. p. 381.
- (68) La riserva è apposta ai sensi dell'art 13 della Convenzione europea per i reati contemplati nell'art. 1 della stessa. Sul punto v. Mosconi, *La Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, «Riv.dir.int.», 1979, p. 303 ss., specific. p. 320 ss.; *Questioni in materia di ratifica delle Convenzioni di Strasburgo e di Dublino relative alla repressione del terrorismo*, «Riv. dir. int.priv.proc.», 1981, p. 653 ss.; *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*, a cura di Ronzitti, Milano, 1990, fra i cui contributi v. in particolare Massai, *La cooperazione europea nella lotta al terrorismo*, p. 94 ss.; Mosconi, *L'Accordo di Dublino del 4/12/1979 - Le Comunità europee e la repressione del terrorismo*, «Leg. pen.», 1986, p. 543 ss.
- (69) L'operatività di questa riserva è stata poi estesa all'Accordo di Dublino (ex art. 3.2 dello stesso Accordo) grazie alla dichiarazione resa dal Governo italiano all'atto della sua ratifica.
- (70) Cfr. art. 5 Conv. europea per la repressione del terrorismo. Sul punto v. da ultimo, anche per rinvii a contributi precedenti in argomento, Parisi, *Estradizione e diritti dell'uomo fra diritto internazionale convenzionale e generale*, Milano, 1993, specific. par. 16.
- (71) V. Gelardi, *Delitto politico ed estradizione nell'ordinamento italiano*, in *Prospettive sul terrorismo. Atti del seminario internazionale organizzato dall'ISISC (Siracusa, 11-17 dicembre 1977)*, «Rass. studi», anno I, voi. II, 1978, p. 321 ss.
- (72) Così Mosconi, *Convenzione europea* cit., par. 16 ; Id., *Spunti in tema di estradizione per reati politici*, «Indice pen.», 1972, p. 342.
- (73) Sul dibattito parlamentare in questione v. Ronzitti, *Genocidio*, in «Enc. dir.», XVIII (1969), p. 573 ss., specific. par. 9; Barsotti, *Introduzione*, in Vitta-Grentier, op. cit., p. 229 s.
- (74) Sull'incidenza costituzionale dei trattati istitutivi delle Comunità europee v. (oltre a quanti richiamati in Cannizzaro, op. cit., specific. p.294 ss.) Barile (G.), *Limiti all'attuazione dei diritti europei e stranieri nell'ambito della Comunità statale*, «Com. Studi», XII (1966), p. 93 ss.; Treves (G.), *Le limitazioni di sovranità e i trattati internazionali*, in «Riv.trim.dir.pub.», 1973, p. 561 ss.; Bernardini (A.), *Costituzione italiana e organizzazioni internazionali. Alcune riflessioni*, «La Com. int.», 1985, p. 271 ss., specific. p. 279 ss.; Id., *Norme internazionali e diritto interno. Formazione e adattamento*, Pescara, 1989, p. 238 ss.; Rinoldi, *Alleanza Atlantica, organizzazione internazionale, ordinamento dello Stato*, in «L'Alleanza occidentale ecc.» cit., p. 331 ss, specific. p. 386 ss. (v. in

- partic. nota 209 per una sintetica rassegna delle diverse vie utilizzate dalla dottrina per risolvere i problemi di compatibilità fra ordinamento italiano e Comunità europee); Pau, *Il diritto della Comunità economica europea nell'ordinamento italiano*, «Riv.dir.int.», 1984, p.513 ss. e Id., *Considerazioni sul valore dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano*, ibid., 1984, p. 741 ss.; Pocar, *Diritto delle Comunità europee*, Milano, 1991, 4' ed., p. 311 ss.; da ultimo v. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1994, nonché Migliazza (A.), *Comunità e Stati membri prima e dopo l'Atto unico europeo*, «Com. Studi», XIX-XX (1992), p. 166 ss. il quale individua in due aspetti dell'integrazione comunitaria la capacità di incidere nel nostro ordinamento a livello costituzionale: nel primato del diritto comunitario sulle fonti interne; nell'immediata applicazione all'interno degli ordinamenti degli Stati membri dei trattati stipulati dalle Comunità. Sui problemi di costituzionalità che l'attuazione del Trattato Cee con legge ordinaria ha sin dall'inizio posto in relazione «agli aspetti essenziali del nostro sistema delle fonti» v. sinteticamente, ma in termini ampiamente ricognitivi dell'intera questione, Fois (S.), *Sistema delle fonti e riserva di legge nel difficile incrocio tra diritto comunitario ed interno*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto costituzionale*, Milano, 1991, p. 139 ss. nonché gli spunti offerti nel contesto di più ampie riflessioni sul fenomeno di diversificazione delle fonti giuridiche interne Ferrari (E), *Le intese tra organi statali ed ecclesiastici in tema di beni culturali nel sistema delle fonti*, «Giur. cost.», 1991, p. 2462 ss., specific. p. 2469 ss.; in termini riassuntivi sull'intera questione v. Bin, *Articolo 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Paladin-Crisafulli, Padova, 1990, p. 71 ss. Sul fatto, invece, che la ratifica del Trattato Cee non abbia inciso nei termini detti, ma in misura ben più estesa, mutando la forma di Stato «non più sovrano, ma, ormai, prefederativo» v. Predieri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europee*, in *La Corte costituzionale* ecc., cit., p. 95.
- (75) Ove si acceda all'opinione che considera la Nato quale Organizzazione volta al conseguimento di fini pacifici e dunque, come tale, suscettibile di perseguire la pace e la sicurezza internazionale secondo quanto prevede l'art. 11 Cost.: opinione sulla quale non vi è concordanza fra gli studiosi (v. sul punto Rinoldi, op.ult.cit., note 239 e 240).
- (76) V. in argomento quanto puntualmente ricordato da Rinoldi, op.ult.cit., p. 397-402 (ivi compresi i rinvii alla dottrina ed alla giurisprudenza intervenute in argomento), nonché da Bernardini (A.), *Norme internazionali* cit., pp. 246-247.
- (77) A proposito della dislocazione in territorio italiano di 'basi e forze militari alleate, nonché dell'impatto costituzionale delle norme convenzionali che ciò dispongono, v. in generale (dunque non limitatamente alle esigenze determinate dalla partecipazione italiana alla Nato) Massai, *Parlamento e politica estera: l'Italia*, «Quad. cost.», 1984, p. 585 ss.; Marchisio, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 191 ss.; *Il trattato segreto. profili storico-diplomatici e regime giuridico*, a cura di Fois (P.), Padova, 1990, in partic. i contributi di Capotorti (p. 78), Marchisio (p. 99), Ferrari Bravo (p. 143), Sanna (p. 149); specificamente in relazione alla Nato v. Forlati Picchio, *The Status of US Bases in Italy and Its Impact on the Egipitan Airplain Affair*, in *Il caso dell'Achille Lauro -Aspetti giuridici e gestione della crisi, Atti del Convegno di Castelgandolfo, 19-20 maggio 1986*.
- (78) Se non altro a motivo delle norme convenzionali che delineano la struttura organizzativa della Nato, nonché ne determinano le funzioni normative.
- (79) Per gli Accordi di Schengen (per i quali v. brevemente supra, nota 24) l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione è stata data con legge 30 settembre 1993, n. 388, «Gazz.uff» 2 ottobre 1993, n. 232, suppl. ord.
- (80) Fra le disposizioni convenzionali che sono suscettibili di incidere sul pieno esercizio della sovranità, importando rilevanti limitazioni di essa, mi pare siano da menzionare quelle che disciplinano la cooperazione fra le forze di polizia in materia di visti, di controllo sul movimento delle persone all'interno del territorio nazionale intervenendo anche in materia di asilo; quelle che prevedono una stretta cooperazione fra polizie nazionali al di fuori di stretti controlli parlamentari e dando vita ad un organo di polizia comune dotato di poteri anche incisivi; nonché quelle che dispongono in ordine all'istituzione di un Comitato esecutivo collegiale incaricato del controllo sull'applicazione degli accordi, dotato di funzioni normative. Ugualmente mi sembra debba ragionarsi a proposito delle disposizioni convenzionali che organizzano il SIS («Sistema informativo Schengen»), potendo esse confliggere con le norme costituzionali in tema di rispetto della vita privata (per spunti sui problemi che il trattamento automatico dei dati pone nell'ordinamento italiano

- in relazione alle norme internazionale e interne che tutelano il diritto al rispetto della vita privata dell'individuo v. Mosconi-Salvatore, *Nuove norme in materia di trattamento automatizzato dei dati personali*, «Riv.int.dir.uomo», 1993, p. 73 ss.). Vale tuttavia la pena di ricordare che il Conseil constitutionnel francese, con decisione 25 luglio 1991, si è pronunciato sulla conformità alla Carta costituzionale francese degli Accordi di Schengen, considerando tra l'altro anche alcune delle richiamate questioni suscettibili di porre problemi di costituzionalità nell'ordinamento italiano; in argomento v. per tutti Blanc, *Schengen: le chemin de la libre circulation en Europe*, «Rev. Marché comm.», 1991, p. 722 ss.
- (81) La questione della costituzionalità della legge ordinaria che ha adattato l'ordinamento italiano agli Accordi di Schengen è stata posta in termini esplicativi assai di rado nei dibattiti parlamentari intervenuti in occasione dell'autorizzazione alla loro ratifica; per quanto mi consta percepiscono la questione il ser. Marchetti, a proposito delle norme che dispongono la cooperazione fra le forze di polizia, e il sen. Pezzoni, a proposito delle norme che incidono sul diritto d'asilo garantito dall'art 10 Cost., aspetto quest'ultimo fatto proprio dallo stesso Senato nell'ordine del giorno votato nella seduta del 19 novembre 1992 (Resoconto sten. Senato, XI leg., 71' seduta, rispettivamente p. 44, p. 46 e p. 53).
- (82) Sui lavori di revisione della Costituzione in relazione all'adesione al Trattato sull'Unione europea in epoca precedente al progetto che qui si considera v. anzitutto Moretti, Il progetto di legge costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal Senato, «Foro it.», 1992, V, c. 391 ss., nonché i cenni di Adam, I «rappresentanti italiani al Parlamento europeo» secondo la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, «Riv. dir. int.», 1993, p. 414.
- (83) Relazione alla proposta di legge costituzionale del 5 agosto 1993, «Modifiche agli articoli 11, 80 e 117 della Costituzione in materia di partecipazione dello Stato italiano alle istituzioni comunitarie», p. 2 (Allegato I); analogamente l'Indagine conoscitiva, cit., pp. 8-9, nonché doc. cit. supra, nota 38.
- (84) Così la Relazione alla proposta di legge costituzionale, cit., p. 3, nonché l'Indagine conoscitiva cit., pp., 9-10.
- (85) Docc.locc. ultt. citt. Si sottolinea inoltre la coincidenza di intenti perseguita dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie (alla quale si fa risalire l'iniziativa della proposta di legge costituzionale ricordata) e dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la quale, nel progetto redatto il 27 ottobre 1993, propone una riforma dell'art. 117 Cost., tra l'altro disponendo l'inserzione di un art. 117 quater del tutto analogo all'art. 3 del progetto di legge costituzionale proposto in relazione alle esigenze di adeguamento dell'ordinamento italiano al Trattato di Maastricht (Allegato 3).
- (86) Così la relazione che accompagna il progetto di revisione dell'art 23 della Legge fondamentale tedesca.
- (87) Per spunti in argomento v. Pocar, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1973, p. 218 ss.; Capotorti, *Intervento*, «Rass. parl.», 1968, p. 461 ss.; Rinoldi, op. ult.cit., in nota 219; Librando-Mosconi-Rinoldi, *Tempi biblici per la ratifica dei trattati*, Padova, 1993, in nota 24.
- (88) Così Bernardini (A.), *Costituzione italiana* cit., p. 284.
- (89) Nel passato, ai fini dell'adesione al Trattato di Roma, la «clausola europea» è stata inserita nella Costituzione greca (art. 28, ora integrato da un nuovo par. 2 per consentire la ratifica del Trattato di Maastricht), in quella lussemburghese (art. 49bis), in quella irlandese (art. 29, par. 4, sez. 3, ora modificato ed integrato in relazione all'attuazione del Trattato sull'Unione europea); ugualmente hanno fatto i Paesi Bassi (che avevano emendato nel 1982 e nel 1985 gli articoli 138 e 7 della Costituzione, quest'ultimo oggi di nuovo «ritoccato» congiuntamente all'art. 166), la Gran Bretagna e la Spagna (art. 93). Solo in relazione al Trattato di Maastricht si è avvertita l'esigenza di introdurre la «clausola europea» nella Legge fondamentale tedesca (v. supra, nota 86), nonché nella Costituzione francese, ove è stato aggiunto un nuovo titolo XV.
- (90) Così Pau, *Considerazioni*, cit., p. 750.
- (91) V. sul punto e nel medesimo senso la decisione 12 ottobre 1993 del Bundesverfassungsgericht, cit.
- (92) Così a proposito di una sola delle espressioni utilizzate dall'art. 11 Cost. (il «ripudio della guerra») Cecchetti, *Il «ripudio della guerra» contenuto nella Carta costituzionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, «La Com. int.», 1993, p. 278. Per una ricostruzione della norma in questione v., fra i molti contributi, Sico, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione*, «Dir. int.», 1966, 1, p. 325 ss.; Cassese (A.), *Commento all'art. 11*, in *Commentario della*

- Costituzione*, a cura di Branca (G.), Bologna-Roma, 1975, p. 575 ss.; Id., *Lo Stato e la Comunità internazionale. Gli ideali internazionalistici del costituente*, ibid., p. 461 ss.; Forlati Picchio, *Rapporti Nato-Nazioni Unite e Costituzione italiana: profili giuridici*, in *L'Alleanza occidentale* ecc. cit., a cura di Bariè, specific. p. 483 ss.; e da ultimo, anche per richiami alla vastissima dottrina che ha affrontato la questione, Cannizzaro, op.cit., p. 296 ss.
- (93) V. Corte cost. it., sentenza 7 marzo 1964, n. 14, Costa/Enel, «Giur.cost.», 1964, p. 129 ss.; sentenza 27 dicembre 1973, n. 183, Frontini, «Riv.dir.int.», 1974, p. 130 ss.; sentenza 8 giugno 1984, n. 170, Granital, «Giur. cost.», 1984, 1, p. 1098 ss.; sentenza 20 dicembre 1984, n. 300, Cecovini e Almirante, «Riv.dir.int.», 1985, p. 171 ss.; sentenza 21 aprile 1989, n. 232, Frag, «Giur.cost.», 1991, 1, p. 1001 ss.; sentenza 18 aprile 1991, n. 168, Dolciaria Giampaoli, ibid., I, p. 1414 ss.; *adde* la decisione del Conseil constitutionnel francese del 22 maggio 1985 (relativa al Protocollo n. 6 annesso alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo), a proposito della quale v. Favoreu, *La décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 1985*, «Ann.fr.dr.int.», 1985, p. 868 ss.; le decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo 14 febbraio 1991, n. 28, 22 marzo 1991, n. 64 e 1° luglio 1992 («BOE», rispettivamente 15.3.1991, 24.2.1991 e 24.7.1992; in argomento v. Mangas Martin, *La declaración del tribunal constitucional sobre el articulo 13.2 de la Constitución (Derecho, de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente*, «Rev.esp.der.int.», 1992, p. 381 ss.); la decisione del Tribunale costituzionale portoghese 23 maggio 1990, n. 163 («Riv.dir.eur.», 1991, p. 544 ss.), nonché le sentenze del Bundesverfassungsgericht tedesco 29 maggio 1974 («VI3erfGE», 37, p. 271 ss.), 22 ottobre 1986 (ivi, 73, p. 339 ss.) e 12 ottobre 1993 (v. Allegato 4).
- (94) Così Perlingieri, Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti, Napoli, 1992, p. 102.
- (95) Così Modugno, Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991), «Giur. cost.», 1992, p. 1673.
- (96) Op. ult. cit., p. 1671.
- (97) Corte cost., sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, Pahl, «Racc.uff.sent.ord.C.cost.», 1988, p. 627 ss. In termini adesivi all'impostazione così autorevolmente suggerita v. Perlingieri, cit., p. 65 ss.; Fois (S.), op.cit., p. 140; Predieri, op.cit., p. 93 ss. (specific. p. 106); La Pergola, Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86, ibid., p. 9 ss. (specific. p. 13); Fois (R), Diritto comunitario e diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ibid., p. 163 ss.
- (98) V. art. 1 progetto legge cost., cit. il cui co. 2 sottolinea la perdurante necessità che l'Unione politica fra gli Stati membri dell'Ue si sviluppi nel rispetto del «principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana». Su questi «controlimiti» all'applicazione del diritto comunitario v. le puntuali considerazioni di Gaja, La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i «controlimiti» alla superiorità del diritto comunitario, in La Corte costituzionale ecc., cit., p. 81 ss.
- (99) Così, in modo estremamente argomentato, Migliazza (A), op. cit., p. 166.
- (100) «Atti Senato», XI legislatura, n. 153, cit.
- (101) A meno che non si reputi che i valori di cui queste norme, sono espressione siano meritevoli di accoglimento indipendentemente dall'occasione che li contemplano.
- (102) Per i quali v. in generale, ma anche a proposito di una vicenda che si è trascinata ormai per più di un trentennio, Librando-Mosconi-Rinoldi, op. cit.

## Allegati

### All. 1

#### **PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE, PRESENTATA IL 5 AGOSTO 1993.**

*Modifiche agli articoli 11, 80 e Il 7 della Costituzione in materia di partecipazione dello Stato italiano alle istituzioni comunitarie*

*La proposta di legge è stata presentata su iniziativa dei deputati Fracanzani, Carli, Giovanardi, Piredda, Polidoro, Sanese, Angelo Lauricella, Nencini, Pellicano, Zanone, Di Giuseppe, Innocenti, De Benetti, Castellotti, Viscardi, Matteja ed è pubblicata in «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, XI legislatura, n. 3047.*

ONOREVOLI COLLEGHI! - La ratifica del trattato di Maastricht ha comportato nei principali Stati europei un impegnativo lavoro - in molti casi non ancora concluso - di integrazione e adattamento delle rispettive Carte costituzionali. Per molti ordinamenti europei non si è trattato solo di legittimare le cessioni di sovranità che l'entrata in vigore del trattato comporterà con il trasferimento dagli organi nazionali a quelli comunitari dei poteri in importanti settori, ma anche - ad esempio in Francia, in Spagna, in Germania, nel Regno Unito - di adeguare la forma di governo alla partecipazione all'Unione europea.

In Italia si è pressoché unanimemente ritenuto che l'articolo 11 della Costituzione desse sufficiente «copertura» costituzionale alla nostra adesione al trattato di Maastricht che, pertanto, è stato ratificato senza dare luogo ad alcuna modifica della Costituzione. Tale valutazione, ancorché non scontata sul piano giuridico, ha in ogni caso coinciso con l'esigenza politica di evitare ogni ritardo nel processo di costruzione dell'Unione europea. L'assenza di un più approfondito dibattito parlamentare circa gli effetti che, sul piano istituzionale, avrebbe comportato la nostra adesione a Maastricht ha però forse fatto sfuggire ai più la portata dei mutamenti che la piena operatività del trattato determinerà all'interno del nostro ordinamento e, in particolare, sul sistema di relazioni tra gli organi costituzionali.

Il trattato di Maastricht, pur avendo omesso, a causa dell'opposizione britannica, una esplicita enunciazione in tal senso, contiene tuttavia una chiara opzione per un modello federale di Unione europea. Un ordinamento federale che dovrà trovare nel principio di sussidiarietà la chiave attraverso cui ordinare le competenze tra i diversi livelli di governo. Il trattato, infatti, se ha

fortemente ampliato le materie in cui le istituzioni europee sono legittimate ad intervenire, ha tuttavia nel contempo puntato, attraverso la sussidiarietà, ad una qualificazione del ruolo delle istituzioni comunitarie stesse. La questione che oggi si pone non si esaurisce nella esigenza, certo prioritaria, di realizzare, attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, la democratizzazione dei procedimenti decisionali all'interno dell'Unione europea; altrettanto cruciale si presenta oggi il problema di evitare, attraverso il rafforzamento degli organi «forti» della Comunità (Consiglio, Commissione, Comitato dei governatori delle banche centrali), una surrettizia alterazione della forma di governo propria di ciascuno Stato. Nel nostro ordinamento, se non si adotteranno tempestivamente i necessari correttivi, la cessione di sovranità in favore delle istituzioni comunitarie coinciderà con una sensibilissima riduzione dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento cui corrisponderà un non equilibrato rafforzamento dell'Esecutivo ed un drastico ridimensionamento dei poteri delle regioni. Si tratterebbe peraltro di esiti di segno del tutto opposto rispetto agli orientamenti che si sono andati concretizzando nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Parlamento italiano si trova oggi a realizzare l'impegnativo compito di una ridefinizione costituzionale della forma di Stato e di governo proprio mentre va parallelamente prendendo forma la nuova unione europea: si perderebbe una preziosa opportunità se questa fortunata coincidenza temporale non fosse pienamente colta e sfruttata per armonizzare ed integrare i due processi costituenti.

A tal fine occorrerà in primo luogo sancire nel testo costituzionale l'adesione dell'Italia all'Unione europea e, conseguentemente, dettare una anche minima disciplina costituzionale delle modalità di formazione della volontà che lo Stato italiano esprime all'interno degli organi di governo della Comunità. In particolare, l'attività di indirizzo politico e le decisioni legislative che il Governo svolge negli organi comunitari non potranno essere sottratte all'indirizzo del Parlamento. Analogamente, soprattutto in vista di un rafforzamento dei poteri delle regioni con l'attribuzione ad esse di potestà legislativa esclusiva in significativi settori, dovrà prevedersi il coinvolgimento delle regioni medesime nella partecipazione italiana alla produzione normativa comunitaria nei settori di competenza regionale; coinvolgimento che in futuro potrà forse essere realizzato dal Senato della Repubblica se prenderà corpo l'ipotesi di una decisa caratterizzazione di tale organo quale «camera delle regioni». L'importanza delle decisioni politiche e legislative che progressivamente saranno trasferite a livello sovranazionale diverrà in breve tempo molto grande; sarebbe dunque miope se non si prevedessero sin d'ora sedi e procedure idonee a garantire trasparenza e democraticità dei relativi processi decisionali. E appunto in tale direzione sono state

adeguate norme e procedure costituzionali in Francia, nel Regno Unito e nella Repubblica federale tedesca.

Particolarmente interessanti e significative risultano a nostro avviso le modifiche costituzionali introdotte in Germania, in quanto le soluzioni adottate rispondono alle esigenze, per alcuni aspetti fondamentali, proprie di un ordinamento costituzionale simile a quello verso cui le forze politiche italiane sembra siano ormai decisamente orientate: un modello di Stato caratterizzato da forti autonomie regionali e da una forma di governo parlamentare nella quale ad una rafforzata autonomia e capacità decisionale dell'Esecutivo corrisponda un altrettanto incisivo ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento.

E in Germania, appunto, la legge di modifica della legge fondamentale per la ratifica del trattato di Maastricht, in questi giorni in corso di promulgazione, ha espressamente previsto procedure di informazione preventiva del Parlamento ed eventualmente delle regioni (attraverso il Bundesrat) ed ha affidato ad una apposita commissione parlamentare il compito di svolgere in via permanente la funzione di controllo-indirizzo nei confronti del Governo per ciò che attiene l'attività di quest'ultimo nelle istituzioni comunitarie. In tal modo si è inteso rendere visibile, anche sul piano della organizzazione costituzionale, la democratizzazione della partecipazione dello Stato alla Unione europea ed imputare ad un soggetto parlamentare la responsabilità costituzionale di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli ordinamentali e normativi.

Al modello tracciato dalla legge fondamentale tedesca si ispira la nostra proposta, volta ad affermare in Costituzione alcuni principi fondamentali la cui strumentazione organizzativa, per quanto concerne il ruolo del Parlamento e delle regioni, è rimessa, rispettivamente, ai regolamenti parlamentari e ad una legge statale.

In particolare l'articolo 1 che riproduce testualmente l'analogia disposizione già contenuta nel progetto di riforma del sistema bicamerale, approvato dal Senato della Repubblica e dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella X Legislatura, integra l'articolo 11 della Costituzione nel senso di dare esplicita legittimazione costituzionale alla costruzione europea ed anche di indicare nell'unione politica dell'Europa un obiettivo del nostro ordinamento. Ma esso indica anche i vincoli cui la partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea deve attenersi, vincoli consistenti nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana e nel rispetto del principio democratico: quest'ultimo criterio impone da una parte l'organizzazione democratica delle istituzioni europee e dall'altra la democratizzazione delle forme di partecipazione dello Stato a dette istituzioni.

L'articolo 2 integra l'articolo 80 della Costituzione: esso, in attuazione del principio democratico posto a base dell'ordinamento comunitario, esplicita l'attribuzione alle Camere del

potere di indirizzare l'attività del Governo nelle istituzioni comunitarie. Spetterà alla legge ed ai regolamenti parlamentari definire le modalità e gli strumenti attraverso cui dovrà realizzarsi il rapporto Governo-Parlamento nella materia comunitaria: sin d'ora viene tuttavia identificata la soluzione di affidare la funzione di indirizzo parlamentare ad una apposita Commissione bicamerale. Tale soluzione, infatti, risponde alle esigenze di tempestività, unitarietà ed incisività nell'esercizio della funzione di indirizzo: esigenze che più difficilmente verrebbero soddisfatte se tale funzione fosse esercitata separatamente dai due rami del Parlamento e, all'interno di ciascuno di essi, da una pluralità di Commissioni. Inoltre se, in prospettiva, venissero accentuate le caratteristiche «regionali» del Senato, la istituenda Commissione bicamerale potrebbe divenire un efficace punto di raccordo e di snodo tra le competenze dei diversi livelli di governo.

Va comunque segnalato che, per quanto concerne gli strumenti regolamentari, la Commissione speciale per le politiche comunitarie, attraverso i componenti del suo ufficio di presidenza, ha ritenuto di formulare un pacchetto di proposte che verrà presentato contestualmente alla presente proposta di modifica della Costituzione: l'adozione di tali proposte consentirebbe di dare sin d'ora maggiore incisività all'azione della Camera dei deputati nella materia comunitaria.

Infine, l'articolo 3 integra l'articolo 117 della Costituzione stabilendo che spetta alle regioni concorrere alla determinazione della posizione italiana nelle istituzioni comunitarie nelle materie di competenza regionale. Anche tale principio dovrà avere una traduzione legislativa che potrà indicare soluzioni organizzative diverse, anche in relazione all'evoluzione del nostro quadro costituzionale. Ci preme in conclusione ribadire la necessità che, nel porre mano alla revisione della nostra Costituzione, sia adeguatamente tenuto presente il fatto che l'Unione europea è ormai una realtà istituzionale oltre che economica e che pertanto essa non può essere ignorata se non si vuole rischiare che il nuovo assetto dei poteri costituzionali cui il Parlamento sta lavorando si riveli presto inadeguato.

### **Proposta di legge costituzionale**

#### **ART. 1**

1 . All'articolo 11 della Costituzione sono aggiunti, infine, i seguenti commi:

«L'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, consente altresì, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità conseguenti al conferimento a comunità sovranazionali dell'esercizio di poteri sovrani previsti dai relativi trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni.

L'Italia promuove e favorisce la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri dell'Unione europea, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana».

#### **ART. 2**

1. All'articolo 80 della Costituzione è aggiunto, infine, il seguente comma:

«In coerenza con il principio democratico, il Governo partecipa all'attività normativa degli organi dell'Unione europea sulla base degli indirizzi espressi dalle Camere attraverso una Commissione deputati e senatori all'uopo istituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica».

#### **ART. 3**

1. All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le Regioni, nelle materie di loro competenza, con le modalità stabilite con legge della Repubblica, concorrono alla formazione della volontà dello Stato italiano negli organi dell'Unione europea».

### **All. 2**

**Documento conclusivo del 20 ottobre 1993 adottato dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie, "Indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht"**

*«Atti Parlamentari», Camera dei Deputati, Commissione speciale per le politiche comunitarie, XI legislatura.*

#### **A. SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE**

##### **1. Modalità di svolgimento dell'indagine**

Nel corso dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht sono stati auditati dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie rappresentanti del mondo politico, economico e sindacale i quali, ognuno nei settori di propria competenza, si sono soffermati sulle questioni più rilevanti che dovranno essere affrontate nel processo di formazione dell'Unione europea. Durante le audizioni sono emersi alcuni temi di fondo, sui quali la Commissione ha ritenuto opportuno verificare anche gli orientamenti di altri

Stati membri della Comunità. A tal fine la Commissione si è recata in missione di studio presso le istituzioni danesi e tedesche; in entrambe le occasioni si sono tratti utili spunti di riflessione sugli aspetti istituzionali del rapporto tra Parlamento nazionale ed organi della Comunità; nel corso della visita in Germania, inoltre, si è avuto modo di approfondire maggiormente alcuni temi relativi al processo di unificazione economica e monetaria. Le visite effettuate dalla Commissione si sono rivelate, peraltro, estremamente proficue anche per orientare il corso delle audizioni, che vengono qui di seguito sistematicamente sintetizzate.

## **2. Risultati delle audizioni**

2a. Gli aspetti economico-monetari del Trattato sono stati evidenziati in tutta la loro importanza dal ministro Barucci (seduta del 10 settembre 1992), il quale ha tenuto a sottolineare che per realizzare l'Unione politica occorre passare attraverso l'unificazione economico-monetaria, i cui presupposti si fondano sull'assoluta libertà di movimento dei capitali e sulla piena convertibilità delle monete; a tal fine, Barucci ha insistito sulla necessità che le economie dei singoli Paesi convengano verso una uniformità dei comportamenti, manifestando un ottimismo di fondo sulla capacità dell'Italia di rispettare i criteri di convergenza imposti dal Trattato.

Il bisogno di un maggiore coordinamento delle politiche economiche dei diversi Paesi membri, in funzione di una loro maggiore convergenza, è stato evidenziato anche dal Presidente della Confindustria, Luigi Abete (seduta del 14 ottobre 1992), il quale ha sottolineato l'opportunità di un maggior coordinamento comunitario delle politiche fiscali e industriali, affinché i processi di sviluppo e di accumulazione si distribuiscano in modo equilibrato e non si indirizzino verso un Paese piuttosto che verso un altro.

Tra i criteri di convergenza, Barucci ha sottolineato la fondamentale importanza del vincolo di bilancio, che imporrà un rigoroso controllo del debito pubblico; su questo punto hanno espresso un avviso conforme il Presidente dell'ABI, Tancredi Bianchi (sedute del 14 e 15 ottobre 1992) e il Governatore «pro tempore» della Banca D'Italia, Carlo Azeglio Ciampi (seduta del 10 settembre 1992), secondo il quale, peraltro, il vincolo imposto dal Trattato costituirà, per l'Italia, uno stimolo ad operare nella direzione obbligata del risanamento da compiere.

A questo proposito, il vicedirettore generale della Banca d'Italia, Tommaso Padoa Schioppa (seduta del 10 settembre 1992), sentito insieme al Governatore Ciampi, ha ricordato che la politica di bilancio degli Stati membri non è soggetta ad una decisione comunitaria, se non nel senso che deve mantenere in ogni Paese determinati equilibri di fondo, che si riassumono nel concetto secondo cui i disavanzi non devono essere eccessivi; nel rispetto di tale condizione, ogni Paese può attuare la sua politica di bilancio.

Il Governatore ha dedicato, poi, ampio spazio al nesso tra indipendenza e responsabilità della futura istituzione monetaria europea, rilevando che l'indipendenza del sistema europeo di banche centrali (SEBC) è sancita nel Trattato di Maastricht da norme che intendono conferire certezza e credibilità all'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi; d'altro canto, - la nuova istituzione monetaria europea dovrà rispondere, con rapporti periodici, al Parlamento europeo - i cui poteri Ciampi riterrebbe opportuno fossero accresciuti - ed al Consiglio della Comunità.

Ciampi ha, poi, tenuto a sottolineare che la moneta comune sarà l'antidoto alla moneta egemone (il marco) e che il superamento dello SME con l'Unione economica e monetaria e la sostituzione delle monete nazionali con l'ECU consentiranno il recupero della sovranità monetaria a livello a cui essa è ormai esercitabile, quello della Comunità. Il ruolo della moneta unica è stato definito essenziale dal Presidente della ABI per il sistema creditizio e finanziario italiano, le cui principali difficoltà derivano dall'assetto di proprietà pubblica che lo caratterizza; soprattutto in vista dell'Unione economica, si renderebbe necessario un processo di parziale privatizzazione che facesse riferimento al modello della banca universale angloamericano, la cui caratteristica fondamentale è quella di avere sviluppato un mercato mobiliare molto efficiente.

Sugli aspetti commerciali dell'Unione economica si è soffermato l'allora ministro del commercio con l'estero, Claudio Vitalone (seduta del 7 ottobre 1992), che ha rilevato come le disposizioni previste dal Trattato di Maastricht confermino impegni assunti e linee programmatiche ben definite in precedenti accordi ed in parte già realizzati; ciò vale per l'abolizione dei dazi, per la libera circolazione dei beni e per i movimenti dei capitali. Su quest'ultimo aspetto, Vitalone ha sottolineato le novità - recate da Maastricht - relative ai movimenti tra Stati membri e Paesi terzi; egli ha ricordato, in proposito, l'esigenza di una politica unitaria di apertura verso i mercati internazionali, seppure con la necessità di approntare strumenti di tutela soprattutto per impedire la violazione delle regolamentazioni nazionali nel settore fiscale e a salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza (es. norme antiriciclaggio).

2b. Un tema strettamente connesso agli aspetti economico-monetari del Trattato di Maastricht, e che ha destato un particolare interesse della Commissione speciale per le politiche comunitarie, è quello dei problemi legati all'occupazione e al lavoro: il Presidente della Commissione, Carlo Fracanzani, ha tenuto a sottolineare (seduta del 20 maggio 1993) l'opportunità di un maggiore impegno, sia a livello nazionale sia a livello comunitario, su questi due problemi cruciali, arrivando a proporre l'inserimento, nel Trattato di Maastricht, di parametri che indichino come raggiungere livelli minimi di occupazione nella Comunità. Su questa proposta del Presidente Fracanzani ha concordato il responsabile dell'Ufficio economico della CGIL Stefano Patriarca, il quale ha rimarcato la necessità di comprendere se le politiche per l'occupazione e la

stabilizzazione finanziaria rappresentino un unico elemento di intervento della politica comunitaria-

In generale, i rappresentanti sindacali di CGIL, CISL, UIL e CISNAL (sedute del 7 ottobre 1992 e del 27 gennaio 1993) hanno unanimemente lamentato il fatto che nel progetto di unificazione europea si è preso in considerazione soprattutto l'aspetto economico-finanziario, trascurando il problema dell'occupazione che ha valenza non puramente economica, ma essenzialmente sociale: il progetto dell'Unione economica e monetaria svuota la capacità a livello nazionale di promuovere politiche a favore dell'occupazione, facendo in tal modo correre il rischio di opprimere ulteriormente le situazioni sociali più deboli e di penalizzare le aree geografiche più svantaggiate (Mezzogiomo). Di qui la necessità di porre l'occupazione al centro dell'attenzione comunitaria, da un punto di vista non soltanto politico ma anche giuridico formale e istituzionale, promuovendo in tal senso anche un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Tutti hanno convenuto, peraltro, che solo la crescita economica può dare una risposta adeguata al problema occupazionale: il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Livio Paladin (seduta del 20 maggio 1993), ha a questo proposito ricordato che la stessa Comunità, dopo il vertice di Edimburgo, si sta facendo carico di indicare le soluzioni ai possibili fenomeni di recessione collegati alla convergenza delle politiche economiche e di bilancio. Proprio i problemi occupazionali mostrerebbero l'altra faccia del principio di sussidiarietà, che impone l'intervento della Comunità quando, di fronte ad obiettivi comunitari, l'azione degli Stati membri si riveli insufficiente; il ministro Paladin ha riconosciuto però che questa politica comunitaria di sostegno è ancora in embrione.

Sul fronte dell'azione sindacale, è emersa l'opportunità di una politica sindacale unitaria, resa però difficile dal fatto che tutti i sindacati -soprattutto quelli tedesco e francese - tendono a riflettere gli interessi nazionali: ma proprio di fronte al- rischio di un'Europa a due o più velocità sull'asse franco-tedesco vi è l'esigenza di cedere progressivamente alla Confederazione sindacale europea una parte del potere detenuto dai sindacati nazionali. Su altro versante, il Presidente della Confindustria ha sottolineato la necessità di lasciare sempre più all'autonoma capacità contrattuale dei soggetti sociali la regolamentazione della politica sociale, prescindendo da interventi di politica legislativa.

2c. Altro tema di natura economica ha suscitato il vivo interesse della Commissione è stato quello dell'utilizzazione dei fondi strutturali: le ragioni della difficoltà dell'Italia di spendere utilmente le somme assegnatele - messa in evidenza anche dal Presidente Fracanzani - sono state individuate nella mancanza di coordinamento tra strutture amministrative centrali e periferiche, e tra queste e le forze imprenditoriali. Per ovviare a tali difficoltà il ministro Paladin ha annunciato

l'istituzione di un gruppo di lavoro ad hoc. Sempre in materia di fondi strutturali, il Presidente Fracanzani ha invitato il Governo a considerare la possibilità di integrare il Trattato in relazione agli interventi del Fondo di coesione dai cui benefici l'Italia è esclusa; a questo riguardo è stato, però, fatto notare (Padoa Schioppa) che le risorse del Fondo di coesione sono destinate a quegli Stati che, intesi globalmente come Paesi (e non con riferimento alle loro regioni interne), si collocano nettamente al di sotto della media comunitaria in termini di reddito pro capite: poiché questo non è il caso dell'Italia, essa non rientra tra i beneficiari di tale Fondo.

2d. La Commissione ha altresì acquisito interessanti elementi di valutazione sulle esigenze e le prospettive di quella che rappresenta una struttura portante dell'economia italiana, la piccola e media impresa (audizione dei rappresentanti della CONFAPI e dell'INTERSIND, del 9 marzo 1993). Il direttore della CONFAPI, Paolo Gastaldi, ha osservato che, di fronte alle difficoltà create alle piccole e medie imprese dal mercato unico e dalla crisi congiunturale, la Comunità europea dovrebbe creare le condizioni per una maggiore aggregazione fra imprese, e agire sui fondi strutturali per permetterne l'utilizzazione anche da parte della piccola e media impresa; attualmente, infatti, le iniziative comunitarie sono difficilmente utilizzabili dalle imprese in difficoltà, in quanto assicurano interventi solo di tipo informativo e di partnerariato, senza entrare nelle variabili nazionali, e non risolvendo così i problemi che rendono fragile e debole l'industria italiana. Ulteriori, possibili interventi sono stati suggeriti da Gaetano Orrico, segretario generale aggiunto della CONFESERCENTI, il quale ha sottolineato l'opportunità di rivedere la classificazione delle piccole e medie imprese, anche con diverse identificazioni nei diversi Paesi, in ordine alle possibili politiche comunitarie di sostegno; di offrire alle imprese una maggiore flessibilità di assunzione; di favorire progetti a vantaggio dei giovani imprenditori. Quanto agli interventi nazionali, è emerso come sia fondamentale la funzione attiva del Governo nel collegare le politiche comunitarie con quelle nazionali e regionali, facendone propri gli obiettivi per moltiplicarne gli effetti innovativi. Ciò è tanto più urgente in quanto le piccole e medie imprese italiane stanno pagando un prezzo proporzionalmente maggiore delle altre in seguito alla politica economica di adeguamento ai criteri di Maastricht.

2e. Passando a considerare gli aspetti più strettamente istituzionali del Trattato di Maastricht, si può osservare che una costante emersa nel corso delle audizioni è stata la denuncia del deficit democratico di cui soffrono le istituzioni comunitarie: a questo proposito il Presidente Fracanzani ha richiamato l'attenzione sulla necessità di maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione del Parlamento europeo ed un più incisivo ruolo dei Parlamenti nazionali in merito alla determinazione delle posizioni che il Governo assume in sede comunitaria. Su questo punto ha convenuto il ministro Paladin, il quale ha insistito sull'importanza del ruolo sia del Parlamento

europeo sia dei Parlamenti nazionali: il ministro ha infatti ricordato che la Commissione istituzionale del Parlamento europeo sta elaborando un progetto di Costituzione europea che introdurrebbe un regime «parlamentare» in campo comunitario. Egli ha però, anche evidenziato che, sul piano nazionale, dovrebbero essere intensificati i rapporti Governo-Parlamento, in particolare nella cosiddetta fase ascendente di formazione della volontà comunitaria, soprattutto dal punto di vista di una necessaria e tempestiva informazione delle Commissioni parlamentari, perché esse abbiano la concreta possibilità di incidere sulle politiche comunitarie. In questa direzione il ministro ha anche sollecitato il Parlamento ad approvare atti di indirizzo che impegnino il Governo a determinati comportamenti nell'elaborazione degli atti normativi comunitari.

Sotto altro profilo, il ministro per le politiche comunitarie, pro tempore, Raffaele Costa (sedute del 16 e 24 settembre 1992) ha a sua volta evidenziato la necessità di riqualificare la fase ascendente dell'elaborazione della posizione nazionale, insistendo su un più stretto coordinamento fra amministrazioni da parte della Presidenza del Consiglio, al fine anche di evitare l'aumento vertiginoso dei comitati rappresentativi delle amministrazioni nazionali che si occupano dell'elaborazione delle direttive comunitarie. In fronte agli impegni derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, il ministro Costa ha sollevato il problema della tempestiva attuazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale: giudicare insufficiente l'attuale procedura di recepimento attraverso la legge comunitaria annuale, ha suggerito ipotesi di delegificazione automatica, salvo voto specifico del Parlamento. In particolare, ha proposto un'integrazione dell'articolo 76 della Costituzione, che permetta di attribuire un potere delegato permanente al Governo per l'attuazione delle norme comunitarie o di talune di esse, da esercitare entro un breve lasso di tempo, dopo la comunicazione formale dell'atto al Parlamento.

La massima delegificazione possibile - sia attraverso regolamenti sia, soprattutto, attraverso atti amministrativi - è stata raccomandata dal ministro Paladin, secondo il quale essa consentirebbe una più rapida attuazione della stessa legge comunitaria, una volta adottata.

Ampio spazio è stato, infine, dedicato al futuro ruolo delle Regioni, anche alla luce della istituzione, prevista dal Trattato di Maastricht, del Comitato delle regioni. A tale proposito, i rappresentanti degli organi regionali (audizione dell'8 ottobre 1993) hanno chiesto che il Comitato sia composto esclusivamente da membri designati a livello regionale; questa esigenza è stata condivisa dal ministro Paladin, secondo il quale dovrebbe comunque essere assicurata al Governo la possibilità di rimediare qualora le designazioni delle Regioni dovessero risultare squilibrate dal punto di vista della rappresentatività territoriale. Paladin ha anche sottolineato che, nell'accezione terminologica usata dal Trattato di Maastricht, la parola «regione» implicherebbe, per l'Italia,

un'estensione all'intero complesso delle autonomie locali, con conseguenze nel riparto dei rappresentanti fra le regioni in senso stretto e le altre autonomie.

Dal punto di vista delle competenze delle Regioni sugli affari comunitari, i rappresentanti regionali hanno invocato l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà; all'interno di ogni Stato membro dovrebbero essere riconosciuti al livello regionale un ruolo ed una responsabilità corrispondenti alle esigenze poste dalle rispettive popolazioni; in questo contesto è stata sottolineata l'esigenza che le Regioni partecipino alla formazione degli atti di competenza della Comunità nelle materie di loro spettanza, analogamente a quanto avviene in altri Paesi della Comunità. Peraltro, è stato rilevato che, partecipando all'elaborazione concreta della politica comunitaria, le Regioni sarebbero messe in grado di meglio utilizzare i fondi comunitari, in quanto potrebbero più correttamente e più celermente attuare le indicazioni emerse a livello comunitario.

Sui problemi sollevati dai rappresentanti regionali è intervenuta la Presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, Leonilde Iotti (seduta dell'8 ottobre 1992), la quale ha assicurato che il comitato che, nell'ambito della Commissione, si occupa della forma dello Stato si è soffermato a lungo sul tema delle Regioni, in particolare sui rapporti delle Regioni con le regioni di altri Stati membri della Comunità, nonché sui rapporti delle Regioni con la Comunità.

## B. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### **1 Gli obiettivi dell'indagine**

L'esigenza di svolgere una indagine conoscitiva che consentisse di prefigurare l'impatto che l'attuazione del Trattato di Maastricht avrebbe comportato nel nostro Paese sul piano istituzionale ed economico è scaturita, circa un anno fa, da un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo dalla constatazione che alla vigilia della ratifica parlamentare del Trattato non risultava essere stata condotta a livello governativo una puntuale analisi dell'impatto applicativo del Trattato nei diversi settori ordinamentali da esso considerati; né una tale analisi si prevedeva di condurre in sede parlamentare nel corso dell'esame del disegno di legge di ratifica visti i tempi accelerati con cui si intendeva pervenire alla sua approvazione definitiva. Veniva giustamente privilegiata l'esigenza di confermare, con la decisione parlamentare, la convinta adesione dell'Italia al processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria a fronte delle incertezze e delle resistenze che andavano emergendo in alcuni importanti Paesi europei. L'esito non scontato del referendum francese, la vittoria dei «no» nel primo referendum danese, la forte opposizione parlamentare in Gran Bretagna, il giudizio di costituzionalità pendente di fronte alla Corte costituzionale tedesca. E tuttavia, come altre volte in passato, questa giusta esigenza politica, di

fatto portava a sacrificare una analisi dei contenuti che desse ai soggetti istituzionali e politici piena consapevolezza delle caratteristiche del cambiamento che l'attuazione del Trattato avrebbe avviato nell'Europa comunitaria e all'interno dei singoli Stati.

Nello stesso periodo si apriva la crisi monetaria che avrebbe, in conclusione, portato l'Italia alla svalutazione della lira ad alla (temporanea) uscita dello SME. Le fortissime tensioni valutarie che avevano portato alla decisione italiana e le modalità con cui si era pervenuti alla crisi avevano nuovamente evidenziato i limiti di un sistema fondato esclusivamente sulla politica monetaria in assenza di autorità politiche in grado di definire politiche economiche convergenti e mirate verso obiettivi non esclusivamente monetari ma di crescita e di sviluppo. La crisi dello SME riproponeva dunque alcuni degli interrogativi di fondo in ordine alla validità della scelta che aveva ispirato il trattato di Maastricht, la scelta, cioè, di costruire l'unione europea partendo dall'unione monetaria.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha ritenuto importante concentrare la propria attenzione su alcuni punti del programma originario dell'indagine. In particolare sono stati affrontati, in questa prima fase, i punti: A) - Contenuti generali del Trattato. Carattere innovativo nell'assetto istituzionale della Comunità. B) - Impatto del Trattato sull'ordinamento interno. Sua compatibilità con il nostro ordinamento costituzionale. Eventuali esigenze di adattamento con riferimento al sistema delle fonti normative e alle competenze degli organi costituzionali. C) - Sistema economico-monetario Su questi punti la Commissione è oggi in grado di offrire alcune considerazioni conclusive, riservandosi di affrontare i punti. D) - Diritti di cittadinanza ed E) - Politiche comunitarie nell'ambito di un eventuale completamento dell'indagine stessa.,

Le vicende dell'anno appena trascorso culminate nella definitiva crisi del Sistema monetario europeo, la prospettiva di ulteriore aggravamento della crisi economica che ha ormai colpito tutta l'Europa investita da preoccupanti e generalizzati fenomeni di recessione e di disoccupazione, i rallentamenti che il complesso di questi avvenimenti rischia di determinare nel processo di attuazione del Trattato di Maastricht e, più in generale, di realizzazione dell'unione europea, impone, oggi ancor più di ieri, una riflessione su tali temi ed esige la ricerca di soluzioni che consentano di ridare slancio al processo europeo in un quadro istituzionale pienamente aderente al principio democratico ed in una prospettiva di stabilità e di crescita economica.

## **2. I problemi istituzionali.**

### 2a. La democratizzazione delle istituzioni comunitarie e dei relativi processi decisionali.

Le implicazioni d'ordine istituzionale connesse all'attuazione del Trattato di Maastricht presentano un duplice profilo: un primo aspetto relativo alla trasformazione dell'assetto

istituzionale comunitario ed un secondo riguardante gli effetti che le innovazioni previste dal Trattato comporteranno sul piano dell'ordinamento costituzionale interno in termini di redistribuzione di poteri e competenze tra organi costituzionali.

Quanto al primo aspetto la Commissione speciale ha riconosciuto che il Trattato di Maastricht ha rappresentato un significativo passo in avanti nella evoluzione del sistema istituzionale comunitario estendendo a temi squisitamente politici la competenza degli organi di governo della Comunità e rafforzando i poteri del Parlamento europeo: esso è tuttavia ancora lungi dal delineare una forma di governo della Comunità pienamente aderente al principio democratico.

È questo l'obiettivo che occorre oggi rilanciare e perseguire ritornando allo spirito del preambolo dell'Atto unico europeo poiché una comunità unica con istituzioni unificate può colmare il vuoto apertosì tra il progresso compiuto nel quadro delle politiche comunitarie e l'attività portata avanti nel segno della cooperazione politica.

Solo il rafforzamento di tali istituzioni può fare fronte ai colpi inferti all'intero sistema comunitario sia dagli attacchi speculativi nei confronti dello SME sia degli egoismi nazionali che ormai sembrano riprendere vigore in forma neanche tanto strisciante.

Dovrà essere quindi sostenuta a livello nazionale l'azione che il Parlamento europeo sta sviluppando per la elaborazione di una Costituzione europea che rifondi su basi realmente democratiche l'impianto istituzionale della Comunità ridefinendo e riqualificando il rapporto tra Parlamento europeo, democraticamente eletto, ed organi di Governo.

Accanto al rapporto tra Parlamento e Governo dovrà essere migliorata la capacità decisionale e l'efficacia dell'azione delle istituzioni comunitarie ampliando, assai più di quanto non sia oggi previsto, l'applicazione del principio maggioritario nell'adozione delle decisioni.

Ma sin d'ora andrà portata avanti una decisa iniziativa da parte del nostro Governo per dare trasparenza ai processi decisionali della Comunità garantendo informazione e pubblicità del processo formativo delle decisioni comunitarie. Si potrà così, almeno in parte, correggere la valenza eccessivamente tecnocratica sin qui presente nelle decisioni comunitarie avviando parallelamente un ridimensionamento quantitativo ed insieme una riqualificazione della produzione normativa comunitaria che dovrà rigorosamente e coerentemente rispondere al principio di sussidiarietà. È appunto in questa accezione, di criterio organizzatore e razionalizzatore delle relazioni e delle competenze dei diversi livelli di governo in cui si articola il complesso sistema istituzionale della Comunità che, a parere della Commissione speciale, dovrà essere interpretato ed applicato il principio di sussidiarietà ormai istituzionalizzato dal Trattato di Maastricht.

Come è noto, di tale principio si danno letture ed interpretazioni - a partire da quella fatta propria dal Consiglio Europeo di Lisbona - che possono risultare restrittive e fuorvianti. Per quanto ci riguarda se l'applicazione del principio di sussidiarietà implica che la Comunità dovrà concentrare i suoi sforzi su materie definite nei trattati e su problemi di dimensioni adeguate senza perciò ricorrere alla microlegislazione risultante da un quadro non legittimo e definito da autonome ed estemporanee decisioni di burocrati, non legittimate dalla esplicita volontà delle istituzioni democratiche, esso non potrà, viceversa essere utilizzato come grimaldello per far saltare l'integrazione europea e per far ri-nazionalizzare interi compatti toccati dal Trattato.

La piena democratizzazione del sistema istituzionale europeo richiederà, peraltro, in primo luogo che i cittadini dei singoli Stati si sentano parte di un ordinamento più vasto e di una comunità politica realmente integrata: ciò esige che siano al più presto riconosciuti da parte di tutti i Paesi membri i diritti di cittadinanza previsti dal Trattato di Maastricht a partire dal diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative nello Stato di residenza.

L'Italia, per parte sua, deve al più presto recepire tale indicazione nel proprio ordinamento e farsi altresì promotrice, in sede europea, di un'azione sollecitatrice nei confronti degli altri partners, specie di quelli in cui da anni risiedono molti nostri connazionali.

2b. L'adeguamento dell'ordinamento interno. L'impatto del Trattato di Maastricht sulla forma di governo. Ruolo e poteri del Parlamento. Il coinvolgimento delle Regioni.

La Commissione speciale ha analizzato in modo assai approfondito il problema della compatibilità del nuovo impianto istituzionale delineato dal Trattato di Maastricht a livello comunitario ed il nostro ordinamento interno valutando, in particolare, l'impatto che il nuovo assetto di poteri e competenze è suscettibile di determinare sulla forma di governo.

A tale riflessione ha dato un importante contributo l'osservazione delle esperienze di altri Stati europei: sia dei paesi - quali la Gran Bretagna e la Danimarca - in cui, già prima del Trattato di Maastricht, era stata introdotta una disciplina del procedimento di formazione della volontà statuale nell'ambito degli organi comunitari e nell'ambito di tale procedimento era stato assegnato un ruolo forte ed incisivo al Parlamento; sia degli Stati che, parallelamente alla ratifica del Trattato, avevano avviato un lavoro di integrazione e adattamento delle rispettive carte costituzionali. Per molti ordinamenti europei infatti non si è trattato solo di legittimare le cessioni di sovranità che l'entrata in vigore del Trattato comporterà con il trasferimento dagli organi nazionali a quelli comunitari dei poteri in importanti settori; si è trattato anche - ad esempio in Francia, in Spagna, in Germania, nel Regno Unito - di adeguare la forma di governo alla partecipazione all'Unione europea.

Come si è prima accennato, in Italia si è pressoché unanimemente ritenuto che l'articolo 11 della Costituzione desse sufficiente «copertura» costituzionale alla nostra adesione al Trattato di Maastricht che, pertanto, è stato ratificato senza dare luogo ad alcuna modifica della Costituzione. Tale valutazione, ancorché non scontata sul piano giuridico, ha in ogni caso coinciso con l'esigenza politica di evitare ogni ritardo nel processo di costruzione dell'Unione europea. Tuttavia, occorre avere chiara consapevolezza della portata dei mutamenti che la piena operatività del Trattato determinerà all'interno del nostro ordinamento e, in particolare, sul sistema di relazioni tra gli organi costituzionali.

Il Trattato di Maastricht, pur avendo omesso, a causa dell'opposizione britannica, una esplicita enunciazione in tal senso, contiene tuttavia una chiara opzione per un modello federale di Unione europea. Un ordinamento federale che dovrà trovare nel principio di sussidiarietà la chiave attraverso cui ordinare le competenze tra i diversi livelli di governo. Il Trattato, infatti, se ha fortemente ampliato le materie in cui le istituzioni europee sono legittimate ad intervenire ha tuttavia nel contempo puntato, attraverso la sussidiarietà, ad una qualificazione del ruolo delle istituzioni comunitarie stesse. La questione che oggi si pone non si esaurisce, come si è detto, nella esigenza, certo prioritaria, di realizzare, attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, la democratizzazione dei procedimenti decisionali all'interno dell'Unione europea; altrettanto cruciale si presenta oggi il problema di evitare che, attraverso l'ulteriore rafforzamento degli organi di governo della Comunità (Consiglio, Commissione, Comitato dei Governatori delle Banche centrali), si realizzi anche una surrettizia alterazione dell'equilibrio istituzionale proprio di ciascuno Stato. In particolare nel nostro ordinamento, se non si adotteranno tempestivamente i necessari correttivi, la cessione di sovranità in favore delle istituzioni comunitarie - e nell'ambito di queste in favore delle istituzioni prive di rappresentatività democratica - coinciderà con una sensibilissima riduzione dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento cui corrisponderà un non equilibrato rafforzamento dell'Esecutivo ed un drastico ridimensionamento dei poteri delle Regioni. Si tratterebbe peraltro di esiti di segno del tutto opposto rispetto agli orientamenti che si sono andati concretizzando nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Parlamento italiano si trova oggi a realizzare l'impegnativo compito di una ridefinizione costituzionale della forma di Stato e di governo proprio mentre va parallelamente prendendo forma, la nuova Unione europea: si perderebbe una preziosa opportunità se questa fortunata coincidenza temporale non fosse pienamente colta e sfruttata per armonizzare ed integrare i due processi costituenti.

A tal fine occorrerà in primo luogo sancire nel testo costituzionale l'adesione dell'Italia all'Unione europea e, conseguentemente, dettare una se pur scarna disciplina costituzionale delle modalità di formazione della volontà che lo Stato italiano esprime all'interno degli organi di governo della Comunità. In particolare, l'attività di indirizzo politico e le decisioni legislative che il Governo svolge negli organi comunitari non potranno essere sottratte all'indirizzo del Parlamento. Analogamente, soprattutto in vista di un rafforzamento dei poteri delle Regioni con l'attribuzione ad esse di potestà legislativa esclusiva in significativi settori, dovrà prevedersi il coinvolgimento delle Regioni medesime nella partecipazione italiana alla produzione normativa comunitaria nei settori di competenza regionale. Coinvolgimento che in futuro potrà forse essere realizzato dal Senato se prenderà corpo l'ipotesi di una decisa caratterizzazione di tale organo quale a «Camera delle regioni».

L'importanza delle decisioni politiche e legislative che progressivamente saranno trasferite a livello sovranazionale diverrà in breve tempo molto grande; sarebbe dunque miope se non si prevedessero sin d'ora sedi e procedure idonee a garantire trasparenza e democraticità dei relativi processi decisionali. E appunto in tale direzione sono state adeguate norme e procedure costituzionali in Francia, nel Regno Unito e nella Repubblica federale tedesca. Particolarmente interessanti e significative risultano ad avviso della Commissione speciale le modifiche costituzionali introdotte in Germania in quanto le soluzioni adottate rispondono alle esigenze proprie di un ordinamento costituzionale simile, per alcuni aspetti fondamentali, a quello verso cui le forze politiche italiane ci sembra siano ormai decisamente orientate: un modello di Stato caratterizzato da forti autonomie regionali e da una forma di governo parlamentare nella quale ad una rafforzata autonomia e capacità decisionale dell'Esecutivo corrisponda un altrettanto incisivo ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento. E in Germania, appunto, la legge di modifica della legge fondamentale per la ratifica del Trattato di Maastricht, ha espressamente previsto procedure di informazione preventiva del Parlamento ed eventualmente delle Regioni (attraverso il Bundesrat) ed ha affidato ad una apposita Commissione parlamentare il compito di svolgere in via permanente la funzione di controllo/indirizzo nei confronti del governo per ciò che attiene l'attività di questo nelle istituzioni comunitarie. In tal modo si è inteso rendere visibile, anche sul piano della organizzazione costituzionale, la democratizzazione della partecipazione dello Stato alla Unione europea ed imputare ad un soggetto parlamentare la responsabilità costituzionale di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli ordinamentali e normativi.

La Commissione speciale ha voluto dare in tal senso un concreto contributo al lavoro di elaborazione legislativa formulando una proposta di modifica di alcuni articoli della Costituzione,

proposta cui hanno aderito tutti i gruppi parlamentari a suo tempo favorevoli alla ratifica del Trattato di Maastricht.

Tale proposta, partendo appunto dal modello tracciato dalla Legge fondamentale tedesca, è volta ad affermare in Costituzione alcuni principi fondamentali la cui strumentazione organizzativa, per quanto concerne il ruolo delle Camere e delle Regioni è rimessa, rispettivamente, ai regolamenti parlamentari e alla legge statale.

Innanzitutto, riproducendo testualmente l'analogia disposizione, già contenuta nel progetto di riforma del bicameralismo approvato dal Senato e dalla Commissione affari costituzionali della Carriera, nella X Legislatura; si propone di integrare l'articolo 11 della Costituzione nel senso di dare esplicita legittimazione costituzionale alla costruzione europea ed anche di indicare nell'unione politica dell'Europa un obiettivo del nostro ordinamento. Ma si indicano anche i vincoli cui la partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea deve attenersi, vincoli consistenti nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana e nel rispetto del principio democratico: quest'ultimo criterio impone da una parte la organizzazione democratica delle istituzioni europee ma, dall'altra, la democratizzazione delle forme di partecipazione dello Stato a dette istituzioni.

In coerenza con tale affermazione di principio si prevede quindi l'integrazione dell'articolo 80 della Costituzione: esso, in attuazione del principio democratico posto a base dell'ordinamento comunitario, esplicita l'attribuzione alle Camere del potere di indirizzare l'attività del Governo nelle istituzioni comunitarie. Spetterà alla legge ed ai Regolamenti parlamentari definire le modalità e gli strumenti attraverso cui dovrà realizzarsi il rapporto Governo/Parlamento nella materia comunitaria: sin d'ora viene tuttavia identificata la soluzione - analoga a quella adottata nella Repubblica federale tedesca - di affidare la funzione di indirizzo parlamentare ad una apposita Commissione bicamerale. Tale soluzione infatti risponde alle esigenze di tempestività, unitarietà ed incisività nell'esercizio della funzione di indirizzo: esigenze che più difficilmente verrebbero soddisfatte se tale funzione fosse esercitata separatamente dai due rami del Parlamento e, all'interno di ciascun ramo, da una pluralità di Commissioni.

Inoltre se, in prospettiva, venissero accentuate le caratteristiche «regionali» del Senato, la istituenda Commissione bicamerale potrebbe divenire un efficace punto di raccordo e di snodo tra le competenze dei diversi livelli di governo.

Va comunque segnalato che, per quanto concerne gli strumenti regolamentari, la Commissione speciale per le politiche comunitarie, attraverso i componenti del suo Ufficio di Presidenza, sta mettendo a punto un pacchetto di proposte la cui adozione consentirebbe di dare sin d'ora maggiore incisività all'azione della Camera nella materia comunitaria.

Infine la proposta di modifica propone di integrare l'articolo 117 della Costituzione stabilendo che spetta alle Regioni concorrere alla determinazione della posizione italiana nelle istituzioni comunitarie nelle materie di competenza regionale. Anche tale principio dovrà avere una traduzione legislativa che potrà indicare soluzioni organizzate diverse, anche in relazione all'evoluzione del nostro quadro costituzionale.

In ordine a quest'ultimo aspetto merita apprezzamento il fatto che nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali il testo elaborato dal Comitato ristretto per le modifiche alla II parte della Costituzione (Forma di Stato) abbia previsto specifiche disposizioni (articolo 11). Divenuto nel testo approvato il 27 ottobre 1993 art. 117 quater (infra, p. 748). ) intese ad affermare il principio della partecipazione delle Regioni alla determinazione della volontà dello Stato, in sede comunitaria, nelle materie di loro competenza. Anche se pare di dover sin d'ora affermare che la soluzione prefigurata in quel testo, limitando la partecipazione delle Regioni alla volontà statuale «in relazione agli atti comunitari», appare eccessivamente riduttiva almeno per ciò che riguarda le politiche comunitarie afferenti materie di esclusiva competenza regionale per le quali occorrerebbe prefigurare un coinvolgimento delle Regioni anche nell'attività politica di indirizzo. L'auspicio, in ogni caso, è che nel porre mano alla revisione della Costituzione - da parte della Commissione per le riforme istituzionali in questa fase e da parte delle Camere nel loro complesso successivamente - sia adeguatamente tenuto presente il fatto che l'Unione europea è ormai una realtà istituzionale oltre che economica e che, pertanto, essa non può essere ignorata se non si vuole rischiare che il nuovo assetto dei poteri costituzionali cui il Parlamento sta lavorando si riveli presto inadeguato.

Il punto cruciale da cui, a parere della Commissione speciale, dipenderà l'equilibrio tra ampliamento dei poteri delle istituzioni comunitarie e carattere democratico della forma di governo interna, è da identificare nel ruolo che sarà assegnato al Parlamento, nel suo pieno ed incisivo potere di indirizzare e controllare l'attività svolta dall'Esecutivo in sede comunitaria, nella tempestività ed efficacia con cui esso saprà in concreto esercitare tale potere.

E questa, d'altra parte una convinzione che la Commissione speciale ha ricavato oltre che dagli esiti dell'indagine, dall'esperienza tratta dalla propria quotidiana attività: la trasparenza della cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario ed il coinvolgimento in essa delle Camere è destinato a rimanere poco più che lettera morta sino a quando non sarà affermato e sanzionato l'obbligo del Governo di informare tempestivamente il Parlamento in ordine a decisioni in corso di adozione in sede comunitaria e a tenere conto della posizione al riguardo espressa dal Parlamento medesimo.

### **3. L'Unione economica e monetaria**

La Comunità europea è nata da una profonda intuizione politica dei padri fondatori i quali vollero dare vita ad un assetto dell'Europa capace di neutralizzare le ragioni di divisione e di conflitto che nel corso del secolo avevano portato ai tragici epiloghi della prima e della seconda guerra mondiale. Si pensò che le resistenze politiche all'unificazione europea sarebbero state più agevolmente superate se, innanzi tutto, fosse stato avviato il processo di integrazione dei mercati nazionali cui sarebbe automaticamente seguita l'integrazione sociale e politica.

La stessa impostazione ha guidato il processo conclusosi a Maastricht: attribuire alla unificazione monetaria ed al Mercato unico la funzione, trainante nel processo di costruzione europea senza peraltro avviare in termini concomitanti e contestuali il processo di unione politica; porre al centro della strategia europea l'obiettivo economico della stabilità dei prezzi e, conseguentemente, assumere la politica monetaria non come uno degli strumenti, bensì come «lo» strumento della politica economica: con ciò tra l'altro determinando una significativa asimmetria di poteri all'interno della Comunità, conseguenza diretta dell'avere riconosciuto un ruolo inevitabilmente dominante alla moneta più forte. Tale asimmetria è risultata ulteriormente accentuata dal fatto che rimane virtualmente affidata alla responsabilità dei singoli Stati la gestione della politica tributaria: si tratta peraltro di un potere solo apparente visto che la forte mobilità delle basi imponibili e dei capitali introduce perversi meccanismi di «concorrenzialità fiscale» tra i singoli Stati suscettibili di vanificare l'obiettivo dell'unione economica. E quindi indispensabile che insieme alla unione monetaria si realizzi l'armonizzazione fiscale ma, soprattutto, è necessario che insieme all'unione monetaria ed economica si realizzi l'unione politica.

D'altra parte la storia degli ultimi due anni e, da ultimo, la grave crisi recessiva ed occupazionale che ha investito l'Europa hanno fatto ormai comprendere che è tempo di considerare inscindibili e complementari le ragioni dell'economia e quelle della politica, se si vuole costruire un'Europa solidalmente integrata. Ciò implica le necessità che la politica monetaria sia concepita come uno degli strumenti per realizzare un complesso di obiettivi di benessere e di stabilità economica: occupazione, sviluppo e riequilibrio territoriale oltre che bassi tassi di inflazione.

Questa nuova consapevolezza e l'esplicito riconoscimento, anche da parte di quanti avevano puntato sulla centralità e sulla funzione di traino della politica monetaria, implica peraltro alcuni corollari sul piano istituzionale.

Come la Commissione speciale ha avuto modo di rilevare in altre occasioni, uno dei limiti più gravi conseguenti alla impostazione originaria del Trattato di Maastricht sta nel fatto che le

notevoli quote di sovranità che dagli Stati membri sono trasferite a livello comunitario non vengono attribuite alla competenza delle istituzioni democratiche della Comunità: si registra dunque un saldo nettamente negativo per la democraticità del sistema comunitario. Il Sistema europeo di Banche centrali, secondo il disegno delineato, dal Trattato, intatti, non risponderà né al Consiglio, né alla Commissione, né al Parlamento europeo né tanto meno ai Parlamenti nazionali. Si afferma che questa scelta è mirata proprio a garantire la massima autonomia ed indipendenza alla Banca Centrale Europea.

Scelta giusta e condivisibile se però fosse accompagnata dalla contestuale attribuzione alle istituzioni democratiche della Comunità di strumenti di governo dell'economia complessi e molteplici; scelta meno accettabile se essa implica di attribuire alla politica monetaria ed alle autorità monetarie l'intera responsabilità del governo della politica economica. Così interpretata la centralità monetaria non solo ha spostato a livello comunitario i poteri nazionali relativi alla politica monetaria; essa ha anche assorbito, in virtù dei parametri di convergenza economica dettati dagli obiettivi monetari, un'ampia quota dei poteri di bilancio e di indirizzo generale della politica economica.

Ora, la costruzione di un modello che vede assegnati i poteri ma non le conseguenti responsabilità appare certamente fuori della nostra concezione istituzionale basata sul principio democratico. Tale constatazione rafforza la necessità di procedere con decisione verso l'unione politica e la creazione di istituzioni democratiche capaci di mettere in atto politiche economiche il cui obiettivo non sia limitato a quello della stabilità monetaria ma che, interpretando i bisogni o le aspirazioni dei popoli europei, abbiano come punto di riferimento costante l'esigenza di promuovere lo sviluppo e l'occupazione.

#### **4. Politiche di sostegno allo sviluppo ed alla occupazione**

Da questo punto di vista l'azione comunitaria risulta oggi nettamente insoddisfacente. Le perplessità che al riguardo la Commissione speciale ha, a più riprese, manifestato risultano drammaticamente confermato dall'aggravarsi della crisi europea; crisi il cui progressivo acuirsi negli ultimi mesi, oltre che ai processi di riorganizzazione economica indotti dalle grandi mutazioni politiche verificatesi sullo scenario europeo a partire dal 1989, è però anche da ricondurre alla politica di alti tassi tenacemente perseguita dalla Germania Federale e da questa imposta agli altri Paesi, politica che ha allontanato e scoraggiato gli investimenti produttivi.

L'entità e la natura del problema dell'occupazione quale oggi si presenta e quale si presenterà nei prossimi anni in Europa sono descritte in termini non equivoci da un documento della Commissione Cee del maggio scorso. « Negli ultimi due decenni il tasso di crescita economica è risultato, in media, del 2 per cento all'anno, molto più basso rispetto ai due decenni precedenti.

La creazione, di posti di lavoro è stata insufficiente a soddisfare la crescente domanda occupazionale e la disoccupazione ha mostrato una tendenza costante e inquietante a crescere. Essa è bensì diminuita durante il periodo di ripresa alla fine degli anni '80, ma è cresciuta ben più durante l'attuale periodo di recessione.

La disoccupazione è salita ancora una volta oltre il 10 per cento. Più di 17 milioni di persone della Comunità sono ora senza lavoro. Circa la metà sono disoccupati da più di un anno. Secondo le attuali previsioni la disoccupazione continuerà a crescere nella parte restante di quest'anno e nel prossimo. Qualora l'attuale tendenza dovesse persistere, alla fine del 1994 essa si situerà al disopra del livello record del 10,8 per cento raggiunto nel 1986.

Nel contempo sono stati modesti i progressi, in termini di livelli occupazionali, conseguiti nella convergenza tra regioni o nel garantire parità di opportunità riguardo all'accesso di mercato del lavoro. Molti - specialmente donne - sono in pratica esclusi del tutto dal mercato del lavoro.

Rispetto alle altre aree industrializzate del mondo la Comunità registra un basso tasso di occupazione. Meno del 60 per cento della popolazione comunitaria in età lavorativa è occupata, rispetto al 70 per cento negli Stati Uniti, nei Paesi Efta e in Giappone.

Il prezzo da pagare per un siffatto basso tasso di occupazione è non soltanto un'elevata disoccupazione, ma altresì una diffusa offerta occulta di manodopera. Pertanto, anche se l'occupazione aumenta, la disoccupazione resta elevata poiché nuove persone si presentano sul mercato del lavoro. Alla fine degli anni '80 la creazione di oltre 9 milioni di nuovi posti di lavoro ha ridotto la disoccupazione soltanto di 3 milioni».

E aggiunge la Commissione Cee: «L'attuale livello di disoccupazione è inaccettabile. Esso è connesso sia alla competitività della Comunità, sia alla coesione della sua società.

È indispensabile una più forte crescita economica, anche se il problema dell'occupazione non può essere risolto soltanto con la crescita economica. Per soddisfare le esigenze occupazionali è indispensabile un modello di crescita a più elevata intensità di lavoro.

È necessaria una risposta politica integrata, che mobiliti tutti gli attori coinvolti nei problemi dell'occupazione.

La responsabilità primaria per le azioni risiede negli Stati membri, e soltanto in essi, ma è necessaria una più stretta cooperazione a livello comunitario - dal punto di vista economico e politico - per garantire un impatto ottimale delle azioni nazionali».

E conclude: «Da questa analisi possono essere tratte tre conclusioni principali: l'entità e la natura del problema occupazionale in Europa sono causa di estrema preoccupazione. Si rendono necessarie azioni per evitare che il problema pregiudichi gravemente la capacità competitiva della Comunità nel 21° secolo e infligga un grave nocimento alla struttura della nostra società; vi sono

segni sufficienti ed esperienze che inducono a ritenere che si possono trovare modi quanto meno per migliore le situazioni; oltre agli effetti che possono risultare da più alti livelli di crescita economica è necessaria l'adozione da parte dei governi di una panoplia di provvedimenti a favore di un modello di crescita a più elevata intensità di lavoro; benché i principali strumenti si trovino nella mani degli Stati membri, la Comunità ha un importante ruolo da svolgere come catalizzatore, come centro di coordinamento e come supporto tramite l'applicazione delle politiche a livello comunitario. Questa azione a livello comunitario è altresì necessaria per motivi di ordine sia economico (perché la crescente interdipendenza della nostra economia necessita di una attiva cooperazione fra tutte le politiche), sia politico (poiché è vitale che la Comunità svolga una parte attiva in un frangente di tale importanza per il benessere dei cittadini europei)».

È importante che il problema dell'occupazione sia divenuto, a partire dal Consiglio di Edimburgo, questione centrale nell'azione della Commissione Cee: si attende dunque con grande interesse la pubblicazione ormai prossima dello specifico Libro bianco che la Commissione ha annunciato e che dovrebbe contenere proposte ed indicazioni operative e anche la più puntuale definizione dei contenuti del Piano di crescita presentato al vertice di Copenaghen.

La Commissione speciale ritiene peraltro che già ora il tema dell'occupazione debba costituire il terreno primario dell'impegno del nostro Paese in sede comunitaria affinché esso divenga obiettivo centrale dell'azione della Comunità.

A tal fine occorrerà una forte iniziativa volta a correggere le distorsioni - evidenziate dai risultati e dalle previsioni occupazionali sopra ricordate - indotte dalla univoca priorità attribuita alle condizioni di convergenza nominale (monetaria e finanziaria) e dall'aver messo in secondo ordine gli obiettivi di convergenza reale, cioè gli obiettivi di coesione economica e sociale.

Per recuperare lo spirito dell'Unione economica e monetaria e degli stessi accordi di Maastricht a tale riguardo, occorre ridare alla coesione economica e sociale il ruolo prioritario indispensabile. Ciò significa innanzitutto che, tra i criteri di convergenza, deve trovare chiara collocazione qualche criterio che espliciti l'esigenza di perseguire, entro un dato orizzonte temporale, da parte delle politiche economiche nazionali con il sostegno delle politiche comunitarie, determinati risultati di minore squilibrio economico e sociale. A tal fine la Commissione ritiene di potere fare propria, come base di partenza, la proposta al riguardo avanzata dal prof. Frey secondo il quale, nell'attuazione del Trattato di Maastricht accanto ai criteri relativi al contenimento dei differenziali di inflazione, ai tassi di interesse ed al contenimento dell'indebitamento pubblico, occorrerebbe prevedere anche criteri di convergenza che riguardino gli indicatori relativi all'occupazione e, più in generale, agli obiettivi di crescita economica.

In ordine all'ipotesi dell'introduzione di un criterio di convergenza occupazionale, tenendo conto degli andamenti dell'ultimo decennio e delle previsioni a medio termine per gli anni '90, Frey propone di assumere come obiettivo un aumento del tasso di occupazione medio nella Comunità europea che porti tale tasso alla fine della seconda fase dell'Uem (fine 1997 o oltre), ad almeno il 64 per cento della popolazione europea in età lavorativa, con tassi di occupazione nei diversi Paesi membri della Comunità che non siano a tale epoca inferiori ad almeno il 59 per cento a livello nazionale e con una sostanziale riduzione dei differenziali regionali di tali tassi nell'ambito di ogni singolo Stato membro.

La determinazione di tali obiettivi potrà ovviamente essere approfondita e valutata, ma è comunque fuori dubbio che l'adozione di un simile criterio di convergenza si ripercuoterebbe anche sull'entità e sulle modalità di utilizzo delle risorse comunitarie nonché sulle politiche monetarie e di bilancio nei vari Paesi membri. È chiaro infatti che, per quanto concerne la politica dei tassi di interesse, non sarebbero coerenti strategie che ostacolassero il rilancio produttivo e lo sviluppo di iniziative produttive localizzate nelle regioni più deboli; analogamente, dal punto di vista fiscale, non sarebbero coerenti strategie che, volendo contenere a tutti i costi l'indebitamento pubblico in termini di flussi e possibilmente anche in termini di stock, tagliassero indiscriminatamente la spesa pubblica a danno dei suddetti obiettivi occupazionali.

L'adozione di tale criterio di convergenza consentirebbe altresì di correggere e contrastare le possibili distorsioni dipendenti dall'entrata in vigore del mercato unico dei prodotti che (insieme alla liberalizzazione del mercato dei capitali) rischia di determinare, potenzialmente accentuando gli squilibri esistenti in Europa con effetti disgreganti del tutto opposti rispetto a quelli sperati di accelerazione del processo di unificazione economica e politica; dall'altro lato, i Paesi, quali l'Italia, in condizioni di maggiori difficoltà economiche e finanziarie sarebbero indotti a rinunciare a politiche ispirate alla logica dell'emergenza e ad adottare invece strategie organiche di medio/lungo periodo.

D'altra parte solo in tale ottica - nell'ottica, cioè, di legare incremento dell'occupazione e crescita economica - potranno anche essere seriamente e concretamente perseguiti politiche di sviluppo che tengano presenti le questioni di fondo con cui il governo europeo ed i governi dei singoli Stati devono oggi misurarsi: in questo quadro le politiche ambientali dovranno avere un ruolo cruciale, certo assai più incisivo di quello che attualmente svolgono, in quanto costituiranno lo strumento attraverso cui conciliare le esigenze della crescita economica con quelle, ormai ineludibili, della conservazione dell'equilibrio ambientale e della tutela della salute dei cittadini.

La politica delle istituzioni comunitarie dovrebbe coerentemente perseguire tali obiettivi agendo su una pluralità di leve e di strumenti: operare affinché le parti sociali concordino a livello

europeo per una diversa distribuzione dell'orario di lavoro da realizzare contestualmente ad aumenti di produttività, mobilitare le risorse finanziarie della Comunità, accelerare l'attuazione dei piani di investimento della Comunità nei settori strategici della ricerca, dell'innovazione delle telecomunicazioni, evitare politiche frammentate e disperse così da assicurare una gestione delle risorse comunitarie tale che esse possano costituire il volano della ripresa delle economie dei singoli Paesi.

Nello stesso tempo l'Italia dovrà attivamente operare affinché gli strumenti comunitari di intervento e di sostegno allo sviluppo siano definiti e gestiti in modo da non penalizzare gli interessi nazionali e, anzi, siano valorizzate tutte le potenzialità che detti strumenti possono offrire alla nostra economia.

In tale ottica viva perplessità hanno destato la struttura e le previste modalità di funzionamento del nuovo Fondo di coesione - basate su parametri nazionali anziché regionali - diretto ad erogare contributi finanziari per progetti nel settore ambientale e delle reti transeuropee negli Stati membri meno prosperi.

Qui l'Italia, in omaggio ad una orgogliosa politica nazionale non sempre collimante con le reali condizioni del Paese e, soprattutto, non coerente rispetto agli squilibri delle sue diverse aree, ha scelto fin dall'inizio di essere considerata tra i «grandi» ed ha conseguentemente subito passivamente che il parametro-guida per l'ammissione ai contributi del Fondo fosse quello del PIL. È noto, peraltro, che nel 1986 l'Italia ha rivalutato il PIL sia per tener conto dell'economia sommersa sia per non stravolgere lo scarto tra debito pubblico e PIL: sarebbe stato però legittimo chiedere - e stupisce che non sia stato fatto - che anche i nostri partners comunitari facessero la stessa operazione prima dell'entrata in funzione del Fondo di coesione.

Dovranno quindi essere introdotti altri parametri che consentano una più realistica valutazione degli equilibri economici tuttora esistenti nel nostro Paese ed una loro veritiera analisi comparativa rispetto alle economie degli altri partners europei.

Quanto all'utilizzo dei fondi strutturali - la cui nuova disciplina ha almeno, in parte recepito le istanze italiane - la Commissione speciale auspica vivamente che il Governo si doti delle strutture di informazione, coordinamento e supporto tecnico necessarie a fare sì che i relativi progetti vengano tempestivamente elaborati e messi a punto da parte delle Regioni in termini puntuali e tempestivi, cosicché il nostro Paese non rimanga escluso dalle risorse comunitarie che nei prossimi anni, a fronte della necessaria riduzione degli stanziamenti a carico del bilancio statale, avranno una funzione fondamentale e non rinunciabile per l'attuazione di politiche di sostegno dell'economia e di gestione dei grandi processi di riconversione e ristrutturazione dell'apparato produttivo.

Le considerazioni e le analisi sin qui riferite sono alla base della forte preoccupazione che la Commissione speciale esprime per le prospettive del processo di integrazione europea. Difficoltà che potranno essere superate solo grazie ad un deciso rilancio dell'unione politica e di una stretta concertazione delle politiche economiche. E urgente una concreta e forte iniziativa in tale direzione.

D'altra parte lo stesso Presidente Delors, teorico ed artefice dell'unione monetaria come traino dell'unione politica, è ormai convinto che solo grazie ad un'iniziativa politica o almeno politico-economica sarà possibile evitare che l'Europa vada alla deriva verso una zona di libero scambio senza anima e volontà comune. E dunque positivo, e va senz'altro nel senso reiteratamente auspicato dalla Commissione speciale, che al prossimo vertice di Bruxelles ci si appresti a lanciare una iniziativa in tal senso.

(Omissis)

## All. 3

### **Progetto di legge costituzionale di revisione della parte II della Costituzione italiana**

*Comunicato alla Camera dei deputati ed al Senato in data 11 febbraio 1994 dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.*

#### Art. 16

1. Dopo l'articolo 117-ter della Costituzione è inserito il seguente: «Art. 117-quater. La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

Le Regioni designano i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle, secondo modalità stabilite con legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari».

## All. 4

### Corte Costituzionale tedesca.

#### Sentenza del 12 ottobre 1993

*Pubblicata in lingua tedesca in «Eur. Grundrechte-Zeitschrift», 1993, p. 429 ss.*

1. Nel quadro tracciato dall'art. 23 della Legge fondamentale tedesca, l'art. 38 della stessa esclude che la legittimazione del Parlamento e la sua influenza sull'esercizio del potere esecutivo possano essere svuotate mediante il trasferimento di sue attribuzioni e prerogative in maniera tale da costituire violazione del principio democratico.
2. Il principio democratico non impedisce alla Repubblica federale di Germania di essere membro di una comunità fra Stati, organizzata in modo sovranazionale. Il presupposto di tale partecipazione è però che la legittimazione e l'influenza derivanti dal popolo siano garantiti anche all'interno dell'unione di stati.
3. a) Quando una unione di stati democratici svolge compiti ed esercita le relative competenze sovrane sono innanzitutto le popolazioni degli Stati membri che devono darvi legittimazione democraticamente attraverso i parlamenti nazionali. La legittimazione democratica risulta così dal collegamento tra l'attività degli organi europei e quella dei parlamenti degli Stati membri; a ciò va aggiunto che nella misura in cui aumenta il grado di integrazione delle nazioni europee, all'interno delle strutture nazionali la trasmissione della legittimazione democratica si realizza attraverso il Parlamento europeo eletto dai cittadini degli stati membri.
3. b) È decisivo che le basi democratiche dell'unione vengano ampliate di pari passo con l'integrazione e che anche coi procedere dell'integrazione sia mantenuta una democrazia vitale negli stati membri.
4. Se i popoli dei singoli Stati, come avviene attualmente, trasmettono la legittimazione democratica attraverso i parlamenti nazionali, dal principio democratico derivano limiti alla estensione dei compiti e delle competenze delle Comunità europee. Le funzioni e le competenze di rilievo sostanziale devono essere riservate al Parlamento tedesco (Bundestag) .
5. L'articolo 38 della Legge fondamentale tedesca è violato se una legge che apre l'ordinamento giuridico tedesco all'immediata validità ed applicabilità del diritto delle Comunità europee non definisce in maniera sufficientemente determinabile i poteri trasferiti alle Comunità e

il programma di integrazione che si vuole perseguire. Ciò significa nello stesso tempo che, successivi mutamenti essenziali del programma di integrazione contenuto nel Trattato sull'Unione e nelle sue norme di attuazione non sono più coperti dalla legge di ratifica di questo Trattato. La Corte costituzionale federale controlla che gli atti giuridici delle istituzioni e degli organi europei si mantengano nei limiti dei diritti sovrani ad essi attribuiti e che non vadano al di là di essi.

6. L'interpretazione delle norme sulla competenza da parte di organi e istituzioni delle Comunità deve essere fatta tenendo presente che il Trattato sull'Unione distingue in linea di massima tra l'esercizio di limitate competenze di sovranità e una revisione del Trattato. L'interpretazione del Trattato non deve, quindi, avere come risultato una estensione dei suoi effetti. Una tale interpretazione delle norme sulla competenza non avrebbe alcuna efficacia italiana e straniera vincolante per la Germania.

7. Anche atti di un potere pubblico particolare di una organizzazione sovrannazionale il quale non si ricollega alla sovranità degli Stati membri possono interessare coloro che in Germania sono titolari di diritti fondamentali. Essi toccano così le garanzie della Legge fondamentale tedesca e le funzioni della Corte costituzionale federale, che hanno ad oggetto la tutela generale dei diritti fondamentali in Germania e non solo nei confronti degli organi statali tedeschi.

D'altra parte la Corte costituzionale federale decide sull'applicabilità in Germania del diritto comunitario derivato in un "rapporto di cooperazione" con la Corte di Giustizia.

8. Il Trattato sull'Unione stabilisce una associazione di Stati per realizzare una sempre più stretta unione dei popoli europei (art. 4 TUE) - organizzati in Stati - e non uno Stato che si basa su un popolo europeo.

9. a) L'art. F, c. 3, TUE non autorizza l'Unione a procurarsi sulla base di un proprio potere i mezzi finanziari o particolari mezzi operativi che essa considera indispensabili per la realizzazione dei propri compiti.

b) L'art. L TUE esclude la giurisdizione della Corte di giustizia solo per quelle norme del TUE che non attribuiscano all'Unione la competenza a prendere provvedimenti con efficacia sui titolari dei diritti fondamentali negli ambiti di sovranità degli Stati membri.

c) Con la ratifica del Trattato sull'Unione la Repubblica federale non si sottopone ad un automatismo immodificabile e non più manovrabile nel suo sviluppo verso l'unione monetaria; il Trattato apre la strada ad una graduale integrazione di una comunità europea di diritto, che in ogni ulteriore passo dipende o da premesse attualmente prevedibili da parte del Parlamento oppure da una nuova ratifica del Governo federale sulla quale il Parlamento deve poter esercitare la sua influenza.

## All. 5

*Sono qui riprodotte le norme costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea che sono state oggetto di revisione aijm dell'adeguamento al trattato di Maastricht. La versione in lingua italiana è tratta da Le costituzioni dei Paesi della Comunità europea a cura di Palici di Suni Prat-Comba-Cassella, Pavia, Iculano, 1993.*

### 1. Costituzione francese, 4 ottobre 1958

#### TITOLO XV. LE COMUNITÀ EUROPEE E L'UNIONE EUROPEA

Art. 88 - 1. La Repubblica partecipa alle Comunità europee ed all'Unione europea, costituite da Stati che hanno scelto liberamente, in virtù dei trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune alcune delle loro competenze.

Art. 88 - 2. A condizione di reciprocità, e secondo le modalità previste dal trattato dell'Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, la Francia acconsente ai trasferimenti di competenza necessari alla creazione dell'unione economica e monetaria europea, come alla determinazione delle regole relative alla liberalizzazione delle frontiere esterne degli Stati membri della Comunità europea.

Art. 88 - 3. A condizione di reciprocità e secondo le modalità previste dal trattato dell'Unione europea firmato il 7 febbraio 1992, il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni municipali può essere esteso ai soli cittadini dell'Unione residenti in Francia. Questi cittadini non possono esercitare le funzioni di sindaco o di vice sindaco, né, partecipare alla designazione degli elettori senatoriali e all'elezione dei senatori. Una legge organica votata con la medesima procedura dalle due Assemblee determina le condizioni di applicabilità del presente articolo.

Art. 88 - 4. Il Governo sottopone all'Assemblea nazionale ed al Senato, immediatamente dopo la trasmissione al Consiglio delle Comunità, le proposte di atti comunitari che comportino disposizioni di natura legislativa. Durante le sessioni o al di fuori di esse, si possono votare risoluzioni nel quadro del presente articolo, secondo le modalità determinate dal regolamento di ciascuna assemblea.

### 2. La legge fondamentale tedesca, 23 maggio 1949

Art. 23 - (Articolo europeo). (1) Per la realizzazione di un'Europa Unita, la Repubblica Federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea, la quale è impegnata al

rispetto dei principi democratici, dello stato di diritto, sociali e federativi e del principio di sussidiarietà e garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equiparabile a quella contemplata da questa Legge Fondamentale. La Federazione può a questo scopo trasferire dei diritti di sovranità mediante legge, con l'assenso del Bundesrat. All'istituzione dell'Unione Europea, nonché alle modifiche delle sue basi pattizie e a disposizioni equiparabili, che comportano una modifica o integrazione della Legge Fondamentale secondo il suo contenuto o che rendono possibili tali modifiche o integrazioni, si applicano i commi 2 e 3 dell'art. 79.

(2) Negli affari dell'Unione Europea collaborano il Bundestag e i Lander per il tramite del Bundesrat. Il Governo federale è tenuto ad informare il Bundestag ed il Bundesrat in modo esauriente e tempestivo.

(3) Prima di partecipare agli atti di produzione del diritto dell'Unione Europea, il Governo federale consente al Bundestag di prendere posizione. Nelle trattative, il Governo federale tiene conto delle prese di posizione del Bundestag. I particolari sono disciplinati da una legge.

(4) Il Bundesrat deve essere reso partecipe alla formazione della volontà della Federazione, se e nella misura in cui gli spettasse di partecipare a corrispondenti atti interni dello Stato o in cui la competenza all'interno dello Stato spettasse ai Lander.

(5) Nella misura in cui in un ambito di competenze esclusive della Federazione sono toccati gli interessi dei Lander o negli altri casi in cui alla Federazione spetta una competenza legislativa, il Governo federale tiene conto della presa di posizione del Bundesrat. Se sono interessati in maniera determinante i poteri legislativi dei Lander, l'istituzione degli uffici o i loro procedimenti amministrativi, nella formazione della volontà della Federazione deve considerarsi determinante l'opinione del Bundesrat, rispettando la responsabilità della Federazione per l'intero Stato. Negli affari che possono comportare aumenti di spesa o diminuzioni di entrate è necessario l'assenso del Governo federale.

(6) Se sono interessate in maniera determinante competenze legislative esclusive dei Lander, l'esercizio dei diritti spettanti alla Repubblica federale di Gennania in qualità di Stato membro dell'Unione europea deve essere trasferito di regola dalla Federazione a un rappresentante dei Lander nominato dal Bundesrat. L'esercizio dei diritti si svolge con la partecipazione e di concerto con il Governo federale rispettando la responsabilità della Federazione per lo Stato intero.

(7) I particolari dei commi da 4 a 6 sono disciplinati da una legge che richiede l'assenso del Bundesrat.

Art. 28. - (Garanzia federale delle costituzioni dei Lander) (1) L'ordinamento costituzionale dei Lander deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e

sociale ai sensi della presente Legge Fondamentale. Nei Lander, nei distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Nei Comuni, al posto di un organo elettivo, può subentrare l'assemblea dei cittadini del Comune (Gemeindeversammlung). Nelle elezioni comunali e provinciali sono elettori eleggibili anche le persone che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità europea in base al diritto della Comunità europea.

(2) Ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Anche i Consorzi di Comuni (Gemeindeverbände) hanno, nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi, autonomia amministrativa.

(3) La Federazione garantisce che l'ordinamento costituzionale dei Lander corrisponda ai diritti fondamentali e alle disposizioni dei commi 1 e 2 del presente articolo.

Art. 45 - Il Bundestag istituisce una commissione per gli affari dell'Unione europea che può essere autorizzata ad esercitare i diritti del Bundestag ai sensi dell'art. 23 nei confronti del Governo federale.

Art. 52. - (Presidente, decisioni, regolamento interno) (1) Il Bundesrat elegge il suo Presidente per un anno.

(2) Il Presidente convoca il Bundesrat. Deve convocarlo se lo richiedono i rappresentanti di almeno due Lander o il Governo federale.

(3) Il Bundesrat prende le sue decisioni con almeno la maggioranza dei voti. Esso si dà un proprio regolamento interno. Discute pubblicamente. la pubblicità dei dibattiti può essere esclusa.

(3a) Per gli affari dell'Unione europea, il Bundesrat può istituire una Carriera d'Europa le cui deliberazioni valgono come deliberazioni del Bundesrat, l'art. 51 commi 2 e 3, seconda fase, si applica corrispondentemente.

(4) Alle Commissioni del Bundesrat possono appartenere altri membri o delegati dei Governi dei Lander.

Art. 88. - (Banca federale) la Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione, come Banca federale. I suoi compiti e poteri possono essere trasferiti nell'ambito dell'Unione europea alla Banca centrale europea, che è impegnata al fine prioritario della garanzia della stabilità dei prezzi.

### **3. La Costituzione greca, 9 giugno 1975/6 marzo 1986**

Art. 28 - 1) Le regole del diritto internazionale generalmente accettate, come pure i trattati internazionali dopo la loro ratifica da parte della Camera e la loro entrata in vigore conformemente alle disposizioni di ciascuno di loro, fanno parte integrante del diritto interno greco e hanno valore superiore alle eventuali disposizioni contrarie della legge. L'applicazione delle regole del diritto internazionale generale e dei trattati internazionali nei confronti degli stranieri è sempre sottoposta alla condizione della reciprocità.

2) Allo scopo di servire un importante interesse nazionale e di promuovere la collaborazione con altri Stati, è possibile attribuire, per via di contratto o di accordo internazionale, talune competenze previste dalla Costituzione ad organi di organismi internazionali. Per la ratifica del trattato o dell'accordo è richiesta una legge votata dalla maggioranza di tre quinti del numero complessivo dei deputati.

3) La Grecia può liberamente apportare, 1 con una legge votata a maggioranza assoluta del numero complessivo dei deputati, delle restrizioni all'esercizio della sovranità nazionale, purché, tali restrizioni siano imposte da un interesse nazionale importante, non ledano i diritti dell'uomo e i fondamenti del regime democratico e siano compiute nel rispetto del principio di uguaglianza ed in condizioni di reciprocità

### **4. La Costituzione irlandese, 11 luglio 1937**

Art.29- (1) L'Irlanda aderisce all'ideale di pace e di cooperazione tra le Nazioni, fondato sulla giustizia e sulla moralità internazionale.

(2) L'Irlanda aderisce alla soluzione pacifica delle controversie internazionali per mezzo di arbitrati o di decisioni internazionali.

(3) L'Irlanda accetta i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti come regola di condotta nei suoi rapporti con gli altri Stati.

(4) 1. Le funzioni esecutive dello Stato per le relazioni internazionali sono esercitate, in conformità all'art.28 della presente Costituzione, dal Governo o sotto la sua autorità

2. Ai fini dell'esercizio delle funzioni esecutive dello Stato per le relazioni internazionali il Governo può, nei limiti in cui glielo permettano le disposizioni legislative, utilizzare o adottare ogni mezzo, strumento o metodo di procedura utilizzati o adottati allo stesso scopo dai membri di qualsiasi gruppo o lega di nazioni, con i quali lo Stato si associa ai fini della cooperazione internazionale in materie di comune interesse.

3. Lo Stato può aderire alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (istituita con il Trattato firmato a Parigi il 18 aprile 1951), alla Comunità economica europea (istituita con il Trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957) e alla Comunità europea per l'energia atomica (istituita con il Trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957). Lo Stato può ratificare l'Atto Unico Europeo (firmato per conto degli Stati membri delle Comunità in Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986). Nessuna disposizione della presente Costituzione annulla le leggi approvate, gli atti o le misure adottate dallo Stato in ottemperanza agli obblighi di membro delle Comunità ovvero impedisce che le leggi approvate, gli atti o le misure adottate dalle Comunità, o dalle sue istituzioni, abbiano forza di legge nello Stato.

5) 1. Tutte le convenzioni internazionali alle quali lo Stato aderisce devono essere approvate dalla Camera dei Rappresentanti.

2. Lo Stato non è vincolato da alcuna convenzione internazionale che comporti un onere per la finanza pubblica, a meno che essa sia stata approvata dalla Camera dei Rappresentanti.

3. Il presente articolo non si applica agli accordi e alle convenzioni di carattere tecnica o amministrativo.

6) Nessun accordo internazionale entra a far parte del diritto interno dello Stato a meno che non sia così stabilito dal Parlamento.

## **5. La Costituzione dei Paesi Bassi, 29 marzo 1814**

Art. 106. - La legge regola il sistema monetario.

## **6. La Costituzione portoghese, 2 aprile 1976**

Articolo 7

(Relazioni internazionali)

1. Nelle sue relazioni internazionali il Portogallo si regge sui principi dell'indipendenza nazionale, del rispetto dei diritti dell'uomo, del diritto dei popoli alla autodeterminazione e alla indipendenza, dell'uguaglianza tra gli Stati, della soluzione pacifica dei conflitti internazionali, della non ingerenza negli affari interni degli altri Stati e di cooperazione con tutti gli altri popoli per l'emancipazione ed il progresso dell'umanità.

2. Il Portogallo favorisce l'abolizione di ogni forma di imperialismo, colonialismo e aggressione, il disarmo generale, simultaneo e controllato, lo scioglimento dei blocchi politico-

militari e il consolidamento di un sistema di sicurezza generale per la creazione di un ordine internazionale capace di assicurare la pace e la giustizia nelle relazioni tra i popoli

3. Il Portogallo riconosce il diritto dei popoli alla insurrezione contro ogni forma di oppressione, e particolarmente contro il colonialismo e l'imperialismo.

4. Il Portogallo mantiene legami speciali di amicizia e di cooperazione con i paesi di lingua portoghese.

5. Il Portogallo si impegna nel rafforzamento della identità europea e nel sostegno delle azioni degli Stati Europei dirette a favorire la democrazia, la pace, lo sviluppo economico e la giustizia nelle relazioni tra i popoli.

6.11 Portogallo, in condizioni di reciprocità, con il rispetto del principio di sussidiarietà e con l'obiettivo di realizzare la coesione economica e sociale, può convenire sull'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'unione europea.

#### Articolo 15

(Stranieri, apolidi, cittadini europei)

1. Gli stranieri e gli apolidi che si trovano o risiedono in Portogallo godono dei diritti e sono soggetti ai doveri dei cittadini portoghesi.

2. Sono esclusi dalla previsione del comma precedente i diritti politici, l'esercizio delle funzioni pubbliche che non abbiano carattere prevalentemente tecnico e i diritti e doveri riservati dalla Costituzione e dalla legge esclusivamente ai cittadini portoghesi.

3. Ai cittadini dei paesi di lingua portoghese possono essere attribuiti, mediante convenzione internazionale e in condizioni di reciprocità, diritti non conferiti agli stranieri, escluso l'accesso alla titolarità degli organi sovrani e degli organi di governo propri delle regioni autonome, il servizio nelle forze armate e la carriera diplomatica

4. La legge può attribuire agli stranieri residenti nel territorio nazionale, in condizione di reciprocità, l'elettorato attivo e passivo per l'elezione dei titolari degli organi delle autarchie locali.

5. La legge può inoltre attribuire, in condizioni di reciprocità, ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea residenti in Portogallo il diritto di eleggere e di essere eletti Deputati al Parlamento europeo.

#### Articolo 105

(Banca del Portogallo)

La Banca del Portogallo, come banca centrale nazionale, collabora nella definizione ed esecuzione delle politiche monetarie e finanziarie ed emette moneta, nei termini di legge.

Art. 13 - 1) Gli stranieri godono in Spagna delle libertà pubbliche garantite dal presente titolo, nei termini stabiliti dai trattati e dalla legge.

2) Soltanto gli spagnoli sono titolari dei diritti riconosciuti all' articolo 23, salvo quanto, in base a criteri di responsabilità, possa essere stabilito dai trattati o dalla legge per l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni municipali.

3) L'estradizione è concessa soltanto in osservanza del trattato o della legge, rispettando il principio di reciprocità. Sono esclusi dall'estradizione i delitti politici (non si considerano tali gli atti di terrorismo).

4) La legge stabilisce i termini in cui i cittadini di altri paesi e gli apolidi possono godere del diritto di asilo in Spagna.

#### Articolo 166

(Competenze riferite agli altri organi)

Spetta alla Assemblea della Repubblica, con riferimento agli altri organi: a) Attestare l'insediamento del Presidente della Repubblica; b) Consentire la assenza del Presidente della Repubblica dal territorio nazionale; e) Promuovere il processo di accusa contro il Presidente della Repubblica per reati compiuti nell'esercizio delle sue funzioni e decidere sulla sospensione dei membri del Governo, nel caso previsto nell'articolo 199; d) Verificare il programma del Governo; e) Votare le mozioni di fiducia e di censura al Governo; f) Favorire, nei termini di legge, la partecipazione del Portogallo al processo di costruzione dell'unità europea; g)-Pronunciarsi sullo scioglimento degli organi di governo delle regioni autonome; h) Eleggere, secondo il sistema di rappresentanza proporzionale, cinque membri del Consiglio di Stato, cinque membri dell'Alta Autorità per la Comunicazione Sociale e i membri del Consiglio Superiore del Pubblico Ministero che le compete designare; i) Eleggere, con la maggioranza di due terzi dei Deputati presenti, che sia superiore alla maggioranza assoluta dei Deputati in carica, dieci giudici del Tribunale Costituzionale, il Provvedo di Giustizia, il presidente del Consiglio Economico e Sociale, sette membri del Consiglio Superiore della Magistratura e i membri di altri organi costituzionali la cui designazione sia attribuita alla Assemblea della Repubblica.

#### Articolo 200

(Competenza politica)

1. Spetta al Governo, nell'esercizio delle funzioni politiche: a) Controfirmare gli atti del Presidente della Repubblica, nei termini dell'articolo 113; b) Negoziare e adottare le convenzioni internazionali; e) Approvare le convenzioni internazionali la cui approvazione non sia di competenza dell'Assemblea della Repubblica, o che a questa non debba essere sottoposta; d) Presentare proposte di legge e di risoluzione all'Assemblea della Repubblica; e) Proporre al Presidente della Repubblica la sottoposizione a referendum di questioni di rilevante interesse nazionale, nei termini stabiliti dall'articolo 118; f) Pronunciarsi sulla dichiarazione di stato di

polizia o di stato di emergenza; g) Proporre al Presidente della Repubblica la dichiarazione di guerra o di pace; h) Presentare all'Assemblea della Repubblica, nei termini stabiliti dalla lettera d) dell'articolo 165, i conti dello Stato e degli altri enti pubblici che la legge determina i) Presentare in tempo utile all'Assemblea della Repubblica, agli effetti di quanto disposto alla lettera f) dell'articolo 66, informazioni riguardo al processo di costruzione dell'unità europea; j) Adottare gli altri atti affidatigli dalla Costituzione o dalla legge. 2. L'approvazione da parte del Governo di trattati ed accordi internazionali riveste la forma del decreto.

## **European Communities (Amendment) Act 1993**

### **1993 CHAPTER 32**

An Act to make provision consequential on the Treaty on European Union signed at Maastricht on 7th February 1992. (20th July 1993)

Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

#### **Treaty on European Union. 1972 e. 68, 1986/c. 58**

1. (1) In section 1 (2) of the European Communities Act 1972, in the definition of "the Treaties" and "the Community Treaties", after paragraph G) (inserted by the European Communities (Amendment) Act 1986) there shall be inserted the words "and (k) Titles II, III and IV of the Treaty on European Union signed at Maastricht on 7th February 1992, together with the other provision of the Treaty so far as they relate to those Titles, and the Protocols adopted at Maastricht on that date and annexed to the Treaty establishing the European Community with the exception of the Protocol on Social Policy on page 117 of Cm 1934".

#### **1978 c. 10**

(2) For the purpose of section 6 of the European Parliamentary Elections Act 1978 (approval of treaties increasing the Parliament's powers) the Treaty on European Union signed at Maastricht on 7th February 1992 is approved.

#### **Economic and monetary Union**

2. No notification shall be given to the Council of the European Communities that the United Kingdom intends to move the third stage of economic and monetary union (in accordance with the Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom adopted at Maastricht on 7th February 1992) unless a draft of the notification has first been approved by Act of Parliament

and unless Her Majesty's Government has reported to Parliament on its proposals for the coordination of economic policies, its role in the European Council of Finance Ministers (ECOFIN) in pursuit of the objectives of Article 2 of the Treaty establishing the European Community as provided for in Articles 103 and 102a, and the work of the European Monetary Institute in preparation for economic and monetary union.

#### **Annual report by Bank of England**

3. In implementing Article 108 of the Treaty establishing the European Community, and ensuring compatibility of the statutes of the national central bank, Her Majesty's Government shall, by order, make provision for the Governor of the Bank of England to make an annual report to Parliament, which shall be subject to approval by a Resolution of each House of Parliament.

#### **Information for Commission**

4. In implementing the provisions of Article 103 (3) of the Treaty establishing the European Community, information shall be submitted to the Commission from the United Kingdom indicating performance on economic growth, industrial investment, employment and balance of trade, together with comparisons with those items of performance from other member States.

#### **Convergence criteria: assessment of deficits**

5. Before submitting the information required in implementing Article 103 (3) of the Treaty establishing the European Community, Her Majesty's Government shall report to Parliament for its approval an assessment of the medium term economic and budgetary position in relation to public investment expenditure and to the social, economic and environmental goals set out in Article 2, which report shall form the basis of any submission to the Council and Commission in pursuit of their responsibilities under Articles 103 et 104c.

#### **Committee of the Regions**

6. A person may be proposed as a member or alternate member for the United Kingdom of the Committee of the Regions constituted under Article 198a of the Treaty establishing the European Community only if, at the time of the proposal, he is an elected member of a local authority.

#### **Commencement (Protocol on Social Policy)**

7. This Act shall come into force only when each House of Parliament has come to a Resolution on a motion tabled by a Minister of the Crown considering the question of adopting the Protocol on Social Policy.

#### **Short title**

8. This Act may be cited as the European Communities (Amendment) Act. 1993.