

## COMUNITÀ EUROPEA E SOVRANITÀ NAZIONALE.

di Paolo CARETTI (\*)

La recente conclusione della lunga opera diplomatica che ha portato al Trattato sull'Unione europea, sottoscritto a Maastricht nel febbraio scorso, ripropone con forza all'attenzione anche degli studiosi i temi che da sempre accompagnano il processo di integrazione europea: da un lato quello della necessaria ed auspicata trasformazione dell'unione economica in unione politica, dall'altro quello della difficile conciliazione di questa esigenza con la sopravvivenza di sovranità statuali distinte.

Della complessa problematica connessa a questi temi, vorrei affrontare, sia pure molto schematicamente, soprattutto tre aspetti: il primo, relativo ai più recenti sviluppi che sul piano comunitario il processo di integrazione europea ha conosciuto (e, conseguentemente, alle limitazioni di sovranità che tale processo ha prodotto o è in grado di produrre); il secondo, relativo alle reazioni che tali sviluppi hanno prodotto sul piano dei comportamenti degli organi costituzionali nazionali; il terzo, infine, relativo alle prospettive che questo processo parallelo (integrazione europea — accresciute limitazioni di sovranità) lascia intravedere.

1. Sia pure con tutta l'approssimazione che, in genere, le periodizzazioni presentano, si può dire che, sino ad oggi, il processo di integrazione europea sia passato attraverso tre distinte fasi. La prima fase (che occupa, grosso modo, tutto il primo quindicennio dell'esperienza comunitaria) è caratterizzata dalla lenta e prudente messa in moto di tale processo. Si tratta essenzialmente di rendere operativo un meccanismo che vede conferito alle istituzioni comunitarie un potere normativo dotato di efficacia diretta sul piano degli ordinamenti interni, sia pur graduato a seconda del tipo

---

(\*) Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze.

di atto normativo adottato (direttiva o regolamento). Un potere normativo da esercitarsi in alcune materie tassativamente enumerate.

In questa fase, le limitazioni di sovranità interessano soprattutto la funzione legislativa sia sotto il profilo del contenuto, sia sotto il profilo delle regole di produzione normativa che, a livello comunitario, si ispirano alla assoluta prevalenza dell'Esecutivo, secondo una logica del tutto diversa se non opposta a quelle proprie delle forme di governo parlamentari. Attenua l'impatto di queste limitazioni l'esplicita previsione nei Trattati istitutivi del principio di gradualità che deve ispirare l'azione delle istituzioni comunitarie.

La seconda fase (quella che ha inizio con gli anni '70) è caratterizzata dall'avvio di un progressivo allargamento dell'area degli interventi della Comunità anche al di là delle materie espressamente «enumerate» (si pensi all'affermarsi della tesi, accolta largamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, della esistenza di «poteri impliciti» della Comunità, ricavabili in via di interpretazione dai trattati istitutivi) e dalla contestuale trasformazione della natura degli atti normativi comunitari in una direzione che va verso una sempre più forte riduzione dei margini di discrezionalità dei legislatori nazionali (si pensi alla prassi delle direttive a contenuto dettagliato, ritenute legittime dalla Corte di giustizia, e, in virtù di questo loro contenuto, ritenute direttamente applicabili nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, alla stessa stregua dei regolamenti). In parallelo a questo «enlargement» del campo d'azione delle istituzioni comunitarie, si assiste al rafforzamento della tendenza ad un'accentuazione del ruolo degli esecutivi nazionali nella forma di governo europea: accanto al Consiglio comunitario, nascono il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri degli esteri, con funzioni generali, di indirizzo politico nei confronti delle Istituzioni comunitarie.

Gli sviluppi che caratterizzano la terza fase (quella attuale) non contraddicono, ma anzi confermano e consolidano le linee di tendenza che sono andate maturando nel corso del periodo precedente.

In questo senso è da segnalare, innanzitutto, lo sviluppo che ha conosciuto il diritto comunitario «giurisprudenziale», elaborato dalla Corte di giustizia delle Comunità. Oltre alla già ricordata affermazione della legittimità delle direttive dettagliate ed al rico-

noscimento della loro applicabilità diretta, esso ha portato all'affermazione del valore vincolante (per il legislatore, per il giudice, per l'amministratore nazionale) delle motivazioni della Corte di giustizia in punto di interpretazione del diritto comunitario (con conseguente introduzione del principio dello «stare decisis» in ordinamenti che non ne avevano mai fatto applicazione); nonché alla affermazione del principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni degli Stati membri (in base al quale si allarga potenzialmente a tutte queste legislazioni, in quanto siano conformi al diritto comunitario ed abbiano riflessi sull'ordinamento nazionale, i vincoli che incontrano gli organi statali).

In secondo luogo, si pensi all'allargamento dell'area degli interventi comunitari a settori in cui, tradizionalmente, più che in altri si esprime la sovranità statale: la politica estera, la politica di difesa e persino la politica di sicurezza interna. Lo spostamento al livello comunitario delle decisioni politiche attinenti a questi settori, già presente nell'Atto Unico (vedi l'art. 30), diviene più organico con l'approvazione del Trattato di Maastricht (si vedano il Titolo V dedicato alla politica estera e di sicurezza comune e il Titolo VI, dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni).

In secondo luogo, è da segnalare soprattutto l'affermazione del principio di sussidiarietà, quale nuovo principio informatore dell'intera costruzione comunitaria (esso aveva già trovato una applicazione settoriale in materia di tutela dell'ambiente ad opera dell'art. 130 R dell'Atto Unico ed ora acquista una valenza generale nel nuovo testo dell'art. 3 B del Trattato CEE, così come modificato dal Trattato di Maastricht, il quale stabilisce che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario»).

Si tratta di un principio che se presenta degli indubbi caratteri di continuità con le tendenze che hanno caratterizzato le fasi precedenti che hanno segnato lo sviluppo del processo di integrazione europea, presenta anche degli elementi fortemente innovativi. Essi consistono nel fatto che, a differenza di tutti i meccanismi messi in campo in precedenza, il principio di sussidiarietà non si

traduce in un meccanismo di attribuzione di nuove competenze formali alle istituzioni comunitarie, ma sembra alludere all'introduzione di un criterio mobile e flessibile, attraverso il quale l'esercizio (e non la titolarità) di certe competenze viene attribuito o viene ripartito tra i diversi livelli di governo, lo Stato o la Comunità. Un principio dunque che lascia invariato il quadro formale di attribuzione delle competenze (lo lascia transitoriamente invariato, potendo in futuro, ove lo stato dei problemi relativi a singoli settori materiali lo richieda, determinare l'acquisizione delle medesime al livello comunitario) e che avvia una nuova fase in cui il sistema dei rapporti tra Stati e Comunità sembra destinato a divenire un sistema a potenziale concorrenza generale. In esso, la titolarità formale di certe competenze non sarà più garanzia di esercizio «esclusivo» delle medesime, potendo tale esercizio essere attratto dal livello di governo più alto, sulla base di considerazioni di merito legate a due elementi fondamentali: la natura del problema da affrontare e il risultato che si intende raggiungere. Se a tutto quanto precede si aggiunge l'ulteriore caratteristica del principio di sussidiarietà rappresentata dalla sua difficile giustiziabilità (in quanto principio che opera, come si è detto, sulla base di valutazioni di merito, di valutazioni politiche dunque, che è arduo immaginare che possa essere la Corte di giustizia a contrastare in nome di un astratto rispetto dei principi del Trattato); se, ancora, si tiene conto del fatto che la sussidiarietà non è ancorata al rispetto di un principio di legalità comunitaria (in alcune proposte poi lasciate cadere si era cercato di legare l'operatività della sussidiarietà all'adozione, volta per volta di apposite leggi organiche comunitarie) si avrà un quadro sufficientemente chiaro delle implicazioni che dal principio di sussidiarietà conseguono sul terreno delle limitazioni alla sovranità degli Stati membri.

Ma, mentre da un lato si consolidano le tendenze ad una sempre più incisiva estensione, quantitativa e qualitativa, degli interventi della Comunità, dall'altro resta sostanzialmente invariata la logica che presiede al funzionamento della forma di governo comunitaria.

L'elezione diretta del Parlamento europeo e, soprattutto, l'introduzione, con l'Atto Unico, delle procedure di concertazione Parlamento-Consiglio, in materia di esercizio del potere normativo, e il loro perfezionamento ad opera del Trattato di Maastricht, rappresentano certamente delle novità di rilievo, ma non tali da

produrre un effettivo riequilibrio dei rapporti tra i due organi: la parola finale resta sempre e comunque al Consiglio, i cui procedimenti decisionali sono divenuti nel frattempo più efficienti, grazie all'abbandono della regola della unanimità.

2. In generale, si può dire che le reazioni degli organi costituzionali nazionali di fronte allo sviluppo delle tendenze più sopra descritte, sono state contraddittorie: per certi versi di completa adesione, sia pure dopo qualche resistenza iniziale, ad un modello di integrazione che andava sviluppandosi all'insegna di una prevalenza sempre più forte ed invasiva del diritto comunitario; per altri versi di indifferenza, disattenzione e sottovalutazione delle conseguenze che in termini di sovranità quel processo comportava; per altri versi ancora di vigorosa rivendicazione delle proprie competenze.

Il primo atteggiamento è quello che caratterizza il comportamento della Corte costituzionale: all'inizio rivendica a sè ogni problema di verifica della conformità del diritto interno al diritto comunitario; opta successivamente per la soluzione dell'automatica prevalenza del diritto comunitario, chiamando il giudice comune a disapplicare direttamente la legge nazionale eventualmente difforme; accetta il principio del valore vincolante delle motivazioni delle pronunce della Corte di giustizia; accetta la legittimità e la diretta applicabilità di direttive dettagliate; si riserva unicamente il controllo sulla conformità ai «principi fondamentali» dell'ordinamento costituzionale delle norme comunitarie, ma sanzionabili solo indirettamente, attraverso la declaratoria di incostituzionalità della legge di esecuzione interna dei trattati istitutivi (soluzione di difficile se non impossibile praticabilità, per la gravità delle conseguenze che comporterebbe, e che quindi appare poco più che una sorta di deterrente psicologico nei confronti delle istituzioni comunitarie).

Il secondo atteggiamento è quello che ha sino a tempi recentissimi caratterizzato il comportamento di Parlamento e Governo (ancora oggi in larga misura lontani dall'aver predisposto sul piano interno procedure in grado di assicurare ad entrambi una partecipazione coordinata e consapevole al processo di formazione degli indirizzi politici comunitari e spesso inadempienti sul piano dell'attuazione del diritto comunitario).

Per ciò che attiene al Parlamento, le prime soluzioni specifiche

adottate per raccordare l'attività delle Camere a quanto andava svolgendosi in sede comunitaria (vedi i regolamenti del 1971) vanno addirittura nel senso del depotenziamento degli organi creati «ad hoc» dalle Assemblee: sintomatica in questo senso la previsione di un espresso divieto di votare risoluzioni, ossia divieto di utilizzare lo strumento che, proprio grazie ai regolamenti del 1971, vede un rafforzamento dei poteri di controllo-indirizzo del Parlamento nei confronti del Governo. La situazione resta sostanzialmente immutata fino all'ultimo biennio, nel corso del quale si registrano a questo riguardo molte novità. Così, vengono varate la legge n. 183/1987 e la legge n. 86/1989, le quali rappresentano il primo serio tentativo di rafforzare il ruolo del Parlamento sia nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario (attraverso la previsione di tutta una serie di obblighi di informazione del Governo su progetti di atti comunitari e più in generale sugli indirizzi che si intendono seguire in sede comunitaria), sia nella fase discendente dell'attuazione interna della normativa comunitaria (attraverso l'introduzione della «legge comunitaria», a cadenza annuale, destinata a fungere da quadro di riferimento normativo generale per tutti i soggetti coinvolti nel processo di attuazione — Governo e regioni —), superando il vecchio modello di un'attuazione operata con deleghe in bianco al Governo per interi blocchi di direttive, di cui le Camere non prendevano nemmeno visione.

A queste novità che si registrano sul piano legislativo, hanno fatto seguito conseguenti e coerenti modifiche dei regolamenti parlamentari. Esse riguardano essenzialmente l'eliminazione del divieto di votare risoluzioni da parte dei due organi a competenza specifica esistenti presso la Camera e il Senato (Giunta per gli affari delle Comunità europee e Commissione speciale per le politiche comunitarie); la configurazione del ruolo di questi due organi quali commissioni-filtro; infine, l'introduzione di una sorta di «sessione comunitaria», dedicata all'esame del disegno di legge comunitaria.

Novità rilevanti, ma che non sembra che nei fatti abbiano determinato mutamenti davvero significativi nei rapporti Parlamento-Governo in relazione a questo particolare settore.

Quanto al Governo, la situazione è a tutt'oggi caratterizzata dalla inesistenza di un effettivo ed efficace coordinamento dell'azione che l'Esecutivo, complessivamente considerato, è chiamato a svolgere in sede comunitaria; segno questo sufficientemente chiaro della scarsa attenzione che a questi profili dell'azione governativa è

stata dedicata. E ciò resta valido anche alla luce delle novità legislative che di recente si sono registrate anche su questo versante (vedi la istituzione di un apposito Ministero senza portafoglio, per il coordinamento delle politiche comunitarie — D.P.C.M. 25 luglio 1980 —; la istituzione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie-legge n. 400 del 1988 e D.P.C.M. 30 aprile 1990, n. 150; l'affidamento al CIPE di compiti di coordinamento per l'azione comunitaria del Governo in campo economico e finanziario). Si tratta, infatti, di norme spesso scoordinate tra loro, che rendono dunque assai problematico il raggiungimento del fine (il coordinamento appunto) in vista del quale sono state concepite. Sintomatico a questo proposito quanto si legge nella relazione finale che accompagna gli atti della indagine conoscitiva condotta dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato, pubblicata alla fine del 1991. Da tale relazione sembrerebbe di capire che, in sostanza, è ancora il Ministero degli esteri, tradizionale «dominus» delle relazioni internazionali, a svolgere un ruolo determinante nella guida della partecipazione dell'Italia al consesso comunitario, sia nella fase di negoziazione che in quella di approvazione degli atti della Comunità, quasi che le altre istanze di coordinamento non abbiano sin qui avuto modo di svolgere alcuna specifica e significativa funzione.

Tra i soggetti istituzionali, operanti sul piano interno, le Regioni sono tra quelli che hanno reagito con più vigore alle conseguenze che il processo di integrazione comunitaria produceva sul piano dell'esercizio delle competenze loro garantite dalla Costituzione. Naturalmente non nel senso di contestare in radice tale processo, bensì al fine di evitare che esso si traducesse in una compressione del loro grado di autonomia al di là di quanto fosse strettamente indispensabile a non compromettere la correttezza del comportamento dello Stato italiano nella sua veste di Stato membro della Comunità. Dopo una lunga vicenda che ha visto le Regioni confrontarsi con Governo, Parlamento e Corte costituzionale, si è alla fine approdati a soluzioni (vedi soprattutto la legge n. 183/1987 e la legge n. 86/1989) che assicurano alle Regioni un ruolo non irrilevante sia sul piano della formazione (si veda la possibilità di partecipazione, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, ad un esame congiunto col Governo degli indirizzi della politica comunitaria, nonché la possibilità di esprimere proprie osservazioni sugli schemi di singoli atti normativi comunitari), che

su quello dell'attuazione del diritto comunitario (si pensi alla possibilità di dare diretta attuazione sul piano normativo sia ai regolamenti che alle direttive, vertenti in materia di competenza regionale, con qualche differenza di trattamento a quest'ultimo proposito tra Regioni a statuto speciale e Regioni di diritto comune). Soluzioni che attendono tuttavia di essere integrate dalla conseguente previsione a livello regionale di procedure adeguate a consentire agli organi regionali di svolgere a pieno un ruolo che, di recente, sta ricevendo significative valorizzazioni anche in sede comunitaria (si veda soprattutto la istituzione, prevista dal Trattato di Maastricht, di un Comitato delle Regioni, quale organo consultivo della Commissione e del Consiglio). Alla luce di quanto si è osservato in ordine alle potenziali valenze espropriative del principio di sussidiarietà, non vi è dubbio infatti che solo una consapevole ed effettiva partecipazione delle Regioni ai processi decisionali che presiedono alla definizione delle politiche comunitarie può consentire loro di compensare l'assunzione a livello comunitario dell'esercizio di competenze proprie. È difficile immaginare, infatti, che quel meccanismo di possibile attrazione nell'ambito dei poteri dei livelli di governo superiori di decisioni attinenti a problemi che a quei livelli sembrano poter trovare una migliore soluzione non finisca per interessare anche le competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni. Al contrario, il principio di sussidiarietà sembra saldarsi perfettamente e rafforzare le tendenze che da tempo vanno emergendo nei rapporti tra Stato e Regioni: si pensi alla trasformazione delle leggi-cornice in leggi contenenti sia la disciplina di principio che la disciplina di dettaglio della materia, quest'ultima intesa come suppletiva ed eventualmente derogabile dal legislatore regionale; si pensi, ancora, al proliferare di leggi statali che intervengono in materie di competenza regionale, istituendo forme di intervento parallele ed integrative rispetto a quelle decise autonomamente dalle Regioni; si pensi infine alla trasformazione della funzione di indirizzo e coordinamento in funzione che, agganciata all'interesse nazionale, può consentire allo Stato quasi tutto, anche di sostituirsi alle Regioni in nome di particolari necessità ed urgenze che è sempre lo Stato a valutare. Ciò che accomuna tutte queste tendenze è appunto la messa in campo di meccanismi che consentono, in vista del raggiungimento di un certo risultato, del conseguimento di determinati obiettivi, non già un esproprio formale di competenze a danno delle Regioni, bensì,

anche in questo caso, un loro esercizio da parte del livello di governo superiore in chiave aggiuntiva, integrativa o sostitutiva degli autonomi interventi regionali. Se si tiene presente tutto ciò, si può agevolmente prevedere che quanto più andrà sviluppandosi il principio di sussidiarietà in sede comunitaria, tanto più lo Stato si sentirà autorizzato ad intensificare il ricorso agli strumenti di cui già oggi dispone per ingerirsi nell'esercizio di competenze formalmente spettanti alle Regioni, in nome, questa volta, di un interesse comunitario da soddisfare.

In sintesi, per concludere sul punto, a parte le novità più recenti, la cui portata potrà essere valutata solo dopo un certo periodo di sperimentazione, ciò che va sottolineato è la grande distanza che separa da un lato l'entità di un processo di integrazione europea, sempre più intenso sia da un punto di vista quantitativo che da un punto di vista qualitativo, e, dall'altro, il tipo di reazione registrabile sul piano interno per far sì che questo processo avvenga nel rispetto delle regole fondamentali che reggono la nostra forma di governo parlamentare.

3. C'è un interrogativo centrale che si affaccia sul piano delle considerazioni di prospettiva: allo sviluppo che sta conoscendo il processo di integrazione europea si saprà accompagnare un adeguato e corrispondente mutamento dell'attuale forma di governo comunitaria? Sarà cioè possibile superare il c.d. «deficit» democratico delle Comunità?

Ho accennato alle novità introdotte sotto questo profilo dall'Atto Unico. A queste si possono aggiungere le novità che le proposte avanzate in vista della nuova Unione presentano (sempre nel senso di un maggiore equilibrio nei rapporti tra Parlamento europeo e Consiglio). E tuttavia molti dubbi esistono sul fatto che quell'obbiettivo possa essere davvero raggiunto, almeno nel breve periodo.

Due gli ordine di difficoltà.

Innanzitutto difficoltà di carattere generale, legate alla vischiosità che sempre le regole istituzionali presentano e che è tanto più forte, quanto più radicali sono i cambiamenti cui le si vorrebbe assoggettare (ed è certamente il caso nostro).

In secondo luogo, difficoltà specifiche, legate alla natura ed all'entità del mutamento che si vorrebbe introdurre. Si tratterebbe infatti di operare una vera e propria rivoluzione copernicana:

rivalutare fino a farlo diventare prioritario il circuito partitico elettorale di mediazione degli interessi e, in parallelo, ridimensionare e ricondurre ad un ruolo subordinato quel diverso circuito di mediazione degli interessi (che passa attraverso una fitta serie di relazioni tra associazioni di categoria, ministeri o enti di settore, organismi europei) che da sempre costituisce la spina dorsale del sistema comunitario. Quest'ultimo, infatti, per come è stato concepito e per come è venuto sviluppandosi nei decenni successivi alla sua creazione, si è alimentato soprattutto di questo secondo circuito di mediazione. È pensabile che tutto ciò si realizzi in tempi brevi? E ancora, è pensabile che ciò si realizzi quando contestualmente, negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, vanno prendendo piede linee di tendenza istituzionali che sembrano muoversi in direzione opposta (nella direzione cioè di un rafforzamento dell'Esecutivo, anche sul piano dell'esercizio del potere normativo) e si registra una profonda crisi di identità degli organi parlamentari (lontani sia dal modello decisionale, sia dal modello che li vede quali organi di controllo e di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico) e, più in generale, degli istituti tradizionali in cui si esprime la rappresentanza politica (chiamati ad un confronto sempre più serrato con altri e diversi circuiti di mediazione degli interessi)?

In questo quadro, la prospettiva di un ribaltamento della logica che a tutt'oggi ispira la forma di governo comunitaria non rischia di apparire non solo difficile da realizzare, ma per certi versi anacronistica e velleitaria? Si tratta di interrogativi ai quali non è facile dare una risposta certa e rassicurante.

4. Dalle osservazioni che precedono è possibile trarre elementi utili a qualche sintetica considerazione conclusiva su entrambi i versanti presi in considerazione, quello comunitario e quello interno. Sul piano comunitario, diviene oggi più che mai necessario cercare di evitare che si consolidi una tendenza a procedere con due velocità così diverse: elevatissima quella del processo di integrazione di aspetti sempre più significativi della sovranità nazionale e lentissima, invece, quella di un adeguamento della forma di governo comunitaria (stando attenti però a non puntare l'attenzione esclusivamente sui rapporti tra Parlamento e Consiglio, riproponendo meccanicamente un modello che denuncia gravi limiti nelle diverse esperienze nazionali, ma allargando la visuale

all'insieme dei rapporti oggi esistenti nel tessuto delle istituzioni comunitarie, mirando ad una integrazione tra i due circuiti di mediazione, là dove essa appare utile, possibile e realizzabile).

Sul piano interno, va sottolineata l'esigenza di impostare l'opera di revisione del quadro istituzionale, ponendo, anche in questo caso, al centro dell'attenzione il tema di un corretto rapporto tra i due circuiti (quello della rappresentanza politica e quello della rappresentanza degli interessi), in una logica che restituisca alla sede parlamentare quanto meno la capacità di orientare la formazione degli indirizzi politici e controllarne la esecuzione, in rappresentanza di quegli interessi più deboli, destinati inevitabilmente a soccombere o ad essere sottorappresentati in processi di mediazione in cui si conta per il «peso» delle rispettive posizioni e non per il «numero» dei rappresentanti chiamati a prendere le decisioni. Ciò significa soprattutto restituire i rapporti tra maggioranza e opposizione al loro funzionamento fisiologico (alternanza e statuto dell'opposizione). Solo muovendosi su questa strada è possibile ricostruire una linea di coerenza tra la rivendicazione di un maggior tasso di democraticità della forma di governo comunitaria e assetti istituzionali interni e depurare le giuste rivendicazioni che si muovono in questa direzione di quel tanto di mistificatorio che oggi esse presentano e che le rende oggettivamente deboli.

Gennaio 1992.

