

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3047

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRACANZANI, CARLI, GIOVANARDI, PIREDDA, POLIDORO,
SANESE, ANGELO LAURICELLA, NENCINI, PELLICANÒ, ZANONE,
DI GIUSEPPE, INNOCENTI, DE BENETTI, CASTELLOTTI,
VISCARDI, MATTEJA**

Modifiche agli articoli 11, 80 e 117 della Costituzione in materia di partecipazione dello Stato italiano alle istituzioni comunitarie

Presentata il 5 agosto 1993

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 op-

zione 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, conse-

guentemente, 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 que-

sti 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'analoga 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, in fine, 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 estendono 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, in fine, 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 di 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 ».