

PARLAMENTO E FONTI DEL DIRITTO VERSO IL 1992.

Alberto PREDIERI (*)

1. Vorrei cominciare questa mia prolusione ai Corsi 1989 del Seminario di Studi e Ricerche parlamentari, prendendo le mosse da una duplice premessa.

In primo luogo, qualunque riflessione sul Parlamento italiano di oggi e sul suo destino politico-istituzionale comporta l'obbligo pregiudiziale, per il giurista, di una analisi attenta e avveduta della profonda ridislocazione della funzione legislativa e del sistema di fonti normative che il processo di integrazione europea sta realizzando rispetto all'ordinamento costituzionale italiano. Sono convinto che si tratti di un'angolazione preliminare e quanto mai necessaria per la complessiva articolazione dei nostri corsi, dati i compiti e le ambizioni formative propri del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari. È dunque un buon tema per dare l'abbrivio al lavoro dei nostri borsisti: anzi, un tema davvero ineludibile perché impone di rivisitare gli stessi presupposti costituzionali della qualificazione funzionale del Parlamento. Ed è appunto a tale tema che dedicherò la mia lezione.

In secondo luogo — entrando subito nel vivo dell'argomento prescelto e in piena sintonia con l'introduzione del presidente Spadolini al Seminario di quest'anno, e aderendo alle sue sollecitazioni che provengono dall'esperienza di chi vive in primissima persona le vicende dell'istituto parlamentare, vorrei assumere quale presupposto generale e insieme quale confine, il profondo cambiamento cui sono sottoposti lo Stato, nelle sue intime strutture normative, organizzative e simboliche, e di necessità il Parlamento, quale apice della funzione normativa e di quella politico-simbolica, in correlazione al divenire dell'ordinamento comunitario e ai mu-

(*) Ordinario di Diritto pubblico generale all'Università "La Sapienza" di Roma.

tamenti che questo induce nell'assetto interno di funzioni, poteri e istituzioni e nei suoi principi informativi. A cominciare dalla nozione stessa di sovranità.

Lo Stato «*superiorem non recognoscens*» — lo Stato sovrano non è più lo stato sovrano: le sue norme non sono sovrane, perché su di esse prevalgono quelle di un altro ordinamento, che automaticamente si applicano e si impongono nel suo, che esso ha contribuito a formare ma non in modo determinante e necessario, perché, in quell'ordinamento comunitario, la decisione si forma — di regola — a maggioranza; cosicché prevalenza e automaticità si applicano a norme che possono essere estranee, e che, comunque, hanno il primato su quelle interne. Nulla è in proposito così significativo come l'icastica comparazione fra la norma dell'art. 103 della Costituzione — *il giudice soggetto soltanto alla legge* — e le sentenze della Corte costituzionale che ci dicono che quando la legge italiana è contraria alla normativa comunitaria, il giudice della Repubblica italiana deve disapplicare la legge italiana. Se questa è contraria alla normativa comunitaria ... il giudice *la deve dimenticare*.

È questo il segno di un cambiamento profondo e radicale. L'impronta di uno storico fenomeno generale che ha investito, con diverse modalità e diverse forme di adattamento, tutti gli Stati della Comunità europea. E laddove — fino ad alcuni anni fa solamente — era ancora legittimo pensare con Blackstone come la potestà parlamentare fosse sovrana e incontrollabile nel fare le leggi, oggi un simile assunto non può più qualificare *l'ubi consistam* delle istituzioni parlamentari nazionali (ivi inclusa proprio la madre dei parlamenti dopo che nella stessa Gran Bretagna un referendum ne ha sancito il destino comunitario e dopo l'adozione delle norme dello *European Communities Act*).

In Italia un grosso processo di trasformazione e di trasferimento di sovranità, ha avuto il suo interprete primario nella Corte costituzionale. Ma, via via, ha trovato un apporto cospicuo anche nella riorganizzazione di una porzione considerevolissima dei lavori parlamentari, quale si va configurando a seguito della legge 86 di quest'anno. È un processo complesso, aperto, progrediente, non regolato se non per punti emergenti. Un processo che fa del «1992» una data simbolica aperta a multiverse messe in opera: suscettibile di accelerazioni, di decelerazioni, di colpi di mano e di fughe in avanti. La mèta è genericamente definita come la «unione». Ma

non sappiamo né — in certo senso — vogliamo sapere in cosa essa consisterà.

C'è una profonda analogia tra questo cammino verso l'unione europea e quella supernorma della nostra Costituzione che è l'art.3 secondo comma. Esso prescrive il rifiuto ad opera della Repubblica del modello di società che il Costituente ha conosciuto, e prefigura un nuovo assetto sociale caratterizzato da una maggiore apertura, da un maggiore sviluppo della persona umana, da una maggiore partecipazione, ma senza che venga data un'indicazione precisa del modello desiderato e da costruire. Così è per l'unione europea. Essa si avvia verso un traguardo non definito negli elementi di dettaglio, ma apre e sollecita, egualmente, un'esperienza storica, politica e istituzionale completamente innovativa, nella direzione di uno stato federale.

Verso uno stato federale si sono mosse in passato altre formazioni statali, ma le strade percorse storicamente hanno battuto gli itinerari di una unificazione della difesa, o della moneta, o della politica estera o di una parte delle amministrazioni statali interessate. Nel caso dell'esperienza comunitaria non si sono profilate queste strade. Nel futuro comunitario potremmo forse avviarci, ma non a brevissima scadenza, ad una moneta comune; di certo, non ad un'amministrazione comune; in parte, proprio in virtù dell'Atto unico, possiamo orientarci ad una comune politica estera. Ma, al momento, di realmente comune c'è soprattutto il dato fondamentale della supremazia di un diritto comunitario federale rispetto al diritto interno dei singoli Stati, insieme alla supremazia dei giudici comunitari e della stessa amministrazione comunitaria. La quale, se ancora non dà vita ad un corpo unitario, va comunque organizzandosi nelle modalità funzionali di una *rete* unitaria di atti normativi: che di normativo mantengono la parvenza ma che sono, nella realtà più frequente, veri atti di amministrazione; una rete, dunque, nel senso più moderno del termine, quale modalità operativa dei rapporti e delle interazioni tra funzioni amministrative e di governo e aggregazioni di interessi della società e dell'economia, secondo il *policy making* dei nostri tempi.

Ciò cui si assiste, in ogni caso, è una perdita di sovranità per tutti gli organi dello Stato a favore di un apparato altro ed estraneo, e nel quale, al limite, può non essere determinante la volontà del nostro Stato. Ciò, da quando è entrato in vigore il nuovo congegno di formazione delle decisioni comunitarie previsto dall'Atto unico

europeo: con il ripristino di quella regola della maggioranza già disposta dal Trattato ma ibernata dagli accordi del Lussemburgo (o meglio, dal colpo di mano gollista) in favore del principio della decisione unanime. Regola di maggioranza certamente di complessa applicazione, e non priva di incertezze, ma che si pone come connotazione essenziale del procedimento decisionale comunitario.

La perdita e il trasferimento di sovranità che ne derivano, comportano un'inevitabile erosione delle funzioni tradizionali del Parlamento. Un'erosione che ha alla base un complessivo sconvolgimento delle fonti del diritto, quale si è andato realizzando con l'avvento di quello che occorre considerare uno *Stato prefederativo*.

2. Costruire uno *Stato prefederativo* vuol dire sopprimere la sovranità, il monopolio la centralità dello Stato nazionale e quella della Costituzione che lo regge.

Il riferimento allo Stato e alla forma di Stato prefederativo non comporta, qui, una discussione sulla relazione fra forma di Stato e forma di governo. Non vorrei in questa sede prendere posizione neppure per una stipulazione definitiva operativa. Mi limito al solo aspetto della ripartizione del potere su base territoriale. La quale potrà essere vista come connotazione della forma di Stato, oppure inserita in una più ampia *nozione* coincidente con *regime*, quale strutturazione degli elementi caratterizzanti (cioè con riferimento al modo con cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità e in particolare al modo con cui si atteggiavano, si intrecciano e si condizionano reciprocamente i rapporti fra gli elementi costitutivi del medesimo), ovvero, avendo di mira la stabilità di punti fondamentali, entro la quale si collocano tanto i mutamenti intervenienti in quella che chiameremo forma di governo, quanto quelli nella forma di Stato.

L'angolo visuale è, dunque, quello della forma di Stato come organizzazione delle relazioni fra un ordinamento, sia esso Stato federale o confederale o unionista, e gli ordinamenti degli Stati membri, anche se — qui di seguito — mi limiterò alle relazioni fra fonti del diritto. È quindi un'angolazione unilaterale, monodimensionale, limitativa. L'aggettivo «prefederativo» (che può affiancarsi ad altre indicazioni, pensiamo a «sociale» o «di diritto» o «regionale») indica la peculiare situazione degli Stati membri della Comunità che non fanno parte ancora né di una federazione né di una confederazione, secondo le classificazioni tradizionali, ma non

hanno più la medesima forma di Stato antecedente al processo (sia esso di federazione o di confederazione o di unione) che avevano prima del Trattato di Roma. Quella forma è ormai mutata, seguendo una linea portante di cessione di potere — in senso del tutto generico — e di sovranità voluta dagli Stati che si sono sottomordinati rispetto all'entità sovraordinata, entro cui anche il nostro Paese si avvia ad integrarsi in attuazione dell'art. 11 cost..

Vi è una correlativa trasformazione dell'immagine, del simbolo, dell'identità stessa di Stato, in un'epoca costituzionale che registra tendenze discordi anche in questo campo: ad un depotenziamento dello Stato nei confronti di organizzazioni internazionali si affiancano una riaffermazione e un rafforzamento di prerogative sovrane. L'integrazione potrà portare ad una forma conosciuta oppure nuova, non ancora prefigurata, ma additata, anche nell'Atto unico, come Unione, con una indeterminatezza voluta, spinta, anzi, al massimo, mediante l'adozione di contenuti e contorni imprecisi. Essa si viene formando con processi fattuali in parte scanditi da atti normativi; e viene realizzata, conformata, arricchita dal diritto vivente, dalla prassi, dall'*acquis communautaire* e dal suo modificarsi in continuazione. Questo processo si presenta come formante essenziale dell'unione o del federalismo, al di là della strutturazione dell'apparecchio di governo; agisce con interazioni continue con quest'ultimo (queste interazioni sono assai importanti nell'esperienza comunitaria, soprattutto per quanto riguarda il potere giudiziario) cosicché struttura e processo si integrano. Ben potremmo parlare, anzi, di *struttura-processo*. Il processo si snoda nella indicazione di singoli obiettivi e di fasi, gli uni e le altre istituzionalizzati, che scandiscono il Trattato di Roma così come l'Atto unico. Non viene, però, determinato il momento dell'obiettivo finale-istituzionale, che può essere dal punto di vista istituzionale, l'Unione.

Forma di Stato e mutamento dello Stato vanno dunque osservati dall'angolo visuale del singolo Stato membro, anche senza entrare nell'ambito della sua ripartizione interna di poteri, bensì, da un lato, nella prospettiva di una relazione fra ordinamenti distintivi, dall'altro come modificazione dei suoi caratteri, della sua fisionomia, della sua struttura e delle sue funzioni. In tale quadro, il mutamento della forma di Stato — nel senso precisato — è mutamento della forma di governo intesa come equilibrio effettivo fra gli organi costituzionali nell'esercizio delle funzioni attribuite

dalla Costituzione, con particolare riguardo all'esercizio della funzione di formulazione e attuazione delle politiche, o è mutamento della forma di Stato nel senso più ampio e pieno.

3. Anche se, come ho detto, l'angolo prescelto è quello limitato del rapporto fra norme, non dimentichiamo né il quadro particolare della forma di governo e quindi delle relazioni fra governo e Parlamento — ma di questo parlerò poi — né il quadro generale in cui si pone lo Stato prefederativo di cui parliamo, che è quello epocale del sistema osmotico Stato-società, ove è continua l'interpenetrazione dello Stato nella società e viceversa. L'ambiente di tale simbiosi è dato da una poliarchia in continuo movimento, in un sistema economico e politico dalle decisioni di mercato decentrate, collegate a decisioni politiche decentrate, intersecantesi e configuranti un'economia mista in cui mercato, piano, regolazione diretta e indiretta coesistono, ove il coordinamento del mercato è effettuato da un misto di meccanismi competitivi, amministrativi, normativi e consuetudinari, e dove gli apparati pubblici operano nel mercato mediante uno strumentario amplissimo, con metodi differenziati, di cui predominanti divengono quelli finanziari di allocazione di risorse.

È questo complesso assetto poliarchico che gli Stati e la Comunità assumono come presupposto e su cui essi stessi intervengono come formulatori di politiche e di indirizzi cogenti.

In questo quadro, il mutamento del sistema di governo o della forma di governo nell'ambito dello Stato — per usare la formulazione di Elia in una celebre voce *dell'Enciclopedia del diritto*, anche se appare preferibile parlare di *sistema di governo*, proprio per la necessità di integrare la formula di Elia — registra l'affiancarsi al *Parteienstaat* di un *Verbandstaat* costituito da interessi di ogni genere, organizzati in forme prevalentemente associative. Di qui un correlativo incrementarsi di settorialismo funzionale incentrato in sottosistemi sociali, il quale ha la sua proiezione giuridica nel mutamento dello stesso governo come apparato e nell'incremento del potere giudiziale. Con questo non dobbiamo credere che le trasformazioni dello Stato si limitino a quelle accennate. Basti pensare all'incremento dell'articolazione dell'apparato in sottosistemi regionali-locali e in sottosistemi di enti gestori di settore, di autorità indipendenti, e via dicendo (a loro volta strettamente connessi a quanto dirò fra breve sul secondo circuito rappresenta-

tivo). Qui, però, proprio perché intendo riferirmi alle nozioni convenzionali di forma di Stato e di forma di governo, mi limito a due aspetti che più rientrano in quelle nozioni e che ho ricordato ora, *Verbandstaat* e potere giudiziario. Gli elementi di cui parlavo sono presenti nel sistema dei singoli Stati come in quello della Comunità, e connotano gli uni e l'altro. Nel sistema comunitario, anzi, il loro peso è amplificato, ingigantito, come meglio vedremo più avanti.

Sul primo versante, accennavo che piuttosto che riportarci al modello di *Parteienstaat* degli anni venti-trenta, ormai arricchito dalle indagini politologiche di Giovanni Sartori, di Raymond Aron, di Arend Lijphart incentrate sul ruolo dei partiti quantitativamente individuato sul piano sincronico — e da quelle di giuspubblicisti come Mortari e Burdeau — in relazione alle diverse versioni del pluripartitismo e alle connesse qualificazioni in termini di alternanza o di consociazione politico-partitica, potremmo seguire la realtà, e la politologia, che si sono spostate su altre aree più estese. Punto focale di questi accenni è l'importanza del circuito rappresentativo inteso nel senso più ampio, comprensivo tanto di fenomeni di rappresentanza quanto di quelli di rappresentatività e di mediazione non elettorale, organizzato in forme associative e contrapposto al primo, cioè a quello elettorale rappresentativo articolato sui partiti. Questo secondo circuito di rappresentanze non collegate ad elezioni e a partiti oggi è, come il primo (con cui ha in comune tipi organizzativi associazionistici), coesistente al sistema di governo, anche se intendessimo quest'ultimo limitato all'esecutivo e al legislativo (ma il giudiziario, nel riesaminare l'attività dell'esecutivo e nel sostituire le decisioni di quest'ultimo con le proprie, partecipa alla conformazione delle politiche). Ed è un secondo circuito assolutamente correlativo al *governo* inteso nel senso ampio e dinamico. Tale "secondo circuito" opera attraverso collegamenti con organi costituzionali, secondo schemi meno semplici e chiari di quanto non appaiano quelli dei modelli che sono stati usati per il primo. In altre parole, nel rapporto fra istituzioni e "secondo circuito" non vi è una dicotomia paragonabile allo schema bipartitismo-multipartitismo o agli svolgimenti più raffinati seguiti da Elia. Il collegamento e le relazioni fra quel circuito e l'apparecchio di governo è fluido, variabile, talvolta semistituzionalizzato: almeno se ci riferiamo all'ordinamento italiano, dove, di questo assunto, non mancano indicatori emergenti. Pensiamo alle

indagini conoscitive o alle consultazioni con i sindacati, pur dimenticando le tesi della doppia fiducia al governo che, pure, anni fa, vennero sostenute e addirittura praticate (ricordiamo le dimissioni del governo Rumor nel 1970 a seguito di uno sciopero generale). In altri ordinamenti, in cui appaiono istituzionalizzazioni di soluzioni corporative, potremmo arrivare a constatazioni diverse, soprattutto per quanto riguarda i processi di determinazione di indirizzo e di normazione secondaria, ma anche quelli di legificazione. E nel nostro, da un lato, dobbiamo constatare il proliferare di semistituzionalizzazioni mediante commissioni, consigli, comitati (fenomeno, del resto, comune a tutti gli ordinamenti simili al nostro) ma, dall'altro, dobbiamo chiederci anche se non sia necessario un ripensamento sulla valorizzazione di criteri di legittimazione dell'esercizio del potere, diversi da quello elettivo-politico.

Dobbiamo prendere atto che la rete relazionale che gestisce la domanda e la erogazione di risorse e di simboli di legittimazione e che presiede all'integrazione e al consenso, è mutata. Lo Stato non è più basato sul solo circuito rappresentativo elettorale e sul suo collegamento con gli organi dell'apparato formale mediante il voto: cioè sul *contarsi* tanto nell'arena elettorale o di investitura, quanto in quella parlamentare o assembleare o di gestione, e dunque, sul conseguente il nesso fra *conto* ed *alternanza* politica, che non si realizza necessariamente (l'esperienza italiana lo dimostra) ma che non si avvera se non ci si conta. Lo Stato è basato anche sull'altro circuito rappresentativo, il cui ruolo è strettamente correlato alla strutturazione della società, e dello Stato osmotico, in sistemi sociali parziali, funzionalmente specificati in subsistemi; osmotici essi stessi tanto nei confronti della società così come dello Stato, con un continuo gioco di pressioni, di negoziazioni, di scambi e di minacce, con un frammentarsi e ricomporsi di autonomie, di arbitraggi, di poliarchie. Il primo circuito è caratterizzato dal susseguirsi degli episodi, dei risultati dei procedimenti elettorali e anche delle votazioni nelle sedi delle rappresentanze e della mediazione politica. Nel secondo circuito non ci si *conta*, ci si *pesa*: con il *continuo* dell'agire contrapposto al *discreto* del contarsi.

È, quella del *continuo*, una dimensione temporale fondamentale per il diritto costituzionale, che è basato sia sul sincronico, sia sul diacronico. Ma è il *continuo* che dà significato alla lunga durata, cara a Braudel, ed è più basilare e fondante nella società, e nelle sue dinamiche profonde, proprio in quanto istituzionalmente dif-

ferente dall'avvenimento che è *discreto*, di cui il contarsi è manifestazione. È chiaro che l'intreccio di *continuo* e di *discreto* è permanente (non potrebbe essere altrimenti): il *pesarsi* nei risultati ottenuti nella negoziazione in tutte le sedi e livelli e nel compromesso *senza contarsi*, si contrappone al *contarsi* o al *pesarsi contandosi*, e si sviluppa lungo il processo formativo di atti, in ritmi liberi e variabili, non scanditi dal discreto di decisioni votate (o addirittura periodiche, nel caso di elezioni). Il continuo è pertanto correlato alla compresenza, all'equilibrio sincronico. Potremmo aggiungere, anzi, che, se ancora il sistema di partito è dominante, la formula secondo cui il *continuum* partiti-Parlamento-governo costituisce l'essenza del «governo rappresentativo», non lascia più soddisfatti. I due circuiti, infatti, tendono a fondersi o a sovrapporsi o a ridurre il momento del contarsi, pura formalità di registrazione e l'organo o apparato di registrazione, mera dignificazione.

Un altro dei punti chiave del mutamento nella redistribuzione del potere che influisce sulla forma di governo, è il fatto che la giustizia è sempre di più attivata in funzione poliarchica — connessa quindi alle manifestazioni di subsistemi in continuo movimento — ai fini della tutela (o del contropotere) dei governati, anche contro l'apparecchio di governo (e qui quando parliamo di governo, tutto diventa *governo*, tranne la magistratura). Il potere giudiziario si pone sempre di più come potere autonomo, bilanciante. Potere che condiziona, con gli interventi di ponderazione in seconda battuta, le scelte dell'amministrazione; e che risponde — con un importante chiasma simbolico e operativo — direttamente agli interessi collettivi o diffusi o metaindividuali, appunto mediante atti giurisdizionali. Per cui, sia nella domanda che il secondo circuito rappresentativo pone al potere giudiziario, sia nella decisione di questo, si unificano, almeno in negativo, le due tendenze sottese alle domande e alle risposte, che comunque non coincidono col sistema rappresentativo partitico, e conferiscono alla loro dialettica, se non il ruolo di un'alternativa, certamente una valenza differenziata rispetto ad esso. Non a caso tutto ciò assume particolare evidenza nell'area della tutela degli interessi ambientali ove, anche nel nostro ordinamento, la domanda delle associazioni appartenenti al secondo circuito è istituzionalmente finalizzata al genere di risposta del potere giudiziario di cui parliamo.

4. Dicevo che il ruolo del circuito rappresentativo non elet-

torale, così come quello del sistema giurisdizionale, si ritrovano potenziati nella Comunità. Essa infatti, di per sé, è sistema funzionale — oltre che subsistema rispetto alla società europea e sovrasistema rispetto agli Stati — connotato anche dalla funzionalità intesa come parzialità rispetto alla globalità del sistema giuridico, contrapposta al sistema dei singoli Stati o statale precomunitario (universale per definizione). Almeno sino ad oggi, la formazione delle decisioni comunitarie è diversa da quella propria della democrazia, che ha una base parlamentare. Il metodo comunitario istituzionalmente diminuisce il peso politico e simbolico del circuito rappresentativo, perché vi è una concentrazione di poteri normativi e amministrativi nell'esecutivo che non è emanazione permanente (per usare una felice sintesi di Leopoldo Elia) dei parlamenti dei singoli Stati ma, al più, è emanazione degli esecutivi dei singoli Stati. Viene cioè allontanato di un grado il raccordo fra corpo elettorale ed esecutivo, e viene incrementato, se non altro residualmente, quello degli altri formanti del sistema. Di certo questo metodo lascia perplessità enormi e fa sorgere dubbi sulla legittimità costituzionale di un trasferimento di poteri, né è sentito come ottimale e definitivo. Sappiamo bene che non è soddisfacente, anzi non è neppure accettabile, un processo di formazione di decisioni in cui manca un apporto del sistema rappresentativo elettorale che sia diretto e qualificante per la decisione definitiva; dobbiamo pensare che sia indispensabile un riequilibrio che avvicini il sistema politico della Comunità ai modelli di procedimento legislativo democratico, dai quali è al momento certamente lontano, data la mancanza di deliberazione costitutiva da parte dell'organo parlamentare elettivo.

In effetti il sistema politico comunitario è oggi sbilanciato, per quanto riguarda la formazione delle decisioni, a favore del secondo circuito. Il primo circuito è invece depotenziato e posto in posizione marginale; potremmo arrivare a dire che opera quasi come se il primo fosse il secondo circuito, con procedimenti che attribuiscono al Parlamento europeo poteri di consultazione e anche di negoziazione non diversi da quelli di collegi consultivi tipici appunto del secondo circuito (come i consigli dell'economia e del lavoro), con processi legislativi in cui la negoziazione, dentro e fuori l'organo che assume la decisione normativa, è la regola di fondo. Può obiettarsi che, dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico e l'istituzione della procedura di cooperazione, le cose sono cam-

biate, in quanto il Parlamento dispone di un veto sospensivo nel procedimento di cooperazione; ma — prescindendo dal fatto che il procedimento di cui parlo investe un'area limitata dalle competenze del Parlamento — è un veto che può essere rimosso dal Consiglio, sia pure con voto unanime. E si corre il rischio che, nei fatti, il veto sia più vicino ad un mezzo di pressione che ad uno strumento decisionale: sola la realtà dimostrerà se i poteri del Parlamento europeo di fatto crescono, come sotto certi aspetti può dirsi. Del resto, se il potenziamento normativo dell'esecutivo è stato portato nell'ordinamento comunitario sino all'abolizione di un organo legislativo, è vero che rafforzamento della normazione governativa già dal periodo fra le due guerre mondiali, è una tendenza di fondo anche nei singoli ordinamenti.

L'accrescersi del predominio anche normativo del governo è non da oggi rilevabile nella quotidianità, ma anche nelle enunciazioni normative, sino al culmine della costituzione della V Repubblica francese. L'esperienza italiana si è svolta, per decenni, lungo itinerari diversi; tuttavia, i più recenti andamenti del rafforzamento normativo governativo, portano anche l'Italia ad un allineamento con gli altri ordinamenti europei e ad una perdita ulteriore di peso del Parlamento. Il suo ruolo risulta infatti schiacciato fra norme che non concorre a produrre (ma anche di questa estraniamento di fatto del Parlamento nella produzione di norme comunitarie, largamente nota e investigata, non parlerò) e che non attua, sia per situazioni di fatto (su 80 direttive comunitarie all'incirca 20 sono di carattere generale, le altre sono tecniche, di dettaglio e al più richiedono una normazione dell'esecutivo, regolamentare), sia per incapacità di adeguamento alla partecipazione ai processi decisionali italiani che premano o condizionino quelli comunitari, sia per la scarsa convinzione con cui l'attuazione viene fatta, recalcitrando e soprattutto perdendo l'occasione di riordinare le regolazioni interne da noi sempre obsolete per l'incapacità di far leggi generali sulle materie investite da norme comunitarie. Ma, scusatemi la ripetizione, di questo non parlerò: torniamo alla normazione comunitaria e al ruolo della giurisprudenza.

Nella Comunità, il ruolo creativo della giurisprudenza della Corte di giustizia è stato ancora più forte rispetto a quello che avviene nei singoli Stati, anche per la novità dei temi e dei problemi. Inoltre, come sempre accade allorquando siamo nella fase iniziale di istituzioni nuove, si dovevano applicare le norme istitu-

tive, quelle del Trattato, di loro natura dotate di quella elasticità che caratterizza le norme di carattere o di rango costituzionale, rendendole diverse da quelle di rango primario che possono essere e sono, il più delle volte, più dettagliate e precise, e dotate di uno minor spazio per la interpretazione rispetto ai margini di cui può disporre il potere giudiziario negli Stati membri, almeno in quelli che non conoscono il sistema dello *stare decisis* dei precedenti. La Corte ha costituito una rete di interazioni reciproche sia con il potere giudiziario dei singoli Stati, in cui il giudice dello Stato chiamato ad applicare il diritto comunitario opera come giudice comunitario, sia con le Corti costituzionali. Oggi sembra essersi raggiunto l'apice, nella esperienza italiana, con le sentenze della Corte costituzionale, secondo cui anche i principi estratti dalle sentenze della Corte di giustizia costituiscono una norma comunitaria prevalente sulle norme interne e vincolante per i giudici, gli amministratori e i legislatori; cosicché è riconosciuto, almeno per il nostro ordinamento, il valore vincolante del precedente giudiziario per quanto riguarda le sentenze della Corte di giustizia. Il che costituisce una innovazione profonda e un avvicinamento a sistemi diversi, appunto di *common law*, che riconoscono gli effetti di cui parliamo alle decisioni, o a talune decisioni, o a taluni punti delle decisioni giurisdizionali.

È connaturato ai mutamenti intervenuti nel nostro Stato e, in misura maggiore o minore, negli altri Stati della Comunità, che la costruzione comunitaria, quale è oggi, sia in grande misura il risultato delle decisioni del potere giudiziario e sia destinata ad esserlo del pari nel futuro, anche perché, tanto più progredirà il metodo sancito dal Libro bianco sul mercato interno — che ha abbandonato la tendenza ad una normazione centralizzata per favorire un'autonomia normativa dei singoli Stati necessariamente temperata dalla conformità ad indirizzi basilari comuni —, tanto più si rafforzerà il ruolo interpretativo della giurisprudenza, non più vincolata da leggi uniformi, dettagliate e tendenzialmente esauitive. Si può davvero parlare dell'Europa dei giudici.

È troppo noto che la struttura dei rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti statali è, in larghissima e decisiva misura, creazione della giurisprudenza della Corte Europea, prima, e della giurisprudenza delle Corti costituzionali o delle Corti supreme degli Stati membri poi. Esse, ormai, operano con consonanze e sincronizzazioni sempre più strette fra di loro e con la Corte

di giustizia. È esemplare, in questo senso, la sentenza 382/1989 della nostra Corte particolarmente per i richiami alle sentenze della Corte di giustizia: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 1 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86; ma si veda anche il preciso richiamo alle sentenze della Corte di giustizia contenuto nella sentenza 170/1984. Si tratta di una coordinazione complessa, che vede momenti di supremazia comunitaria e momenti in cui l'affermazione di una supremazia delle norme costituzionali dei singoli Stati, viene rivendicata quasi puntigliosamente negli enunciati delle sentenze, come manifestazione di perdurante sovranità, che vuole estrinsecarsi nell'autodeterminazione delle aree riservate allo Stato, ovvero nella affermazione della competenza sulle competenze. Ma anche questa tendenziale rivendicazione quando mira ad asserirsi, sfuma, nella realtà, in un dialogo tendenzialmente paritario (di questo parlerò più avanti). E per l'accennato avvicinamento delle Corti nazionali, basterebbe ricordare la sentenza 22 ottobre 1986 del *Bundesverfassungsgericht* che in taluni punti, ma soprattutto nella carica innovativa, è vicina alla sentenza 170/1984 della nostra Corte.

5. L'assetto dato dalla sentenza 170/1984 della Corte Costituzionale è stato confermato dalle sentenze successive, con una prosecuzione lineare e arricchita via via dalla Corte costituzionale, ed è stato precisato robustamente nelle argomentazioni, oltre che nel dispositivo, della sentenza 4 luglio 1989 n. 389. L'affermazione della Corte è inequivoca: le norme comunitarie appartengono ad un ordinamento diverso da quello italiano, ma che su questo è prevalente per la posizione di supremazia dell'ordinamento comunitario, in una gerarchia di ordinamenti per cui tutte le fonti comunitarie, in quanto interne a quell'ordinamento, sono prevalenti su quelle dei singoli stati, comprese quelle costituzionali. La prevalenza è la chiave fondamentale della costruzione comunitaria, e costituisce il nucleo attorno al quale si coagula il processo di trasformazione degli Stati e il passaggio verso la forma successiva e definitiva dell'Unione. La prevalenza connota, dunque, la normativa comunitaria, impronta i rapporti fra Comunità e Stati per l'adeguamento, per l'attuazione e per l'applicazione delle norme comunitarie, impone una posizione di superiorità che investe l'attività amministrativa, giurisdizionale e legislativa dei singoli Stati, operando anche nella fase di formazione degli atti normativi, che

debbono essere conformi alla direttiva comunitaria e i cui progetti debbono essere preventivamente comunicati. Le norme interne, costituzionali o no, non vengono abrogate né sostituite ma, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, debbono essere disapplicate dai loro organi. Esse restano valide, non vengono caducate, ma non sono applicabili e sono private della loro forza; sono — se mi è consentito insistere nella metafora tradizionale (o se più piace «nell'ingannevole modo di dire figurato») — fonti disseccate. L'efficacia della norma interna è paralizzata; riprenderebbe vigore se venisse meno la norma comunitaria, perché il regime di riserva di competenza subordinato all'esercizio del potere, lascia integra la legittimità di nuove norme o la reviviscenza di norme che sono quiescenti quanto alla loro operatività ma non decadute, mentre gli atti amministrativi che fossero stati formati sul presupposto di norme che dovevano essere disapplicate sono invalidi, nulli (o, secondo taluni, inesistenti). La norma italiana diviene inoperante, va aggiunto, nelle sue relazioni con l'intero ordinamento. Ciò significa, che non può essere applicata nei confronti di nessun soggetto e di nessun rapporto: quindi neanche nei confronti di un rapporto fra soli cittadini italiani o fra cittadini extracomunitari che investa, in alcun modo, uno scambio rilevante dal punto di vista comunitario.

È ben vero che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, non abbiamo un unico ordinamento e l'ordinamento comunitario resta separato (anche se talune sentenze sfumano questa contrapposizione e considerano le norme comunitarie come facenti parte dell'ordinamento italiano, nel quale vengono immesse pur con gli effetti ora indicati, quindi sempre senza effetti abroganti). Ma la separazione, tenendo conto dell'effetto finale della norma comunitaria come norma istituzionalmente sopraordinata, non esclude — anzi postula, nella particolarità dell'ordinamento comunitario — la supremazia, la quale porta, in caso di conflitto, ad applicare la norma comunitaria, non quella italiana. Cosicché la norma comunitaria costituisce il parametro per ogni atto e ogni comportamento che conduca, attraverso un procedimento, ad un atto terminale, il quale va valutato secondo quel parametro o va disapplicato, se risulta contrario allo stesso.

Le regole costituzionali, normative, sostanziali o procedurali, così come le regole sull'interpretazione, vanno riportate al mutato quadro e alla mutata forma di Stato, quello prefederativo appunto,

caratterizzato dalla prevalenza del diritto comunitario nelle aree che gli sono proprie, cioè quelle in cui ha competenza. Perciò, richiamarsi ad una norma interna, anche costituzionale, per limitare la portata delle norme comunitarie, è inammissibile in quanto pregiudicherebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario (Corte giustizia CE, 17 dicembre 1980, in causa 149/79, Commissione c.R.Belgio, che qualifica questo principio come norma fondamentale).

Tutto ciò vale nell'ambito della competenza riservata alla Comunità. Al di fuori di questa, vi è un'area riservata allo Stato, non trasferita alla Comunità, bensì mantenuta dallo Stato: cioè quella dei diritti inviolabili e dei principi generali. La competenza in questo campo è riservata allo Stato, salvo quanto è stato detto sulla possibile coincidenza di norme perché anche questa materia è suscettibile di normazione comunitaria; però, se anche sui diritti inviolabili e sui principi generali può aversi normazione comunitaria, non viene ammessa la prevalenza di questa sulle norme statali. In quest'area riservata, la gerarchia delle norme è statuita solo dalla fonte costituzionale italiana, mentre nell'altra, la gerarchia italiana deve cedere di fronte all'intrusione della norma comunitaria che opera nell'area a lei riservata.

In altre parole, si tratta di una riserva che non è mai assoluta, nel senso che non attribuisce mai il monopolio della disciplina a una fonte determinata, con esclusione di qualsiasi altra fonte che non sia quella riservata, ma si tratta di riserva sempre relativa, perché consente l'emanazione di norme da parte dell'altro ordinamento a condizione che esse siano conformi alle norme prevalenti in forza della riserva. Non si tratta di riserva relativa nell'identico senso con cui la locuzione viene usata nel nostro diritto pubblico, fondata su una gerarchia della norma di legge rispetto a quella secondaria che in base alla prima può provvedere alla normazione. È analoga, però, anche nel caso delle relazioni comunitarie, la prevalenza della norma oggetto di riserva sulle altre che si trovano assoggettate al regime di prevalenza delle norme riservate, pur non essendo in posizione gerarchicamente sottordinata né trovando nella norma riservata la necessaria abilitazione alla produzione. La frontiera resta fluida ed è determinata, di volta in volta, con il criterio della competenza sulla competenza attribuita all'ente titolare della riserva.

È vero che si assiste a una continua evoluzione del diritto

comunitario nella direzione di una progressiva estensione dell'affermazione o della regolazione comunitaria di diritti sociali e anche di diritti inviolabili, sia perché questi ultimi difficilmente sono separabili, in taluni casi almeno, da quelli sociali, sia perché la normazione comunitaria investe spesso, diciamo ovviamente, l'esercizio di diritti inviolabili (per tutti basti pensare a quelli della difesa). Ma è anche vero che la diversità di trattamento fra diritti inviolabili su cui non vi è competenza comunitaria ma solo competenza statale, si ricollega ai caratteri dell'ordinamento della Comunità. Questo non è un ordinamento universale, come lo è quello statale, ma resta un ordinamento funzionale. Come tale, istituisce e gestisce una comunità economica vista nella prospettiva di una futura Unione (art. 1 Atto unico), cioè in vista dell'obiettivo che si pongono le Comunità e la cooperazione politica europee. Obiettivo che resta limitato nel suo nocciolo essenziale, anche se può sfiorare i diritti fondamentali o può entrare in un'area di confine con i medesimi e, rispetto ad essi, può far registrare le frequenti e crescenti aperture che la sfera economica comporta di per sé. Ma comunque non investe i diritti inalienabili della persona umana né i principi fondamentali dello Stato.

In questa ricostruzione, se è chiara l'affermazione di principio delle aree riservate, va ancora precisato (ma non certo qui) che cosa si intenda per diritti inviolabili e per principi fondamentali, che nella sentenza 170/1984 della Corte costituzionale non vengono definiti. Non c'è da stupirsi, perché la sentenza nell'introdurre la dicotomia fra area riservata alla Comunità e area in cui lo Stato e la Corte si riservano la loro competenza, ha voluto lasciare uno spazio dai confini fluidi, la cui delimitazione è riservata allo Stato, che può consentire attività normative della Comunità o interferenze. Ma è comunque lo Stato che si riserva di decidere, rivendicando la permanenza della sovranità statale e la sua competenza in questo caso; la competenza sulla competenza.

L'integrazione degli ordinamenti viene realizzata con un incastro e una correlativa redistribuzione di poteri (e di identità), non con una sequenza a cascata. Se vogliamo rimanere alle metafore, questa costruzione corrisponde ad un paradigma dei nostri tempi, cui spesso amo ricorrere, e che corrisponde ad un modello che richiama l'*arcipelago* piuttosto che la *piramide*. Vale a dire, mentre viene riaffermato un potere sovrano di controllo nell'area delle norme apicali, si lasciano aperte tanto la strada della oggi impre-

vedibile denuncia dei trattati, quanto quella della leale collaborazione, che si riporta all'art. 5 del Trattato e vede il giudice costituzionale esprimere una funzione di tallonamento nonché di collaborazione e di stimolo degli organi comunitari, esercitata anche con l'indirizzare tutti gli interessati affinché usino, se del caso, gli strumenti comunitari a loro disposizione per annullare gli atti CEE illegittimi.

È logico, allora, che ciò che riguarda diritti attinenti all'economico (che non vuol dire solo riconoscimento della funzione del mercato e della concorrenza, ma anche regole specifiche a tutela dell'economico non economicistico, della salute, dell'ambiente, del consumatore) sia di competenza istituzionale della Comunità, in relazione alle sue finalità, mentre è altrettanto logico che ciò che riguarda i diritti inviolabili, esuli, normalmente, dalla competenza comunitaria, nel senso che la regolazione di questi diritti non appare un fine istituzionale assunto dalla Comunità. Essa, anzi, prende atto e pone fra i suoi presupposti e fra i suoi limiti i Trattati internazionali e i diritti costituzionali dei Paesi membri, come viene esplicitamente detto nel preambolo dell'Atto unico.

6. La competenza comunitaria nell'attività volta al raggiungimento dei fini posti dal Trattato di Roma e dall'Atto unico, non incontra i limiti dei diritti inviolabili nella normazione sull'economia e sull'attività di attuazione di politiche, e ciò in base a un'opinione largamente diffusa nella cultura giuridica contemporanea per cui i diritti economici non sono inclusi fra quelli inviolabili. È un'opinione che trova puntuale corrispondenza nelle nostre norme costituzionali, fondate su una disciplina dell'economia che è coesistente allo Stato dei nostri tempi, il quale è ad economia mista o, se vogliamo seguire le formule tedesche, ad economia sociale di mercato o di mercato protetto, e che dunque investe, nella sua azione, diritti non considerati inalienabile patrimonio della persona. Questa è, nella sostanza, la linea costantemente seguita dalla nostra Corte costituzionale, che ha sempre respinto la tesi secondo cui l'autonomia contrattuale dei privati sarebbe un diritto garantito dagli artt. 2 e 3, 1 comma, Cost., e pertanto un diritto inviolabile della persona, ma lo ha configurato come un diritto costituzionalmente garantito che deve cedere di fronte a motivi d'ordine economico e sociale considerati rilevanti dalla Costituzione (Corte cost., 21 marzo 1969 n. 37; Corte cost. 23 aprile 1965 n. 30; Corte

cost., 20 maggio 1976 n. 121) e che solo in quel contesto trova la sua collocazione, la sua conformazione e la sua protezione.

In un sistema di economia mista a frontiere fluide fra proprietà privata e pubblica, fra impresa pubblica e privata, fra scelte economiche pubbliche e private, non vi è posto per l'inviolabilità e l'inalienabilità di diritti economici assoluti, sia perché i diritti economici sono istituzionalmente oggetto di negoziazione, sia perché — se restiamo alle nostre formulazioni costituzionali — incontriamo il limite della utilità sociale. Quest'ultima va intesa con riferimento alle formule costituzionali secondo cui «sociale» si riferisce alla società presa in considerazione dalla Costituzione come un'entità esistente, da modificare e far evolvere, attraverso l'azione dei cittadini, ma anche mediante un'attività statuita e doverosa quanto ai mezzi e quanto al risultato, con una imposizione sia di doveri di attività proprie, come il lavoro e la prestazione a favore altrui, sia di solidarietà sociale; attraverso una attività, insomma, che non è spontaneamente affidata alla società e ai consociati, ma voluta e pretesa e regolata dallo Stato, non solo quale limite ai diritti di impresa (art. 41, 2 comma Cost.) e di proprietà (art. 42 Cost.), ma quale presupposto per la conformazione più diversa e più duttile degli stessi diritti, realizzabile dalla legge in vario modo, sino ad arrivare all'abolizione del diritto con espropriazioni (art. 42, 2 comma Cost.) o collettivizzazioni (art. 43 Cost.).

I diritti economici sono, dunque, garantiti in quanto vengono riconosciuti dalla legge, in una sfera che non è predeterminata dalla Costituzione, né è vincolata al riconoscimento di una loro inviolabilità e alla conseguente loro collocazione in un rango diverso e superiore, ma è invece tutelata dalla legge ordinaria nelle dimensioni e nei confini sanciti dal diritto positivo, perché solo in quel modo questi rapporti sono diritto, sono regola del gioco.

Non si può parlare di principi della costituzione economica se non per confermare che la base fondamentale per gli Stati membri così come per la Comunità, è un sistema economico misto, ove, pertanto, la compresenza di scelte private e di scelte pubbliche è essenziale: mercato, concorrenza, autoregolazione degli operatori economici; strutture e decisioni normative di ordine superiore; bilancio, piano, intervento pubblico, direzione pubblica di settore; eteroregolazione rispetto al mercato insieme a scelte fondamentali non attribuite al mercato e, quindi, da attribuire allo Stato; pro-

prietà privata e pubblica, impresa privata e pubblica ... sono tutti fattori del sistema, senza esclusione. Se non possiamo parlare in taluni di questi casi di principi fondamentali, come tali elencati nella parte generale della Costituzione, dobbiamo ricordare che vi è un riferimento preciso all'economia nell'art. 3, 2 comma, norma fondamentale, anzi supernorma della Costituzione. Cosicché il governo dell'economia, inteso nel senso complesso, or ora accennato, di partecipazione ai processi economici in un quadro di pluralismo poliarchico, estraneo a qualunque monopolio degli stessi processi e finalizzato invece al mutamento della società nella prospettiva indicata dall'art. 3, 2 comma, resta un principio costituzionale fondamentale. Questi principi non contrastano quelli comunitari affermati nel Trattato di Roma, confermati ed estesi nell'Atto unico; tanto che, proprio avendo riguardo alla nuova formulazione dell'Atto unico, si può parlare di coincidenza fra principi del nostro ordinamento e quelli della Comunità, e di superamento di quello iato che si poteva ravvisare fra i principi risultanti dal Trattato e quelli dell'art. 3, 2 comma cost.. Quest'ultimo, infatti, si propone obiettivi di giustizia sociale, di avvicinamento di posizioni sociali di fatto, in uno sforzo di uguaglianza sostanziale e di incremento della democrazia mediante l'aumento della partecipazione, che non si trovavano nel Trattato, mentre si trovano nelle premesse dell'Atto unico, e costituiscono una logica continuazione di premesse e di principi sul governo dell'economia (come sempre su quella parte di quel governo) che la Comunità si attribuisce.

7. L'esclusione di statuizioni comunitarie sui diritti inviolabili che acquistino effetti prevalenti su quelle statali nella stessa materia, è correlata alla competenza della Comunità e alla ripartizione di poteri fra Comunità e Stati. Questi ultimi, se perdono sovranità per l'economico, intendono mantenere e riaffermare la loro funzione di tutori dei diritti inviolabili, di diritti che sono metastatali e vengono considerati tali dagli Stati. I quali, a loro volta, sono soggetti agli obblighi di diritto internazionale, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e ai principi dell'ordine pubblico internazionale, di cui essi diventano garanti e difensori persino nei confronti della Comunità (che a sua volta riconosce quei diritti come metacomunitari) o, per meglio dire, nei confronti di uno sconfinamento della Comunità dalle sue competenze attinenti

all'economico o dal quadro di riferimento delle norme superiori al suo stesso ordinamento. Mentre la Corte costituzionale deve astenersi dal sindacare una norma comunitaria nell'area di competenza comunitaria, disapplicando e imponendo la disapplicazione della norma italiana in contrasto, ben può sindacarla (indirettamente attraverso il sindacato della normativa interna di attuazione) se essa fosse emanata nell'area riservata al suo sindacato; il disseccamento si rovescia — qui — perché la norma comunitaria non viene modificata o abrogata o fatta decadere, ma resa inoperante e disseccata.

Il che non esclude statuizioni comunitarie sui diritti inviolabili, ma anche in questo caso, però, se pur vi fosse intervento della Comunità, la riserva dello Stato non verrebbe meno. La prevalenza del diritto comunitario non si verifica se esso sia in conflitto con quello statale; il diritto comunitario deve essere conforme a quello statale e cedere ad esso: se però il diritto comunitario è conforme, è prevalente su quello statale.

Il criterio della competenza costituisce, allora, il discrimine fra le diverse norme costituzionali, quelle sottoposte alla prevalenza delle norme dell'ordinamento comunitario e quelle sottratte e rette solo dall'ordinamento italiano, che nega la competenza comunitaria tanto quanto l'afferma, invece, nel primo caso. L'ordinamento comunitario, infatti, trova un doppio limite: la competenza indicata nel Trattato e nell'Atto unico, pur con la notevolissima fluidità di confini prevista dall'art. 235, e la permanenza dei poteri previsti dalla Costituzione dello Stato membro relativi alla regolazione di diritti inviolabili riservata allo Stato; limite come tale, invalicabile a qualsiasi estensione dei poteri comunitari in forza dell'art. 235 del Trattato, che pretenda di sottrarsi al sindacato statale. Anche in questo caso, i canoni della gerarchia e della competenza propri della impostazione crisafulliana, manifestano tuttora la loro utilità (non solo in una visuale italo-centrica, che seguo in queste annotazioni). Con l'avvertenza che vi è una *competenza di ordinamenti*, per cui, volta a volta, è competente quello comunitario o quello statale in forza di una riserva che non è mai assoluta, ma sempre relativa; il che comporta una *gerarchia di ordinamenti* nell'ambito della competenza. All'interno di questa, è sempre prevalente l'ordinamento comunitario sia nelle materie in cui la competenza sia riservata alla Comunità, sia in quelle in cui i principi sono riservati allo Stato. In questo caso il dettaglio può essere disciplinato dalla

Comunità e pertanto la competenza è comunitaria (o anche comunitaria), con conseguente prevalenza comunitaria rispetto alle norme statali vigenti (al disotto degli invalicabili limiti dei diritti inviolabili e dei principi, questi appartenendo alla competenza statale) qualunque sia il loro rango e quindi con effetti che di volta in volta saranno quelli della legge o della norma costituzionale. Nell'ambito dell'ordinamento, tanto comunitario quanto statale, vi è una *gerarchia di norme*, rilevante nel singolo ordinamento, ma non nelle relazioni esterne dell'ordinamento con gli altri ordinamenti, che sono strutturate secondo la regola della competenza di questi ultimi ma sempre con la prevalenza di quello comunitario.

In questo quadro complessivo, i rapporti fra ordinamenti sono mutati e sono mutati i rapporti dentro il nostro ordinamento.

Il Parlamento non è più — da tempo — luogo di sovranità ma ora neppure più luogo di centralità: se è vero come è vero che, per vaste aree, le norme primarie diventano secondarie rispetto a quelle comunitarie e che la funzione legislativa viene compressa fino ad essere poco più che di esecuzione e che, come tale, logicamente emigra dal Parlamento per passare al governo.

È innegabile che questo trasferimento di sovranità costituisca una perdita di funzioni tradizionali del Parlamento, perchè in gran parte per tutto ciò che attiene all'area comunitaria, e cioè all'area del governo dell'economia, l'indirizzo si forma non più a palazzo Chigi o a palazzo Madama o a Montecitorio e neppure in via Nazionale, ma emigra a Bruxelles.

Lo spostamento del potere del Parlamento non è di oggi, ed era avvenuto sinora in triplice direzione: sul versante della sovranità popolare verso il referendum, sul versante della sovranità costituzionale verso la Corte costituzionale, sul versante, e qui riprendo il cenno a via Nazionale, della Banca d'Italia, cioè per tutto quello che oggi è politica al di fuori degli strumenti parlamentari, legislativi, di indirizzo, di controllo. Aree fondamentali come quelle della manovra creditizia e monetaria, del controllo della base monetaria, di ciò che significa davvero politica economica, sono da tempo fuori della portata del Parlamento.

Oggi siamo di fronte ad uno spostamento di sovranità che investe in parte quegli stessi campi, e in parte rialloca questa sovranità su un apparato soggettivamente estraneo allo Stato, anche se lo Stato partecipa tanto al Consiglio come alla Commissione. La sovranità della legge era già stata persa, nel nostro

ordinamento almeno, rispetto alla Costituzione, ma la Costituzione rimaneva sempre patrimonio del Parlamento: modificabile e gestibile dal Parlamento.

Oggi ci troviamo di fronte a una situazione diversa. In essa c'è la presenza di un organo distinto dal Parlamento, ma purtuttavia, per la sua stessa composizione, in larga misura riferibile al Parlamento. Un organo che non agisce a difesa della sovranità costituzionale che fa capo al Parlamento, che il Parlamento ha concretizzato con le sue norme e il cui invero potrebbe sempre modificare. Se dunque il Parlamento si presentava già come un attuatore della Costituzione, e necessitato a compiere la legislazione dovuta, oggi il Parlamento si trova in una situazione del tutto analoga rispetto alla normativa comunitaria. Quest'ultima, però, non è normativa di principi ma è una normativa concreta, estremamente dettagliata, che occupa intere aree di normazione interna e che copre un livello normativo superiore nel caso delle direttive che determinino fini e obiettivi, con una struttura di atti di indirizzo che non è dissimile da quella conosciuta nel nostro diritto dalle leggi di delegazione, dalle leggi-quadro i cui principi appartengono al Parlamento e la cui normazione discendente è affidata ad altri organi, vincolata e necessitata sotto certi aspetti, non esclusi quelli della scansione temporale. Qui allora si rovescia, per così dire, la posizione del Parlamento, perché ciò che la legge del Parlamento poteva compiere, nei confronti della legge del governo o nei confronti della legge delle Regioni, compete invece alla Comunità nei confronti della legge del Parlamento. Forse la vecchia *querelle* dei tempi della nostra gioventù, se la legge sia libera nel fine, ne risulta ormai dogmaticamente chiusa. Inoltre la compressione della legge, se è forte per la legge parlamentare, diventa quasi drammatica per le Regioni. Le quali vengono spiazzate, direi quasi fisicamente, per l'imposizione di un duplice livello di indirizzo, e sono quindi costrette a regredire sia da una posizione legislativa perché ormai occupata dalle direttive e dai regolamenti comunitari, sia addirittura da una qualsivoglia posizione normativa, anche secondaria. Per cui finiscono con l'essere delle mere ed esecutorie cinghie di trasmissione.

Tutto questo è andato ad inserirsi, nel nostro ordinamento, tra le implicazioni di una sostituzione lenta, ma costante, di parti dell'ordinamento costituzionale. Come ricordava Esposito, le autonomie sono in tanto percepibili e definibili in quanto se ne veda

la globalità. Ebbene, il sopravvento dell'ordinamento comunitario rappresenta una di quelle circostanze storiche nelle quali, progressivamente, la *quantità* finisce per rifluire nella *qualità* e per modificare la struttura stessa dello Stato. Non possiamo ricordare come — non a caso — le più forti opposizioni all'Atto unico europeo siano venute dalle più importanti e influenti regioni e dai più autorevoli attori istituzionali dell'Europa comunitaria: cioè dai Länder tedeschi e dalla Bundesbank. Anche quest'ultima, vale a dire la più forte banca centrale europea, sarebbe stata infatti, significativamente "spiazzata" nel suo ruolo di garante istituzionalizzato della stabilità monetaria nazionale, e avrebbe subito una trasmigrazione di indirizzo che fuoriesce ormai dalle frontiere dello stato-nazione.

In questa prospettiva d'insieme, vorrei concludere osservando come il Parlamento italiano si trovi a dover gestire una difficile fase della storia delle nostre istituzioni. È una fase che potrà esaurirsi solo con l'avvento e l'istituzionalizzazione di un vero *parlamento* europeo: che sappia esprimere e sussumere in sé tutte le migliori virtualità culturali e ideali della tradizione europea e dei suoi parlamenti storici.

E non posso non ricordare, sull'onda di questo auspicio e di questa ferma speranza, il giorno in cui entrai per la prima volta in quest'aula dell'Ateneo fiorentino allorché Calamandrei teneva il suo primo discorso di Rettore (mentre un gruppetto di fascistelli cercò di disturbarlo e dovemmo loro ricordare, in via diretta, che una democrazia sa anche far discendere di corsa le scale). Sento ancora la sua voce che ammoniva e presagiva — quando cominciai quella strada di studi, che sto compiendo e che mi ha riportato per l'ultima volta in quest'aula —: «... sulle mura di questo edificio — della Costituzione — tante finestre si aprono verso l'avvenire, chi abbia buona vista riesce a scorgere orizzonti di pace internazionale e sociale. Dalla più alta di quelle finestre si riesce a intravedere qualche cosa che potrebbero essere gli Stati Uniti d'Europa e del mondo».

