

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 221

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato DE LUCA

Modifica all’articolo 11 della Costituzione, in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea

Presentata il 13 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il progetto europeo, nato nel secondo dopoguerra secondo la logica dell’integrazione funzionale richiamata nella celebre dichiarazione Schuman, rilasciata dall’allora Ministro degli esteri francese Robert Schuman il 9 maggio 1950, ha prodotto finora risultati straordinari da un punto di vista politico, giuridico e istituzionale.

L’Europa rappresenta oggi il mercato unico più grande del mondo, la principale potenza commerciale internazionale e il primo donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo. La sua moneta, l’euro, è la seconda valuta più utilizzata nell’economia globale. Ma non solo. L’Europa rappresenta il più vasto territorio guidato da democrazia, valori, libertà e principi dello Stato di diritto ed ha vinto il Premio Nobel per la pace nel 2012.

Certo, l’Unione europea è stata investita negli ultimi anni da una crisi profonda, come testimonia la vicenda della Brexit e il

riemergere sulla scena continentale di nuovi sovranismi e nazionalismi.

L’emergenza sanitaria e quella economico-sociale da essa derivante hanno reso di nuovo attuale, però, l’esigenza non di distruggere o abbandonare ma di dare un nuovo vigore al progetto europeo, rilanciando il percorso di integrazione europea.

In questa fase di crisi sono state adottate a livello europeo delle misure inedite, decisive per la tenuta delle comunità nazionali. Senza lo scudo protettivo degli strumenti messi in campo dalle istituzioni europee, l’Italia e tutti gli Stati membri avrebbero rischiato un vero e proprio disastro finanziario, economico e sociale. Ricordiamo anzitutto la sospensione del Patto di stabilità e crescita, la modifica temporanea delle norme sugli aiuti di Stato, il piano « pandemico » della Banca centrale europea per l’acquisto di titoli di debito pubblico sul mercato secondario, le cosiddette « azioni di protezione » quali il programma

SURE, il sostegno alla liquidità da parte della Banca europea per gli investimenti, la creazione di una linea di credito sanitaria nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità e, infine, il piano di investimenti straordinari per ricostruire l'Europa dopo la crisi, il *Next Generation EU*, finanziato con l'emissione di *eurobond* per un valore di 750 miliardi di euro. La risposta alla pandemia ha creato una nuova solidarietà su scala comunitaria e la comune consapevolezza dell'importanza decisiva di mettere insieme gli sforzi, le energie e le risorse per fornire risposte alle difficoltà delle nostre società e proteggere al meglio i nostri cittadini.

Lo stesso è accaduto a partire dal 24 febbraio 2022, giorno dell'avvio dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Questa data ha cambiato senza dubbio il corso della storia contemporanea.

Dopo l'orrore delle due guerre mondiali del secolo scorso, un nuovo conflitto è sorto alle porte dell'Europa.

In questo contesto drammatico, l'Europa ha assunto decisioni storiche, non scontate. L'Unione ha reagito anche in questa circostanza con unità, compattezza, decisione e tempestività, dimostrando che ci sono valori e principi non negoziabili all'interno e all'esterno dei propri confini, quali la libertà, la democrazia, lo stato di diritto.

Del resto, l'attacco all'Ucraina ha rappresentato un attacco all'intera Europa, ossia ad un'Unione che è il risultato della consapevolezza storica e della volontà dei suoi popoli e dei suoi Stati di creare un'integrazione politica, economica e culturale, tale da consentire crescita, benessere e sviluppo duraturo in un continente da sempre dilaniato da guerre intestine. Il senso profondo dell'Europa risiede nella promozione e nella tutela di principi e valori fondamentali di democrazia, libertà, tolleranza e rispetto dei diritti, valori che credevamo scontati e che invece non rappresentano un patrimonio garantito. Un'intera area attraversata ancora agli inizi del secolo scorso da conflitti continui è diventato un luogo pacifico di scambi culturali, politici ed economici, fondato su valori di libertà, di

tolleranza e di rispetto dei diritti e della dignità umana, valori che tuttavia non sono scontati, ma vanno difesi giorno dopo giorno.

L'obiettivo prioritario perseguito dall'Unione da subito è stato quello di chiedere un immediato cessate il fuoco ed una soluzione diplomatica per la pace. Nel frattempo, però, l'Europa non è rimasta ferma, ma ha agito in modo determinato adottando misure, decisioni e azioni di carattere economico, finanziario, umanitario ed anche militare.

Quell'Europa che pochi anni fa sembrava in crisi, bloccata dal ritorno di nuovi sovranismi nazionali, quell'Europa in difficoltà ad affrontare anche solo questioni economiche o finanziarie, si trova oggi a far fronte a sfide e problematiche più complesse e ambiziose, che sta affrontando con unità e compattezza straordinarie, recuperando lo spirito dei padri fondatori dell'integrazione comunitaria.

Come già accennato, in risposta alla pandemia di COVID-19 sono state poste le basi per quell'Europa della salute che dovremo costruire definitivamente nel futuro, grazie all'impegno deciso dei governi nazionali e della Commissione, ma anche e soprattutto grazie all'impulso illuminato e determinante di personalità come David Sassoli. Dobbiamo trarre insegnamento dalla visione e dal coraggio di David, portando nel cuore e nella testa il suo esempio, per far fare un definitivo salto di qualità all'integrazione europea anche sui temi in discussione oggi, che possono segnare uno spartiacque definitivo verso l'Europa del passato e l'Europa del futuro.

Si deve partire da qui per aprire una grande fase costituente, che rafforzi ulteriormente l'Unione europea. Le sfide sono numerose: realizzare una crescita sostenibile, promuovere politiche innovative per un'Europa sociale e della salute, accelerare le azioni per la transizione ambientale previste già nel *Green New Deal*, costruire finalmente l'Europa della difesa e della sicurezza comune, promuovere la creazione dell'Europa dell'energia e l'Unione del futuro, fondata su filiere industriali comuni che consentano al nostro continente di realizzare una vera e propria

autonomia strategica, e attivare politiche comuni di gestione dei fenomeni migratori su basi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità. Ma non solo. È indispensabile realizzare una riforma della *governance* economica che consenta di assicurare una vera armonizzazione fiscale tra gli Stati membri, di autonomizzare il bilancio pluriennale dai contributi nazionali con nuove risorse proprie, e di modificare il Patto di stabilità e crescita per trasformarlo in un Patto per la crescita sostenibile. Così come sarà indispensabile portare avanti alcune necessarie riforme istituzionali, tra cui l'eliminazione del voto all'unanimità nel Consiglio, laddove previsto, nonché il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo attribuendogli un potere d'iniziativa legislativa. Il tutto avviando anche una Convenzione per la modifica dei Trattati istitutivi.

La crisi pandemica e il drammatico conflitto aperto in Ucraina hanno consolidato dunque la comune consapevolezza della necessità storica per le nostre comunità di operare un rilancio del processo di integrazione europea. Jean Monnet rilevava che l'Unione europea sarà forgiata dalle sue crisi. Robert Schuman, nel suo celebre discorso, ricordava che l'Europa non si farà d'un tratto, ma sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.

L'Italia è e continuerà a essere sempre più il pilastro fondante dell'Europa. L'Europa è e continuerà ad essere sempre più la nostra casa comune. Sostenere e difendere l'Europa vuol dire sostenere l'Italia, difendere il suo futuro, quello delle sue comunità, dei suoi giovani, delle sue famiglie, dei suoi lavoratori e delle sue imprese. L'Europa non è la causa delle difficoltà che affliggono gli Stati membri, ma è l'unica possibile soluzione alle stesse. Alla luce di tali considerazioni, per rafforzare, dunque, il ruolo strategico, l'autorevolezza e la credibilità politico-istituzionale dell'Unione europea, nonché per consolidare la partecipazione dell'Italia al progetto di integrazione europea, appare utile operare una modifica di rango costituzionale all'ordinamento del nostro Paese. Sin dalla costitu-

zione delle Comunità europee delle origini, si è alimentato un complesso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul fondamento costituzionale dell'appartenenza dell'Italia a questi organismi « di nuovo genere » nel panorama internazionale.

Tale fondamento è stato individuato in modo unanime nell'articolo 11 della Costituzione, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 7 marzo 1964, confermata dalla successiva pronuncia della Consulta n. 183 del 27 dicembre 1973. In tale contesto, un dibattito più complesso ha toccato il tema dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello comunitario (ora europeo), dipanatosi attraverso distinte fasi ed elaborazioni giurisprudenziali. In un primo momento, con la sentenza n. 14 del 1964, la Consulta ha statuito che l'articolo 11 della Costituzione non conferisse alla legge esecutiva dei trattati un'efficacia superiore a quella delle altre leggi ordinarie, traendo la conclusione che gli atti comunitari dovessero essere valutati secondo un criterio meramente cronologico rispetto agli atti legislativi di diritto interno. La sentenza n. 183 del 1973 ha adottato un orientamento differente, affermando che l'ordinamento nazionale e quello comunitario fossero « autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato », determinando una separazione delle competenze legislative, amministrative e giurisdizionali interne rispetto a quelle europee. Ciò comportava, come rilevato dalla Consulta nella sentenza n. 232 del 30 ottobre 1975, la necessità di far valere l'incompatibilità degli atti nazionali rispetto a quelli comunitari attraverso l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale per un vizio di legittimità in merito alla violazione mediata del citato articolo 11 della Costituzione. Solo in un momento successivo, la giurisprudenza costituzionale si è allineata all'indirizzo dell'allora Corte di giustizia delle Comunità europee, ritenendo, a partire dalla sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984, che i due ordinamenti fossero distinti e reciprocamente autonomi, ma coordinati tra loro. In tale contesto, la Consulta ha dunque precisato che le disposizioni comu-

nitare che avevano i requisiti dell'immediata applicabilità, in particolare le norme dei trattati e dei regolamenti, dovevano « entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato ». Proprio in ragione della distinzione fra i due ordinamenti, l'effetto connesso alla vigenza di tali strumenti normativi europei « è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statutale, e ad opera delle sue fonti ».

A partire da tale pronuncia è stato affermato, dunque, per la prima volta il potere-dovere del giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con previsioni comunitarie direttamente applicabili, senza bisogno di sollevare questione di costituzionalità sulle prime. Principi, questi, che sono stati ulteriormente precisati ed estesi anche in riferimento alla diretta applicabilità delle sentenze interpretative e di inadempimento prima della Corte di giustizia delle Comunità europee e poi della

Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché delle direttive, allorché sia scaduto il termine di recepimento e risultino sia incondizionate che sufficientemente precise. Peraltro, come noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, modificando il titolo V della parte seconda della Costituzione, ha novellato l'articolo 117 concernente la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni, inserendo altresì, per la prima volta, nella nostra Carta fondamentale il riferimento esplicito al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nell'esercizio della potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle regioni. Ciononostante, pur nell'ambito di tale complessa evoluzione giuridica e politica, come rilevato da autorevole dottrina, l'articolo 11 della Costituzione ha costituito e costituisce, tuttora, l'unico « ancoraggio costituzionale », indiretto, della partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Pertanto, al fine di consolidare in via definitiva tale ancoraggio, si ritiene utile precisare testualmente il fondamento giuridico della nostra appartenenza strategica, permanente e irreversibile all'Unione europea, operando un'integrazione alla previsione normativa del citato articolo 11 della Costituzione, che renda palese, diretto e immediato il riferimento della partecipazione del nostro Paese all'ordinamento dell'Unione europea.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 11 della Costituzione, le parole: « ad un ordinamento » sono sostituite dalle seguenti: « per la sua partecipazione all'Unione europea e per un ordinamento ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0005970