

## IL TRATTATO DI MAASTRICHT E IL SISTEMA ISTITUZIONALE ITALIANO.

Non è facile definire un rapporto o fare un parallelo tra un Trattato europeo – suscettibile per ipotesi di modifiche frequenti, quali un Trattato del 1992 che è stato modificato già tre volte (Amsterdam, Nizza e Lisbona) - ed un sistema istituzionale nazionale che ha un carattere permanente nei suoi principi fondamentali e che può essere modificato solo con il procedimento complesso di modifica della Costituzione ed il ricorso eventuale ad un referendum popolare. A riprova di quanto detto, solo uno dei tre referendum popolari per la modifica della Costituzione italiana ha avuto un esito positivo (quello del 2001 sulla modifica dell'ordinamento regionale).

Il sistema istituzionale italiano è fondato, come la maggior parte dei sistemi istituzionali nei paesi europei - all'eccezione delle cosiddette "democrazie illiberali" - sul principio della separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) mentre nel sistema istituzionale europeo (che si tratti di Maastricht o di Lisbona) non vige una vera e propria separazione dei poteri. In particolare, la Commissione europea (Istituzione che non esiste negli Stati nazionali) partecipa al potere legislativo con il suo diritto di iniziativa quasi-esclusivo, al potere esecutivo con l'adozione di circa 230 decreti legislativi annuali e circa 4.000 decreti ministeriali sempre annuali e financo un potere quasi giudiziario poiché esercita un ruolo comparabile a quello di un "Procuratore generale" ricorrendo alla Corte di Giustizia europea per violazione dei Trattati e dei valori dell'Unione europea e comminando multe e sanzioni per violazione delle norme sulla concorrenza.

Non è un caso che Giuliano Amato aveva espresso la convinzione, nel suo intervento inaugurale della Convenzione europea il 28/02/2002, che "Montesquieu non avesse mai visitato Bruxelles".

Dopo la Convenzione, si può affermare che Montesquieu ha visitato Bruxelles ma gli è stato spiegato che la separazione dei poteri non è applicabile nel sistema europeo dove, oltre la Commissione che partecipa ai tre poteri, esiste un Consiglio dei ministri (e talvolta anche un Consiglio europeo in infrazione ai Trattati) che esercita sia il potere esecutivo (in aggiunta alla Commissione) che il potere legislativo. In questo caso non esiste una vera differenza tra il sistema istituzionale europeo e quello italiano in quanto il governo italiano partecipa al processo legislativo con la presentazione di disegni di legge ed esercita il potere esecutivo mediante l'adozione di atti delegati (leggi delega) e di atti esecutivi quali i decreti ministeriali.

Da notare che solo con il Trattato di Lisbona saranno poi apportate alcune modifiche di natura "costituzionale" al sistema istituzionale europeo : la soppressione dei cosiddetti "pilastri" (sia pure mantenendo procedure di decisione "intergovernative" per la politica estera e gli affari giudiziari), la soppressione della competenza della Commissione europea per l'adozione di "atti delegati" senza l'accordo del Legislatore europeo e l'introduzione di uno strumento di democrazia partecipativa quale l'iniziativa "legislativa" dei cittadini europei (sia pure con effetti molto limitati).

Per il resto, il Trattato di Maastricht ha introdotto il metodo intergovernativo (decisioni del Consiglio all'unanimità senza la partecipazione del Parlamento europeo o previo un parere puramente consultivo di quest'ultimo) non solo formalmente per il secondo e terzo pilastro (politica estera e affari giudiziari) ma anche sostanzialmente per la politica economica. Inoltre, l'aumento delle decisioni "intergovernative" ha provocato un "effetto domino" estendendosi anche ad altre decisioni fondamentali prese o avallate dal Consiglio europeo (quadro finanziario pluriennale, meccanismi di sostegno finanziario ai paesi membri, Next Generation EU, regolamento sulla condizionalità del bilancio europeo, quote di emissione del CO<sub>2</sub>, ecc...). Peraltro, la maggior parte delle decisioni legislative europee, pur potendo essere adottate a maggioranza qualificata in quanto fondate su basi giuridiche maggioritarie, hanno continuato ad essere prese all'unanimità (e quindi con un contenuto calcato sul minimo comun denominatore degli Stati membri) all'incirca nell'80% dei casi (contro il 20% di decisioni maggioritarie).

Un altro raffronto tra i due sistemi istituzionale può essere fatto sul piano delle competenze legislative rispettive e dell'applicazione del cosiddetto principio di sussidiarietà. Questo principio, secondo cui l'Unione europea può agire sul piano legislativo unicamente nei casi in cui un'azione europea comporta un valore aggiunto rispetto a decisioni individuali dei singoli Stati membri e non può essere realizzata meglio da questi ultimi, è stato introdotto dal Trattato di Maastricht dopo essere stato menzionato nel progetto di Trattato del Parlamento europeo detto "Trattato Spinelli". D'altra parte, una lista esaustiva delle competenze dell'Unione europea, attribuite a quest'ultima dagli Stati membri, figura negli articoli da 3 a 6 del TFUE adottato a Lisbona e non nel Trattato di Maastricht.

Nel sistema costituzionale italiano, la modifica dell'art. 117 della Costituzione è avvenuta nel 2001 nel quadro più ampio della definizione dei rapporti tra Stato e Regioni e ha permesso di introdurre il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali e di colmare al tempo stesso la lacuna risultante dal contenuto più generico delle limitazioni di sovranità sancite nell'art. 11 della Costituzione (come rilevato in un articolo recente di Virgilio Dastoli, Presidente del Movimento europeo e come espresso in questo Convegno dal Prof. Bonini). La modifica dell'art.117, enumerando le competenze legislative esclusive e soprattutto quelle concorrenti dello Stato e delle Regioni, ha tuttavia prodotto un aumento del contenzioso davanti alla Corte costituzionale poiché sia lo Stato che le Regioni si ritenevano competenti per adottare leggi o decreti legislativi in alcune materie quali la tutela della salute. Questi contenziosi non hanno facilitato l'applicazione della legislazione italiana nel caso recente della pandemia.

A livello europeo, l'introduzione del principio di sussidiarietà nei Trattati ha provocato una riduzione dell'attività legislativa della Commissione europea e, indirettamente, una riduzione analoga del numero e del contenuto degli atti legislativi europei. Al fine di operare un controllo più incisivo e meno legato all'operato della Commissione europea, gli Stati membri hanno poi introdotto nel Trattato di Lisbona un controllo politico supplementare della sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali e un controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia ma i risultati effettivi di tali misure son stati piuttosto scarsi (solo due casi di cartellino giallo che hanno obbligato la Commissione a riesaminare le sue proposte).

Il Trattato di Maastricht ha poi riaperto la contesa tra le Istituzioni europee per l'esercizio dei poteri conferiti dai Trattati (vedi documento seguente).

PAOLO PONZANO