

## Le dinamiche della “forma di Stato” e della “forma di governo” negli Stati membri dell’Unione europea: Italia e Polonia a confronto

Mercoledì 25 e giovedì 26 ottobre 2006

Luiss Guido Carli -Sala delle Colonne- Roma

Resoconto a cura di **Ivano Abbadessa** e **Gabriella Angiulli**

Il 25 e 26 ottobre 2006 si è tenuto presso la Sala delle Colonne della LUISS “Guido Carli – Roma il convegno sul tema: “Le dinamiche della forma di Stato e della forma di governo negli Stati membri dell’Unione europea: Italia e Polonia a confronto”.

Ha presieduto la **I sessione** S.E. HANNA SUCHOCKA (Ambasciatrice della Polonia presso la Santa Sede)

Relatori: Zbigniew Witkowski, Tania Groppi, Guido Meloni.

**Zbigniew Witkowski** (Università di Toruń) – *L’evoluzione della forma di Stato in Polonia*

La forma di Stato in Polonia, come si può dedurre dal Preambolo dell’attuale Costituzione che recita: «...riconquistata nel 1989 la possibilità di una democratica determinazione del suo destino, noi, Nazione Polacca...», si è trasformata da “democrazia popolare” in “democrazia fondata sulla nazione”.

Questo significativo passaggio è l’esito di un cammino costituente svoltosi in diverse tappe tra il 1989 e il 1997. Il primo testo di rilievo costituzionale è approvato, nel 1989, dalla prima Dieta eletta democraticamente con una legge elettorale che, prevedendo uno sbarramento del 5%, aveva escluso dall’Assemblea i partiti di sinistra. A questa Costituzione, ancora tendenzialmente conservatrice, fa seguito la c.d. “Piccola Costituzione” del 1992 che è stata, infine, sostituita nel 1997 dal testo tutt’ora vigente.

Lungo questo percorso vanno evidenziate una serie di riforme particolarmente rilevanti, alcune da un punto di vista simbolico, altre, invece, di natura sostanziale. Tra le prime sono da menzionare l’abolizione del Preambolo della Costituzione che sanciva l’alleanza con l’Unione Sovietica (29 dicembre 1989), l’introduzione della denominazione “Repubblica di Polonia” ed il passaggio della titolarità della sovranità dal Popolo alla Nazione. Da un punto di vista sostanziale vanno, invece, citate l’affermazione del principio della libertà economica, l’istituzione di un’amministrazione a livello locale, l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, l’unitarietà dello Stato e l’introduzione del principio dello stato democratico di diritto. Sugli ultimi due punti e sui relativi riferimenti costituzionali, il relatore ha posto l’accento: la forma unitaria dello Stato, sancita dall’art. 3<sup>1</sup>, ha un fondamento storico in quanto la Polonia è uno Stato unitario dal 1918, con la sola eccezione del “Parlamentino” della Slesia. Tale disposizione costituzionale è interpretata nel senso di un esplicito divieto nei riguardi di tendenze federalistiche. Il principio dello stato democratico di diritto, sancito dall’art. 2 della Costituzione<sup>2</sup>, è affermato in modo deciso dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte Costituzionale ha estrapolato, da questo, altri principi quali l’irretroattività delle leggi e il principio del “*nullum crimen sine lege*”.

**Tania Groppi** (Università di Siena) – *L’evoluzione della forma di Stato in Italia*

La progressiva attuazione del decentramento in Italia si è realizzata in tre tappe cui hanno sempre fatto seguito fasi di “riflusso”. Nell’individuare le tappe sono opportune due importanti premesse: la prima consiste nel fatto che le finalità del decentramento italiano non sono state guidate dall’esigenza di far convivere comunità con identità diverse (nazioni), come è accaduto nella maggior parte dei processi di federalizzazione. Le finalità del decentramento italiano sono state piuttosto l’esigenza di democrazia ed efficienza.

La seconda premessa fa riferimento al dato storico relativo all’unificazione italiana avvenuta intorno ad un processo di conquista da parte di uno stato: il Piemonte. Questa modalità si è tradotta in una struttura dello stato accentrata secondo il modello francese-napoleonico alla quale va aggiunta l’esperienza fascista che ha ulteriormente incrementato le caratteristiche del modello accentrato.

Da queste premesse si può partire per analizzare le tre tappe del decentramento della Repubblica italiana ed i suoi successivi riflessi. La prima grande tappa di questo processo si realizza nella costituzione del 1948 per due motivi: *a)* l’introduzione, nei principi fondamentali, dell’art. 5 che riconosce e promuove le autonomie locali; *b)* la presenza di un Titolo V che vede la previsione di regioni con potestà legislativa concorrente con lo Stato e riconosce la presenza di Comuni e Province. Si costituiva così una forma di Stato completamente nuova, sia rispetto allo Stato fascista che a quello liberale.

<sup>1</sup> L’art. 3 della Costituzione del 1997 recita: «La Repubblica Polacca è uno Stato unitario».

<sup>2</sup> Che recita: «La Repubblica Polacca è uno Stato democratico di diritto che realizza i principi di giustizia sociale».

La fase di riflusso corrispondente consiste nella mancata attuazione, per decenni, di queste previsioni costituzionali (eccetto che per le regioni a statuto speciale), a causa del contesto internazionale della Guerra Fredda che faceva temere la possibilità che forze politiche anti-sistema potessero governare alcune regioni italiane.

La seconda tappa è quella che si registra verso la fine degli anni '60 quando si costituiscono le 15 regioni a Statuto ordinario venendo meno il timore provocato dalla Guerra Fredda. La fase di riflusso che ne segue copre grosso modo tutti gli anni '80 ed è visibile in due aspetti: *a)* il fallimento della riforma amministrativa; *b)* il fallimento del regionalismo politico a causa non solo delle limitate competenze legislative, ma anche da una giurisprudenza costituzionale basata sull'interesse nazionale.

La terza ed ultima tappa del decentramento repubblicano copre tutti gli anni '90 e culmina con la riforma del Titolo V del 2001 che ha profondamente rinnovato le competenze di Regioni, Province e Comuni. La fase di riflusso a questa fase è visibile nella legislazione 2001-2006 che ha visto una mancata attuazione del nuovo Titolo V facendo prevalere una continuità con l'assetto precedente.

L'esperienza italiana evidenzia come sia difficile attuare il federalismo là dove non ci sia una identità regionale che si possa rispecchiare a livello costituzionale e come non si possa prescindere dagli elementi dell'efficienza e della democrazia attraverso la partecipazione. Resta da chiedersi se l'assetto della riforma del 2001 risponda a queste esigenze o se si debba procedere a ritroso a favore di un assetto che meglio risponda a queste finalità.

#### **Guido Meloni** (Università del Molise) – *I raccordi fra centro e periferia in Italia*

Alla luce del nuovo Titolo V è inopportuno parlare dei rapporti centro-periferia ma sarebbe più corretto individuare diversi centri e osservare come siano venute meno le periferie. È questo il senso in cui andrebbe letto l'art. 114 della Costituzione.

Nel nostro sistema, tuttavia, non ha ancora trovato spazio una sede parlamentare di rappresentanza delle autonomie territoriali. A ciò si è posto un provvisorio rimedio con il c.d. "sistema delle conferenze", una sede stabile di raccordo tra Stato, Regioni ed Autonomie locali. La prima in ordine temporale è stata la Conferenza Stato-Regioni, istituita con la legge n. 400 del 1988. A distanza di diversi anni, nel 1996, nasce la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, successivamente la Conferenza Unificata dove convergono le precedenti Conferenze e nella quale si discutono problemi comuni.

Il limite di queste Conferenze è che emettono pareri non vincolanti, intese e accordi. Inoltre, un ruolo di preminenza viene svolto dallo Stato: non a caso a presiedere queste conferenze è il Presidente del Consiglio dei Ministri e le riunioni si svolgono nella sede di Palazzo Chigi. In questo senso il sistema delle Conferenze dovrebbe essere riformato nella direzione di un ruolo maggiormente paritetico fra le parti.

Ha presieduto la **II sessione** il Prof. SERGIO BARTOLE (Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti)  
Relatori: Marco Olivetti, Dariusz Górecki, Nicola Lupo, Andrzej Sokala, Pier Luigi Petrillo.

#### **Marco Olivetti** (Università di Foggia) - *Le trasformazioni della forma di governo in Italia*

Gli articoli della Costituzione che regolano la forma di governo hanno subito solo modifiche marginali ma ciò non esclude che un'evoluzione ci sia stata, in corrispondenza con le trasformazioni avutesi nel sistema elettorale e nel sistema partitico. Le quattro fasi che si possono individuare dall'incrocio di questi fattori sono: *a)* i primi cinque anni della storia repubblicana, caratterizzati dalla stabilità e dalla forza dell'esecutivo; *b)* il periodo che va dal '53 al '92, fase caratterizzata dal multipartitismo "estremo" (Elia) e "imperfetto" (Galli); *c)* l'arco temporale che va dal '92 al '96, periodo definito "sismico" (Elia) per la modifica del sistema elettorale e la crisi istituzionale; *d)* quello che muove dalle elezioni del 1996, momento in cui il sistema politico si avvicina a quello maggioritario ed è caratterizzato dall'alternanza nell'ambito di un bipolarismo frammentato.

Il sistema partitico della c.d. "seconda repubblica" si differenzia dalla precedente per la struttura dei partiti e per le dinamiche dei rapporti tra gli stessi che si riuniscono in coalizioni. Quanto agli aspetti istituzionali, va posto l'accento su alcuni fattori evolutivi problematici che mostrano come alcune convenzioni costituzionali siano rimaste invariate a fronte di altre che si sono modificate: *a)* il Presidente del Consiglio viene designato dal corpo elettorale nella persona del leader della coalizione vincente; *b)* le crisi di governo hanno continuato ad essere, negli ultimi anni, extraparlamentari; *c)* pur continuando a non esistere, formalmente, il potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, diversi ministri si sono dimessi dopo esplicite pressioni; *d)* sono quasi scomparse le ingerenze del Presidente della Repubblica nella nomina del governo.

#### **D. Górecki** (Università di Łódź) – *Le trasformazioni della forma di governo in Polonia*

Alla fine della Seconda guerra mondiale si interrompe il cammino costituzionale polacco con l'imposizione della Costituzione staliniana, della quale molti principi sanciti venivano regolarmente violati, tra questi quello della sovranità della Dieta.

Venuto meno il controllo sovietico, con la riforma del 7 aprile 1989, fu abolito il Consiglio di Stato e fu ripristinata la figura del Presidente della Repubblica, l'elezione diretta del quale riprendeva il testo della Costituzione

del 1921. Questa scelta assunse una funzione di garanzia in quanto sottraeva ad un'Assemblea Nazionale ancora filosovietica l'elezione del Capo dello Stato, attribuendo, così, a quest'ultimo il ruolo di garanzia del governo ormai controllato da Solidarność.

Contemporaneamente all'approvazione di queste riforme, si procedeva alla stesura di una nuova Costituzione. Il protrarsi del processo costituente, tuttavia, rese necessaria l'elaborazione della "Piccola Costituzione" il 17 ottobre 1992. Questo testo prevedeva un bicameralismo imperfetto: la Dieta perdeva il primato formale ma manteneva il predominio sostanziale. Il potere esecutivo veniva ripartito tra il Presidente ed il governo. Si disegnava, così, una forma di governo parlamentare razionalizzata che presentava elementi del cancellierato come la sfiducia costruttiva.

Il processo costituente si realizza il 2 aprile 1997 con l'entrata in vigore della Costituzione tutt'ora vigente. In merito alla forma di governo, la norma di riferimento è l'art.10, che sancisce «la separazione e l'equilibrio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Il potere legislativo è esercitato dalla Dieta e dal Senato, il potere esecutivo dal Presidente della Repubblica Polacca e dal Consiglio dei Ministri, il potere giudiziario dalle Corti e dai Tribunali».

La posizione dominante è attribuita al Parlamento, eletto per quattro anni, all'interno del quale la Dieta assume un ruolo predominante. Il Senato, infatti, esercita solo una funzione legislativa, essendo escluso dalla funzione di controllo.

Il Presidente è eletto a suffragio universale diretto per cinque anni e questa procedura, tipica dei sistemi presidenziali, rappresenta un'incongruenza rispetto ai poteri di cui il Presidente dispone, che corrispondono a quelli propri di un sistema parlamentare. Tra le funzioni del Presidente vanno distinte le competenze proprie e gli atti che richiedono la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ne assume la responsabilità nei confronti della Dieta. Il Capo dello Stato ha, inoltre, il potere di imporre il suo punto di vista all'interno del Consiglio di gabinetto, organo convocato per dibattere le questioni di massima importanza. In due casi il Presidente ha il potere di ridurre la durata della legislatura della Dieta: nel caso in cui questa non riesca ad esprimere la fiducia nei confronti del governo entro i termini stabiliti dalla Costituzione e qualora non approvi la legge di bilancio entro quattro mesi dalla presentazione. Un'altra delle prerogative del Presidente è l'apposizione del veto sulle leggi, introdotto nel 1989. Quanto alla responsabilità del Capo dello Stato, non si configura una responsabilità politica ma non è neppure limitata ad una mera responsabilità morale: il Presidente della Repubblica può essere giudicato dal Tribunale di Stato per violazione della Costituzione o della legge e per aver commesso un delitto. La Costituzione prevede casi in cui il Presidente può essere sostituito in parte delle sue funzioni dal Maresciallo della Dieta.

Il Consiglio dei Ministri, anch'esso titolare del potere esecutivo, è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri. La procedura di nomina vede il Capo dello Stato designare il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, a sua volta, propone la nomina dei Ministri e si presenta, quindi, alla Dieta. Quest'ultima può concedere la fiducia al governo con una deliberazione presa a maggioranza assoluta dei voti, alla presenza di almeno metà dei suoi componenti; nel caso in cui ciò non si realizzi, può, entro quattordici giorni, designare essa stessa il Presidente del Consiglio dei ministri con la stessa maggioranza. Qualora anche questa procedura non si rivelasse percorribile, il Presidente della Repubblica può, entro ulteriori quattordici giorni, designare un nuovo governo il quale otterrebbe la fiducia della Dieta con la maggioranza dei voti alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti. Il Presidente del Consiglio ha un primato nei confronti dei Ministri, che si realizza anche tramite il suo potere di controfirma degli atti del Capo dello Stato, la titolarità della responsabilità degli atti del governo nei confronti della Dieta e l'esercizio del controllo sugli enti locali.

Il sistema disegnato dalla Costituzione polacca può, quindi, definirsi parlamentare razionalizzato in quanto, pur esistendo alcune prerogative del Presidente della Repubblica, il ruolo predominante nell'esercizio del potere esecutivo resta ricoperto dal Consiglio dei ministri. Ciò presupporrebbe una funzione di garanzia da parte del Capo dello Stato che, tuttavia, oggi, si è lontani dal vedere realizzata, a causa della contingenza politica.

#### **Nicola Lupo** (LUISS G. Carli) – *Procedure finanziarie e forma di governo*

Nella Costituzione italiana solo un articolo (art. 81) è dedicato alle procedure finanziarie, a differenza di quella polacca nella quale ben 12 articoli riguardano la stessa materia.

Quattro sono i profili che rendono significativa l'analisi delle procedure finanziarie: *a)* queste ultime possono essere viste come la cartina al tornasole delle trasformazioni istituzionali; *b)* sono un banco di prova degli equilibri interni alla forma di governo, tra governo e parlamento, e degli equilibri politici, tra maggioranza e opposizione; *c)* le procedure sono dettate dalla, e, allo stesso tempo, sono fattore determinante della forma di Stato; *d)* comparare le esperienze di Italia e Polonia, due Stati membri dell'Unione Europea, può essere utile per isolare l'impatto dell'appartenenza alle Comunità europee sulle procedure finanziarie.

L'art. 81 della Costituzione italiana è stato interpretato in vari modi, in diverse stagioni della storia repubblicana. La legge che attualmente regola le procedure finanziarie aggira in parte i divieti ivi contenuti e la prassi si discosta, a sua volta, dalla legge attuativa della disposizione costituzionale da quando è invalso il ricorso ai "maxiemendamenti" e ai decreti legge in sessione di bilancio. Un istituto di derivazione comunitaria è il c.d. "decreto

tagliaspese". Quanto all'equilibrio tra i poteri in seno alle procedure finanziarie si può individuare una tendenza al progressivo rafforzamento del ruolo del governo, del quale va preso atto senza, tuttavia, isolare il Parlamento.

**M. Sobczyk** (Università di Toruń) – *Le trasformazioni del diritto elettorale in Polonia*

Le tematiche al centro del dibattito in corso in Polonia a proposito della necessità di riformare la legge elettorale sono: la costituzionalizzazione della Commissione elettorale, la mancata stabilità del sistema elettorale e la ridotta affluenza alle urne.

Quest'ultima questione è venuta in rilievo al momento della indizione del referendum per l'adesione polacca all'Unione Europea, la cui validità richiedeva un quorum del 50%, livello di partecipazione ampiamente superiore a quello raggiunto nelle precedenti consultazioni referendarie. La bassa affluenza alle urne è un dato non limitato ai soli referendum, ma che riguarda anche le elezioni politiche, legislative e presidenziali.

La causa è individuabile in un sistema elettorale anacronistico la cui riforma è, da molti, considerata necessaria. Gli aspetti che rendono particolarmente obsoleta la legge elettorale vigente sono l'apertura delle urne nella sola giornata di domenica e l'obbligo di voto personale che esclude il voto per corrispondenza e per procura anche per disabili, malati e anziani.

Le modifiche introdotte alla legge sul referendum in occasione della consultazione sull'adesione all'Unione Europea, relative alla possibilità di votare in due giorni e al voto per i residenti all'estero, hanno reso possibile il superamento del quorum, anche se solo di misura, attraverso l'intervento sull'astensione elettorale forzata. Ciò non si può, tuttavia, ritenere sufficiente se si assume come obiettivo l'attuazione del principio costituzionale di universalità. In questa direzione si rivolge l'iniziativa di un centro di ricerca che, nel 2005, ha proposto un nuovo sistema elettorale orientato ad incrementare l'affluenza. Le innovazioni proposte consistono nell'introduzione del voto per posta, per procura, per delega, della votazione anticipata, dell'apertura delle urne per due giorni, del prolungamento dell'orario, di un'informazione più esauriente dei singoli elettori. Questa proposta non ha ancora avuto seguito.

**Pier Luigi Petrillo** (LUISS G. Carli) – *La nuova legge elettorale di Camera e Senato*

In Italia le leggi elettorali differiscono profondamente nei diversi livelli di governo, dovendo fare fronte a funzioni diverse. Per quanto concerne i sistemi elettorali di Camera e Senato, dalla nascita della Repubblica, si sono susseguite quattro leggi elettorali alle quali si possono far corrispondere altrettante fasi dell'evoluzione dell'idea di Parlamento, e delle sue funzioni, che si voleva realizzare.

La legge elettorale attualmente in vigore è stata approvata nel 2005, in tempi ridotti, ed è stata presentata come legge di tipo proporzionale, nonostante questo attributo sia discutibile. Alcuni degli aspetti più controversi di questa legge elettorale sono: le liste bloccate, le soglie di sbarramento, l'esclusione delle circoscrizioni estere e Valle d'Aosta dal computo del premio di maggioranza, la mancanza di una maggioranza minima per l'ottenimento del premio di maggioranza.

L'applicazione di questo sistema alle ultime elezioni politiche ha prodotto un Parlamento formato dalla Camera, in cui la maggioranza è particolarmente forte, e il Senato con una maggioranza particolarmente esigua.

Ha presieduto la **III sessione**: Prof. GIOVANNI MARIA FLICK (Vice-presidente della Corte Costituzionale)

Relatori: Piotr Chrzczonowicz, Katarzyna Witkowska, Alfonso Celotto, Bozena Gronowska, Piero Gambale

**Piotr Chrzczonowicz, Katarzyna Witkowska** (Università di Toruń) – *I rapporti con l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza costituzionale polacca*

Vanno premessi alcuni dati fondamentali alla luce dei quali esaminare la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra i due ordinamenti: *a)* la giurisprudenza costituzionale polacca, in assonanza con quelle tedesca e danese, ha stabilito l'inapplicabilità degli atti delle Organizzazioni internazionali che siano in contrasto con la Costituzione polacca; *b)* nella Carta Costituzionale polacca, così come in quelle italiana e francese, manca un esplicito riferimento alle Comunità europee ma è opportuno rilevare che l'articolo 90, relativo alla delega di competenze dello Stato ad Organizzazioni internazionali sulla base di accordi internazionali, è stato inserito proprio in vista dell'adesione all'Unione europea; *c)* la Corte Costituzionale, durante il primo anno di adesione, si è pronunciata sul rapporto tra i due ordinamenti ribadendo il principio del *pacta sunt servanda*, basandosi sulle disposizioni costituzionali degli articoli 9<sup>3</sup>, 87<sup>4</sup> e 91<sup>5</sup> della Costituzione.

<sup>3</sup> L'art. 9 recita: «La Repubblica Polacca osserva il diritto internazionale da cui è vincolata».

<sup>4</sup> L'art. 87 co.1 recita: «Le fonti del diritto della Repubblica Polacca generalmente vincolanti sono: la Costituzione, le leggi, gli accordi internazionali ratificati e i decreti».

<sup>5</sup> L'art. 91 recita: «1. L'accordo internazionale ratificato, dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Polacca, costituisce parte del sistema giuridico statale ed è applicato direttamente, eccetto che la sua pubblicazione dipenda dall'emanazione di una legge esecutiva. 2. L'accordo internazionale ratificato dietro precedente autorizzazione espressa per legge prevale sulla legge, qualora tale legge sia incompatibile con



La Corte Costituzionale è competente per valutare la conformità, rispetto alla Costituzione, dei trattati comunitari in quanto accordi ratificati, e, a tre importanti pronunce in proposito si fa riferimento nel seguito dell'intervento.

Nella prima il giudice costituzionale, riferendosi all'art. 8, che sancisce la supremazia della Costituzione sulle altre fonti, ha introdotto il principio di "applicazione amica" del diritto comunitario in quanto non esterno a quello polacco. La Corte ha ritenuto che la superiorità della fonte costituzionale non è lesa dal recepimento del diritto comunitario in quanto tale ordinamento ha le sue basi nella Costituzione stessa. Eventuali contrasti irrisolvibili avrebbero come esiti possibili soltanto la modifica della Costituzione, la modifica della norma comunitaria in questione o l'uscita dall'Unione europea.

In un'altra importante pronuncia il giudice costituzionale si è espresso sulla costituzionalità di una legge del marzo 2004 relativa al coordinamento fra Dieta e Governo nelle materie di interesse comunitario, considerata lesiva delle prerogative attribuite al Senato dagli articoli 10 e 95 della Costituzione. La pronuncia della Corte ha sottolineato il ruolo del governo come *trait d'union* tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario in quanto i parlamenti nazionali non partecipano alla fase ascendente del diritto comunitario.

Ancora nel 2004 il giudice costituzionale è stato chiamato ad esprimersi sulla legge elettorale del Parlamento europeo, contestata nella parte in cui permette ai cittadini comunitari, non polacchi, residenti in Polonia, di eleggere i parlamentari europei nelle circoscrizioni polacche. La Corte ha affermato che non c'è incompatibilità con le norme costituzionali sui diritti politici in quanto queste ultime si riferiscono esclusivamente agli organi di governo sul territorio polacco.

Si manifesta, quindi, l'esigenza di integrare i due ordinamenti, piuttosto che porli come alternativi e di vedere gli organi comunitari non come una minaccia della sovranità statale ma come garanzie della stessa.

Il dibattito in Polonia si concentra sui futuri traguardi: la necessità di modificare l'art. 228 della Costituzione nel caso dell'ingresso della Polonia nell'Unione monetaria, in quanto la norma costituzionale stabilisce che alla Banca Nazionale di Polonia spetta l'esclusivo diritto di emettere moneta e di varare e realizzare la politica monetaria; la ratifica del Trattato che istituisce una nuova costituzione per l'Europa ed, in particolare, si dibatte dell'opportunità di una consultazione referendaria sulla questione, dall'esito fortemente incerto, e della mancanza di una norma costituzionale che ne preveda la ratifica parlamentare.

#### **Bozena Gronowska** (Università di Toruń) – *La giurisprudenza costituzionale polacca sul mandato d'arresto europeo*

L'istituto, visto come sintesi di tutti i precedenti strumenti di estradizione, oggi ritenuti non più adeguati, è stato recepito dal legislatore polacco con una riforma del codice di procedura penale. La modifica si è sostanziata nell'aggiunta di due nuovi capi: uno relativo al mandato rilasciato da un tribunale polacco e l'altro sullo stesso mandato rilasciato da un altro Paese comunitario. Sono stati, inoltre, meglio definiti alcuni concetti quali quello dell'extradizione, caratterizzato dalla politicità, e quello della consegna, caratterizzata dall'elemento della reciprocità.

Il mandato di arresto europeo pone un problema di compatibilità con l'ordinamento polacco in quanto la Costituzione vieta l'extradizione di cittadini polacchi; la Corte Costituzionale è apparsa piuttosto conservatrice sul punto.

#### **Piero Gambale** (Università di Siena) – *La partecipazione del Parlamento alla fase "ascendente" del diritto UE: un parallelo tra Italia e Polonia*

Occorre preliminarmente evidenziare come la costituzione di un'assemblea parlamentare comunitaria sia apparsa, sin dalle origini della costruzione comunitaria, un'ipotesi fortemente suggestiva, sebbene essa corresse il rischio di apparire in qualche modo prematura rispetto al grado di integrazione "tollerabile" nella seconda metà degli anni '50: considerando, infatti, la natura prettamente economica degli obiettivi che l'integrazione comunitaria si poneva dalle sue origini, non era da sottovalutarsi il rischio che i tradizionali meccanismi decisionali propri di un'assemblea parlamentare apparissero alquanto macchinosi e non propriamente funzionali.

Venendo al merito del tema oggetto dell'intervento, si sottolinea che la modellistica procedurale attraverso la quale i Parlamenti nazionali provano ad esercitare una qualche influenza sui propri esecutivi e, indirettamente, sul procedimento di formazione della decisione comunitaria corrisponde grosso modo ad una bipartizione: a) il modello cosiddetto del "controllo fondato sui documenti" comunitari (*document based scrutiny*); b) il modello cosiddetto del "mandato a negoziare" (*mandating system*).

Nella prima fattispecie, il profilo centrale è rappresentato dall'esame, da parte delle Commissioni *ad hoc* e, dove previsto, anche dalle Commissioni di settore, dei progetti di atti comunitari, nonché dei relativi documenti preparatori: si tratta del modello più diffuso nell'Unione europea, sia pure presentando talune differenze tra i Paesi che l'adottano.

---

l'accordo. 3. Il diritto, derivante da un accordo ratificato dalla Repubblica Polacca e costitutivo di un'organizzazione internazionale, è applicato direttamente e prevale sulle leggi interne in caso di conflitto».

Il secondo modello – quello del c.d. *mandating system* - si incentra invece su un insieme di procedure volte ad attribuire un preciso mandato parlamentare al Governo, conferito molto spesso dall'organismo collegiale che si occupa degli affari comunitari. Tale mandato racchiude un insieme di istruzioni al Governo, che è tenuto ad osservarle in sede di Consiglio UE, "parlamentarizzando" di fatto la posizione dell'esecutivo.

Al livello europeo si registra la tendenza ad una forte estensione e ad una contemporanea omogeneizzazione delle pratiche procedurali attraverso le quali i Parlamenti nazionali supportano, più o meno intensamente, i propri esecutivi. Fra i fattori che possono essere posti alla base di tale tendenza, vi sono, da un lato, l'esigenza di dotare i Parlamenti nazionali di strumenti attraverso i quali esercitare adeguatamente le nuove funzioni di controllo affidate loro sull'osservanza del riparto, secondo il principio della sussidiarietà, delle competenze normative fra l'Unione europea e gli Stati membri, e quella di rafforzare il controllo democratico sugli atti che rientrano, prima dell'adozione del Trattato-Costituzione, nei pilastri II e III della costruzione comunitaria.

A queste esigenze si è adeguato l'ordinamento polacco, nel quale, a partire dal 2000, si è progressivamente costruito un ruolo "europeo" delle assemblee rappresentative, dotandole di nuovi profili strutturali – Commissioni parlamentari dedite agli affari comunitari - e funzionali – attraverso la definizione di procedure tendenti a vincolare in qualche modo l'esecutivo alla posizione fissata dal Parlamento. Il sistema così delineato, che ha trovato sanzione a livello normativo nella legge approvata nel 2004 in tema di cooperazione fra gli organi costituzionali in materia comunitaria, teneva in qualche modo conto del carattere fortemente asimmetrico del bicameralismo nell'ordinamento polacco, escludendo il Senato dai soggetti destinatari degli obblighi di informazione da parte dell'esecutivo. Tale posizione è stata corretta dall'intervento del Tribunale Costituzionale ricordato in precedenza.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, la legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", ha inteso, modificando integralmente la legge "La Pergola", disegnare un quadro delle prerogative del Parlamento e degli altri soggetti istituzionali in materia comunitaria maggiormente coerente rispetto agli intervenuti mutamenti.

In definitiva la partecipazione degli Stati membri e delle articolazioni di questi ad un'organizzazione "postnazionale" quale l'Unione europea, sembra quindi arricchirsi, in relazione soprattutto alla fase "ascendente", di ulteriori profili problematici, in probabile sintonia con la definizione di un processo legislativo comunitario sempre meno monopolizzato dagli esecutivi nazionali.

#### **Alfonso Celotto** (Università di Roma Tre) – *I rapporti con l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza costituzionale italiana*

Nella giurisprudenza costituzionale del nostro Paese si possono individuare alcune fasi che hanno portato ad una prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale pur restando ferma su un approccio dualista. Un primo passaggio si ha con la sentenza Costa c. Enel del 1964 che, rifacendosi al criterio della cronologia, afferma il principio della prevalenza della norma successiva. Successivamente, fra il 1973-75 si afferma la prevalenza del diritto comunitario ancorandolo all'art. 11 della Costituzione, ma al contempo si stabiliva che in caso di conflitto fosse solo la Consulta a giudicare. L'ultima tappa si ha con la sentenza n. 170 del 1984 quando i giudici costituzionali sanzionano la preminenza del diritto comunitario che comporta la disapplicazione di qualsiasi normativa nazionale con essa in conflitto.

All'inizio degli anni '90, la Corte Costituzionale si pone il problema dei limiti di questa prevalenza e se debba farsi valere anche nel caso in cui la norma comunitaria contrasti con la Costituzione italiana. Dopo la sentenza n. 399 del 1987 la Consulta stabilisce che la disposizione comunitaria prevale anche sulla norma costituzionale. Esistono, però, i c.d. "contro limiti", cioè dei limiti alle limitazioni di sovranità per cui si può sostenere che il livello comunitario prevalga su tutto eccetto che su questi.

La Corte Costituzionale ha definito questi "contro limiti" come i "principi superiori dell'ordinamento" e come i "diritti inviolabili dell'essere umano". Tuttavia, ad oggi, non sono mai stati applicati in Italia mentre hanno avuto applicazione in Polonia e Germania.