

# Europäische Integration und italienische Verfassungsordnung

*Massimo Panebianco \*)*

1. Das Verhältnis zwischen dem nationalen Recht und dem europäischen Gemeinschaftsrecht war für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Anlaß zu einem bemerkenswerten verfassungsrechtlichen »Trauma«. Die Staaten der EWG haben im wahrsten Sinne des Wortes eine »Gewöhnungsphase« durchlaufen, die, so könnte man sagen, eher eine solche der Nichtanpassung als der Anpassung war. Diese Erfahrung ist, wenn auch in unterschiedlichem Maße, allen Staaten der Gemeinschaft gemeinsam und im übrigen durchaus erklärlich, weil die als politisch-verfassungsrechtliches Phänomen betrachtete europäische Integration ein absolutes Novum darstellt. Man kann nicht genügend betonen, daß die europäische Integration einen »Wendepunkt« in der Geschichte des modernen, zeitgenössischen Staates darstellt, wie er sich in Europa seit der Renaissance entwickelt hat (ausgehend vom Westfälischen Frieden). Die demokratischen Verfassungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, in denen einige Staaten (Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland) sich selbst zu »Staaten mit beschränkter Souveränität« erklärt und dadurch ihr Vertrauen in eine organisierte internationale Gemeinschaft und, genauer gesagt, in ein vereintes Europa zum Ausdruck gebracht haben, stellen einen *tournant de l'histoire* dar; die von anderen Staaten in ihren Verfassungen vorgenommenen Änderungen liegen auf derselben verfassungsrechtlichen Linie. Tatsächlich gibt es in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EWG auf Grund dieser rechtspolitischen

---

\*) Professor Dr. iur., Juristische Fakultät der Universität von Salerno (Italien). — Abgeschlossen Ende 1978. — Übersetzung aus dem Italienischen von Dr. Karin Oellers-Frahm, wissenschaftliche Referentin am Institut.

Grundhaltung jeweils eine entsprechende »Verfassungsvorschrift«<sup>1)</sup>. In Italien ist das die weitgefaßte und allgemeine Bestimmung in Art. 11 der Verfassung, der folgenden Wortlaut hat: ». . . ; unter der Bedingung der Gleichstellung mit den anderen Staaten stimmt es [Italien] den Souveränitätsbeschränkungen zu, die für eine Ordnung notwendig sind, welche den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Nationen sichern soll; es fördert und begünstigt die auf dieses Ziel ausgerichteten internationalen Organisationen«. Auf Grund dieser Bestimmung sind die Gesetze zur Ratifikation und Ausführung der Gründungsverträge von EGKS, EWG und EAG sowie der späteren Änderungs- und Ergänzungsverträge ergangen.

Die genannte Bestimmung umfaßt wegen ihrer Allgemeinheit internationale Organisationen der unterschiedlichsten Art: Universalorganisationen (Vereinte Nationen und ihre Sonderorganisationen), »regionale« Organisationen (NATO, OECD, Europarat, WEU) sowie die Europäischen Gemeinschaften im engeren Sinn (»supranationale« Gemeinschaften). Auf Grund ihrer Allgemeinheit ist diese Bestimmung gleichfalls auf eine Vielzahl »politischer« Organisationen anwendbar, je nach Art der Organisation und ihrer konkreten geschichtlichen Entwicklung. Die Geschichte der Europäischen Gemeinschaften — insbesondere der EWG — ist von allen die bedeutungsvollste und hat eine sehr umfassende und für unser Land mit einmaligem Interesse verfolgte politisch-kulturelle Diskussion über die Folgen von Art. 11 der Verfassung ausgelöst.

Zwar lassen sich dabei inzwischen Fixpunkte feststellen, dennoch scheint es aber, daß dieses Thema wegen der noch in Gang befindlichen umfangreichen, sich in Stufen vollziehenden politisch-verfassungsrechtlichen Entwicklung weiter diskutiert werden muß. Schlußfolgerungen zu ziehen, ist sicherlich noch verfrüht. Die allgemeinen Grundzüge dieser ebenso interessanten wie noch unvollkommenen Seite der italienischen Verfassungsgeschichte aufzuzeigen, scheint uns hingegen zur Klärung der weiteren Entwicklung des Europagedankens beizutragen.

---

<sup>1)</sup> Vgl. aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts Monaco, *Lezioni di organizzazione internazionale II, Diritto dell'integrazione europea* (Turin 1975) (mit weiteren Nachweisen), und aus der Sicht des Verfassungsrechts Barile, *Istituzioni di diritto pubblico* (Padua 1978), S. 30, 46, 279; Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale* (Neapel 1974), S. 609 ff.; Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale* (Padua 1976) Bd. 2, S. 127 ff.; Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico* (Turin 1973), S. 391 ff.; Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* (Padua 1976) Bd. 2, S. 1497 ff.; Virga, *Diritto costituzionale* (Mailand 1975), S. 40 ff.

2. Die oben genannte Bestimmung in Art. 11 der Verfassung beinhaltet zwei verschiedene Teile:

a) Der italienische Staat definiert sich selbst als »Staat mit beschränkter Souveränität«, indem er seine grundsätzliche Zustimmung zu internationalen Ordnungen ausdrückt, die sich als paritätisch, friedlich und gerecht ausweisen (und darüber hinaus als »sozial«, d. h. das Ziel »der Sicherung und Ordnung des Arbeitsrechts verfolgen« wie Art. 35 Abs. 3 der Verfassung hinzufügt);

b) der italienische Staat definiert sich selbst darüber hinaus als »Förderer und Begünstiger« internationaler Organisationen, die diesem Zweck, nämlich seine Souveränität zu den oben genannten drei Zielen international zu organisieren, dienen. Es ist deutlich, daß der Inhalt dieser Vorschrift überwiegend negativ (»Beschränkung der Souveränität«) und formalistisch (»fördert und begünstigt«) ist. Sie legt auch nicht positiv fest, in welchen Formen und in welchen Grenzen die italienische Souveränität umschrieben und die Förderung der internationalen Organisationen positiv durchgesetzt werden muß durch die Übertragung von Zuständigkeiten und Funktionen des Staates auf internationale Organisationen sowie durch Benennung innerstaatlich zuständiger Organe zur Ausführung dieser Tätigkeiten in von der Verfassung vorgeschriebenen Formen. D. h., daß man es dem gesamten Verfassungssystem (und seiner Geschichte) überläßt, festzusetzen, wie ein so konzipierter Staat gleichzeitig auch Wächter der eigenen Souveränität und der entsprechenden Formen der Ausübung dieser Souveränität durch das Volk sein kann (Art. 1, 3, 5 der Verfassung). So kann man weniger aus dem Verfassungstext selbst, als vielmehr aus den verfassungspolitischen Auffassungen der in der Verfassungsgebenden Versammlung vertretenen Parteien Aufschluß gewinnen über die Arten der Koexistenz von »Souveränität des Volkes« (Art. 1 der Verfassung) und »beschränkter Souveränität« (Art. 11 erster Teil) und von »Teilnahme an der Souveränität« (Art. 3 und 5 der Verfassung) und »Förderung und Begünstigung« der internationalen Organisationen. Es handelt sich hierbei um eine historische Untersuchung, die auf Grund einer Analyse der dokumentarischen Quellen jener Epoche vorzunehmen ist. Das Thema dieser Untersuchung ist die Theorie der internationalen Organisationen und des Staates, wie sie in den Tendenzen der rechtspolitischen Auffassungen in der Verfassungsgebenden Versammlung hervorgetreten ist (liberaldemokratischer Internationalismus, katholischer Internationalismus, sozialistischer Internationalismus): Diese Tendenzen, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann, stellen die Grund-

lage der Integration Italiens in die Gemeinschaften und seiner Beteiligung am Leben der Gemeinschaften<sup>2)</sup> dar.

3. Die Bedeutung von Art. 11 als Grundnorm für das System der Gemeinschaftsintegration Italiens ist nunmehr weitgehend in der italienischen Lehre und Rechtsprechung anerkannt. Im allgemeinen herrscht Einigkeit darüber, daß Art. 11 der Verfassung den verfassungsrechtlichen Auffassungen entspricht, die in einigen Fällen sehr mutig von den Verfassungsgebenden Versammlungen der Nachkriegszeit (Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland) und etwas vorsichtiger von allen anderen Ländern in der Folgezeit vertreten worden sind: Diesen verfassungsrechtlichen Auffassungen ist eher ein »föderativer« oder »unionistischer« Charakter gemeinsam. Für Italien speziell ist Art. 11 der Verfassung nicht nur (wie gesagt wird) der Reflex des Bestehens der Vereinten Nationen; in dieser Vorschrift fließen vielmehr die verschiedenen politisch-ideologischen Auffassungen zusammen, die zur Zeit der europäischen Verfassungsgebenden Versammlungen und des starken Auflebens des Europagedankens, der politisch-ökonomischen Tradition des Universalismus und des wirtschaftlichen Regionalismus als offizielle Linie der Staaten und Regierungen bestanden. Vom streng technisch-juristischen Standpunkt aus

---

<sup>2)</sup> Vgl. den historischen Überblick bei *Panebianco*, *Dalla Società delle Nazioni all'ONU* (Neapel 1977), und *ders.*, *Il mercato comune europeo* (Neapel 1977). Zum Gedanken des katholischen Internationalismus vgl. *Sturzo*, *La Comunità internazionale ed il diritto di guerra* (London 1928, 1954); *De Rosa*, *Luigi Sturzo* (Rom 1977). Zum Gedanken des italienischen Föderalismus, den man aus der inzwischen berühmt gewordenen Botschaft von *Spinelli* und *Rossi* von 1942 entnimmt (Manifest von *Ventotene*); vgl. *Ducci/Olivi*, *L'Europa incompiuta* (1970), S. 68. Bedeutende Vertreter der föderalistischen Bewegung, wenn auch verschiedener Herkunft, waren *Calamandrei*, *Scritti politici*, a cura di *Bobbio* (Florenz 1966), Bd. 1, 2, S. 407 ff., und *Einaudi*, von dem es verschiedene Schriften gibt: *La guerra e l'Unità europea* (1948), von S. 35 ff. an; *Lo scrittoio del Presidente* (1956), S. 62 ff.; *Il buon governo* (1973), S. 633 ff.; siehe auch *Bobbio*, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in: *L'Italia e l'Europa* (1975), S. 19 ff. Zu den Thesen des sozialistischen Internationalismus siehe *Lombardi*, *Scritti politici* (1978), Bd. 1, S. 279 ff., und, anlässlich seiner Hinwendung zur europäischen Integration *Amendola*, *I comunisti italiani e l'Europa* (Rom 1971) (im gleichen Jahr fand ein Kongreß der CESPE mit dem gleichen Titel statt). Zur Gesamthaltung der italienischen politischen Kräfte vgl. schließlich *Walker*, *Dal confronto al consenso, I partiti politici italiani e l'integrazione europea* (Bologna 1976); *Roy Willis*, *Italy Chooses Europe* (New York 1971); *Irving*, *Italy's Christian Democrats and European Integration*, *International Affairs* 1976, S. 400 ff.; *ders.*, *The European Policy of the French and Italian Communists*, *International Politics* 1977, S. 404 ff.; *Leonardi*, *L'Europa ed il movimento socialista* (1977).

gesehen ist Art. 11 der Verfassung eine Kompetenznorm, da sie im wesentlichen Kompetenzen definiert oder aufteilt und somit als Beschränkung der italienischen Souveränität bzw. als Ermächtigung oder »Öffnung« in Bezug auf internationale Organisationen dient. Eine Vorschrift dieser Art hat, wenn man ihre praktischen Konsequenzen ansieht, offenbar zwei entscheidende Wirkungen: a) Beschränkung der italienischen Souveränität im Sinne einer Ausgestaltung der traditionellen Freiheitsbeschränkungen, wie sie im klassischen Völkerrecht bekannt waren, und speziell Beschränkungen der italienischen gesetzgebenden, exekutiven und rechtsprechenden Gewalt Italiens in all den Materien, die einer entsprechenden Kompetenzübertragung (oder Kompetenzverleihung) zugunsten der zur Ausübung normativer Befugnisse geeignet erscheinenden Europäischen Gemeinschaften (im Rahmen der internationalen Organisationen) unterliegen: Durch eine derartige Beschränkung der Souveränität werden die entsprechenden grundlegenden Zuständigkeiten oder Funktionen des Staates beschränkt oder die Funktionsträger zur Beachtung der verfassungsmäßig geschützten oder garantierten Gemeinschaftskompetenzen verpflichtet. b) Vorbehalt der italienischen Souveränität für all diejenigen Materien oder Funktionen außerhalb des genannten Bereichs der verfassungsrechtlichen Garantien oder des verfassungsrechtlichen Schutzes zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, die nicht der Übertragung von Funktionen unterworfen sind und folglich autonom von den italienischen Verfassungsorganen ausgeübt werden, wenn auch gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Organen der Europäischen Gemeinschaften. Im Hinblick auf diese unterschiedlichen juristisch-institutionellen Konsequenzen wird man wohl sagen können, daß Art. 11 der Verfassung ein gemischtes Verfassungssystem in den Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Italien schafft, das aus Übertragung und Vorbehalt von Kompetenzen und ausschließlicher und konkurrierender Zuständigkeit besteht.

Art. 11 der Verfassung enthält jedoch nicht ausschließlich eine Bestimmung über die Aufteilung von Gemeinschaftskompetenzen und innerstaatlichen Kompetenzen in den entsprechenden Anwendungsbereichen. Er enthält daneben eine Bestimmung zugunsten der Gemeinschaftsorganisationen, die in der Erklärung zum Ausdruck kommt, daß Italien »die internationalen Organisationen fördert und begünstigt«. Das beinhaltet eine Politik der Förderung und der Begünstigung bezüglich des Pluralismus der internationalen Vereinigungen, bedeutet jedoch auch noch etwas mehr. Diese zweite Vorschrift — die weit weniger als die vorhergehende untersucht worden ist und in gewisser Weise sozusagen schwei-

gend übergangen wurde — beinhaltet eine Verpflichtung zur Koordinierung, d. h. die Verpflichtung des Staates, mit all seinen verfassungsmäßigen Organen an der Bildung des Gemeinschaftsrechts mitzuwirken und die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für den Fall, daß die italienische Rechtsordnung Vorschriften enthält, deren Inhalt dem Gemeinschaftsrecht widerspricht, wobei jedoch der Vorrang letzterer für alle Rechtssubjekte und die gesamte italienische Rechtsordnung, folglich auch für den ordentlichen Richter gilt.

Zudem darf man die Gründe für diese Bestimmung nicht aus den Augen verlieren. Die Verfassungsgebende Versammlung wollte im wesentlichen ein anderes System für die Art der Anpassung an das Gemeinschaftsrecht (und die internationalen Organisationen) schaffen, als das im Recht der klassischen internationalen Gemeinschaft bekannte (Art. 10 der Verfassung). Eine Anpassung, die, wie schon gesagt, ein aus Gemeinschaftsordnung und nationaler Rechtsordnung und folglich aus den entsprechenden Strukturen, Zuständigkeiten, Funktionen und Verfahren gemischtes Verfassungssystem voraussetzt. Eine durch ein System der gegenseitigen funktionalen Abhängigkeit ermöglichte und verfolgte Anpassung, die einerseits eine Garantie für die Unabhängigkeit und andererseits eine Garantie dafür bedeutet, daß die institutionelle Ausübung der einen und der anderen Zuständigkeit keinen Widerspruch enthält, und zwar selbstverständlich vom Standpunkt der italienischen Rechtsordnung aus gesehen.

4. Bisher wurde das Prinzip der beschränkten Souveränität dargestellt (und die damit zusammenhängenden Begriffe der »vorbehaltenen Souveränität« und der Gemeinschafts»freundlichkeit«). Nunmehr gilt es, die Grundsätze der **B e t e i l i g u n g** Italiens am Leben der Gemeinschaften in Ausübung der Kompetenzen der Verfassungsorgane bei der Ausarbeitung der italienischen Gemeinschaftspolitik von 1957 bis heute aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang kann man mehrere Phasen unterscheiden, die sich nacheinander abzeichnen und in sich eine Einheit gebildet haben: a) exekutive (Minister-Regierung); b) parlamentarische; c) regionale (noch keine besondere Phase gibt es bisher für die Wahlen, die Verpflichtung der politischen Parteien und des Wahlkörpers)<sup>3</sup>).

Die souveräne **B e t e i l i g u n g** Italiens — Gegenleistung für die Beschrän-

---

<sup>3</sup>) Für einen ersten Überblick über diese Probleme siehe meine Abhandlung *Integrazione comunitaria dell'Italia e riordinamento dei poteri costituzionali*, in: *Studi di diritto europeo in onore di R. Monaco* (1977), S. 535 ff.

kungen der Souveränität — war von Anbeginn des Gemeinschaftslebens im Jahre 1957 an von zwei Aspekten gekennzeichnet, einem externen und einem internen. Der externe Aspekt zeigte sich unverzüglich in der Vertretung in den Gemeinschaftsinstitutionen, d. h. in den Gemeinschaftsorganen »Rat« und »Europäisches Parlament«.

Der interne Aspekt zeigte sich bei der Ausarbeitung der von der offiziellen italienischen Vertretung am Sitz der Gemeinschaften für die Bereiche ihrer Zuständigkeit zu verfolgenden Richtung durch die italienischen Organe (Regierung und Parlament). In diesem doppelten Sinn schien somit von Anfang an das Bestehen einer doppelten Beteiligungsform klar zu sein, und zwar einer externen und organischen (Regierungs- und Parlamentsdelegationen in den Gemeinschaftsorganen) und einer internen Beteiligung (Richtungsweisung durch Parlament und Regierung). In der ersten Phase war man sich noch nicht vollständig darüber klar, daß die Übernahme von Beteiligungsaufgaben in der Gemeinschaft, insbesondere in Bezug auf die Rolle des Parlaments und der Regierung, etwas völlig Neues darstellte. Man behielt also die für alle vorhergehenden internationalen Verträge verfolgte traditionelle Verfassungstendenz bei, für die das Parlament in der Regel das zuständige Verfassungsorgan für die Ermächtigung zur Übernahme von internationalen Verpflichtungen ist, die Gesetzesänderungen mit sich bringen, ohne daß jedoch ein Eingriff des Parlaments in das, was bereits ein für alle mal entschieden ist, noch notwendig erschiene: Somit blieb also die Tätigkeit der gesetzgebenden Gewalt begrenzt und die Beachtung der verschiedensten Verpflichtungen aus den Verträgen durch die repräsentative-exekutive Tätigkeit der Regierung gesichert (Art. 10–87 der Verfassung). Dieses Modell beizubehalten bedeutete im wesentlichen, der Regierung in einer Materie »freie Hand« zu lassen, die wesentlich und unvergleichlich umfassender war als normalerweise bei internationalen Verträgen. So wurde das Modell der Beteiligung durch Minister und Regierung geschaffen, auf Grund dessen das Parlament sich ausschließlich damit befaßte, eine Delegation in die Europäische Parlamentarische Versammlung zu entsenden (eine Delegation, die seit 1969 unverändert geblieben ist). Im übrigen überließ das Parlament der Regierung das Heft, delegierte also Zuständigkeiten (Gesetze vom 14. Oktober 1957 Nr. 1503, vom 13. Juli 1965 Nr. 871 und vom 13. Oktober 1969 Nr. 740): Die Regierung bzw. die einzelnen Minister machten die Gemeinschaftspolitik Italiens und führten sie dann innerhalb des Staates durch.

In dieser ersten Phase wurden die Gemeinschaftsangelegenheiten bei der Regierung im Wege einer »allmählichen Spezialisierung« der einzelnen

Ministerien (insbesondere das Ministerium für Wirtschaft und Soziales), die zu diesem Zwecke eigene Abteilungen oder Ämter schufen (Landwirtschaft, Industrie, Außenhandel, Finanzen, Haushalt, Transportwesen, Arbeit), konzentriert. Gleichzeitig wurde für eine »Koordination« zwischen den verschiedenen an der Gemeinschaftspolitik beteiligten Ministerien gesorgt, zunächst beim *Präsidium des Rates* (1. Oktober 1960: Interministerieller Ausschuß für die Koordination der internationalen Tätigkeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik [Comitato interministeriale di coordinamento dell'azione internazionale in materia di politica economica], dann beim Außenministerium (Interministerieller Ausschuß für die Koordination mit der EWG [Comitato interministeriale di coordinamento per la CEE]). Später ging man zu den »Interministeriellen Ausschüssen« (Comitati interministeriali) für die verschiedenen Sektoren über (zunächst im Bereich des Interministeriellen Ausschusses für die wirtschaftliche Programmierung [Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)]: Art. 16 des Gesetzes vom 27. Februar 1967 Nr. 48, dann mit dem Interministeriellen Ausschuß für die Emigration [Comitato interministeriale per l'emigrazione]: Gesetz vom 18. März 1976 Nr. 64, mit dem Interministeriellen Ausschuß für Industriepolitik [Comitato interministeriale per la politica industriale]: Gesetz vom 12. August 1977 Nr. 675; mit dem Interministeriellen Ausschuß für Landwirtschaft und Industrie [Comitato interministeriale per la politica agricola ed industriale]: Gesetz vom 27. Dezember 1977 Nr. 984). Auf der Grundlage dieser organisatorischen Neuerungen ist gegenwärtig die Bildung von nationalen Delegationen im Europarat, in den verschiedenen spezialisierten Gemeinschaftsräten und im Ausschuß der ständigen Vertreter sowie die Ausarbeitung der koordinierten Richtlinien, die in den genannten Gremien vertreten werden, erleichtert worden. Darüber hinaus ergibt sich daraus eine Art »Europäisierung« der Tätigkeit der Regierung in ihrer Eigenschaft als Hauptvertreter der Gemeinschaftspolitik Italiens und als ständiger Koordinator der Beziehungen zwischen der nationalen Souveränität und der europäischen Integration. Die Rolle der Regierung, die zu Beginn weitgehend einzigartig, wenn nicht ausschließlich war, hat im Laufe der Zeit langsam an Bedeutung verloren; heute kann man von einem System der Mitbestimmung sprechen und nicht mehr von einem Vorzugssystem oder einer Stellvertretung hinsichtlich aller übrigen, im italienischen Verfassungssystem bestehenden Zuständigkeiten. Dennoch bleibt in der Tat die Rolle der Regierung weiterhin zentral, weil es in ihre Zuständigkeit fällt, die Verhandlungen im Rahmen der Gemeinschaft zu führen, da die europäische Politik der Leitung der Ministerien und der Vertreter der Regierung untersteht.



Die zweite Phase, die parlamentarische Phase, fällt mit der Reform der Geschäftsordnung von Kammer und Senat zusammen (15. Februar 1971). Mit diesen Geschäftsordnungen geht das Parlament von einem Konzept der Neutralität zu einem Konzept mit politischer Ausrichtung über. Man hatte allmählich bemerkt, daß der Gemeinschaftsprozess sich oberhalb und außerhalb des Parlaments abwickelte, daß der Gemeinsame Markt mit einer zur Zeit der Römischen Verträge weder vorhergesehenen noch vorhersehbaren Freiheit politischen Ermessens tiefgreifende Änderungen in unserer Gesetzgebung hervorrief. Dieser Tatsache war man sich bereits bei der letzten zugunsten der Regierung erfolgten Kompetenzübertragung bewußt geworden (1969), die gegen nicht geringe Widerstände und vor allem mit der Einführung eines Korrektivs erfolgte, der sog. »Rückverweisung an das Parlament« in all den Fällen, in denen die der Regierung übertragene Materie nach Ansicht eines Parlamentsausschusses möglicherweise über die Gesetzesdelegation<sup>4)</sup> hinausgehen könnte.

Nach den oben genannten Geschäftsordnungen des Parlaments sind die Parlamentsausschüsse für die politische Ausrichtung zuständig, und zwar im Senat die «Giunta per gli affari delle Comunità europee» (Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, Art. 23) und in der Kammer die ordentlichen Ausschüsse (Art. 126), außer im Fall der Bildung eines Sonderausschusses (Art. 126 Abs. 2). Diese Zuständigkeit bezieht sich sowohl auf die Initiativvorschläge der EWG-Kommission als auch auf die Materien, die zur Beratung auf die Tagesordnung des Gemeinschaftsrates gesetzt sind. Allerdings ist von diesen neueingeführten Instrumenten der präventiven Parlamentskontrolle über die Gemeinschaftstätigkeiten der Regierung seit 1971 kein großer Gebrauch gemacht worden, wahrscheinlich auf Grund einer gewissen Abneigung der Kammern gegenüber den Gemeinschaften, der — im Wege einer vorhersehbaren Interessenbelebung — zum Teil die Direktwahlen zum Europäischen Parlament<sup>5)</sup> abhelfen sollten.

Die dritte Phase, die regionale Phase, stellt die Zeit der intensivsten Diskussion und des stärksten Wiederauflebens der Gemeinschaftsinteressen seitens der italienischen Institutionen dar. Die Inkompetenz der unteren politischen Einheiten (Wählerschaft, örtliche Regierungen) in Gemeinschaftsangelegenheiten war die direkte Folge der »internationalisti-

4) Protokoll der Senatsdebatte in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale* 1969, S. 850 ff.

5) Vgl. Manzella, *Il Parlamento* (1977); Chimenti, *Un bilancio dei primi anni di attuazione del nuovo regolamento del Senato*, *Il Politico* 1977, S. 405 ff., 417 ff.

schen« Natur der Gemeinschaften und Grund für das weitgehende Desinteresse der politischen Parteien. Aber gerade diese Basisgliederungen, insbesondere das territoriale Element, stellen einen wesentlichen Aspekt des dreistufigen »föderalistischen« Konzepts (internationale Organisationen — Nationalstaat — Regionen und örtliche Körperschaften) dar, das der italienischen politischen Auffassung eigen und in der Verfassung (Art. 1–11) niedergelegt ist. Zur Zeit der Schaffung der Regionen (Überleitungsverfügungen vom 15. Januar 1972) war man der Auffassung, daß man die Regionen nicht in die Durchführung (und um so weniger in die Ausarbeitung) der italienischen Gemeinschaftspolitik einschalten könnte, da man eine einheitliche Haltung höher bewertete als die Regionalautonomie. Gegen diese Tendenz wurde vorgebracht, daß die Beschränkung der Souveränität auf Grund des Beitritts Italiens zur EWG objektiv keine Aufhebung des Gleichgewichts zwischen Staat und Regionen mit sich bringe und letzteren keinerlei Zuständigkeiten in den ihnen von der Verfassung zugeteilten Materien entziehe (Art. 117 ff. der Verfassung). Neben diesen Gründen kritisierte man die »Enteignung« von regionalen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts und machte geltend, daß man die regionale und lokale Führung der Parteien beim Aufbau Europas schon deshalb nicht ausschließen dürfe, weil die Gemeinschaftspolitik in unzähligen Aspekten auf das Gesamtleben der lokalen Gemeinschaften Einfluß nehme (Beschäftigung, Mobilität der Arbeit und Emigration, Politik der industriellen und landwirtschaftlichen Entwicklung usw.). Die widersprüchliche Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinien auf dem Gebiet der Landwirtschaftsreform stellte den ersten Anlaß zur Rückgewinnung von Regionalkompetenzen dar, da die Regionen erfolgreich ihr »Naturrecht« forderten, die Gemeinschaftspolitik auf einem für sie lebenswichtigen Gebiet direkt durchzuführen (Gesetz vom 9. Mai 1975 Nr. 153 und vom 10. Mai 1976 Nr. 352)<sup>6)</sup>.

Auf Grund dieser Widersprüche hat man in dem Gesetz vom 22. Juli 1975 Nr. 382 und im darauffolgenden Dekret des Präsidenten der Republik vom 24. Juli 1977 Nr. 616 (Art. 4, 6 und ff.) eine recht originelle Gesamtlösung für die Beteiligung Italiens an der Gemeinschaftspolitik vom »internen« Standpunkt aus gefunden: a) Beteiligung der Regionen an der Ausrichtung der Nationalpolitik auf dem Gemeinschaftssektor durch Übereinkünfte mit der Regierung; b) regionale Durchführung der Verord-

---

<sup>6)</sup> Vgl. zu diesem umstrittenen Gebiet aus den zahlreichen Veröffentlichungen das Dokument *Le Regioni e la revisione della politica comunitaria*, *Città e Regioni* 1977, S. 297 ff.

nungen und Richtlinien der EWG in Bereichen, die den Regionen vom Staat übertragen oder an sie delegiert werden; c) Koordinierung zwischen staatlicher und regionaler Tätigkeit, und zwar sowohl im Hinblick auf einen Ersatzmechanismus für den Fall, daß die Regionen unter Verletzung der Gemeinschaftsverpflichtungen ihre Aufgabe nicht erfüllten, als auch im Hinblick auf eine Koordinierung durch das Präsidium des Regionalrates für die nicht durch die vorgenannten Verpflichtungen gebundenen regionalen Verwaltungstätigkeiten. Diese Koordinierungsmechanismen sind seit kurzer Zeit für den Bereich der landwirtschaftlichen und ernährungstechnischen Programmierung bestätigt worden (Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1977 Nr. 984 bestätigt z. B., daß der Ministerrat mangels Übereinkunft mit den Regionen nach Anhörung des Parlamentsausschusses für regionale Fragen entscheidet; das Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 13. Januar 1978 überträgt der CIPE die Bewertung der Vereinbarkeit von staatlichen und regionalen Programmen auf dem Gebiet der Verbesserung der Bedingungen der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten gemäß der EWG-Verordnung Nr. 355/1977).

Bei zusammenfassender Wertung der drei oben genannten Entwicklungsphasen der italienischen Beteiligung (*partecipazione*) an der Gemeinschaftspolitik scheint als Novum die gleichzeitige Beteiligung des Parlaments und der Regionen an einer »Regierungs«-Politik erreicht zu sein, die andernfalls nur auf Desinteresse stoßen würde und, was schlimmer wäre, in den verschiedenen Gremien widersprüchlich sein könnte. In diesem Zusammenhang hat man auch von einem »italienischen Weg« — parlamentarisch und regional — zum Europa der Gemeinschaften gesprochen. Ein Weg der, so scheint es, eine Möglichkeit bietet, jene Mobilmachung der Wählerschaft zu erreichen, ohne die die europäischen Wahlen zu einer lediglich von Gefühlen oder Vorurteilen bestimmten, jedenfalls wenig motivierten Angelegenheit werden könnten, die kaum geeignet wäre, neue politische Debatten in Gang zu setzen<sup>7)</sup>.

5. Schließlich ist es erforderlich, die Ausführung des Gemeinschaftsrechts in der italienischen Rechtsordnung zu behandeln.

---

<sup>7)</sup> Über die Diskussion in Frankreich anlässlich der Unterzeichnung des Aktes über die allgemeine Wahl siehe Volpe, L'elezione del Parlamento europeo al vaglio del «Conseil Constitutionnel», *Il Foro Italiano* 1978 IV, Sp. 36 ff. In orthodoxer Sicht und ganz auf die Gemeinschaftsperspektive konzentriert vgl. aus der Vielzahl der diesbezüglichen politischen Literatur *Biblioteca della Libertà, Verso un Parlamento europeo* (1977), Nr. 64.

In Italien wurde man sich umgehend — siehe Gesetz vom 15. Oktober 1957 Nr. 1203 über die Ratifizierung und Durchführung des EWG-Vertrags — über die Notwendigkeit klar, sich dem Gemeinschaftsrecht anzupassen, indem man die Durchführung der Gemeinschaftsakte nicht nur durch die Anerkennung ihrer unmittelbaren Wirksamkeit (beschränkte Kompetenz) organisierte, sondern auch durch geeignete Ausführungsmaßnahmen oder ganz allgemein durch Maßnahmen der Zusammenarbeit sicherstellte (vorbehaltene, obligatorische oder fakultative Zuständigkeit). Das Konzept der Gesetzgebung wurde allmählich in zwei Übergangsperioden ausgearbeitet, und zwar in Form der Ermächtigung der Regierung und der gemischten Kompetenz von Parlament und Regionen<sup>8)</sup>. Wie schon für die Politik der Beteiligung (siehe oben Ziff. 4), so wurde auch für die Durchführung der Gemeinschaftspolitik in der ersten Phase die traditionelle Verfassungstendenz befolgt — die für Verträge im allgemeinen charakteristisch ist —, wonach in der Regel das Parlament das verfassungsmäßig zuständige Organ ist, um die Übernahme von internationalen Verpflichtungen, die Gesetzesänderungen mit sich bringen, zu genehmigen (Art. 80 der Verfassung), wobei jedoch wegen der Ausführung durch die Regierung die Beachtung der verschiedensten aus den Verträgen entstehenden Verpflichtungen gewährleistet war. Dieses Modell auch hier anzuwenden, bedeutete wiederum, der Regierung in einem Bereich freie Hand zu lassen, der nicht nur sehr viel weiter, sondern auch qualitativ mit dem »normaler« internationaler Verträge nicht vergleichbar war. In dieser Phase hat das Parlament die Ermächtigung der Regierung zur Beachtung des Gemeinschaftsrechts und der Folgeakte folgendermaßen umschrieben: A) »Ausführung der Verpflichtungen« aus dem EWG-Vertrag (Art. 3 des Gesetzes vom 14. Oktober 1957 Nr. 1203); B) »gemäß Art. 5 des EWG-Vertrags, Gewährleistung der Durchführung der sich aus den Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen ergebenden Verpflichtungen<sup>9)</sup> in der jeweils vorgesehenen Frist« (Art. 1d des Gesetzes vom 13. Juli 1965 Nr. 871, Art. 1b des Gesetzes vom 13. Oktober 1969 Nr. 740).

In der zweiten Phase stellte man schnell fest, daß die punktuelle Ausführung der Gemeinschaftsakte gemäß Art. 5 und 189 des EWG-Vertrags eine zweifache Schwierigkeit aufwarf: eine verfassungsmäßige Schwierigkeit, weil der Gebrauch der Ermächtigung seitens der Regierung zur

---

<sup>8)</sup> Zum gesetzgebenden Aspekt auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts vgl. Panebianco, a.a.O. (Anm. 3), S. 535 ff.

<sup>9)</sup> »Gemäß Art. 189 des EWG-Vertrags schon in der Rechtsordnung des Staates in Kraft« (so die Formulierung des Gesetzes 1969/740).

Durchführung von Gemeinschaftsrecht tiefgreifende Änderungen unserer Gesetzgebung in einem nicht vorhergesehenen und nicht vorhersehbaren Ausmaß mit sich brachte und jedenfalls hinderlich für die Ausdehnung der direkten gesetzgebenden Zuständigkeiten des Parlaments, und eine gemeinschaftsrechtliche Schwierigkeit, weil der Gebrauch der Ermächtigung wegen ihrer Begrenzung auf einzelne Punkte letztlich mehr schuf als nur Ausführungs- oder Ergänzungsgesetze: nämlich einen wahren »Korpus« italienischen Rechts in Parallele zu dem der Gemeinschaften; und diese italienische Rechtsordnung war nicht einfach ein Abbild des Gemeinschaftsrechts, sondern beinhaltete eine authentische Interpretation und folglich Änderungen des der EWG garantierten Rechtsetzungsbereichs mit der Folge, daß die direkte Wirksamkeit von Verordnungen behindert und die entsprechende zeitliche und personelle Anwendung gefährdet wurden<sup>10</sup>). Auf Grund dessen erfuhr das parlamentarische Konzept zur Ausführung von Gemeinschaftsrecht bemerkenswerte Änderungen, und zwar einerseits insofern, als nicht notwendig für jeden Gemeinschaftsakt ein entsprechender italienischer Ausführungsakt erlassen werden mußte, und andererseits dahin gehend, daß eine genaue Abgrenzung des der Gemeinschaft garantierten Rechtsetzungsbereichs gegenüber dem staatlichen vorgenommen wurde. So wurde anläßlich der Reform der Geschäftsordnungen des Parlaments die »Eventualität« von Ausführungsakten und ihrer subsidiären (oder nachgeordneten) Natur festgelegt:

a) Die Senatsausschüsse »k ö n n e n die vom Ministerrat und der Kommission der EWG ergangenen Rechtsakte überprüfen, die im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht werden und sich auf Gebiete ihrer Zuständigkeit beziehen, um schriftlich ihre Meinung darüber zum Ausdruck zu bringen, ob m ö g l i c h e weitere Schritte seitens des Parlaments oder der Regierung angezeigt sind (Art. 144 Geschäftsordnung des Senats vom 17. Februar 1971).

b) Die Ausschüsse der Abgeordnetenkammer prüfen den »G e s e t z e s t e x t« der Gemeinschaftsakte (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen) und »nehmen in einem Schlußdokument Stellung zur Erforderlichkeit möglicher weiterer Schritte« (Art. 127 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer vom 18. Februar 1971). Auf diese Weise hat das italienische Parlament einige allgemeine und grundsätzliche Vorschriften über die Art der Anpassung der italienischen Rechtsordnung an das Gemeinschaftsrecht erlassen, die im wesentlichen Bestätigung in der späteren Gesetzgebung gefunden haben, insbesondere über die Art

<sup>10</sup>) Vgl. oben Anm. 4 die schon im Senat gemachten Bemerkungen.

der Anpassung der Rechtsnormen der Regionen, wie es aus Art. 1 und 5 des Gesetzes vom 22. Juli 1975 Nr. 382 hervorgeht.

6. Nach dieser allgemeinen Darstellung ist nun das System der Kontrolle durch die italienische Rechtsprechung über die konkrete Rechtmäßigkeit der einzelnen italienischen Gesetze (oder Akte mit Gesetzeskraft) gegenüber dem europäischen Gemeinschaftsrecht darzustellen. Bekanntlich besteht die gemeinschaftsrechtliche »Aufgabe« des nationalen Richters in der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und seines Vorrangs vor der internen Rechtsordnung, sofern es um die Gewährleistung seiner direkten (Verordnungen) oder indirekten (Richtlinien) Wirkung in den Beziehungen zwischen Einzelpersonen oder gegenüber der öffentlichen Verwaltung geht. Diese Kontrolle beinhaltet jedenfalls auch eine Überprüfung der eventuellen Verfassungsmäßigkeit (Art. 11 der Verfassung), der Ausübung der Durchführungsbefugnis und somit des italienischen Rechts, das das Gemeinschaftsrecht ausführt oder diesem widerspricht.

In diesem Zusammenhang sollen einige Entscheidungen des italienischen Verfassungsgerichtshofs genannt werden<sup>11)</sup>. Der Verfassungsgerichtshof unterscheidet insbesondere die »direkt wirksamen« Gemeinschaftsakte von denen, die der »nationalen Durchführung« vorbehalten sind; wobei er sich selbst die Zuständigkeit vorbehält, die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen festzustellen, die mit dem Gemeinschaftsrecht in Widerspruch stehen. Es handelt sich insbesondere um die sehr bekannte Entscheidung *Società industrie chimiche dell'Italia centrale* vom 30. Oktober 1975 Nr. 231), die in der italienischen Lehre<sup>12)</sup> auf heftige Kritik gestoßen war. Ebenso sind nach einer kürzlich vom Gerichtshof der Gemeinschaften ergangenen entsprechenden Entscheidung im Fall *Simmenthal* (9. März 1978, Rechtssache [Rs.] 105/77) besorgte oder alarmierende Kommentare festzustellen, von denen die meisten sich für eine Anpassung durch Anwendung von geeigneten Auslegungsinstrumenten oder sogar

---

<sup>11)</sup> Hinweise auf die Theorie sind wegen des enormen Umfangs der theoretischen Abhandlung absichtlich unterlassen worden. Zu den Grenzen der nationalen Ausführung hat der Verfassungsgerichtshof sich schon vor der bekannten Entscheidung *Frontini* 183/1973 in folgenden Fällen geäußert: 20. 1. 1971 Nr. 3 *Bracesco v. Presidenza Consiglio Ministri*, und 19. 6. 1973 Nr. 86, *Società Biscotti Colussi Perugia v. Ministero Commercio Estero*, sowie in einigen anderen Fällen über die regionale Ausführung und die Überschreitung der Grenzen des Gemeinschaftsrechts (siehe Entscheidung 1963 Nr. 49; 1969 Nr. 120; 1971 Nr. 72; 1972 Nr. 142; *Starace/Decaro*, La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale (Neapel 1977).

<sup>12)</sup> Siehe die Wiedergabe in *Starace/Decaro*, a.a.O., S. 414 ff. mit Angabe der Kommentierungen.

Gesetzgebungsinstrumenten aussprechen<sup>13)</sup>. Negative Reaktionen sind vereinzelt, außerdem halten sie sich an schon bekannte prinzipiell entgegengesetzte Positionen<sup>14)</sup>.

In dieser Situation läuft man also äußerste Gefahr, die Haltung der beiden höchsten Gerichte, des der Gemeinschaft und des italienischen, als unvereinbar anzusehen, und erwartet dann vielleicht, daß die eine oder andere Seite ihre Haltung korrigiert und nachgibt. Eine nach unserer Meinung wahrscheinliche Lösung, und zwar aus zwei sehr einfachen Gründen. Da die Entscheidung des Gerichtshofs der Gemeinschaften mit dem Fall *Simmmenthal* einen Italien betreffenden Fragenkomplex abschließt und nicht eröffnet, erscheint sie als abschließende Bekräftigung einer mit der Entscheidung *Costa v. Enel* vom 15. Juli 1964 (Rs. 6/64)

<sup>13)</sup> Vgl. Riccioli, Preoccupanti contrasti fra Corte comunitaria e Corte costituzionale, *Foro Italiano* 1978 IV, Sp. 204 ff.; Catalano, I mezzi per assicurare la prevalenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento interno, *Giustizia Civile* 1978 I, S. 816 ff.; Franchini, Il diritto comunitario tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale, *Giustizia Civile* 1978 IV, S. 116 ff.; Migliazza, Il giudizio di legittimità costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità europee, *Rivista di diritto processuale* 1978, S. 328; Pau, Sui limiti di rilevanza del diritto comunitario nel sistema giuridico italiano, *Rivista di diritto internazionale* 1978, S. 277 ff. In umfassender Sicht Cappelletti, Giustizia costituzionale soprannazionale (Il controllo giudiziario delle leggi e la giurisdizione delle libertà a livello internazionale), *Rivista di diritto processuale* 1978, S. 1 ff.; Sperduti, Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno, *Rivista di diritto internazionale* 1978, S. 205 ff.; ders., Sulle «limitazioni di sovranità» secondo l'articolo 11 della Costituzione, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1978, S. 474 ff. In vergleichender Sicht Ganshof van der Meersch, L'arrêt du 9 mars 1978 de la Cour de Justice des Communautés européennes et la règle de l'application directe du droit communautaire dans le droit interne des Etats membres, *Revue de droit international et de droit comparé* 1978, S. 24 ff.; Panebianco, Sovranità limitata, sovranità riservata, favor comunitario e controllo giurisdizionale, in: Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani (Mailand 1978), S. 219 ff. (Sammelband hrsg. von Censis); ders., L'integrazione europea e latino-americana fra internazionalismo e costituzionalismo (Vortrag anlässlich des ersten italienisch-zentralamerikanischen Kongresses über Rechtsvergleichung, Tegucigalpa, 31. 7.-5. 8. 1978, *Diritto e società* 1979, H. 1; ders., Europäische Integration und italienische Verfassungsordnung, Vortrag anlässlich des Symposiums in Ludwigsburg vom 10.-14. 10. 1978, in: *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht* (Stuttgart 1979).

<sup>14)</sup> Berri, Preteso potere del giudice ordinario di disapplicare leggi interne costituzionalmente illegittime, perchè riproduttive di regolamenti comunitari direttamente applicabili, in: *Studi di diritto europeo*, a.a.O. (Anm. 3), S. 13 ff., und die Stellungnahme von Pau oben Anm. 13.

eingeleiteten Rechtsauffassung anzusehen, die in der anderen Entscheidung, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften v. italienische Republik* vom 7. Februar 1973, fortgesetzt worden ist; als Epilog einer Reihe sehr bekannter Fälle setzt die Entscheidung *Simmenthal* einen Prolog voraus, vielleicht sogar eine Apologie, aber ganz gewiß eine während 15 Jahren auf die Entfernung geführte Auseinandersetzung über die Entwicklung der »Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis« Italiens zum Gemeinschaftsrecht. Aber die Möglichkeit des Nachgebens erscheint auch aus einem zweiten sehr einfachen Grunde unglaublich, und zwar weil die vom italienischen Verfassungsgerichtshof 1975 (*Società industrie chimiche dell'Italia centrale*) gerügte Auffassung sich zum gleichen Zeitpunkt ebenfalls erledigt und allmählich einer ähnlichen Ausrichtung Platz gemacht hat, wie derjenigen, die dann von dem Gerichtshof der Gemeinschaften vertreten wurde (und auch vom italienischen Kassationshof)<sup>15</sup>. So ist das Gesamtkonzept der italienischen Rechtsprechung nicht mehr das parteiliche und provisorische des Jahres 1975 und die Entscheidung *Simmenthal* stellt diesbezüglich keinen Endzustand dar, sondern reflektiert nur eine Übergangsphase.

Wenn man falsche Fragestellungen und bloße Verallgemeinerungen vermeiden will, so muß die Rechtsprechung der beiden obersten Gerichtshöfe retrospektiv gesehen werden. Im Laufe der langen Zeit erscheint die vom Verfassungsgerichtshof über die Rechtmäßigkeit der Gesetze gegenüber dem Gemeinschaftsrecht ausgeübte Kontrolle als solche nicht als ein ungewöhnliches Faktum — praktisch als ein *capriccio italiano* — im Gegensatz zu den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts zugunsten einer weit gestreuten Kontrolle durch die Rechtsprechung, sondern als ein erforderlicher Rechtsbehelf, der sich in den Beziehungen zum nationalen Recht als unerlässlich erwiesen hat. Es ist erforderlich, so scheint es, die ganze Angelegenheit geschichtlich-rechtlich zu rekonstruieren, um auf der soliden Grundlage der allgemeinen Prinzipien zu stehen, die sich aus der Praxis ergeben haben, und nicht auf dem sehr viel gefährlicheren Boden der rechtlich unstabilen und fragmentarischen »Kasuistik«.

7. In dem bekannten Fall *Costa v. Enel* (Rs. 6/64)<sup>16</sup> hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verdienstvollerweise eine Rechts-

---

<sup>15</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof, 28. 7. 1976 Nr. 205, *Amministrazione delle finanze v. Ditta Fratelli Grassi*, Verfassungsgerichtshof, Beschluß, 28. 7. 1976 Nr. 206, *De Rossi v. Prefetto di Roma*, Text in *Starace / Decaro*, a.a.O. (Anm. 11), S. 452 ff., 457 ff. Vgl. darüber hinaus Kassationshof, Vereinigte Kammern, 4. 8. 1977 Nr. 3461, *Ministero agricoltura e foreste v. Sandrini*, *Foro Italiano* 1977, Sp. 1148 ff.

<sup>16</sup> Vgl. *Giustizia civile* 1964 I, S. 1893 ff.



theorie erarbeitet, nach der die Gemeinschaftsrechtsordnung sowohl gegenüber der internationalen als auch gegenüber der staatlichen Rechtsordnung autonom und unterschiedlich und von der Inhaberschaft souveräner, von den Mitgliedstaaten übertragener Befugnisse gekennzeichnet ist, die gegenüber der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung sowie den Bürgern der Mitgliedstaaten auszuüben sind. Diese Rechtstheorie machte sich das italienische Verfassungsgericht zu eigen, wenn auch nur allmählich und schrittweise<sup>17)</sup>. Die gleiche Erkenntnis hatte auch das italienische Parlament gewonnen (siehe oben Ziff. 5), das sich ursprünglich an die alte Theorie des Ausführungsbefehls für Verträge (*ordine di esecuzione dei trattati*) hielt, den es als das einzige geeignete Mittel ansah, um die vollständige Wirksamkeit internationaler Verträge zu gewährleisten, die (wie die Gemeinschaftsverträge) Gesetzesänderungen in der Rechtsordnung des Staates mit sich brachten (siehe Gesetz vom 14. Oktober 1957 Nr. 1203 über die Ermächtigung zur Ratifikation und Ausführung der Verträge der EWG und der EAG gemäß Art. 80 der Verfassung). Trotz des in die Wirksamkeit dieses neuen Instruments gesetzten Vertrauens waren die ersten Jahre der Anwendung des EWG-Vertrags in Italien von einer bemerkenswerten Untätigkeit gekennzeichnet, die »in der Gemeinschaft zu erheblichen Schwierigkeiten und Beschwerden Anlaß gab, die in einer Anklage dahin gehend mündeten, daß Italien an der Ausführung der sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen desinteressiert sei«<sup>18)</sup>.

In der Folgezeit herrschte im italienischen Parlament das oben dargelegte (siehe Ziff. 6) neue Konzeption vor. Dieses bestand, wie gesagt, in dem Durchführungsbefehl für die Gemeinschaftsakte im Wege von Ermächtigungsgesetzen an die Regierung. Neben den schon erwähnten Schwierigkeiten verfassungsrechtlicher Art ergaben sich nicht geringere Schwierigkeiten gemeinschaftsrechtlicher Art. Der Durchführungsbefehl für die Gemeinschaftsakte wurde von der Regierung in Wirklichkeit als eine weitgestreute und punktuell begrenzte Anwendung der Gesetzesermächtigung verstanden, auf Grund derer sie Akte mit Gesetzeskraft (Gesetzesdekrete) zur Durchführung von individuell genannten einzelnen Akten

<sup>17)</sup> Verfassungsgerichtshof, 27. 12. 1965 Nr. 98, *Acciaierie S. Michele v. EGKS*, in *Staraice/Decaro*, a.a.O. (Anm. 11), S. 158 ff.; Verfassungsgerichtshof, 19. 6. 1973 Nr. 86, *Società Biscotti Colussi Perugia v. Ministero commercio estero*, *ibid.*, S. 338 ff.; Verfassungsgerichtshof, 27. 12. 1973 Nr. 183, *Frontini v. Amministrazione delle finanze*, *ibid.*, S. 364 ff.

<sup>18)</sup> Vgl. als Gesamtbewertung bei einem zeitgenössischen Autor *Bernini*, *Profili di diritto delle Comunità europee* (Neapel [o.J.]), S. 236.

oder Gruppen von Akten der Gemeinschaft erließ. Diese Methode der »nominellen Ausführung« führte schließlich zum Entstehen eines »Korpus« nationaler Vorschriften parallel zu denen der Gemeinschaft, die bisweilen »ein Abbild« jener waren (»Doppelvorschriften«), sie manchmal anders, also neu interpretierten (»reproduktive Vorschriften«), zum Teil nur subsidiäre Hilfsmittel darstellten (»Ausführungs- oder Anpassungsvorschriften«) oder aber auch widersprüchlichen Inhalt hatten (»unvereinbare Vorschriften«)<sup>19</sup>).

8. Angesichts der Ergebnisse des in Italien geltenden Systems rügte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften den Durchführungsbefehl für Gemeinschaftsakte heftig, da eine institutionelle Unterscheidung zwischen der »direkten Wirkung« des Gemeinschaftsrechts und der rechtmäßigen »nationalen Ausführung« fehle (Urteil vom 7. Februar 1973, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften v. Republik Italien*, das den wiederholten Erlaß von Normen hervorhebt, die rechtswidrig sind, weil sie schon an sich direkt oder unmittelbar anwendbare Gemeinschaftsnormen reproduzieren oder derartige Normen in einer mit ihrem Inhalt unvereinbaren Weise ergänzen)<sup>20</sup>). Der Gerichtshof der Gemeinschaften rügte also die Verletzung von Gemeinschaftsrecht entweder deshalb, weil es durch italienische Gesetzesbestimmungen ersetzt wurde, die als authentische Interpretation ergangen waren (und somit der Auslegung durch den Gerichtshof der Gemeinschaften gemäß Art. 177 des EWG-Vertrags

---

<sup>19</sup>) Vgl. den Text in Panebianco, *Codice del mercato comune (Raccolta di provvedimenti italiani di esecuzione del Trattato istitutivo e degli atti della CEE)* (Mailand 1974) mit Anhängen.

<sup>20</sup>) Slg. 1973, 101. Allgemein zu den Beziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht und italienischem Recht vgl. Monaco, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno* (Mailand 1967); Mattioni, *La rilevanza degli atti comunitari nell'ordinamento italiano* (Mailand 1971); *Diritto delle Comunità europee e diritto degli Stati membri*, in: G. Treves (Hrsg.), *L'ordinamento italiano* (Mailand 1969); Sorrentino, *Corte Costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Bd. 1 (Mailand 1970), Bd. 2 (1973); Ferrari Bravo, *European Communities and the Italian Legal System*, in: *Mélanges pour Wilhelm Wengler* (Berlin 1973) Bd. 1, S. 135 ff.; Capurso, *Le ideologie giuridiche dello Stato nazionale moderno e l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza italiana*, *Studi parlamentari e politica costituzionale* 1975; ders., *Criteri ermeneutici in ordine all'applicazione di norme comunitarie convenzionali e derivate confliggenti con norme primarie in diritto interno*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1975, S. 1057 ff.; ders., *Normativa nazionale e normativa comunitaria: analisi della giurisprudenza italiana*, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali* 1977, S. 429 ff. Allgemein vgl. auch Capotorti, *Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale*, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale* 1977, S. 497 ff.

entzogen sind), oder weil es in die italienische Rechtsordnung unter Ausschaltung oder konkreter Minderung seiner normativen Wirkung oder jedenfalls mit einer Änderung der ihm eigenen Funktion rezipiert worden war.

Der italienische Verfassungsgerichtshof machte sich diese Auffassung in seiner Entscheidung *Frontini* (21. Dezember 1973 Nr. 183)<sup>21)</sup> zu eigen. Diese Entscheidung ist wegen der Wende zu größerer »Gemeinschaftsfreundlichkeit« bedeutsam, die gerechtfertigt wurde mit der Auslegung von Art. 11 der Verfassung als Grundnorm für die Koexistenz zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und der italienischen Rechtsordnung und insbesondere als eigentlicher verfassungsmäßiger Durchführungsbefehl, da er zeitlich sowohl vor dem traditionellen Durchführungsbefehl für die Verträge sowie auch vor dem Durchführungsbefehl für die einzelnen Gemeinschaftsakte bestand. Die vom Verfassungsgerichtshof formulierten Prinzipien können folgendermaßen kurz zusammengefaßt werden:

a) Auf Grund von Art. 11 der Verfassung (und des Gesetzes zur Ratifikation und Durchführung des EWG-Vertrags vom 14. Oktober 1957 Nr. 1203) hat in unserer Rechtsordnung eine stillschweigende Verfassungsänderung stattgefunden, die in der Zustimmung zur Schaffung der Gemeinschaftsrechtsordnung zum Ausdruck kommt, die auf souveränen Rechtsetzungsbefugnissen der Gemeinschaftsorgane und der daraus folgenden »Beschränkung« der italienischen Souveränität und der entsprechenden legislativen, exekutiven und rechtsprechenden Gewalt beruht. In der Tat definiert gerade Art. 11 unseren Staat als einen »Staat mit beschränkter Souveränität« in Analogie im übrigen zu anderen europäischen, zeitgenössischen oder auf die italienische Verfassung folgenden Verfassungen, und zwar infolge einer geschichtlich-konstitutionellen Bewegung, die in der Geschichte der modernen Staaten ohnegleichen ist.

---

Die in den Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften aufgeworfenen Probleme der Anpassung sind Gegenstand besonderer Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof gewesen in den Fällen *Frontini* (1973) a.a.O. (Anm. 17) und *Società industrie chimiche dell'Italia centrale* (1975) a.a.O. (Anm. 12), zu denen zahlreiche Literatur vorhanden ist (vgl. *Starace/Decaro*, a.a.O. [Anm. 11], S. 364 f. und 414 f.). Vgl. in diesem Zusammenhang die interessante Gegenüberstellung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch *Festel*, *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca*, *Rivista di diritto europeo* 1976, S. 167 ff. (Niederschrift einer am 20. 5. 1976 in der Universität von Salerno abgehaltenen Konferenz).

<sup>21)</sup> Siehe oben Anm. 17–20.

Eben diese Verfassungsvorschrift ermöglicht eine strukturelle Anpassung an die Rechtsordnung internationaler (und europäischer) Organisationen, im Unterschied zur normativen Anpassung und konstitutionellen Garantie des Art. 10 der Verfassung, der sich allein auf »allgemein anerkannte Regeln« der klassischen internationalen Gemeinschaft bezieht.

b) Neben den auf die externe Gemeinschaft übertragenen Befugnissen bleiben den internen Organen des Staates Zuständigkeiten vorbehalten oder institutionell eigen. Diese letzteren können nur dadurch ausgeübt werden, daß die erforderlichen Ausführungs- oder Ergänzungsbestimmungen ergehen, um einen der nationalen Gewalt durch Ermächtigung oder freiwillige Beschränkung seitens der Gemeinschaftsorgane überlassenen Freiraum auszufüllen bzw. um der Unvollständigkeit in der Sachverhaltsregelung von Gemeinschaftsverordnungen abzuhelfen (die, wenn sie unvollständig oder »lückenhaft« sind, eine gemischte Wirkung haben, zum Teil direkt und zum Teil indirekt, wie die Richtlinien gemäß Art. 189 EWG-Vertrag).

c) Es ist jedoch den italienischen Organen, die zur Normsetzung berufen sind, untersagt, nicht-erforderliche oder nicht unbedingt unerlässliche Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Solche Bestimmungen werden »reproduktive« Vorschriften genannt, d. h. Normen zur Übernahme oder Anpassung der entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften mit direkter Wirkung (Art. 189 EWG-Vertrag). Man kann feststellen, daß die sogenannten reproduktiven Vorschriften in Wirklichkeit deklaratorische oder Auslegungsnormen sind, die möglicherweise Natur und Tragweite der entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften verfälschen und folglich mit abweichender Wirkung an deren Stelle treten könnten. Derartige italienische Vorschriften ergehen trotz »Befugnismangels« oder unter dem Vorwand, daß es eine restliche Normsetzungsbefugnis gibt, die sogenannte *potestas interpretandi*, die in Wirklichkeit jedoch zugunsten der Gemeinschaftsorgane aufgegeben ist (*eius est interpretari cuius est condere*). Diese unzulässigerweise zwischen die Gemeinschaftsvorschriften und den italienischen Bürger gesetzten Vorschriften sind verfassungswidrig wegen Verletzung der verfassungsmäßig garantierten Gemeinschaftssphäre (und zwar gemäß Art. 11 der Verfassung).

d) Eine zweite Kategorie von nicht erforderlichen Ausführungsbestimmungen stellen in der Sprache des Gerichtshofs diejenigen Vorschriften dar, die nicht von den Gemeinschaftsorganen autorisiert oder für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts unbedingt unerlässlich sind. Sie unterscheiden sich von den reproduktiven Vorschriften dadurch, daß sie nicht in den Bereich der Gemeinschaftsbefugnisse hineinreichen, sondern

sich in dem der nationalen Zuständigkeit vorbehaltenen Bereich bewegen, so daß die Rechtmäßigkeit der vom italienischen Staat mit ihrem Erlaß ausgeübten Befugnis unbestritten ist. Obwohl derartige Vorschriften kompetenzgemäß ergehen, gehen sie über ihre Natur als »in beschränkter Zuständigkeit erlassene« Vorschriften hinaus, da sie Gemeinschaftsvorschriften widersprechen oder mit ihnen unvereinbar sind und deshalb eine Überschreitung der Gesetzgebungsbefugnis darstellen: Man kann also sagen, daß diese Normen zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts ungeeignet sind, weil sie einen persönlichen und materiellen Anwendungsbereich haben, der nicht mit dem von der Gemeinschaftsvorschrift vorgesehenen übereinstimmt.

9. Die Unterscheidung zwischen reproduktiven Vorschriften und nicht erforderlichen Ausführungs- oder Ergänzungsvorschriften (siehe oben unter Ziff. 8 c und d) ist Grundlage für die Unterscheidung der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zur Lösung der auf diese Art und Weise entstandenen Kollisionen zwischen Gemeinschaftsrecht und internen italienischen Vorschriften. Die Rechtsmittel werden vom Verfassungsgerichtshof in den beiden Fällen *Società industrie chimiche dell'Italia centrale* vom 30. Oktober 1975 Nr. 232 und *Amministrazione delle finanze v. Ditta Fratelli Grassi* vom 28. Juli 1976 Nr. 205 umschrieben<sup>22)</sup>. Die beiden Entscheidungen sind deshalb so bedeutend, weil sie sich völlig ergänzen in dem Sinne, daß die erste eine enge verfassungsgerichtliche Kontrolle über die Rechtmäßigkeit von reproduktiven Vorschriften zuläßt, während die zweite die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der unter d) genannten Ausführungsvorschriften, die angesichts der Gemeinschaftsvorschriften nicht erforderlich sind, ausschließt<sup>23)</sup>. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs sind die Vorschriften des ersten Typs, die mangels normativer Zuständigkeit von Italien erlassen worden sind, sowie die überflüssigerweise eingeschobenen Vorschriften mit dem radikalen Mangel der Ungültigkeit behaftet (Zuständigkeitsmangel). Dieser Mangel oder Defekt führt zur Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften, weil die italienische Regierung oder das italienische Parlament eine ihnen nicht zustehende, sondern schon an die Gemeinschaftsorgane übertragene Zuständigkeit ausübt, die als solche eine besondere verfassungsrechtliche Garantie ge-

<sup>22)</sup> Siehe oben Anm. 12 und 15, mit der Angabe von Literatur, die die »Wende«, die sich schon in der Rechtsprechung des Gerichtshofs abzeichnete, nicht berücksichtigt.

<sup>23)</sup> Die Entscheidung des Pretore von Susa, nach Vorlage beim Gerichtshof der Gemeinschaften, vereinigt in einer einheitlichen Ausrichtung die Entscheidungen des Gerichtshofs von 1975 und 1976 (vgl. Entscheidung *Simmenthal* vom 9. 3. 1978).

nießt (Art. 11 der Verfassung). Nur der Verfassungsgerichtshof kann die verfassungswidrigen Vorschriften aus der italienischen Rechtsordnung entfernen; der einfache Richter hat diese Zuständigkeit nicht (Art. 134 der Verfassung). Die Erklärung der Verfassungswidrigkeit durch den Verfassungsgerichtshof erwies sich im übrigen wie vorausgesehen als sehr umfassend und weitläufig, da die als reproduktive Vorschriften ergangenen Gesetze sehr zahlreich waren. Aber auch diese Schwierigkeit hat den Verfassungsgerichtshof nicht dazu veranlaßt, seine prinzipielle Haltung aufzugeben. Dennoch hat der Verfassungsgerichtshof den Wunsch geäußert, »das italienische Parlament und die italienische Regierung mögen soweit wie möglich dafür Sorge tragen, die internen Vorschriften aufzuheben, die direkt anwendbare Normen der Gemeinschaftsvorschriften reproduzieren oder zu ihnen in Widerspruch stehen, und in Zukunft vermeiden, Vorschriften zu erlassen, die für die Anwendung der genannten Verordnungen selbst nicht unbedingt erforderlich sind«. Die Vorschriften des zweiten Typs hingegen, d. h. also diejenigen, die für die Durchführung oder Ergänzung von Gemeinschaftsrecht nicht erforderlich sind, die aber dennoch in Ausübung einer rechtmäßigen Zuständigkeit ergangen sind, gehen über ihre Natur als in beschränkter Zuständigkeit erlassene Vorschriften hinaus (Mißbrauch der gesetzgebenden Gewalt). Ihr Mangel oder Fehler stellt einen Verstoß gegen die einfachen Gesetze dar, weil die mit dem Erlaß der Bestimmungen beauftragten italienischen Organe die ihnen von den Gemeinschaftsorganen übertragenen Zuständigkeiten der Ausführung oder Anpassung bzw. die ihnen in diesem Sinne eigene institutionell vorbehaltene Zuständigkeit mangelhaft wahrnehmen. In diesen Fällen steht es dem einfachen Richter zu, diese mangelhaften Vorschriften nicht anzuwenden, die im übrigen in der italienischen Rechtsordnung gültig bleiben. Im genannten Fall hat der Verfassungsgerichtshof die Grenzen seiner Kontrollbefugnis erneut hervorgehoben, indem er die »inhaltliche Abweichung der internen Vorschriften vom Gemeinschaftsrecht« von der rechtswidrigen »Reproduktion von Gemeinschaftsnormen« unterschied und betonte, daß die Kontrolle über einen Fehler des ersten Typs zweifelsohne und offensichtlich nicht durch das Verdikt der Verfassungswidrigkeit erfolgen könne<sup>24</sup>).

10. Die gleiche oben vom Verfassungsgerichtshof gemachte Unterscheidung wiederholt der Kassationshof mit anderen Worten, aber gleicher Wirkung (Vereinigte Kammern, *Ministero Agricoltura e Foreste v. Sandrini* — 4. August 1977 Nr. 3461). Der Gerichtshof unterscheidet »rechtswidriger-

---

<sup>24</sup>) Siehe oben Anm. 17 und Starace/Decaro, a.a.O. (Anm. 11), S. 456.

weise ergänzende« von »rechtmäßigerweise ergänzenden« Vorschriften. Erstere, die »kompetenzwidrig« sind, können nicht wirksam mit den Gemeinschaftsvorschriften konkurrieren. Letztere hingegen sind kompetenzgemäß ergangen, haben aber einen begrenzten Anwendungsbereich, der kleiner ist, als der der Gemeinschaftsvorschriften, denen sie unterstellt sind, oder diesen gegenüber sachlich unterschiedlich ist. Wenn es sich um die Beziehung zwischen »einer Spezialvorschrift« und »einer allgemeinen« Vorschrift handelt, so kann der ordentliche Richter den Anwendungsbereich der italienischen Vorschrift korrigieren und ihn so reduzieren, daß er sich in den ihm eigenen Grenzen hält, ohne die zwingende Notwendigkeit, diese Vorschrift ein für alle mal aus der italienischen Rechtsordnung zu entfernen.

Der oberste Gerichtshof sagt im ersten Fall, daß immer dann, wenn in derselben Materie, die bereits Gegenstand einer Gemeinschaftsverordnung ist, eine diese Verordnung lediglich reproduzierende Vorschrift ergeht, dem einfachen Richter keine andere Möglichkeit bleibt, als die Vorlage beim Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Gesetzes, »das ein Hindernis für die unmittelbare Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften darstellt und nicht auf andere Weise durch Auslegung zu beseitigen ist«. Im Hinblick auf Gemeinschaftsverordnungen hingegen, die Lücken aufweisen und deshalb mit Hilfe der italienischen Rechtsordnung zum Zwecke der konkreten Regelung des Sachverhalts ergänzt werden, ist es ausreichend, so der Gerichtshof, den Zweck der italienischen Vorschriften dahin gehend auszulegen, daß »sie außerhalb des von der Gemeinschaftsquelle betroffenen Bereichs wirken und dessen Schwelle nicht überschreiten können«. In diesem Zusammenhang kann es legitimerweise keinen Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit der italienischen Vorschriften im Hinblick auf Art. 11 der Verfassung geben, weil diese nicht in rechtswidriger Weise eine in der Sachverhaltsregelung vollständige Gemeinschaftsverordnung ergänzen<sup>25)</sup>.

Aus der oben angestellten Untersuchung ergibt sich eine übereinstimmende Haltung der obersten nationalen Gerichte, die keineswegs beabsichtigen, den ordentlichen Richter um die ihm institutionell zustehende Kompetenz zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehenden italienischen Vorschriften zu bringen. Da ein genereller Vorrang des Verfassungsgerichtshofs (konzentrierte Kontrolle) gegenüber dem ordentlichen und lokalen Richter (dezentrali-

<sup>25)</sup> Siehe oben Anm. 17. In der gleichen Richtung vgl. auch die Entscheidung des Gerichts von Alba, 21. 5. 1976, *Impresa Rispoli*, *La giustizia penale* 1978 II, S. 543 ff.

sierte Kontrolle) in dem genannten Bereich nicht besteht, erscheint die vom Pretore von Susa dem Gemeinschaftsrichter vorgelegte Frage schlecht gestellt<sup>26)</sup>. Die entsprechend neu definierte Frage wird also dann in ihrer realen Tragweite zu stellen sein, und zwar dahin gehend, ob dem Verfassungsgerichtshof allein die Kontrolle der Rechtmäßigkeit derjenigen Gesetze gegenüber dem Gemeinschaftsrecht vorbehalten sein könne, die mit einem tatsächlichen und ausschließlichen Mangel der Verfassungswidrigkeit behaftet sind, nicht aber derer, die mit einem Mangel der Rechtmäßigkeit gemessen an einfachen Gesetzen behaftet sind und die als solche nach wie vor der Kontrolle des ordentlichen Richters unterstehen.

### Summary\*)

## European Integration and Italian Constitution

The relationship between the municipal law of the States and European Community law gave rise in all the member States of the Communities to significant constitutional consequences with all the initial adaptive difficulties resulting therefrom.

The European integration marks a turning point in the history of the modern contemporary State as it has developed in Europe since the Renaissance and began with the Peace of Westphalia. Similarly, the democratic constitutions of the post-war period represent a turn of events insofar as several States (France, Italy, Federal Republic of Germany) therein declared themselves as "States with limited sovereignty". By that they expressed their confidence in an organized international community, or more precisely: in a united Europe. Other States took this into consideration by changing their constitutions.

The adaptive difficulties resulted mainly from the question of when and to what extent a member State acts vis-à-vis the Communities "with limited sovereignty" or as a sovereign State. The article describes the different phases of the adaption of the Italian legal order to the European integration and then turns to the central problem which in Italy is the organization of the judicial control over the compatibility of municipal law with Community law.

Can this control be exercised at all levels, *i. e.* from the *pretore* to the Constitutional Court, or must this control necessarily be centred in the Constitutional Court, at least for certain particularly serious cases like those where the national

---

<sup>26)</sup> Sgl. 1978/629 (Rs. 106/77 *Simmenthal*).

\*) Summary by the author, translated at the Institute.



legislation interferes with competences reserved to the Communities? Only these cases just mentioned are subject to exclusive judicial control by the Constitutional Court, hence the control over the so-called "reproductive" provisions common for some while in Italy, which pretend merely to repeat Community law, but at the same time may unlawfully interpret or modify it and which — being municipal law — defy judicial control by the European Court of Justice.

Whether it is satisfying that only this very limited area of control has been consigned to the exclusive jurisdiction of the Constitutional Court or whether it would be preferable to concentrate the entire control over the compatibility of municipal law with Community law in this Court, remains an open question.