

La seduta comincia alle 10,35.

Audizione di Giorgio Napolitano, presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti modifiche all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, l'audizione dell'onorevole Napolitano, che ringrazio a nome mio e della Commissione intera per la sua presenza, e al quale do subito la parola.

GIORGIO NAPOLITANO, *Presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente e l'ufficio di presidenza della Commissione affari costituzionali per avermi voluto associare al programma di audizioni predisposto nell'ambito dell'esame del progetto di legge costituzionale Cè. Esprimerò opinioni di carattere strettamente personale, alla luce dell'esperienza compiuta per lungo tempo nel Parlamento nazionale, qui alla Camera dei deputati e di quella che sto compiendo, da alcuni anni, nel Parlamento europeo come presidente della Commissione affari costituzionali. Mi concentrerò su aspetti di carattere generale che possono considerarsi rilevanti come quadro di riferimento per l'esame del progetto Cè.

Primo aspetto: la nascita e lo sviluppo dell'Europa comunitaria hanno comportato limitazioni di sovranità per gli Stati aderenti? Qualche risposta mi pare necessaria visto che, anche di recente, sono state espresse riserve a tale proposito:

riserve, in particolare, da parte di autorevoli personalità politiche italiane, secondo le quali si sarebbe trattato di deleghe di funzioni, piuttosto che di quote di sovranità.

A mio avviso, invece, non vi è dubbio che, fin dall'origine, l'idea stessa dell'unità e dell'integrazione europea — a partire dalla « creazione di basi comuni di sviluppo economico » e in primo luogo dallo spostamento della produzione del carbone e dell'acciaio (innanzitutto di Francia e Germania) « sotto un'autorità comune » sono parole tratte dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 —, implicava necessariamente l'invenzione di un organismo, di un'istituzione sovranazionale. Ed essa fu poi definita, nel Trattato CECA, come Alta autorità; accanto le fu collocato il Consiglio, composto di rappresentanti di governi degli Stati membri: consiglio che — secondo la definizione datane allora da Konrad Adenauer — « si poneva nel punto di incrocio tra due sovranità, l'una sovranazionale, l'altra nazionale ». Nacque così il Trattato CECA, entrato in vigore il 27 luglio 1952, con cui venivano sottratti alla sovranità degli Stati firmatari tutti i poteri in materia di carbone e di acciaio. Fu questo il punto di partenza della costruzione europea, ovvero di un lungo processo di integrazione svoltosi coerentemente con le intuizioni e le premesse originarie.

Non mi soffermerò su passaggi pure importanti, come il tentativo, fallito nel 1954, di creazione di una Comunità europea di Difesa, a cui si era associato un progetto di vera e propria Comunità politica europea. Ricorderò soltanto la seconda tappa fondamentale, quella dei Trattati di Roma del 1957, istitutivi della

Comunità economica europea secondo il modello della CECA anche se con funzioni e ambizioni ben più ampie. Nel corso degli anni successivi, l'ispirazione comunitaria e federale dei padri fondatori dell'Europa unita, anche se inizialmente ristretta a soli sei paesi dell'Europa occidentale, trovava una precisa e solenne sanzione giuridica attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ricordo che la costruzione europea è cresciuta attraverso i Trattati, attraverso la legislazione comunitaria, ma anche, e in non lieve misura, attraverso la giurisprudenza della Corte.

Leggo brani di alcune sentenze particolarmente significative. In primo luogo quella n. 1 del 5 febbraio 1963: « Lo scopo del Trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci tra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato, il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, all'instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano attraverso il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale alle attività della Comunità stessa. Oltre a ciò » — prosegue la sentenza — « la funzione attribuita alla Corte di giustizia dall'articolo 177 [...] costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario una autorità tale da potere essere fatto valere dai loro cittadini davanti ai giudici nazionali. In considerazione di tutte queste circostanze, si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini ».

In secondo luogo la sentenza n. 2 del 15 luglio 1964: « Istituyendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzione degli Stati alla Comunità, gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato, quindi, un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. [...] Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, di diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia ».

Mi fermo qui, a queste affermazioni che consentono di rispondere in termini affermativi, senza possibilità di dubbio, al quesito che mi sono posto all'inizio, se la nascita e lo sviluppo dell'Europa comunitaria abbiano comportato limitazioni di sovranità per gli Stati aderenti. Che di ciò vi fosse piena consapevolezza politica, specialmente in Italia, lo si può ricavare da un discorso come quello che intendo citare, pronunciato alla Camera, il 16 giugno 1952 dall'onorevole Gaspere Ambrosini, in qualità di relatore di maggioranza sulla ratifica del Trattato CECA. L'onorevole Ambrosini era un illustre costituzionalista, già membro dell'Assemblea costituente, nonché deputato della Democrazia cristiana. « Se al piano Schuman si vuole attribuire, come ha testé fatto il relatore per la minoranza, la qualifica di piano dei cattolici, non saremo certo noi della maggioranza democristiana a lamentarci. La fede in principi che stanno al di sopra degli interessi particolaristici delle categorie produttrici e dell'esclusivismo degli Stati ha indubbiamente avuto un'influenza di prim'ordine nell'elaborazione del piano e per la sua adozione e continuerà ad averne — speriamo — per il suo successo, anche agli effetti dell'unificazione europea.

[...] Se poi guardiamo ai moventi che, in molti casi, hanno determinato le critiche mosse al piano, potremmo dire che essi si fondano su interessi di categorie colpite dal piano o su contrasti politici e, più ancora, forse, su quell'attaccamento quasi geloso al principio tradizionale dell'esclusività e della illimitatezza del potere sovrano degli Stati, che costituisce uno degli impedimenti maggiori perché l'umanità travagliata possa fare un passo deciso per arrivare ad instaurare un ordinamento sovranazionale dotato dei poteri necessari per assicurare una effettiva collaborazione e per mantenere la pace ». L'on. Ambrosini così proseguì: « Il piano Schuman tende [...] ad eliminare una delle cause del tradizionale conflitto tra Francia e Germania ed a porre i primi pilastri per l'unificazione dell'Europa. Non occorre ora ripetere le ragioni per cui bisogna perseguire questi scopi, se vogliono salvarsi i paesi dell'Europa dalla decadenza e dalla soggezione verso altri continenti. È piuttosto opportuno riaccennare all'ostacolo principale che ancora esiste per l'attuazione di questo programma. Intendo riferirmi all'attaccamento geloso che nella scienza giuridica e nel campo politico si addimosta ancora per il classico principio della illimitatezza del potere sovrano dello Stato. La tradizione esercita ancora un tale peso che è difficile liberarsene, eppure bisogna liberarsene se si vuole effettivamente creare un ordinamento internazionale che coordini l'azione degli Stati e ne impedisca il ricorso alla guerra. A ciò però non si può pervenire se ogni Stato non rinuncia ad una parte della sua sovranità, come previsto nell'articolo 11 della nostra Costituzione ».

La polemica di Ambrosini, ricca di dottrina, sulla necessità di staccarsi da una vecchia concezione della sovranità per affermare il carattere relativo e non assoluto di quel concetto, traeva forza dall'approccio nuovo contenuto nella formulazione dell'articolo 11 della Costituzione.

E a questo ora vengo, per affrontare il secondo aspetto generale che intendo trattare, anche questa volta ponendomi un quesito: fu concepito dai costituenti l'ar-

ticolo 11 come eventualmente applicabile al rapporto con una futura Comunità europea, ed è stato finora legittimamente applicato ad esso? Conviene rileggere gli atti dell'Assemblea costituente: nella seduta del 23 marzo 1947, fu proposto dall'onorevole Bastianetto un emendamento volto a fare esplicito riferimento all'unità europea, cioè a limitazioni di sovranità che risultassero necessarie, specificamente, all'unità europea, e se quell'emendamento fu ritirato e non votato, ciò accadde in seguito all'intervento del presidente della Commissione dei 75, onorevole Meuccio Ruini, il quale si preoccupò solo di evitare che con l'emendamento proposto si creasse l'equivoco del voler porre un limite al nuovo ordinamento internazionale auspicato, mentre era chiaro per tutti che non si intendeva escludere — cito testualmente — «...la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo » e che non si pensava dunque solo all'adesione all'ONU. « L'Europa » — affermò ancora l'onorevole Ruini — « è per noi una seconda patria ». Così si risolse la questione, sollevata già nella sottocommissione competente da oratori di diverse parti politiche, di un riferimento alla possibilità futura di un assetto federalistico dell'Europa.

Perciò, a mio avviso, non vi è dubbio che la formulazione dell'articolo 11 fosse stata pensata anche in funzione di uno specifico ordinamento europeo che richiedesse limitazioni di sovranità, ed è stato fin qui pacifico — per cinquant'anni — che coprisse costituzionalmente tutte le fattispecie previste dai Trattati europei, da quello CEE a quello di Nizza, sottoscritti dal Governo italiano e sottoposti alla ratifica del Parlamento italiano.

Particolarmente aderente alle modalità della costruzione comunitaria si è rivelato quel passaggio dell'articolo 11 che parla di condizioni di parità con gli altri Stati. Lo ha sottolineato la fondamentale sentenza n. 183 del 1973 della nostra Corte costituzionale. Leggo testualmente: « Questa attribuzione di potestà normativa agli organi della Comunità economica europea, con la corrispondente limitazione di quella pro-

pria degli organi costituzionali dei singoli Stati membri, non è stata consentita unilateralmente, né senza che l'Italia abbia acquistato poteri nell'ambito della nuova istituzione. Stipulando il trattato di Roma, l'Italia ha liberamente compiuto una scelta politica di importanza storica ed ha acquistato con la partecipazione alla Comunità economica europea, il diritto di nominare propri rappresentanti nelle istituzioni della Comunità, Assemblea e Consiglio, e di concorrere alla formazione della Commissione e della Corte di giustizia. Le consentite limitazioni di sovranità — si ricalca esattamente la formulazione dell'articolo 11 — trovano quindi il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte, e con la quale è stato concretamente iniziato il processo di integrazione degli Stati d'Europa ».

Mi pongo adesso un terzo quesito. Come si doveva procedere, e si è di fatto proceduto, alla ratifica di Trattati comportanti limitazioni di sovranità per l'Italia? La risposta a questa domanda è stata data in maniera inequivocabile nella sentenza n. 183 del 1973 della Corte costituzionale, che ho già richiamato, e che posso per questa parte limitarmi a citare: « Il dubbio che limitazioni di sovranità conseguenti alla stipulazione del Trattato di Roma e all'ingresso dell'Italia nella CEE potessero richiedere il ricorso al procedimento di revisione costituzionale per l'approvazione della legge di ratifica e di esecuzione, trova puntuale riscontro nell'analogo dubbio, già prospettato nel 1951, in occasione dell'approvazione del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: dubbio correttamente risolto dal Parlamento italiano, decidendo che la ratifica ed esecuzione di quel trattato potesse essere effettuato mediante legge ordinaria. Come questa Corte ha già dichiarato nella sentenza n. 14 del 1964, la disposizione dell'articolo 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposi-

zione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità, prevista dall'articolo 11, dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale ».

Onorevoli deputati, da quanto sono venuto finora dicendo è facile trarre la conclusione che non si vede alcuna valida ragione per modificare il disposto dell'articolo 11 della Costituzione. Non è stato spiegato in modo convincente a quale « forzatura interpretativa », come si è scritto, sarebbe stata sottoposta quella limpida e lungimirante norma costituzionale. Che il problema sia stato affrontato nella scorsa legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali — poi comunque naufragata — non mi pare un grande argomento. Naturalmente, non entro nella polemica, condotta in particolare dall'onorevole Boato, sulle differenze tra la proposta della bicamerale e il progetto Cè: non mi permetto di entrare in questa polemica schiettamente politica che, d'altronde, non tocca la sostanza delle considerazioni di ordine storico e istituzionali che ho sin qui svolto.

Si citano modifiche costituzionali adottate dai Parlamenti di altri Stati membri dell'Unione europea. Ma se si guarda con attenzione — cosa che mi sono premurato di fare — alle modifiche introdotte, in particolare nella Legge fondamentale tedesca, si può constatare quanto esse siano state indotte da tensioni interne all'ordinamento federale di quel paese e dal ruolo da riconoscere al *Bundesrat*. Più in generale, è un fatto che la Costituzione italiana aveva anticipato più di qualsiasi altra la copertura di un possibile processo di integrazione europea. Che l'Italia debba oggi « colmare un *gap*, che risale già all'adesione alla Comunità economica europea », mi sembra — alla luce di tutti i precedenti politici e degli interventi giurisprudenziali

da me ricordati — giudizio sommamente arbitrario. Dal quale si fa poi discendere nella proposta di legge la singolare dizione « ulteriori limitazioni di sovranità ». Mi domando: « ulteriori » rispetto a che cosa ? Come si può pensare di introdurre una simile formula nella Costituzione ?

Inoltre, che cosa significa approvare (con la procedura poi indicata) queste « ulteriori limitazioni di sovranità » ? L'Italia firma trattati, che possono comportare, senza indicarle formalmente, come è sempre avvenuto, limitazioni di sovranità per gli Stati membri. Sono dunque i futuri trattati dell'Unione che dovrebbero essere approvati con una maggioranza qualificata e sottoposti a referendum (con procedura simile, cioè, a quella prevista per le leggi di revisione costituzionale) ?

Tuttavia, ciò si pone in palese contrasto con l'articolo 80 della Costituzione, che prevede la ratifica dei trattati internazionali con legge ordinaria, senza prescrivere alcuna maggioranza qualificata, e con l'articolo 75, che esclude referendum su leggi di ratifica di trattati internazionali.

Altro argomento: la modifica dell'articolo 11 si imporrebbe nella prospettiva di un'integrazione sempre più stretta, e quindi sempre più limitativa, delle competenze degli Stati membri e delle sovranità nazionali. Ma non è questa la prospettiva cui sta lavorando la Convenzione di Bruxelles (come possono darne testimonianza i rappresentanti italiani) sull'avvenire dell'Unione e lo stesso Parlamento europeo. Proprio in tale contesto, si sta delineando una più chiara, severa e controllabile ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, rispettandosi effettivamente il principio di sussidiarietà ed evitandosi estensioni *de facto* delle competenze dell'Unione, sconfinamenti ed intrusioni nella sfera riservata agli Stati nazionali e ai Parlamenti nazionali. Il vero problema è piuttosto quello del rafforzamento della capacità di controllo di ogni singolo Parlamento nazionale nei confronti del rispettivo Governo, tanto più che, se vi sono stati nel passato interventi impropri delle istituzioni dell'Unione, essi

possono essere stati proposti dalla Commissione, ma hanno sempre dovuto essere approvati dal Consiglio, cioè dai Governi.

Nello stesso tempo, il vero problema consiste nell'associare i Parlamenti nazionali alla revisione dei trattati, alla elaborazione di nuovi testi, come si sta facendo questa volta con la Convenzione, affinché i Parlamenti nazionali non siano confinati in un ruolo di pura ratifica.

Come ho avuto personalmente modo di sostenere in una relazione approvata dal Parlamento europeo, il potere costituente, se così vogliamo chiamarlo, non può esser più riservato al monopolio dei Governi ma deve essere esercitato in comune da Governi, Parlamento europeo, Commissione e Parlamenti nazionali. Per questa causa, onorevoli deputati membri di questa Commissione, potete contare sul mio convinto e conseguente impegno in qualità di deputato italiano presso il Parlamento europeo e di presidente di quella Commissione affari costituzionali di quel Parlamento. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giorgio Napolitano per la chiarezza della sua relazione, che ha fornito importanti contributi alla nostra discussione.

Nessuno volendo intervenire, porgo i nostri ringraziamenti al presidente Napolitano per il suo intervento, attraverso il quale non ha lasciato dubbi; comunque, ciò che ha riferito è fedelmente riportato dal resoconto stenografico.

GIORGIO NAPOLITANO, *Presidente della commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo.* Mi sono sempre fidato degli stenografi della Camera.

PRESIDENTE. Devo dire, infatti, che i nostri uffici sono sempre e comunque all'altezza dei loro compiti.

Ringraziando nuovamente il presidente Napolitano, sospendo la seduta per alcuni minuti.

La seduta, sospesa alle 11, è ripresa alle 11,20.

**Audizione di Tommaso Edoardo Frosini,
professore di diritto pubblico compara-
to presso la facoltà di giurisprudenza
dell'università di Sassari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno, reca nell'ambito delle problematiche inerenti modifiche all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, l'audizione del professore Tommaso Edoardo Frosini, docente di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Sassari.

Do ora la parola al professore Tommaso Edoardo Frosini per il suo intervento.

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Professore di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Sassari.* Desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento alla Commissione per avermi fatto l'onore di invitarmi a riferire sul tema indicato.

La mia breve relazione sarà divisa in due parti: la prima sarà di carattere generale e riguarderà l'esegesi dell'articolo 11 della Costituzione; la seconda parte sarà riferita più specificatamente al progetto di legge costituzionale all'esame della Commissione.

Per quanto riguarda l'analisi dell'articolo 11 della Costituzione, desidero cominciare da un dato noto a tutti: il processo di integrazione comunitaria, che è ancora in corso con sviluppi futuri all'ordine del giorno, tra cui voglio ricordare i lavori della Convenzione, che dovrà preparare la futura Costituzione europea; ebbene, tale processo di integrazione comunitaria nel nostro ordinamento è stato recepito soltanto per una interpretazione estensiva dell'articolo 11 della Costituzione, per la quale, nel suo dato letterale, il processo comunitario non esiste, non essendovi alcun riferimento formale all'Europa ed al processo d'integrazione comunitaria, escludendo il richiamo all'Europa portato dalla modifica del titolo V della Costituzione nell'articolo 117, riguardante le Regioni e gli enti locali.

Quindi, il dato di partenza è che, da un punto di vista dell'ordinamento costituzionale, il processo di integrazione comunitaria non esiste, non è previsto e non è disciplinato. Si è arrivati a recepire le istanze provenienti dall'esterno nel nostro ordinamento, cioè dalla neocomposizione dell'ordinamento comunitario, attraverso una sorta di iperdilatazione dell'articolo 11, grazie soprattutto all'opera della giurisprudenza costituzionale. In questo caso sono state emesse diverse sentenze — in particolare la più significativa e rappresentativa è la n. 170 del 1984, estensore Antonio La Pergola (nota, infatti, come sentenza La Pergola). La giurisprudenza costituzionale ha adoperato l'articolo 11 come una clausola aperta, in grado di recepire le istanze che provenivano dall'esterno. Questa tecnica della Corte costituzionale è ben nota, cioè quella di adoperare tecniche ermeneutiche, interpretative partendo da un articolo e cercando di andare a cogliere gli aspetti dello stesso riferiti ai progressi giuridici, sociali ed economici del paese; tuttavia, ciò è avvenuto nell'ambito dell'ordinamento interno, cito per tutti l'articolo 2 sui diritti inviolabili dell'uomo che è servito come clausola aperta in grado di accogliere i nuovi diritti che, nel frattempo, nascevano all'interno della nostra società.

In questo caso il problema è inverso, perché le istanze che la Corte ha recepito, sulla base dell'interpretazione dell'articolo 11, provenivano da un ordinamento esterno e, quindi, non da un prodotto interno alla nostra comunità. Questo è stato un processo benefico, perché ha consentito di accogliere questo nuovo progetto di unificazione europea ma ha anche iniziato a mostrare i suoi limiti e le sue prime flessioni.

Dal punto di vista della teoria costituzionale, si può innanzitutto rilevare che un uso così dilatato dell'articolo 11 ha iniziato a mettere in crisi la stessa rigidità della Costituzione ed è paradossale che ci muoviamo nell'ambito della prima parte, quella che è considerata come più delicata, se non addirittura, secondo una certa interpretazione dottrinale, intangibile ed

immodificabile. Tuttavia l'immodificabilità formale — al punto che, secondo alcuni, anche il potere costituito non potrebbe intervenire sulla prima parte — paradossalmente è stata modificata sulla base di un'interpretazione a clausola aperta dell'articolo 11. Quindi, il primo limite dell'uso dilatato dell'articolo 11 è stato di mettere in crisi la rigidità della Costituzione perché, per il tramite dell'esecuzione dei Trattati con leggi ordinarie, ha fatto sì che fosse la legge ordinaria a consentire l'accoglimento dei Trattati, bypassando la fonte superiore primaria, cioè la Costituzione. Quindi, il primo aspetto è quello di una crisi della superiorità della Costituzione da un punto di vista della sistematica delle fonti del diritto.

Il secondo aspetto, riguardante i profili di teoria generale sull'articolo 11 della Costituzione, è quello di un ridimensionamento della superiorità della stessa a favore della fonte comunitaria perché, attraverso quest'ultima, si sono introdotti nel nostro ordinamento dei diritti, delle fattispecie giuridiche non previste in Costituzione. Faccio l'unico esempio dell'incidenza della normativa comunitaria sulla cosiddetta Costituzione economica: la nostra Costituzione, nella parte relativa ai rapporti economici, è stata completamente modificata a seguito dell'intervento della normativa comunitaria. Quindi, forse può essere utile partire da questi due dati, cioè dalla crisi della superiorità e dal ridimensionamento della rigidità costituzionale, a seguito di un uso iperdilatato dell'articolo 11.

In secondo luogo, l'articolo 11 prevede delle limitazioni della sovranità. Non mi soffermo sulle interpretazioni del concetto di sovranità, un tema molto ampio che non sarebbe nemmeno facile trattare in poche battute, ma vorrei evidenziare l'aspetto riferito alle limitazioni della sovranità, che rimane ma viene limitata soltanto in alcuni casi ed aspetti specifici. In questo caso assistiamo, invece, ad un trasferimento di competenze richieste dal processo di integrazione europea che sono tutt'altra cosa rispetto alle limitazioni di sovranità, addirittura sono un supera-

mento della stessa. Nella visione futura gli ulteriori avanzamenti del processo di integrazione comunitaria — che potranno sfociare, come pare possibile, in una Costituzione europea — si muovono in un contesto di trasferimento di competenza che va ben oltre quella limitazione di sovranità di cui parla l'articolo 11.

Riassumendo, di fronte all'articolo 11 oggi assistiamo a tre ferite, tre piccoli o grandi (secondo il modo di vedere di ognuno) *vulnus* dello stesso: la crisi della superiorità della Costituzione, il ridimensionamento della rigidità della stessa ed una forma di superamento della concezione dell'articolo 11, laddove, nel prevedere limitazioni di sovranità, assistiamo piuttosto ad un superamento della stessa. L'articolo 11, invece, non dovrebbe consentire limitazioni di sovranità diverse da quelle che ha deciso il Parlamento quale organo attraverso il quale il popolo esercita la sua sovranità, sia pure non in forma esclusiva, perché il riconoscimento a degli organi comunitari di una sorta di delega in bianco — che gli consenta di agire al di là delle competenze loro attribuite, fino al punto estremo in cui vengono in gioco i principi costituzionali —, sembrerebbe contrastare con un principio fondante oltre che fondamentale della nostra Costituzione, cioè quello previsto e disciplinato all'articolo 1, secondo comma, secondo il quale la sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti e nei modi della Costituzione. Allora, le forme e i limiti della stessa sovranità debbono essere rispettati anche quando lo Stato decide di limitare la propria sovranità per il perseguimento dei valori di cui all'articolo 11 della Costituzione.

A mio avviso, le limitazioni di sovranità andrebbero circoscritte a quelle riconducibili alla volontà del corpo elettorale espressa nelle molteplici forme previste a tale riguardo dalla Costituzione. Le interpretazioni della sovranità popolare si disarticolano nell'intero tessuto costituzionale ma in maniera puntuale: oltre al momento elettorale, c'è anche quello referendario, in cui il corpo elettorale si pronuncia in maniera definitiva su una

proposta con l'abrogazione di una legge secondo l'articolo 75 o con l'altra ipotesi del referendum confermativo della riforma costituzionale prevista dall'articolo 138.

Ritengo che tali aspetti possano concorrere a chiarire le questioni relative all'articolo 11 della Costituzione.

Ho evidenziato, all'inizio del mio intervento, i nodi fondamentali legati al dibattito in corso: si è detto dell'indebolimento della Costituzione e del passaggio, il « filtro » che deve essere rappresentato dalla previsione di forme di partecipazione del corpo elettorale, quale detentore e titolare della sovranità, di cui all'articolo 1 della Costituzione medesima.

Oltre a tali argomenti di portata generale e teorica — me ne rendo conto —, le ulteriori ragioni che possono indurre il legislatore non tanto a modificare l'articolo 11 — ricordo che sulla base della proposta di legge costituzionale non si è in presenza di una richiesta di modifica della norma suddetta —, quanto ad integrare il medesimo dispositivo (la proposta prevede, infatti, l'aggiunta di due commi lasciando salvo l'attuale dettato, prevedendo quindi un suo completamento, alla luce delle trasformazioni dell'ordinamento nazionale rispetto a quello comunitario) ci derivano dall'esperienza giuridica comparata.

È un dato di fatto che in tutta Europa, nessuno Stato escluso, si sia modificata la Costituzione, andando a riscrivere, aggiungere, emendare, annullare, se del caso, articoli costituzionali, inserendo negli stessi la « costituzionalizzazione » dei rapporti con l'Unione europea, cioè con le istituzioni comunitarie, onde circoscrivere e delineare le dinamiche dei rapporti tra queste ed il paese membro.

Tre sono gli esempi più significativi, tenendo conto che gli Stati europei sono numerosi e ognuno ha scelto proprie modalità di intervento, in ragione del rispettivo ordinamento costituzionale. Vi è un ampio ventaglio di scelte, ci sono Stati che hanno provveduto in varie maniere a modificare la Costituzione, a prescrivere, all'interno della medesima, un peculiare percorso. I tre casi che mi appresto a

citare sono esemplificativi di differenti modalità di approccio al fenomeno comunitario: si tratta delle soluzioni adottate da Francia, Germania e Danimarca.

La prima ha previsto, con riforma costituzionale, un controllo preventivo del *Conseil constitutionelle*, circa la compatibilità del Trattato con la Costituzione e, parimenti, l'introduzione di strumenti idonei a consentire le modifiche costituzionali eventualmente necessarie, riservando quindi al Consiglio costituzionale un ruolo di filtro del sistema sebbene la funzione di questo sia del tutto particolare (si tratta di giudizio preventivo, si potrebbe quasi non definire il *Conseil* vero e proprio « organo di giustizia », e qualificarlo semmai « organo di consiglio » costituzionale, come deriverebbe, del resto, da una diretta traduzione del termine francese).

Il secondo esempio riguarda la Germania. In questo paese, peraltro, c'è stato un episodio molto rilevante, che ha inciso significativamente sul dibattito relativo al fenomeno europeo e alla compatibilità costituzionale del processo di integrazione: mi riferisco alla sentenza del Tribunale costituzionale federale del 1993, dedicata al Trattato di Maastricht.

La Germania ha adottato un approccio di tipo emendativo della Costituzione, provvedendo a scrivere una nuova disposizione del *Grundgesetz*, la legge fondamentale tedesca, l'articolo 23, per legittimare l'ingresso dello Stato nell'Unione europea. Si è prevista, tra l'altro, la necessità di ricorrere ad una procedura aggravata per approvare modifiche del Trattato capaci di incidere sulla Costituzione. Ciò è apparso essenziale per circoscrivere gli ambiti dei rapporti tra l'ordinamento costituzionale interno e quello comunitario. Con la sentenza del *Bundverfassungsgericht*, precedentemente citata, risalente, al 1993, il tribunale costituzionale federale ha evidenziato un aspetto, sul quale è difficile non essere d'accordo, cioè il rischio di estremizzare il deficit democratico laddove non è consentito ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea di partecipare a scelte e decisioni che andranno ad incidere sul loro stesso

esercizio dei diritti fondamentali. La sentenza del tribunale federale in questione, quindi, ha richiamato l'attenzione su un fenomeno ancora oggi in forte discussione, cioè, lo ripeto, come colmare il deficit di democrazia dall'interno, cioè da parte degli Stati membri, e dall'esterno, ovvero da parte dell'ordinamento comunitario, considerando un fatto essenziale: nei primi non vi è la possibilità, o meglio essa è sempre ridotta, nel caso italiano addirittura esclusa, che gli elettori, cittadini di un paese europeo possano concorrere alle scelte che andranno necessariamente a riguardarli.

Dall'altra parte la questione in esame riguarda anche il problema della formula istituzionale della comunità europea, nella misura in cui gli organi decisionali — definiti dalla sentenza del tribunale federale addirittura i « signori del Trattato » — siano privati di legittimazione democratica.

L'ultimo esempio a cui intendo riferirmi molto rapidamente è quello danese. Si è evidenziato come in Francia un ruolo primario sia svolto dal Consiglio costituzionale. In Germania è decisivo quello parlamentare, attraverso la previsione di filtri e procedure aggravate necessarie a consentire la partecipazione all'integrazione comunitaria nei casi di modifiche del Trattato capaci di incidere sulla Costituzione, sebbene a custodia e salvaguardia della legge fondamentale tedesca rimanga, da ultimo, il tribunale costituzionale.

Per quanto concerne la Danimarca, cito questo terzo paese perché in esso si è provveduto a modificare la Costituzione, prevedendo che la legge possa autorizzare il trasferimento di competenze costituzionali ad autorità internazionali, ma qualora la prima non sia approvata con maggioranza qualificata, si richiede l'indizione di un referendum popolare.

Quindi, abbiamo di fronte tre scenari. Tutti i paesi partono da un dato comune, quello di aver modificato la propria Costituzione e previsto nella legge fondamentale nuovi meccanismi che si riferiscono ai rapporti con l'ordinamento europeo.

Di fronte al dibattito sui rapporti con le istituzioni comunitarie l'Italia si è peraltro dimostrata arretrata, avendo dovuto far ricorso al gioco di allargamento interpretativo dell'articolo 11, senza concedere modifiche alla propria Costituzione.

Vengo, dunque, alla seconda parte del mio intervento, relativa alla proposta di legge costituzionale all'esame della Commissione.

Come risulta dai resoconti stenografici, si sono avanzate delle riserve circa la compatibilità della stessa con il progetto approvato in prima battuta dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema. Le proposte, identiche per formulazione, differiscono in un punto fondamentale, per la parte relativa al referendum, prevedendo, quella attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali, una procedura aggravata assente in quella della Commissione presieduta dall'onorevole D'Alema. Quindi, l'uguaglianza tra i due progetti si ha solo per tre quarti dei medesimi. È identica la formulazione del primo comma aggiuntivo, mentre il secondo è attualmente fortemente modificato rispetto al precedente, disponendo un aggravio procedurale.

Vi è però un altro aspetto che forse conviene evidenziare: la proposta all'esame della Commissione bicamerale andava ad incidere sulla seconda parte della Costituzione, perché, come ricorderete, i compiti della Commissione medesima furono determinati dalla legge costituzionale affidando alla prima il compito di intervenire, appunto, soltanto sulla seconda parte del dettato costituzionale. Il problema da considerare, che forse sarebbe poi emerso nel corso dei lavori parlamentari se gli stessi fossero proseguiti con riferimento al progetto della Commissione bicamerale, è il rischio di cagionare una sovrapposizione con l'articolo 11.

Come rendere compatibili dispositivi aggiuntivi introdotti alla seconda parte della Costituzione, riferiti alle istituzioni europee e al processo di integrazione comunitaria, con l'articolo 11 che è stato, sino ad oggi, la disposizione capace di

consentire l'ingresso delle normative comunitarie e la partecipazione al processo di integrazione europea, inteso in senso generale?

Si veniva a formare quasi un doppio motore: si manteneva da un lato l'articolo 11 e l'uso che la Corte costituzionale poteva continuare a farne e, dall'altro, nella parte seconda, la disciplina più articolata con riferimento al processo di integrazione europea. Quindi, secondo me, il limite di quel progetto risiedeva appunto nel fatto che, essendo la Commissione limitata nella sua azione alla parte seconda della Costituzione, ma avvertendo la necessità di mettere mano alla costituzione per regolare il processo di integrazione europea, lo faceva inserendo un articolo — nella parte seconda, per l'appunto —, sia pur con la probabilità che prima o poi si sarebbe realizzato il rischio di incompatibilità e di sovrapposizione con l'articolo 11.

Perciò andare a toccare l'articolo 11 vuol dire andare a sistematizzare il settore di carattere internazionalistico. Da questo punto di vista, al di là delle differenze effettivamente esistenti tra i due progetti, quello della Commissione bicamerale presentava, a mio avviso, questo limite dovuto alla sua collocazione costituzionale.

Quanto al progetto di legge all'esame direi che sul primo comma aggiuntivo c'è poco da dire. Esso rispecchia quei principi che sono ormai patrimonio comune costituzionale europeo: il rispetto dei diritti fondamentali, il principio di sussidiarietà che — in parallelo alla disciplina di cui al nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di rapporti con le regioni e gli enti locali — andrebbe opportunamente a regolamentare anche i rapporti fra l'ordinamento italiano e quello comunitario.

Con riguardo al secondo comma della proposta, laddove si esplicitano le ulteriori limitazioni di sovranità, devo invece dire che a mio avviso una interpretazione più corretta vorrebbe che per ulteriori limitazioni si intendessero quelle *pro futuro*. Si tratterebbe cioè di fare salvo tutto quanto finora introdotto nell'ordinamento interno

a seguito della interpretazione dell'articolo 11 da parte della giurisprudenza costituzionale. Così le ulteriori limitazioni andrebbero riferite alla disciplina delle future limitazioni di sovranità e non andrebbero naturalmente ad incidere sul piano retroattivo.

Per quanto concerne in particolare il referendum, credo che esso costituisca l'argomento sul quale questa Commissione ha iniziato più dettagliatamente a discutere. Ho infatti letto nei resoconti alcune prese di posizione in merito. All'inizio vi ho fatto quel riferimento all'articolo 1 ed all'importanza di una qualche forma di partecipazione e di legittimazione democratica che, secondo il mio avviso, dovrebbe sempre esservi in occasione dell'immissione nel nostro ordinamento di disciplina proveniente dall'esterno. Occorre però evidenziare che la procedura proposta dal progetto di legge appare rigida e complessa. Forse sarebbe opportuno « dimagirla », nel senso di mantenere il referendum ma al contempo evitare di mantenere un *quorum* troppo « costringente », che in qualche maniera renderebbe ulteriormente complesso e aggravato l'iter di eventuale accoglimento delle ulteriori limitazioni di sovranità.

Il referendum è quindi un istituto che potrebbe opportunamente inserirsi in questo progetto di investitura del corpo elettorale nell'ipotesi relativa alla produzione di ulteriori limitazioni di sovranità. Tuttavia la previsione di un *quorum* volto ad incrementare la partecipazione costituzionale mi sembra, come dicevo, troppo costringente.

Va altresì evidenziato che ulteriori problemi conseguirebbero dalla natura stessa del referendum: si tratterebbe ovviamente di un nuovo tipo di consultazione referendaria, diversa da quelle di cui agli articoli 75 e 138. Ne conseguirebbe la necessità di una disciplina legislativa di supporto nonché di coordinamento con l'articolo 75. Non può infatti escludersi (ma bisognerebbe fare un attento esame) una eventuale incompatibilità con i limiti che l'articolo 75 prevede in tema di materie assoggettabili a referendum, fra i

quali rientra anche la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Insomma, si dovrebbe ragionare ulteriormente intorno a questa formula. Rimane il fatto che l'ipotesi di un *referendum* andrebbe ulteriormente disciplinata dal punto di vista legislativo, perché si tratterebbe comunque di una nuova tipologia di consultazione nell'ambito del nostro ordinamento.

Ciò non toglie che le ulteriori limitazioni di sovranità possano passare anche attraverso un responso del corpo elettorale per via referendaria. A me sembra una strada percorribile, un'ipotesi sulla quale comunque lavorare, perché consentirebbe di sanare anche il deficit di democrazia interna, demandando al corpo elettorale la possibilità di ratificare eventuali cessioni di sovranità del proprio Stato.

In conclusione ritengo che l'intervento sul testo costituzionale sia oggi possibile. Peraltro in dottrina c'è ampio accordo sul fatto che sia necessario effettuare un intervento costituzionale per « fotografare » l'esistente, comportandoci alla stessa stregua degli altri partner europei, che hanno provveduto a modificare la propria costituzione. Si tratta quindi di non affidare alla sola Corte costituzionale il controllo sulle limitazioni di sovranità tramite l'utilizzo dell'articolo 11 come clausola aperta, ma di coinvolgere, nel rispetto del principio democratico e per ovviare al deficit dello stesso, il Parlamento ed eventualmente il corpo elettorale attraverso una investitura dello stesso con un pronunciamento referendario. Grazie.

PRESIDENTE. Siamo noi che ringraziamo lei, professor Frosini. Do la parola colleghi che desiderano intervenire.

ELENA MONTECCHI. La ringrazio anch'io, professore. Desidero rivolgerle alcune domande, perché le sue risposte mi consentiranno anche di cogliere meglio l'impianto culturale da cui lei muove.

Voglio innanzitutto chiedere se lei ritiene che i trattati di Roma del 1957 abbiano in qualche modo violato, anche se il termine non è corretto, l'articolo 11 della Costituzione.

La seconda domanda è la seguente: come si concilia con la sua impostazione il fatto che l'articolo 80 della Costituzione non preveda, per quanto riguarda i trattati internazionali, il superamento del deficit di democrazia a cui lei faceva riferimento, non rendendoli sottoponibili a referendum? La mia domanda è volta a conoscere il suo parere riguardo ad una nostra azione volta a colmare il *gap* di democrazia per quanto riguarda i trattati dell'Unione, mantenendo però fermo l'articolo 80, che non viene invece considerato dal progetto di legge. D'altronde, lo stesso Governo italiano considera da tempo le questioni dell'Unione come affari domestici. Non se ne occupa il ministro degli esteri. Occorre quindi ragionare su cosa ci sia dietro questa dimensione anche organizzatoria e cioè un processo politico e culturale che indubbiamente deve trovare delle valutazioni attente anche nell'impianto costituzionale. Tuttavia non possiamo prescindere dal chiederci quale sia oggi il ruolo dell'Italia nell'Unione.

Infine, il professor Frosini ha affermato che sono state modificate nella sostanza le parti economiche della Costituzione. Vorrei sapere quali parti siano state modificate.

PIETRO FONTANINI. Il referendum costituisce uno dei principali problemi della proposta di legge costituzionale in esame; in particolare, l'articolo 75 della Costituzione non ammette l'esercizio di tale istituto per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Chiedo al professor Frosini se possa suggerirci una soluzione atta a risolvere tale problema.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Frosini per la sua interessante relazione.

Il professore, ricordando che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali poteva intervenire per legge soltanto sulla seconda parte della Costituzione, ha fatto cenno al rischio eventuale di sovrapposizione e di compatibilità che si potrebbe porre con l'articolo 11. Chiedo al professore se, a suo parere, questo

rischio non si ponga anche rispetto al secondo comma del testo della proposta costituzionale in questione, tenuto conto che l'articolo 11 è stato collocato non nella prima parte della Costituzione, ma tra i principi fondamentali della stessa.

Potrebbe avere senso l'eventuale secondo comma dell'articolo 11 (primo comma della proposta di legge costituzionale), benché non sia proprio identico (lo è comunque nella sostanza) al testo predisposto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (il termine unificazione europea è stato, infatti, sostituito con quello di integrazione europea).

Il nuovo terzo comma dell'articolo 11 (il secondo comma della proposta di legge costituzionale) ritengo non abbia nulla a che vedere con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione, perché si tratta di un comma, si condivida o no (mi trova in totale disaccordo), tipico da seconda parte della Costituzione, come sono gli istituti previsti negli articoli 75 e 138.

Il professor Frosini ha anche affermato che l'istituto del referendum, così com'è previsto nella proposta di legge costituzionale, è troppo complesso e rigido. Questa sua osservazione mi trova pienamente d'accordo, anzi, ritengo che tale istituto sia anche tale da vanificare qualunque ulteriore progresso del nostro paese in ordine ad eventuali limitazioni di sovranità conseguenti al processo di unificazione o integrazione europea. Infatti, nella proposta di legge costituzionale in esame, diversamente da quanto avviene ad esempio in Danimarca, si richiede il raggiungimento di una maggioranza qualificata e il successivo ed obbligatorio referendum, per la cui validità è necessaria la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto.

Si tratta di un meccanismo, che trovo diabolico, che implicherebbe, qualora gli aventi diritto non si recassero a votare (come spesso accade, vedi il referendum svoltosi nell'ottobre del 2001), il mancato compimento di ulteriori passi in avanti in questa materia del nostro paese. Condivido, pertanto, la riflessione critica svolta al riguardo dal professor Frosini, al quale

chiedo se ritenga che tale meccanismo, così come previsto nella proposta di legge costituzionale, sia tale, non soltanto sotto il profilo tecnico-giuridico e costituzionale ma anche tenuto conto della partecipazione al voto nell'ultimo decennio degli aventi diritto, da vanificare, ripeto, qualunque ulteriore progresso in questa materia dell'Italia. Al deficit di democraticità che continua a caratterizzare le istituzioni comunitarie, altrimenti, si dovrebbe aggiungere anche il blocco democratico del processo di avanzamento del nostro paese in questo campo.

RICCARDO MARONE. Intervengo perché desidero comprendere meglio due aspetti della questione. L'interpretazione attuale dell'articolo 11 della Costituzione è quella data dalla quarantennale giurisprudenza della Corte costituzionale; sembrerebbe pertanto che la necessità di modificare tale articolo discenda da una valutazione che consideri come costruzione illegittima la giurisprudenza della Consulta; in caso contrario non si riesce a comprendere a che cosa possa servire la modifica in questione. Pertanto, chiedo al professore se ritiene che l'attuale lettura dell'articolo 11 della Costituzione, data dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia forzata. Da parte nostra, la riteniamo esaustiva.

Non riesco a comprendere neanche il senso di tale modifica, benché la Corte costituzionale abbia chiarito che con l'articolo 11, per come esso è formulato, si possa fare tutto quello che oggi è richiesto di fare. Salvo che non si voglia incentrare il tutto sul concetto di « ulteriori » (riferito alle limitazioni di sovranità), sul quale nel corso della prima audizione ha avuto modo di soffermarsi in maniera esaustiva e chiara l'onorevole Napolitano. In tal caso, vorrei comprendere se queste limitazioni, fino ad oggi consentite, non lo saranno più, configurando, in tal modo, nel disposto dell'articolo 11 una limitazione temporale (una sorta di norma transitoria che si applicherebbe da oggi). Mi chiedo pertanto, qual è la funzione della modifica proposta?

Il secondo aspetto sul quale intendo soffermarmi riguarda il paradosso normativo che si verrebbe a creare qualora la proposta di legge costituzionale al nostro esame fosse approvata così come è stata formulata; in quel caso, mentre un trattato internazionale non avrebbe bisogno, per essere ratificato, di un referendum (la Costituzione all'articolo 75 non ammette in questi casi il referendum abrogativo), la ratifica di un trattato comunitario richiederebbe invece una procedura rafforzata con referendum.

Il professor Frosini al riguardo ha sostenuto che sia necessario un esercizio di sovranità popolare, sebbene il combinato disposto degli articoli 75 e 80 della Costituzione rispettivamente né l'ammettono né lo prevedono. Chiedo, pertanto, al professor Frosini come giustifica quest'evidente discrasia normativa.

PRESIDENTE. Invito il professor Frosini, per ragioni di tempo, a fornire per iscritto alla Commissione le risposte ai quesiti formulati dai parlamentari intervenuti e lo ringrazio per la sua partecipazione.

La seduta, sospesa alle 12,05, è ripresa alle 12,15.

Audizione di Francesco Palermo, professore di diritto costituzionale italiano e comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, e di Roberto Toniatti, professore di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti modifiche all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia sull'Unione europea, l'audizione di Francesco Palermo, professore di diritto costituzionale italiano e comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, e di Roberto Toniatti, professore di diritto pub-

blico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento. Li ringrazio a nome mio e della Commissione. Abbiamo ritenuto di svolgere congiuntamente le due audizioni, anche se i professori terranno due distinte relazioni, in modo che le domande possano essere poste ad entrambi.

FRANCESCO PALERMO, Professore di diritto costituzionale italiano e comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento. Grazie, presidente, ho preparato anche un documento scritto che consegno alla Commissione.

L'importanza della proposta di legge costituzionale di cui si sta occupando la Commissione risiede nel fatto di porre la questione della competenza delle competenze, che — come è noto — è uno dei temi cruciali del dibattito relativo ai rapporti tra gli ordinamenti costituzionali interni e quello comunitario. Tuttavia, la proposta è fortemente improntata ad un concetto di sovranità che presenta non pochi punti problematici sotto il profilo dell'indagine costituzionale, alcuni dei quali tratterò, concentrandomi in particolare su tre profili problematici di ordine generale.

Il primo riguarda la terminologia impiegata nella proposta di legge in esame; il secondo si riferisce ad una errata e non completa valutazione — almeno a mio giudizio — del dato che emerge dall'analisi comparata delle clausole di integrazione previste in altri ordinamenti costituzionali dei paesi membri dell'Unione, ed infine il terzo concerne una sottovalutazione dell'elemento positivo dell'ordinamento costituzionale italiano.

Tornando al primo punto — la terminologia impiegata —, poiché le parole sono molto importanti, è bene soffermarsi su due problemi terminologici riguardanti il ricorso alle espressioni « sovranità » e « limitazioni di sovranità » (che la proposta di legge esplicitamente include nel testo) e ad una espressione, « deficit di democraticità » dell'ordinamento comunitario (tema anch'esso molto dibattuto), che non com-

pare nel testo ma nella relazione introduttiva, indicativa dell'impostazione seguita.

Il primo profilo problematico relativo all'utilizzo dell'espressione « ulteriori limitazioni di sovranità » riguarda un problema di ordine generale, che non si riferisce soltanto al caso in esame, cioè la costituzionalizzazione di concetti provenienti dall'elaborazione dottrinarie. Un problema analogo si è proposto con la recente modifica dell'articolo 123 della Costituzione, in cui si è affidata alle regioni la potestà di determinare la propria forma di governo; stiamo già vedendo, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, quanti problemi vi siano nella determinazione dei contenuti concreti di questa formula. L'espressione in questione si caratterizza per una possibile duplice interpretazione: potremmo ricorrere ad una lettura formalistica del concetto, indicando in « limitazione di sovranità » ogni modifica dei trattati — e forse anche di qualunque altra regola di diritto secondario e di diritto derivato — e ciò rappresenterebbe un problema grave. Ad esempio, qualche anno fa l'istituto universitario europeo di Firenze ha elaborato una proposta di sistematizzazione dell'articolato dei vari trattati, al fine di unificare la normativa: questo lavoro, una modifica soltanto formale, alla luce di questa interpretazione della modifica costituzionale, dovrebbe essere sottoposto alla procedura referendaria prevista? Secondo un'accezione formale la risposta sarebbe affermativa, mentre in una seconda accezione, sostanziale, la risposta sarebbe viceversa negativa.

Si dovrebbe quindi capire quali siano concretamente le limitazioni di sovranità ed a chi spetti valutare la presenza di queste limitazioni. Si potrebbe da un lato decidere di affidare tale valutazione alla Corte costituzionale, ma esisterebbe il problema legato alla speciale procedura per adirla preventivamente (comunque andrebbe esplicitato) oppure potrebbe essere attribuita al Parlamento, in quanto rappresentante della sovranità popolare, ma anche in questo caso vi sarebbero pro-

blemi procedurali e la difficoltà di un non sempre possibile controllo da parte della Corte costituzionale in base alla teoria dei controlimiti di cui parlerò in seguito.

Una seconda questione relativa alla espressione utilizzata riguarda il suo significato reale. Se analizziamo gli ordinamenti di altri Stati membri, il concetto è meglio espresso in altre formulazioni in cui si fa riferimento a trasferimenti di poteri o di competenze, come è esplicitamente menzionato nelle costituzioni belga, tedesca, spagnola, francese ed in altre. « Trasferimento di competenze » (in luogo di sovranità) è anche la terminologia prevista dalla Costituzione, cui fa riferimento con più frequenza la giurisprudenza delle corti costituzionali di numerosi Stati membri e della Corte di giustizia.

Il problema legato all'espressione « sovranità » è quello di determinare l'organo od il potere a cui spetta l'ultima parola in caso di conflitti; si tratta di un concetto non frazionabile e, conseguentemente, la sovranità si trova da una parte o dall'altra. Sarebbe piuttosto necessario porre l'attenzione sulle modalità di esercizio di questo potere sovrano, esercitato in comune, tra gli Stati membri e l'Unione europea, più che riferirsi alla titolarità astratta di qualcosa che probabilmente non esiste. In ciò la formula tedesca degli *Hochheitsrechte* (diritti spesso tradotti come diritti di sovranità, ma in realtà modalità di esercizio della sovranità) potrebbe essere di aiuto.

Un altro punto problematico, su cui mi soffermerò poco, è la questione relativa al deficit democratico dell'ordinamento comunitario. In dottrina è accettata la convinzione che affrontare tale questione sia un problema mal posto sia perché sono stati compiuti sviluppi nell'ordinamento comunitario negli ultimi quindici anni, iniziando dall'Atto unico, in termini di coinvolgimento del Parlamento nelle scelte normative e di altri strumenti rappresentativi sotto il profilo democratico, sia perché il deficit democratico esiste anche all'interno degli Stati membri. Inoltre vi sono due errori metodologici di base. Innanzitutto, è errato applicare al fenomeno costituzionale dell'Unione europea i me-