

desimi criteri utilizzati nella valutazione dell'ordinamento costituzionale interno; inoltre, sappiamo che l'Unione europea si basa su forme di legittimazione plurime, composte e molto diversificate; non soltanto sulla legittimazione popolare, ma anche su concetti ormai assodati nell'elaborazione dottrinarina, come la *rule of law* comunitaria o la legittimazione tecnica, quella economica, la *governance*.

Dobbiamo chiederci cosa accadrebbe se si riproducessero, a livello comunitario, le medesime dinamiche di contrapposizione tra maggioranza e opposizione che si verificano legittimamente all'interno di un parlamento nazionale. Il concetto comunitario è di per sé refrattario all'idea di opposizione; cadrebbero quindi una serie di « veli » e, probabilmente, si arriverebbe ad una serie di accuse mosse dalle opposizioni ai singoli Stati di incongruenza tra dichiarazioni di principio e decisioni assunte negli organismi comunitari rivolte ai governi nazionali, avvelenando il sistema basato sulla possibilità di diminuire la responsabilità. La questione del deficit di democraticità è un problema da risolvere — la Convenzione di Laeken ne è consapevole —, ma per la natura fortemente integrata dei diversi ordinamenti non può essere realizzata in modo unilaterale da parte di un parlamento nazionale.

Un secondo, grande profilo problematico riguarda una rassegna delle clausole di integrazione presenti negli ordinamenti costituzionali di altri Stati membri. Rimando al testo scritto nella parte in cui ho svolto una rassegna di tutti i diversi ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, limitandomi soltanto ad identificare alcune tipologie che emergono nell'ambito degli ordinamenti degli altri Stati membri con riferimento alle clausole costituzionali che si riferiscono all'integrazione comunitaria e ai rapporti fra i due livelli costituzionali.

Riguardo a ciò, emergono quattro diverse tipologie. In primo luogo, ve ne è una che prevede un'apertura incondizionata dell'ordinamento interno rispetto alla integrazione comunitaria, la cosiddetta teoria monista nei rapporti tra gli ordi-

namenti, per la quale, in sostanza, non vi è una divisione tra gli ordinamenti ma una forte compenetrazione. Ciò è previsto nei Paesi Bassi, in Belgio, in Lussemburgo e, con qualche modifica e limitazione, anche nel Portogallo. In nessun caso, comunque, si prevede l'introduzione di un referendum.

Una seconda tipologia prevede la costituzionalizzazione dei limiti all'integrazione, o meglio quelle che si potrebbero chiamare « clausole di omogeneità esterna », consistenti cioè nel sapere fino a che punto possa progredire l'integrazione comunitaria e verso quali obiettivi, ponendo limiti ben precisi oltre i quali non si può andare, secondo una prassi ormai consolidata nella elaborazione giurisprudenziale della maggior parte degli Stati membri. Si costituzionalizza quindi quella che la Corte italiana chiamerebbe la teoria dei controlimiti, senza prevedere in alcun caso, neanche questa volta, il ricorso al referendum (penso all'esperienza tedesca, finlandese e via dicendo).

Una terza tipologia prevede invece la presenza di referendum, di una consultazione popolare su ciò che potremmo chiamare limitazione di sovranità o, molto meglio e più appropriatamente, un trasferimento di competenze previsto dalla Costituzione all'Unione europea. Tuttavia, tale ricorso al referendum, in tutti gli ordinamenti e con le differenze del caso è soltanto — lo sottolineo — eventuale.

Normalmente, quando la modifica di un trattato comunitario importa la necessaria modifica della costituzione del paese (abbiamo molti esempi di ciò soprattutto in Francia e in Irlanda) oppure modifica i principi fondamentali della costituzione, cioè quei principi portanti e caratterizzanti la forma di Stato (si tratta di quegli ordinamenti che prevedono l'istituto della revisione totale della costituzione come l'Austria o la Spagna), il referendum si ha soltanto in quanto faccia parte della normale procedura di revisione costituzionale e non si tratti di qualche cosa di *extra*.

Il caso più eclatante è quello della Danimarca, paese nel quale, come è noto, si è più volte votato, consentendo a tale

nazione di sottrarsi a determinate politiche comunitarie, a partire dalla mancata ratifica iniziale del trattato di Maastricht. Tuttavia, anche in questo caso, il referendum, pur essendo una prassi abituale, è comunque eventuale, perché si ricorre ad esso soltanto quando i trattati incidano su quella che potremmo chiamare la sovranità di un paese, e solo qualora questa legge di ratifica non ottenga un consenso particolarmente qualificato da parte del Parlamento — maggioranza dei 5/6 — che è evidentemente molto alto (ciò non toglie comunque che l'ipotesi di ricorso a referendum sia solo eventuale).

Una quarta categoria molto particolare è poi quella che si riferisce al caso del Regno Unito, un ordinamento nel quale, non essendovi costituzione rigida, è possibile introdurre anche procedure *ad hoc* (si parla, per esempio, come è noto, della possibilità di introdurre un referendum particolare per l'adesione della Gran Bretagna alla moneta unica).

In definitiva, che cosa traiamo da tutta questa esperienza che ci proviene dall'analisi comparata? Anche in questo caso, vorrei passare alla disamina di quattro punti essenziali.

In primo luogo, il referendum, non è previsto, come si sottolinea nella relazione introduttiva, nella maggioranza degli ordinamenti, ma solo una minoranza di questi prevedono in realtà la possibilità di ricorrervi nel caso in esame.

In secondo luogo, gli ordinamenti che prevedono tale istituto lo fanno soltanto nel quadro della revisione costituzionale (mi pare che si tratti di un elemento qualificante, sul quale ritorneremo poi). Nessun ordinamento che prevede l'istituto referendario ha inoltre introdotto l'obbligo di ricorrere al referendum successivamente all'entrata dell'ordinamento stesso nel sistema comunitario. L'Italia sarebbe quindi l'unico caso in tal senso e, comunque sia, in nessun caso si prevede la necessità di un quorum per la validità del referendum.

Infine, desidero svolgere qualche breve considerazione per quanto riguarda la

compatibilità di questa proposta con la struttura sistematica dell'ordinamento costituzionale italiano.

Si sa che l'Italia è finora l'unico ordinamento a non avere modificato la propria costituzione in seguito alla partecipazione al sistema comunitario. Tale mancata modifica ha fondamentalmente creato due problemi. A parte il fatto che l'elaborazione giurisprudenziale è ampia, consolidata e probabilmente tuttora sufficiente, non sono stati infatti risolti due elementi che mi sembrano particolarmente qualificati.

Innanzitutto, non si è costituzionalizzata la teoria dei controlimiti, per definire appunto quali siano i limiti massimi oltre i quali il fenomeno dell'integrazione costituzionale comunitaria non può andare.

Il secondo problema, assolutamente evidente al dibattito dottrinario da almeno quindici anni, consiste nel mancato coinvolgimento delle regioni nella cosiddetta fase ascendente, cioè nella elaborazione del processo decisionale in materia comunitaria.

Sappiamo — la dottrina e la Corte costituzionale ce lo hanno insegnato — che il primato del diritto comunitario, pur generalmente riconosciuto ormai in tutti gli ordinamenti e, naturalmente, anche in quello italiano, è un primato come si suole dire con riserva, nel senso che non possono comunque esser modificati i principi portanti — la forma di Stato in sostanza — dell'ordinamento costituzionale nazionale. Sono limiti che — mi pare abbastanza assodato — si possono identificare con quelli che la Corte costituzionale ha ritenuto essere i limiti impliciti alla revisione costituzionale in un paio di sentenze risalenti ad oltre un decennio fa, individuando appunto una serie di principi fondamentali, pur non esplicitandoli, che non potrebbero esser oggetto di revisione costituzionale.

Se questi sono i controlimiti, e questa è la politica che si è scelta in moltissimi altri ordinamenti costituzionali che hanno formalizzato i limiti espressi del processo di integrazione comunitaria (penso alla Germania, alla Francia, alla Grecia, alla

Svezia e ad altri), evidentemente, il ricorso che nella proposta si fa ad un solo principio (e al principio comunitario, non certo interno di sussidiarietà) è assolutamente troppo poco in riferimento a molti altri controlimiti che la giurisprudenza costituzionale nazionale e persino comunitaria hanno identificato.

Inoltre, e questo anche mi sembra un punto molto interessante, i controlimiti — cioè questi limiti fondamentali — opererebbero indipendentemente da questo referendum, e questo mi pare un elemento assolutamente squalificante rispetto alla reale portata di quest'ultimo, perché la ratifica, anche quella referendaria di una modifica di un trattato comunitario, non eliminerebbe le eventuali violazioni dei principi fondamentali della Costituzione eventualmente introdotti da questo nuovo trattato. Non basta un voto di conferma popolare per sovvertire certi principi fondamentali. L'esempio classico che si porta ricorda che non potrebbe un voto o una legge di revisione costituzionale reintrodurre la pena di morte nell'ordinamento italiano perché ciò va semplicemente contro alcuni di questi principi fondamentali. La stessa cosa, evidentemente, non potrebbe farla un trattato comunitario, neanche se ratificato dalla volontà popolare. Di conseguenza, il controllo sui controlimiti non passerebbe al popolo sovrano ma rimarrebbe in capo alla Corte costituzionale, la quale ha il potere di accertarlo e quello di dichiararlo.

Un altro problema riguarda il ruolo delle regioni. La modifica del nuovo titolo V, articolo 117, della Costituzione prevede l'esistenza dell'ordinamento comunitario per la prima volta nella Costituzione, ma si prevede ciò soltanto in quanto limitazione alla potestà legislativa regionale.

È un elemento importante, ma certamente non è l'elemento qualificante di cui si discute in dottrina da tanto tempo, e che consiste invece nel chiedersi come si possano coinvolgere le regioni nel processo decisionale, specie dopo l'accelerazione verso il regionalismo (si veda la modifica

del titolo V). È questa una domanda che lascio aperta, anche se so che è in parte retorica.

Si sono perse, come si sa, molte occasioni di costituzionalizzare la partecipazione italiana al processo decisionale comunitario. Dal referendum, del tutto inutile, del 1989, fino alla ratifica con legge ordinaria dei Trattati di Maastricht e Amsterdam.

Ora è sicuramente importante cogliere l'occasione per fare qualche cosa, ma pare che i contenuti di questa proposta siano del tutto inadeguati rispetto alle aspettative di ormai cinquant'anni di integrazione comunitaria.

Un problema potrebbe riguardare la eventuale incompatibilità con il sistema costituzionale referendario. Si sa che questa strana figura di referendum prevista si situa più o meno a metà strada tra il referendum costituzionale confermativo di cui all'articolo 138 e il referendum abrogativo per la richiesta di quorum di cui all'articolo 75, comma 4. Anche questo aspetto andrebbe forse meglio esplicitato, pena un necessario chiarimento da parte della Corte costituzionale.

In secondo luogo, anche l'esperienza comparata ci insegna che il ricorso al referendum avrebbe senso intanto nell'ambito di una modifica costituzionale, per cui lo stesso sarebbe utile solo nel quadro di una procedura di revisione costituzionale; ed in quanto la ratifica del trattato, od eventualmente anche di un atto di diritto derivato, importasse la necessaria modifica della Costituzione.

Il testo presenta cinque lacune ed un pregio: le cinque lacune sono la scarsissima ed insufficiente attenzione alla teoria dei « controlimiti », la mancanza di riscontro in ordinamenti di altri paesi membri, una certa eccentricità rispetto al sistema dei referendum previsti nella nostra Costituzione, il mancato coinvolgimento delle regioni nell'elaborazione del diritto comunitario ed eventualmente nell'attuazione, ed una infelice formulazione linguistica con il riferimento al concetto di sovranità. Il pregio della proposta sta, invece, nel tentativo compiuto affinché la ratifica dei

trattati comunitari non sia soltanto un fatto meramente burocratico — come è stato fino adesso — ma sia anche un atto che coinvolga il popolo ed il Parlamento; tuttavia, essendo la sovranità un concetto evanescente, ritengo necessario chiedersi se il referendum sia lo strumento più adatto per ottenere un giusto scopo: la risposta è politica, e non mi ci addentro, però non si può dimenticare che non esiste — semmai c'è stato — nel sistema integrato comunitario un solo decisore, né il Parlamento, né il popolo, né i popoli degli altri Stati, né il popolo di un solo Stato; il sistema costituzionale comunitario è tendenzialmente refrattario a scelte di tipo autarchico.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Palermo per la sua esauriente relazione.

Comunico ai membri della Commissione che durante l'audizione del professor Palermo, che ancora ringrazio, è giunto un fax dell'ufficio stampa per richiedere la pubblicità dei lavori attraverso il circuito audiovisivo. Per un disguido il collegamento è già stato attivato, per cui, non essendovi obiezioni, possiamo procedere in questo modo.

In linea di principio, ritengo opportuno che la richiesta in questione sia presentata prima dell'inizio dei lavori, non attivandosi altrimenti alcun collegamento, al fine soprattutto di evitare disparità di trattamento nei confronti dei diversi auditi. Qualora la richiesta non fosse fatta nei tempi previsti, in futuro non sarà consentito alcun collegamento.

MARCO BOATO. Sono d'accordo con lei, presidente.

Vorrei chiedere se fosse possibile allegare in calce al resoconto stenografico i documenti presentati dagli auditi, integranti le loro relazioni.

PRESIDENTE. Fino ad ora l'unico documento consegnato è stato quello del professor Palermo e sarà allegato; gli altri auditi avevano loro appunti che non dubito saranno citati, testualmente, nel resoconto stenografico.

MARCO BOATO. Come da lei ricordato, il professore Frosini invierà alla Commissione una sua memoria scritta; sarebbe bene allora che nel resoconto stenografico tali atti risultassero, per poterli leggere nella loro complessità.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Boato. Do ora la parola al professor Toniatti.

ROBERTO TONIATTI, *Professore di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento*. Vi ringrazio per l'invito e per l'occasione che mi concedete di esprimere la mia opinione sulla proposta di legge costituzionale, verso la quale presenterò alcune perplessità, molto articolate, in base ad una, quasi esegetica, analisi testuale. Mi è parso utile « sezionare » il testo, e cercare di capire, ed anticipare, dubbi interpretativi che potessero nascere il giorno in cui tale proposta divenisse parte della Costituzione, segnatamente dell'articolo 11.

Come il collega Palermo, anch'io considero un elemento positivo la riflessione sul processo di integrazione comunitaria, che da più parti è definito costituente, a maggior ragione alla luce dei lavori della Convenzione e dell'imminente Conferenza intergovernativa, sapendo che, con una formula che uso normalmente, il processo di integrazione comunitaria è aperto, e dall'esito incerto; è un processo incrementale — nel corso degli anni si è assistito ad una espansione formale e materiale dell'intervento comunitario — ma è anche un processo sperimentale, nel senso che gli Stati membri non hanno mai anteposto la norma scritta al grado e all'intensità di cooperazione che erano disposti a porre in essere attraverso il fenomeno di integrazione comunitaria.

È bene, allora, che il Parlamento rifletta di fronte a tale fenomeno, che avviene subito dopo l'autorizzazione alla ratifica del trattato di Nizza, costituendo ciò un particolare problema che, però, vedremo più avanti.

Isolando ed analizzando la proposizione normativa presente nel primo

comma, in cui si afferma che l'Italia partecipa al processo di integrazione europea, sorge il dubbio interpretativo se tale formula si riferisca soltanto all'Unione europea e alla Comunità europea, oppure anche al più ampio processo di integrazione europea finalizzato alla espansione continentale. Da tale osservazione non proviene solo l'integrazione sovranazionale — comunitaria e dell'Unione europea — ma anche l'integrazione compiuta attraverso il Consiglio d'Europa; si pensi alla rilevanza che la Convenzione europea per i diritti dell'uomo — la cito in formula abbreviata — e l'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo possiedono proprio ai fini dell'integrazione; si pensi anche all'OSCE, che rappresenta un altro strumento importantissimo nella prospettiva di una accezione ampia e realista del processo di integrazione europea, a ciò che tale organismo ha compiuto per preparare la maturazione dell'evoluzione comunitaria degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, che attualmente nell'Europa balcanica trova terreno d'azione.

Non è irrilevante percepire l'articolazione del processo di integrazione europea, in cui si assiste anche ad una sorta di distribuzione del lavoro ed in particolare ad una diversità di regime di fonti normative: diritto sovranazionale nell'Unione e nella Comunità europea, diritto internazionale nel Consiglio d'Europa, e *soft law* — regole politiche — per ciò che riguarda l'OSCE.

In altre parole, esiste una integrazione immediata, comunitaria, e ne esiste un'altra, mediata, di medio-lungo periodo; ed allora ci si chiede: la proposizione normativa per cui l'Italia partecipa al processo di integrazione europea, a quale delle due posizioni si riferisce?

In entrambi i casi la proposizione normativa in esame è contenuta nell'articolo 11 della Costituzione, se si esclude una sottigliezza: quando si sostiene, infatti, che l'Italia partecipa al processo di integrazione europea, non si fa un'affermazione diversa da «l'Italia promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte allo scopo di assicurare la pace e la

giustizia fra le nazioni», salvo il fatto che — ecco la sfumatura di cui dicevo — la proposta attuale avrebbe il fine di contestualizzare e di circoscrivere l'obiettivo dell'integrazione al continente europeo.

Sicché l'articolo 11 — come sappiamo e come si legge anche nella relazione di accompagnamento — nella sua formulazione originaria sembra riferirsi al contesto mondiale planetario *grosso modo* facente capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite, mentre scopo dell'innovazione proposta in questa sede avrebbe il fine più contenuto di applicare questa stessa norma-programma al contesto continentale europeo. In altre parole, mi sembra che la portata dell'innovazione proposta non giustifichi fino in fondo l'intervento di revisione costituzionale del legislatore, se si afferma soltanto che le stesse cose valgono in particolare per l'Europa.

Una seconda considerazione si riferisce alla formula «in condizioni di parità con gli altri Stati». Credo che si tratti di una formula sacrosanta e assolutamente tale da non poterne fare a meno, ma dobbiamo anche riconoscere che ha un valore dichiaratorio, che è riproduttiva di una delle norme fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale e che non sempre trova riscontro nella realtà. Per esempio, di fronte allo *status* dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, trova riscontro la stessa clausola contenuta nell'articolo 11 «in condizioni di reciprocità con altri Stati», a fronte delle limitazioni alla sovranità? Eppure non credo che qualcuno dubiti della legittimità costituzionale della partecipazione italiana alle Nazioni Unite.

Vorrei fare un altro esempio. Se pensiamo ai meccanismi della cooperazione rinforzata contenuti nel Trattato sull'Unione europea, il richiamo «in condizioni di parità con gli altri Stati» inibisce all'Italia di partecipare ai meccanismi della cooperazione rinforzata (e non vi è dubbio che tali meccanismi ontologicamente presuppongono proprio la non parità fra gli Stati membri)? Mi permetto di ricordare anche che il Trattato di Nizza, di cui è stata recentemente autorizzata la

ratifica, perfeziona ulteriormente proprio i meccanismi della cooperazione rinforzata, che valorizza la natura dell'ordinamento comunitario come ordinamento asimmetrico, così come lo è il nostro ordinamento regionale.

Da questo punto di vista, di fronte alla vitalità di un ordinamento asimmetrico, riproporre in maniera declaratoria le condizioni di parità con gli altri Stati corrisponde ad un dogma dell'ordinamento giuridico internazionale, ma non trova sufficiente riscontro nella realtà. In terzo luogo (lo dico da maestro di scuola elementare più che da professore di diritto costituzionale comparato), la formula « nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento » già include i diritti inviolabili della persona umana per le cose dette anche prima dal collega Palermo, sicché tecnicamente è pleonastico: è comprensibile che ci sia ma non aggiunge nulla.

Come quarto rilievo, vorrei soffermarmi sulla previsione secondo cui l'Italia promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea ordinata secondo « il principio democratico ». Anche in questo caso, pongo problemi interpretativi che incontrerebbe chi dovesse applicare questa norma. Mi chiedo se il principio democratico sia riferito solo ai cittadini o anche agli Stati membri perché, certamente, in un'unione di Stati si può porre il problema che il principio ordinatore democratico si applica anche ai rapporti fra Stati. Se si applica agli Stati membri, il principio democratico — credo che i membri di questa Commissione ne convengano — non ostacola che l'Italia possa essere in minoranza in una delibera del Consiglio e dover subire un regolamento o una direttiva è la più vistosa lesione della sovranità dello Stato.

A parte che, anche in questo caso, il richiamo alle condizioni di parità viene meno, mi domando se il principio democratico si applichi anche ai rapporti fra gli Stati perché la formulazione è un po' generica. Ancora, se il principio democratico si applica ai cittadini, lo si fa solo in relazione al Parlamento europeo — e già sappiamo che c'è l'elezione diretta — o

anche in relazione ad altri organi? Sapete che si parla di un'elezione diretta del Presidente della Commissione; allora in quale direzione va il principio democratico? Sorgono dei dubbi interpretativi: non sto dicendo che la formulazione sia contraria alla logica e alla sistematicità, ma genera più dubbi interpretativi di quanto possa dare un assetto soddisfacente. Si dice che l'Italia promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea, ordinata secondo il principio di sussidiarietà, ma ciò è riferito solo ai rapporti fra Unione europea e Stati membri o include anche la sussidiarietà riferita alle regioni?

Mi permetto di ricordare che — e se potessi mettere una pulce nell'orecchio di qualcuno non mi dispiacerebbe —, in occasione della conclusione del Trattato di Maastricht, i tre Stati federali (Germania, Austria e Belgio) hanno apposto una dichiarazione in cui affermavano di considerare il principio di sussidiarietà applicabile anche alle regioni. Personalmente, come studioso di regionalismo, mi dolgo che l'Italia e la Spagna non abbiano fatto qualcosa di questo tipo. Richiamare in maniera così sintetica e generica la sussidiarietà nel contesto dei rapporti con l'Unione europea e tenuto anche conto delle modifiche all'articolo 117 della Costituzione, ancora una volta, non risolve i problemi ma genera dubbi interpretativi. Così come nulla si dice sulla sussidiarietà orizzontale che, invece, credo che sia uno dei possibili punti di forza dell'integrazione comunitaria, e il concetto di *governance* evoca almeno con altrettanto vigore anche i rapporti tra la sfera pubblica e quella privata.

Signor presidente, il punto che contesto con maggiore convinzione è la formula « ulteriori limitazioni di sovranità ». Il fatto che fosse stata impiegata anche dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali non mi induce a ritenere che la formula sia stata e sia usata impropriamente in entrambe le sedi: circa le ulteriori limitazioni di sovranità, ulteriori rispetto a che cosa? Si tratta di un criterio cronologico, cioè tutte le limitazioni di

sovranità che verranno dopo il Trattato di Nizza, di cui questo Parlamento ha già autorizzato la ratifica?

Non ci poniamo il problema del pregresso? Nella relazione di accompagnamento, giustamente, ci si riferisce all'espansione materiale del processo di integrazione — ed è un'espansione quantitativa che, evidentemente, ha anche dei riflessi qualitativi — ma mi si consenta di notare che la formula « ulteriori limitazioni di sovranità » non sana per nulla il pregresso. La vera incisività sulla sovranità viene dal pregresso e viene essenzialmente dal vecchio articolo 189 del Trattato, cioè il principio della immediata applicabilità del diritto comunitario derivato e il principio del primato del diritto comunitario, sia originario sia derivato. Questo è il *vulnus* che qualcuno potrebbe riferire alla sovranità ma, personalmente, in sintonia con il collega Palermo, lo riconduco invece al trasferimento di competenze. Signor presidente, in questo caso per deontologia professionale debbo ricordare che la concezione di un parlamento sovrano non risponde ad uno Stato costituzionale di diritto come l'Italia, in virtù, in conseguenza o a causa della Costituzione repubblicana.

Vezio Crisafulli già nel 1948 scriveva che il Parlamento italiano aveva perso competenza legislativa a favore delle regioni, del referendum abrogativo e che le sue leggi erano subordinate alla possibile invalidazione della Corte costituzionale; a questo si aggiunge un ulteriore trasferimento di competenza al legislatore comunitario. Allora mi si consenta di dire che il Parlamento italiano, come tutti gli altri negli Stati costituzionali di diritto, non è affatto sovrano. Persino sul Parlamento britannico si diceva che solo due norme erano intoccabili nella relativa Costituzione interamente non scritta: il principio della supremazia parlamentare, che è andato a rotoli proprio con l'adesione all'Unione europea, e l'*Act of Union* fra la Scozia e l'Inghilterra che, come sapete, è saltato con la *devolution*. Quindi, eviden-

temente siamo in un periodo di trasformazione ed occorre che di tali questioni si prenda atto.

Proprio per questo motivo mi permetto di far presente ai membri di questa Commissione che, a mio giudizio, nell'ordinamento costituzionale italiano non c'è lacuna. L'articolo 11 certamente è stato applicato in un contesto diverso da quello per il quale era stato concepito storicamente da parte dell'Assemblea costituente, ma è anche vero che, ormai, l'interpretazione dell'articolo 11 dà copertura costituzionale al vero *vulnus*, la competenza legislativa esclusiva del Parlamento di cui all'articolo 70. L'articolo 11 funge da copertura costituzionale alle limitazioni che derivano alla competenza legislativa del paese, ex articolo 70 della Costituzione.

Credo che la formula « ulteriori limitazioni di sovranità » non sani il *vulnus*, se di *vulnus* si tratta. Reputo poi contestabile che vi sia e vi sia stata una limitazione di sovranità. Personalmente ritengo si tratti di esercizio congiunto della sovranità, secondo regole condivise in base ad un interesse nazionale. È stato interesse nazionale dell'Italia, come per tutti gli Stati fondatori e divenuti membri successivamente, aderire e favorire il processo di integrazione europea, per compensare l'insufficienza della sovranità degli Stati-nazione a gestire e risolvere i propri problemi. Non si può parlare allora di tutela della sovranità.

Oggi è necessario mettere il dito — se mi si consente di suggerirlo — proprio sull'insufficienza della sovranità, intendendo riferirmi allo strumento comunitario per gestire tale carenza degli Stati nazionali. Da questo punto di vista, mi permetto di segnalare l'articolo 88 della Costituzione francese — ho il testo con me — che parla espressamente di « esercizio congiunto delle competenze in base a regole condivise ».

Ancora, sempre per sostenere la contestabilità non solo della presenza di « ulteriori » ma anche di semplici « limitazioni di sovranità », rammento il difetto di norme che impediscano il recesso dal Trattato, cosicché ogni Stato membro può,

in qualsiasi momento, recedere dallo stesso, o non autorizzare la ratifica delle sue successive edizioni.

Non esistono nei trattati norme che trasferiscano dagli Stati membri, i cosiddetti « signori del Trattato », agli organi dell'Unione europea il potere di revisione dei trattati stessi. Quindi, « signori dei trattati » continuano ad essere gli Stati: ogni « ulteriore limitazione di sovranità » sarà esclusivamente quella « ulteriore limitazione di sovranità » che gli Stati membri avranno accettato.

Ancora, manca — è questo un dato che, signor presidente, può generare fortissimi dubbi interpretativi — qualsivoglia riferimento alla forma normativa con cui cagionare le « ulteriori limitazioni di sovranità »: si tratta di un nuovo trattato? Oppure di ogni nuova direttiva? Forse ogni regolamento? Ricordo, in proposito, che una direttiva può essere adattata ad esigenze nazionali, un regolamento no, si applica in tutte le sue norme.

Inoltre, altra domanda cruciale, si tratta di una effettiva limitazione di sovranità? Notiamo che la formula di cui all'articolo 11 della Costituzione italiana, « limitazioni di sovranità », è storicamente legata e riferibile allo statuto delle Nazioni Unite, in particolare alle norme che limitavano, e temo di dover usare proprio l'imperfetto, se non addirittura « limitarono », l'uso legittimo della forza armata da parte degli Stati membri.

Ebbene, in quel senso è invece corretto parlare di limitazioni di sovranità: il ripudio della guerra da parte degli Stati, non solo con atto unilaterale (la costituzione interna) ma anche multilaterale, come limite dell'ordinamento giuridico internazionale rappresenta appunto un limite alla sovranità, ciò che non vale per la costruzione dell'integrazione comunitaria.

L'articolo 11 può essere utilizzato, ma giustamente, come si sottolinea nella stessa relazione di accompagnamento alla proposta in esame, si dovrebbe parlare di una forzatura.

Certo, lo è stata. Tuttavia, l'interpretazione dell'articolo 11 ormai ha preso una direzione talmente consolidata che credo

sia ormai eccessivo parlare di tante perplessità della dottrina costituzionalista, la quale — mi si permetta di dirlo —, da qualche anno, così come quella amministrativista, si occupa in maniera sistematica, consistente e continuativa dell'ordinamento comunitario, proprio per mettere in evidenza che non si tratta più soltanto di soggetto nascente dal contesto internazionale, avendo assunto anche dei caratteri di diritto interno.

Nessun rilievo mi sembra sia da muovere al requisito della maggioranza assoluta: molti, invece, e, per quanto mi riguarda, tutti critici, mi trovo a doverne sollevare sulla configurazione del referendum.

Sei sono le considerazioni da fare in merito. La prima è la seguente: si tratta di una nuova ipotesi di referendum confermativo, come è stato detto e come è evidente, analoga a quella di cui all'articolo 138 della Costituzione, ma con una *ratio* radicalmente diversa. Intanto si tratta di referendum obbligatorio, mentre ai sensi dell'articolo 138 esso è solo eventuale. In secondo luogo, mentre il *referendum* confermativo, di cui all'articolo 138, ha una logica compensativa del *quantum* di consenso non raggiunto presso le Camere — tant'è vero che se la maggioranza è di due terzi, come sapete, non si dà luogo ad iniziativa referendaria —, in questa nuova ipotesi, invece, viene evitata la logica suddetta e anzi si revocano in dubbio, a mio modesto giudizio, legittimità e rappresentatività di una deliberazione della maggioranza assoluta dei componenti le Camere.

Ancora, vorrei osservare che la natura obbligatoria del referendum confermativo, pure conosciuto dall'ordinamento costituzionale italiano, rappresenta ciò che tecnicamente è definita una « rottura costituzionale ». In altre parole, vi è una deroga destinata non a valere in via continuativa e permanente ma ad intervenire in modo puntuale per una singola e circoscritta esperienza. Rottura costituzionale è stato rendere obbligatorio il referendum con la legge costituzionale istitu-

tiva della Commissione bicamerale, cosa che poi è stata riprodotta nel caso della proposta di modifica recente.

Quindi, già questa stessa qualifica tecnica di rottura induce ad una riflessione caratterizzata da particolare attenzione. Si revocano in dubbio, lo ripeto, legittimità e rappresentatività di una deliberazione della maggioranza assoluta dei componenti delle Camere e quest'ultimo aspetto è accentuato dalla previsione di un *quorum* dei votanti. In altre parole, si subordinano legittimità e rappresentatività di tale deliberazione all'inerzia dei soggetti che non votino. Questa, mi si consenta, signor presidente, la definirei « autodelegittimazione » parlamentare. Ed è in ragione di ciò che mi permetto di richiamare la vostra attenzione su tali considerazioni.

Quella che il mio collega Palermo ha definito eccentrica — e da me ritenuta bizzarra — figura di referendum confermativo, privo di logica compensativa, rappresenta pur sempre una deroga alla *ratio* secondo cui la Costituzione, di cui all'articolo 75, esclude il referendum abrogativo per certe materie.

È ovvio, si parla nell'un caso, quello della proposta sottoposta al nostro esame, di referendum confermativo, nel secondo, *ex* articolo 75, di tipo abrogativo; le fattispecie sono diverse, ma si noti che l'esclusione operata dall'articolo 75 suddetto ha una *ratio* precisa, quella di garantire la stabilità nei rapporti internazionali e la credibilità del negoziatore italiano.

Ecco perché il costituente non ha voluto il referendum abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (e loro sanno che la Corte costituzionale ha esteso questa previsione anche alle leggi di esecuzione dei trattati medesimi, salvo poi dimenticarsene in qualche circostanza). Perché allora questa estensione? Proprio a garanzia, lo ribadisco ancora, della credibilità del negoziatore e dalla stabilità dei rapporti internazionali intrattenuti dallo Stato italiano.

Mi permetto altresì di aggiungere che una *ratio* di questo tipo — quella che io ho chiamato l'autodelegittimazione parlamen-

tare — comporterebbe a mio giudizio una forte delegittimazione politica del Governo che ha negoziato la « ulteriore limitazione di sovranità ». Personalmente riterrei che a un tale Governo si pospetterebbe un obbligo politico, non certamente giuridico, alle dimissioni. Voi capite bene cosa potrebbe accadere al Governo che prima negozia e poi ottiene la maggioranza assoluta dei membri delle Camere, qualora i cittadini non votanti, inerti politicamente e demotivati, facessero cadere tutto il suo operato. Non so quale ulteriore legittimazione potrebbe avere un simile Governo.

Vorrei anche ricordare — ma in proposito il collega Palermo è stato molto più completo di me — che in altri ordinamenti — i quali sono privi dell'articolo 11 ma, come abbiamo visto, hanno tutta un'altra serie di norme, procedure e istituzioni — il referendum è obbligatorio o in quanto la nuova obbligazione internazionale comporta modifica della costituzione (ed è già stato ricordato) oppure — e si tratta del caso più interessante — in quanto la modifica della costituzione è il risultato di un parere preventivo di legittimità costituzionale sul trattato stesso. Questa è stata l'esperienza francese, irlandese e di altri paesi. Sono le corti costituzionali che hanno stabilito — ecco la teoria dei controlimiti — che in alcuni casi si andava oltre e quindi si modificava la costituzione. Se per farlo è previsto il referendum, si va al referendum, ma l'oggetto non è l'Europa, non è l'integrazione europea: l'oggetto è la costituzione rispetto all'ordinamento europeo.

In cosa si differenzia questa proposta? In essa il presupposto è tutto politico, non è un presupposto di legittimità costituzionale. Qui non si pone problema: il referendum è automatico. È un presupposto, per una consultazione referendaria, che ignora completamente il dato della legittimità costituzionale e rimane circoscritto alla sfera della discrezionalità politica, aggirando e umiliando il Parlamento.

Da ultimo, signor presidente, mi permetto di osservare che sarebbe meglio se una revisione come quella di cui alla proposta di legge costituzionale in esame

venisse ricompresa in un disegno avente carattere — come spesso dicono gli accademici e mi scuso per il termine — organico. Intanto c'è il discorso dell'intervento — questo sì a titolo compensativo — di una camera delle regioni, con valorizzazione della sussidiarietà. Ma prima bisogna fare la camera delle regioni.

Si potrebbe pensare, sulla scorta dell'esempio francese, ad un intervento della Corte costituzionale, anche su iniziativa di una minoranza parlamentare. In Francia sessanta deputati o sessanta senatori possono chiedere l'intervento della corte costituzionale. In Irlanda è stato addirittura un privato, un certo signor Crotti, a rivolgersi al giudice ed a dire: « non mi va ! ». Vi basti pensare che il primo *referendum* irlandese fu sull'Atto unico europeo, che era il più blando, se volete, dei trattati che hanno comportato « ulteriori limitazioni alla sovranità ».

Dico questo, perché ho pensato che oltre alla *pars destruens* fosse per me lecito e anche doveroso fornire delle minuscole indicazioni, che siano anche *construens* rispetto ad un problema che, in quanto affrontato dal Parlamento, credo faccia solamente onore al medesimo.

Mi permetto infine, signor presidente, di darle il programma di un convegno che su questi temi si terrà presso la nostra università fra due settimane. Se è gradito e lecito, sarò ben lieto di inviare un testo scritto che faccia seguito alle cose da me dette in questa sede. Grazie.

PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziare lei e il professor Palermo. Darò in seguito visione del programma a tutti i colleghi. Poi attenderemo gli atti del congresso.

Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

GIANCLAUDIO BRESSA. Grazie, signor presidente. Mi scuso per non essere stato presente nelle prime due audizioni, a causa di altro impegno. Ringrazio il professor Palermo e il professor Toniatti, perché ci danno modo di riflettere sulla delicatezza dell'atto che questo Parlamento dovrebbe compiere. Li ringrazio

perché hanno messo chiaramente in luce anche tutti i limiti che la proposta (la chiamo impropriamente Dentamaro, poi fatta propria dalla Commissione bicamerale) portava con sé.

È del tutto evidente che questo è un tema che merita una attenzione da parte delle forze del Parlamento un po' meno distratta di quella che lo stesso ha ad essa fino ad oggi dedicato. Se così non fosse, probabilmente riusciremmo ad aggiungere a questa legislatura un altro primato, poiché saremmo capaci di approvare una legge incostituzionale che modifica la Costituzione. Credo che i colleghi Dussin e Fontanini non debbano andare molto orgogliosi di questa *performance*. Se così fosse, sarebbe la « Casa degli stupefacenti » a doversi porre il problema di non seguire lungo questa pericolosissima china i nostri due colleghi...

PRESIDENTE. Più che domande mi pare che il suo intervento contenesse tutt'altro. Mi sembra però che entrambi i professori dicessero che lei non ha colto esattamente il senso delle loro riflessioni.

GIANCLAUDIO BRESSA. Forse ho accentuato.

PRESIDENTE. Non lo dico per polemica ma per regolarità. I professori non hanno parlato di incostituzionalità.

GIANCLAUDIO BRESSA. Riconosco che ci ho messo del mio.

MARCO BOATO. Signor presidente, credo sia giusto che noi tutti ci richiamiamo alla fase che stiamo vivendo, limitata alla audizione e alla chiarificazione tecnico-giuridica, anche sotto il profilo costituzionale e comunitario, della materia al nostro esame. Da questo punto di vista anch'io ringrazio il professor Toniatti e il professor Palermo per i loro interventi. Insisterei, visto che ci è stata offerta la loro disponibilità, perché eventualmente oltre al documento già depositato venisse prodotto anche un altro testo.

Questa materia è di rilevanza enorme, anche se non va sulla prima pagina dei giornali, non va in televisione e non è la proposta di legge Cirami.

PRESIDENTE. Possiamo organizzare qualcosa, onorevole Boato...

MARCO BOATO. Signor presidente, lei capisce bene che non sto utilizzando questa sede per polemizzare su altro. Voglio solo dire che è una materia di estrema rilevanza. Mi è sembrato perciò opportuno che tutti insieme abbiamo deciso di tenere questa serie di audizioni, a cui ci stiamo dedicando con impegno.

L'unica richiesta di approfondimento, visto il pochissimo tempo ancora a disposizione, la farei rendendo esplicito quello che mi pare sia stato finora implicito. Le perplessità critiche e le osservazioni sotto il profilo della interpretazione successiva, qualora il testo entrasse in vigore, non si riferiscono soltanto alla parte su cui personalmente ho attirato più volte l'attenzione nel corso dell'iter di questo provvedimento (mi riferisco cioè al secondo comma della proposta di legge, al suo contenuto e collocazione, perché, oltre tutto, costituisce anche materia di carattere ordinamentale, che comunque non potrebbe stare nei principi fondamentali della Costituzione). Diversa è la materia del primo comma, che si collega in qualche modo al comma unico dell'attuale articolo 11. Mi sembra che da quest'audizione emerga una riflessione critica anche sul testo elaborato, su quest'aspetto, dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, la quale ne prevedeva la collocazione nella seconda parte della Costituzione, senza obbligatorietà di referendum e di quorum di partecipazione.

Nel corso dei lavori della Commissione bicamerale non furono svolte audizioni su questo tema, sia per ragioni di tempo sia a seguito di uno svolgimento travagliato dei lavori. Sono pertanto soddisfatto che si svolga questa ulteriore fase di riflessione che, in retrospettiva, conduce ad una riflessione anche su quella che in assoluto era la novità dei lavori che la Commissione bicamerale si accingeva a svolgere.

Chiedo inoltre una riflessione ulteriore sull'aspetto concernente le limitazioni di sovranità (non sull'ulteriore limitazione di sovranità, su cui condivido tutte le critiche sollevate), anche perché questo concetto è già contenuto nell'attuale articolo 11 della Costituzione. Pertanto, desidererei che le riflessioni svolte tenessero presente che esiste un testo vigente contenente tale concetto.

Ritengo che questo lavoro che stiamo svolgendo sia utilissimo e il fatto di dare ad esso pubblicità tramite i resoconti potrà attribuire a queste audizioni una maggiore risonanza.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per le risposte.

ROBERTO TONIATTI, Professore di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento. Le limitazioni alla sovranità di cui all'articolo 11 della Costituzione attualmente vigente sono conseguenza della prospettiva che l'Assemblea costituente aveva che l'Italia entrasse a far parte delle Nazioni Unite. Infatti, il presentarsi davanti alla comunità internazionale inserendo nell'articolo 11 della Costituzione il concetto di ripudio della guerra (Dossetti disse al riguardo che il ripudio è più che una rinuncia, perché è anche condanna morale) poneva l'Italia in regola di fronte alle norme contenute nello statuto delle Nazioni Unite relativamente all'uso della forza, pur con tutte le ambiguità che il testo in questione (l'articolo 11) conteneva. Successivamente, l'articolo 11 è stato utilizzato anche per fornire copertura costituzionale alla violazione dell'articolo 70 della Costituzione, sebbene non sia utilizzato al pieno delle sue potenzialità.

Pertanto, l'articolo 11 è stato utilmente utilizzato e, a mio modo di vedere, può continuare ancora ad esserlo. In un altro contesto — quale quello relativo alle Nazioni Unite — tale articolo assume invece il significato proprio di limitazione di sovranità.

FRANCESCO PALERMO, Professore di diritto costituzionale italiano e comparato

presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento. Rispondo alle osservazioni sollevate dall'onorevole Boato. In primo luogo, non arriverei a considerare errata la collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione della previsione di natura ordinamentale contenuta nel comma 2 della proposta di legge costituzionale, soprattutto se si osserva, sotto il profilo sistematico, la collocazione di norme simili in altri ordinamenti costituzionali; mi riferisco in particolare a quello tedesco. Il problema non è questo ma ciò che, riguardo a questa parte, manca.

In secondo luogo, per quanto concerne le limitazioni di sovranità, poiché al riguardo è stato già detto quasi tutto dico,

in maniera lapidaria, che tali limitazioni nel 1947 costituivano qualcosa di diverso rispetto a quelle del 2002.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 16 ottobre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

ALLEGATO 1

**RISPOSTE DEL PROFESSOR TOMMASO EDOARDO FROSINI AI QUESITI
FORMULATI NEL CORSO DELLA SEDUTA DEL 24 SETTEMBRE 2002**

Sulla prima domanda dell'on.Montecchi. Non ritengo affatto che i trattati di Roma del 1957 abbiano violato l'art.11 della Costituzione. Sul punto, vorrei essere chiaro. Tutto ciò che finora è entrato nel nostro ordinamento, proveniendo dalla normativa internazionale e comunitaria, è stato reso possibile in due modi: attraverso l'art.10 Cost. che, lo ricordo, ci dice che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, oppure sull'art.11 Cost. nell'interpretazione che di esso ha dato la giurisprudenza costituzionale. In particolare, ritengo che la Corte costituzionale abbia svolto un'opera preziosissima e importantissima adoperando, come è di sua spettanza e come ho ricordato nel mio intervento, la tecnica dell'interpretazione costituzionale per far passare, attraverso l'art.11 Cost., quelle istanze che, limitando la sovranità statale, erano volte a favorire la crescita e lo sviluppo di un ordinamento che, come afferma l'art.11 Cost., "assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". Il punto è, oggi, se si può continuare ad adoperare il "grimaldello" dell'art.11 Cost. per consentire ulteriori limitazioni di sovranità dello Stato nel nuovo scenario europeo che è in buona parte già sorto, specialmente dopo i Trattati di Maastricht e Amsterdam, e che sta per ulteriormente svilupparsi, alla luce della Dichiarazione di Laeken e dei lavori della Convenzione europea. Anche l'esperienza straniera, l'ho ricordato nel mio intervento, ci suggerisce di aggiornare la Costituzione, disciplinando al suo interno il processo di integrazione europea. Anche per dare ad esso un formale riconoscimento costituzionale. Mi chiedo: è plausibile che la Costituzione italiana continui ad ignorare la grande trasformazione che sta subendo lo Stato in virtù dell'adesione all'Unione Europea? Ritengo auspicabile una riformulazione dell'art.11 Cost., che tenga conto della realtà sovranazionale europea e che preveda un procedimento aggravato di adeguamento allorquando si tratti di conformarsi a norme comunitarie che comportino compressione o deroghe a valori costituzionali dell'ordinamento.

Sulla seconda domanda dell'on.Montecchi. Non vorrei che fosse sorto un equivoco su quanto da me sostenuto. Cercherò, allora, di essere chiaro. Io non penso che il deficit di democrazia si superi soltanto affidando al voto referendario le scelte da compiersi, nel caso in specie con riferimento alle limitazioni di sovranità. Come ho detto alla fine del mio intervento, ritengo importante, proprio nel rispetto del principio democratico che venga coinvolto il Parlamento ed eventualmente il corpo elettorale sulle scelte da effettuarsi. Nella domanda viene citato l'art.80 Cost.: bene, ma è proprio l'art.80 Cost. che prevede una esclusiva investitura e competenza delle Camere, le quali autorizzano con legge la ratifica

dei trattati internazionali. Quindi il deficit di democrazia, per quanto riguarda l'art.80 Cost., non c'è e non ci può essere proprio perché il principio democratico è ben presente attraverso l'organo rappresentativo del corpo elettorale, che è il Parlamento.

Sulla terza domanda dell'on.Montecchi. Ho detto che sono state modificate nella sostanza e non nella forma le parti della nostra Costituzione riferite agli aspetti economici. Gli esempi sarebbero molti, e andrebbero dai patti di stabilità fino alle forme di mercato aperte, senza più frontiere fra gli Stati europei. Ma un esempio prevale su tutti: è quello della moneta unica europea, che ha modificato uno dei baluardi della sovranità degli Stati, ovvero il conio della propria moneta, e quindi il potere di battere moneta e dettare così regole di finanza pubblica.

Sulla domanda dell'on.Fontanini. Come ho detto nel mio intervento, il referendum previsto nel progetto di riforma dell'art.11 Cost sarebbe un tipo di referendum diverso rispetto sia a quello disciplinato dall'art.75 Cost. sia a quello previsto dall'art.138 Cost. In particolare, se questo referendum non avesse natura abrogativa, ma piuttosto confermativa oppure no, allora forse non ricadrebbe nei limiti di materia di cui all'art.75 Cost, in particolare per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Infatti, l'art.75 Cost. esclude questa materia e altre, come noto, solo con riferimento a quello specifico referendum avente natura e finalità abrogative di una legge nella sua totalità o parzialità. Certo, l'ho detto anche nel mio intervento, ci vorrebbe comunque una legge di attuazione (o emendativa di quella del 1974) della nuova tipologia referendaria, che nascerebbe in seguito alla nuova disposizione costituzionale.

Sulla prima domanda dell'on.Boato. E' vero che siamo abituati all'idea di trovare l'istituto del referendum nella seconda parte della Costituzione, la cosiddetta "Costituzione dei poteri", ma da un punto di vista costituzionale non vedo obiezioni di sorta nel collocare un procedimento referendario anche nella prima parte della Costituzione. Anche l'istituto della petizione, altro strumento di "democrazia diretta", è nella prima parte della Costituzione. Si dice però che in questo caso il referendum oltre ad essere nella prima parte verrebbe a collocarsi nei principi fondamentali, ma questo, a mio avviso, non può considerarsi un elemento ostativo; a meno che non si voglia accedere alla tesi - da me accennata nell'intervento - riguardante la immodificabilità dei principi fondamentali: questa tesi, però, più che il solo referendum riguarderebbe, allora, l'intero impianto della proposta di riforma dell'art.11 Cost.

Sulla seconda domanda dell'on.Boato. Ho esposto e confermo le mie perplessità riguardo all'aggravio della procedura referendaria con la previsione del