

quorum di partecipazione ai fini della validità del referendum. Se poi questo aspetto, così come quello dell'obbligatorietà del referendum anche dopo il voto a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, è volto a vanificare qualunque ulteriore progresso verso l'integrazione europea, come si prospetta nella domanda, francamente non credo sia mio compito provare a fornire una risposta, che sarebbe inevitabilmente d'ordine politico piuttosto che giuridico. Comunque, se ci fosse il referendum gli ulteriori limitazioni di sovranità potranno essere concessi, oppure no, sulla base di un pronunciamento del corpo elettorale. Il quale, se deciderà di negare ulteriori limitazioni della sovranità, allora, si dovrà prendere atto di ciò, nel rispetto della regola democratica della volontà della maggioranza.

Sulla prima domanda dell'on.Marone. Ribadisco quanto già detto nella risposta alla prima domanda dell'on.Montecchi: la Corte costituzionale ha svolto un'opera preziosissima e importantissima adoperando, come è di sua spettanza, 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, 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. Detto questo, ritengo però che attribuire alla Corte costituzionale il compito di "fare tutto quello che oggi è richiesto di fare" per il tramite dell'art.11 Cost. rappresenti un carico di responsabilità, che forse andrebbe meglio distribuito fra gli organi costituzionali, anche nel rispetto del principio della separazione dei poteri. La Corte costituzionale, insisto, ha operato finora puntualmente. Ma forse è venuto il momento di chiarire in Costituzione come regolare il processo di integrazione europea, impedendo così che quest'ultimo, da un punto di vista formale, letterale, rimanga estraneo alla nostra Costituzione. Mi viene altresì chiesto qual è, a mio parere, la funzione della modifica proposta. Rispondo, naturalmente, come costituzionalista. Il ricorso all'art.11 Cost. non mi appare più idoneo a fornire una corretta impostazione e un assetto meno aleatorio dei rapporti con il diritto comunitario; né a giustificare le modificazioni dirette di alcuni settori di rilievo costituzionale e le ulteriori assai più incisive limitazioni della sovranità statale derivanti dall'adesione all'Unione Europea.

Sulla seconda domanda dell'on.Marone. Anche qui ho già detto qualche cosa rispondendo alle domande precedenti. La eventuale discrasia normativa fra il referendum del progetto di legge costituzionale dell'art.11 e quello dell'art.75, in particolare il divieto di abrogare leggi che autorizzano la ratifica di trattati internazionali, può essere superata - ma è un'ipotesi, che andrebbe meglio approfondita - da un punto di vista per così dire della qualità dell'intervento referendario: abrogativo quello previsto dall'art.75 Cost. eventualmente confermativo quello previsto nella proposta di legge costituzionale. Fermo restando, poi, che un trattato internazionale si differenzia da un trattato comunitario, e che quindi entrambi possono, eventualmente, godere "trattamenti" diversi. Infine, voglio precisare che l'esercizio di sovranità popolare, in una democrazia costituzionale come la nostra, non sarebbe necessario ma quantomeno auspicabile. L'esercizio della sovranità popolare è, infatti, un esercizio di democrazia, sia nella sua forma della rappresentanza parlamentare sia in quella referendaria; ma è altresì un principio che innerva l'intero tessuto ordinamentale della Costituzione, come di recente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.106 del 2002.

ALLEGATO 2

**DOCUMENTO CONSEGNATO DAL PROFESSOR PALERMO:
ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE**

1. INTRODUZIONE. OBIETTIVI E LIMITI DELLA PROPOSTA**2. TERMINOLOGIA: SOVRANITÀ E DEFICIT DEMOCRATICO****2.1. LE “ULTERIORI LIMITAZIONI DI SOVRANITÀ”****2.2. IL DEFICIT DEMOCRATICO****3. LE ESPERIENZE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI****4. VALUTAZIONE****5. IL CASO ITALIANO****5.1. LA BASE COSTITUZIONALE: TEORIA DEI CONTROLIMITI E RUOLO DELLE REGIONI****5.2. ULTERIORI CONSIDERAZIONI: OPPORTUNITÀ DI UNA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE ITALIANA
AL SISTEMA COMUNITARIO E RUOLO DI UN EVENTUALE REFERENDUM CONFERMATIVO****6. CONSIDERAZIONI FINALI*****1. Introduzione. Obiettivi e limiti della proposta***

La proposta in esame si connota per una chiara concezione del rapporto tra ordinamento costituzionale comunitario e interno, basata sulla “sovranità”. Essa ha il merito di porre con decisione all’attenzione di studiosi e legislatore il tema della “competenza delle competenze” nei rapporti tra costituzione interna e costituzione comunitaria, tema finora notoriamente aggirato e consapevolmente evitato specie nella prassi e nella dottrina italiana, e tuttora basato su una sorta di “armistizio armato” tra le giurisdizioni costituzionali nazionali e la Corte di Giustizia.

* Università di Trento e Verona, Accademia Europea di Bolzano.

Per contro, al di là delle scelte politiche sottostanti, la proposta presenta alcuni elementi tecnicamente discutibili, che saranno di seguito sinteticamente analizzati e che possono così riassumersi:

- la terminologia ed i concetti che essa sottende;
- la errata valutazione del dato emergente dall'analisi comparata;
- una sottovalutazione del dato costituzionale positivo dell'ordinamento interno.

Si percorreranno di seguito questi tre aspetti, per poi giungere ad alcune considerazioni finali di natura propositiva alla luce dell'analisi comparata.

2. Terminologia: sovranità e deficit democratico

La terminologia ha, in un testo normativo, un'importanza fondamentale, segnando i confini della futura interpretazione e dunque i contenuti concreti della disposizione.

2.1. Le “ulteriori limitazioni di sovranità”

Particolarmente problematica si presenta l'espressione “ulteriori limitazioni di sovranità”. La costituzionalizzazione di un'espressione dottrinarica (e soggetta ad ampie rivisitazioni se non proprio a critiche radicali) non è scevra di problemi, come dimostrano altri casi, emblematicamente riassunti dall'attribuzione alle Regioni della potestà a disciplinare la propria “forma di governo” ex art. 123 cost. e le relative difficoltà interpretative (per tutte, da ultimo, sent. Corte cost. n. 106/2002).

L'imprecisione dell'espressione potrebbe condurre ad una duplice interpretazione: se, aderendo ad una lettura formalistica della “materia comunitaria”, si intendesse per “ulteriore limitazione di sovranità” qualunque modifica ai trattati, l'effetto potrebbe essere quello di appesantire e financo bloccare qualunque modifica anche meramente razionalizzatrice del sistema, rendendo in pratica impossibile spiegare ai cittadini il motivo della consultazione; si pensi ad es. ad una riforma dei trattati che si limitasse a razionalizzare le disposizioni attuali, secondo quanto proposto già alcuni anni or sono da un noto studio dell'Istituto universitario europeo: una simile revisione andrebbe sottoposta alla procedura prevista oppure no? E se sì, i costi sarebbero da ritenersi giustificati e proporzionati?

Se invece si aderisse ad un'interpretazione più sostanziale della disposizione, e dunque si ritenessero sottoponibili a referendum confermativo solo le effettive “limitazioni di sovranità”, si

porrebbe il dubbio dell'organo titolare del potere di valutare la sussistenza o meno della limitazione. Anche in questo caso occorre distinguere due ipotesi: la valutazione potrebbe essere affidata alla Corte costituzionale (come sembra preferibile in quanto unico organo titolare del potere di interpretazione della costituzione), ma allora andrebbe prevista una speciale procedura per adirla (e i tempi si allungherebbero di molto); alternativamente la valutazione potrebbe spettare al Parlamento in quanto organo politico per eccellenza e custode della sovranità popolare che le modifiche andrebbero a cedere. Anche in questo caso andrebbero stabilite modalità e condizioni per la decisione, e comunque non potrebbe escludersi un successivo controllo della Corte in virtù del principio dello Stato costituzionale di diritto. Qualunque fosse la strada prescelta, insomma, occorrerebbe una maggiore specificazione all'interno del testo.

In un'ottica comparata, inoltre, si riscontrano ordinamenti nei quali è più ricorrente il ricorso all'espressione "limitazioni di sovranità" (ad es. la Francia) ed ordinamenti in cui — più correttamente — si parla di "trasferimenti di poteri o competenze" (Belgio, Germania, Spagna). L'integrazione comunitaria non è infatti tanto una questione di titolarità della sovranità, quanto di modalità di esercizio della stessa. La definizione fornita dalla maggior parte delle costituzioni che specificano il concetto si riferisce infatti alle "competenze previste dalla costituzione"¹. Questa opzione sembra inoltre più in linea con la terminologia ormai invalsa in ambito comunitario, in cui il riferimento è ad un ordinamento (quello comunitario) dotato di poteri derivanti da una "limitazione di competenze o da un trasferimento di attribuzioni dagli Stati alla Comunità"². Analoghe le espressioni impiegate da molte Corti nazionali³.

In definitiva, il problema di fondo nel ricorso ad un termine tanto scivoloso come la sovranità sta nel fatto che essa, secondo il suo significato ormai acquisito al costituzionalismo degli ultimi 5 secoli, o c'è o non c'è, e non se ne dà un'accezione divisa. Se il concetto ha infatti ancora una sua ragion d'essere, essa sta solo ed esclusivamente nella funzione di determinare con certezza quale sia il soggetto o l'organo titolare dell'ultima decisione in caso di conflitti. Una funzione che, come è evidente, non è frazionabile.

A parte la paradossale conseguenza di utilizzare un termine nato e concepito come indicativo di un potere unitario e personale (quello appunto del sovrano), ed ora attribuito ad una collettività (il

¹ V. ad es. art. 93 cost. spagnola, art. 20 c. 1 cost. danese, art. 88-1 cost. francese.

² Corte di Giustizia, sent. Costa v. ENEL (1964).

³ Per tutte Tribunale costituzionale spagnolo, sent. "Maastricht", n. 1236/1992, che parla di "limitazione o restrizione [...] dei poteri e delle competenze delle autorità spagnole".

popolo), l'aspetto da definire risulta semmai la modalità di esercizio del potere di decisione finale, in base al significato dell'espressione tedesca degli *Hochheitsrechte*⁴.

Appare pertanto opportuna una riconsiderazione della terminologia impiegata in riferimento alle più consolidate acquisizioni della dottrina costituzional-comparatistica sul punto.

2.2. Il deficit democratico

Collegata al tema della sovranità e del suo esercizio, in quanto sottende la medesima concezione, è la questione del “deficit di democraticità”, cui la proposta espressamente si riferisce nella relazione illustrativa.

E' ormai dato acquisito alla più attenta dottrina che la questione del deficit di democraticità dell'ordinamento costituzionale comunitario è in buona parte un problema mal posto⁵. Ciò essenzialmente non solo perché lo stesso sistema comunitario prevede una serie di meccanismi atti a compensare le maggiori disfunzioni che questo deficit viene a creare (i governi nazionali sono comunque responsabili di fronte ai rispettivi parlamenti, il ruolo del parlamento europeo è in forte crescita, ecc.), né perché i medesimi problemi sono riscontrabili, *mutatis mutandis*, a livello nazionale, ma soprattutto per due ordini di ragioni. In primo luogo perché è del tutto erroneo applicare al fenomeno comunitario (autodefinito di natura non statale, sia pure costituzionale⁶) le medesime categorie concettuali valide nel diritto costituzionale degli Stati membri. In secondo luogo, e di conseguenza, in quanto il sistema costituzionale comunitario si basa su forme molteplici di legittimazione che si aggiungono a quella popolare, che diviene così, in parole semplici, solo una tra le numerose fonti di legittimazione dell'ordinamento, accanto ad altre quali la *rule of law* comunitaria⁷, la legittimazione tecnica, quella economica, le nuove forme di *governance*, etc.

Si tratta infatti di un sistema la cui funzionalità si basa proprio sulla contestuale operatività di diverse fonti e forme di legittimazione e consenso, e che si bloccherebbe di fronte all'adozione di circuiti di legittimazione in tutto riproduttivi di quelli nazionali. Un esempio per tutti: cosa accadrebbe se anche le istituzioni comunitarie fossero democraticamente legittimate come quelle nazionali? Il sistema politico europeo si comporterebbe come quelli nazionali, in cui le

⁴ Cfr. B. de Witte, *Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 1995, 2, 2, 145 ss.

⁵ Cfr. per tutti J.H.H. Weiler, *Fin de siècle Europe: do the new clothes have an Emperor?*, in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1999, 238 ss. e Idem, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Jean Monnet Paper 10/2000 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.html>).

⁶ Cfr. esemplificativamente Corte giust., sent. 23.4.1986, Parti ecologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo, causa 294/83, Racc. 1986, 1339.

“opposizioni” (strutturalmente non presenti a livello sopranazionale), accuserebbero (legittimamente) i singoli Stati e i loro rappresentanti di comportamenti non congruenti tra le dichiarazioni di principio e le decisioni assunte negli organismi comunitari, svelando i voti resi in Consiglio, avvelenando il clima e rendendolo certamente meno funzionante e perdendo gran parte dei vantaggi dell’integrazione, che stanno, in gran parte, proprio nella possibilità di diluire le responsabilità.

In definitiva, insomma, non va dimenticato che la legittimazione dell’UE non è né può essere solo popolare, né tanto meno unilaterale, basata dunque sulla decisione “sovrana” di un solo popolo tra i tanti che compongono l’Unione⁸. Il problema è ben presente alla Convenzione istituita al vertice di Laken, che deve infatti ripensare questo tipo di relazioni, ma non può concretizzarsi in una serie di atti unilaterali da parte dei legislatori nazionali pena la perdita totale di efficacia della natura *sui generis* del sistema costituzionale comunitario, riconosciuta da ormai quattro decenni di ininterrotta elaborazione giurisprudenziale⁹, dottrina e normativa.

3. Le esperienze degli altri Stati membri

Un secondo filone di riflessione critica consiste nell’analisi delle clausole di integrazione che tutti gli altri ordinamenti europei contemplano, e che costituiscono l’equivalente funzionale, sia pure in quasi tutti i casi assai più razionalizzato, della previsione di cui all’art. 11 della costituzione italiana, su cui la proposta intende incidere.

In tal senso, l’intenzione di dotare anche l’ordinamento italiano di una specifica clausola di integrazione per evitare di dover supplire esclusivamente in via interpretativa all’eccessiva genericità dell’art. 11, è certo commendevole. Tuttavia l’occasione si mostra propizia per una razionalizzazione più articolata del sistema. Riservandosi di tornare in seguito su altri possibili contenuti di una clausola di integrazione comunitaria (in particolare in materia di coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale e di esplicitazione della teoria giurisprudenziale dei controlimiti all’integrazione), conviene ora soffermarsi sulle procedure specificamente dedicate all’eventuale coinvolgimento popolare nella ratifica dei trattati comunitari, tema oggetto della proposta di legge in esame.

⁷ M.L. Fernandez Esteban, *The Rule of Law in the European Constitution*, The Hague, Kluwer, 1999.

⁸ V. preambolo trattato UE, preambolo Carta dei diritti, ecc.

⁹ Per tutti Corte di giustizia, sent. 5.2.1963, causa 26/62, Van Gend en Loos.

In **Austria**, in occasione dell'adesione all'UE, è stata approvata una modifica costituzionale volta a disciplinare la partecipazione austriaca al sistema comunitario (artt. 23 a-f cost.). La legge di revisione costituzionale è stata ritenuta dalla Corte costituzionale una legge incidente sui principi fondamentali della Costituzione, il che realizza la fattispecie di una revisione totale della costituzione (ai sensi dell'art. 44 c. 3 cost.), che prevede il ricorso obbligatorio al referendum confermativo. E' quanto avvenuto nel giugno 1994, in cui è stata sottoposta a referendum la legge di revisione costituzionale "totale". Il sistema austriaco prevede pertanto il ricorso al referendum solo in quanto la ratifica del trattato si configuri quale revisione costituzionale, dando luogo al referendum confermativo obbligatorio per l'ipotesi di revisione totale e meramente facoltativo (su richiesta di 1/3 dei componenti di una Camera) per l'ipotesi della revisione parziale. Il ricorso al referendum è dunque meramente eventuale.

In **Belgio** l'art. 168 cost. prevede un obbligo per il Governo di informare immediatamente le Camere "non appena si aprano dei negoziati in vista della revisione dei trattati istitutivi della Comunità europea e dei trattati ed atti che li hanno modificati e completati", e l'impossibilità per le Camere di ratificare tali modifiche se non ne hanno avuto conoscenza. Per il resto, nessuna limitazione è prevista quanto alle possibili "cessioni di sovranità", né è previsto in alcuna ipotesi il ricorso al referendum popolare.

In **Danimarca**, per la conclusione di trattati di natura politica, serve il consenso del Parlamento (art. 19 cost.). I trattati che implicano cessioni di sovranità ad organizzazioni sovranazionali devono essere approvati dalla maggioranza qualificata dei 5/6 dei componenti del Parlamento. Se non si raggiunge tale maggioranza, la legge è sottoposta a referendum confermativo (art. 20 cost.). Questa è la base costituzionale che ha obbligato allo svolgimento dei referenda in occasione dell'adesione al sistema comunitario (1972) e delle successive modifiche dei trattati: la ratifica del trattato di Maastricht è stata in un primo momento respinta (giugno 1992), successivamente rinegoziata con l'accoglimento di alcune proposte danesi (in particolare l'*opting out* dall'unione monetaria)¹⁰ e infine sottoposta a nuovo referendum (giugno 1993), questa volta approvato. Il referendum può essere anche meramente consultivo, come nel caso della ratifica dell'atto unico (1986), che non seguì la procedura dell'art. 20 in quanto non si prevedeva il trasferimento di nuove competenze. Il sistema danese si configura pertanto come uno tra i più inclini al ricorso al referendum popolare, ma, come confermato dalla sentenza cd. "Maastricht" della Corte suprema, solo in quanto si intenda per cessione di sovranità un trasferimento di

¹⁰ Vertice di Edimburgo, dicembre 1992.

competenze statali verso il livello comunitario¹¹. Il referendum non prevede comunque alcun quorum per la sua validità.

In **Finlandia**, nonostante la recente riscrittura della costituzione nel 1999, mancano disposizioni generali che disciplinino il trasferimento di competenze ad organizzazioni internazionali e sopranazionali. La previsione dell'art. 1 c. 3 cost. ha portata simile a quella dell'art. 11 della costituzione italiana. L'interpretazione prevalente e la prassi ritengono che trasferimenti di competenza "minori" possano essere disposti con semplice legge di ratifica del trattato, mentre trasferimenti più "consistenti", che incidono sulla "sovranità" dello Stato (art. 1 c. 1 cost.) richiedono l'adozione con legge costituzionale (secondo la terminologia finlandese "legge di eccezione costituzionale", ossia che modificano indirettamente la costituzione, o legge costituzionale). Il nuovo art. 94 cost. prevede la ratifica parlamentare, e la clausola di omogeneità nei confronti dell'UE (c. 3: "nessun obbligo internazionale può compromettere i fondamenti democratici della costituzione") e il nuovo art. 96 riguarda la partecipazione e l'informazione del Parlamento in materia comunitaria. Si è dunque formalizzata la teoria dei controlimiti, scegliendo inoltre la via della revisione costituzionale (con le conseguenti procedure aggravate) e non quella del referendum popolare confermativo per l'accettazione di modifiche più profonde.

In **Francia** l'art. 53 cost., relativo ai trattati "di particolare importanza" (tra cui quelli comunitari) richiede la ratifica tramite legge. Qualora un trattato sia contrario alla costituzione (e ciò sia riconosciuto dal Consiglio costituzionale su richiesta preventiva del Presidente, del Primo ministro, del Presidente di una delle Camere o di 60 deputati o 60 senatori), la ratifica può avvenire solo in seguito alla revisione della costituzione (art. 54). Quindi anche in Francia il referendum per la ratifica di trattati comunitari e relative modifiche si tiene solo in caso di revisioni costituzionali necessarie per consentire la ratifica di un trattato altrimenti contrario alla costituzione. È quanto si è verificato in occasione della ratifica del trattato di Maastricht (l. cost. 25-6-1992), che ha introdotto il nuovo art. 88-1 cost. sulla partecipazione alle Comunità europee e all'UE ("costituite da Stati che hanno scelto liberamente [...] di esercitare in comune alcune delle loro competenze"). Lo stesso è avvenuto per la ratifica del trattato di Amsterdam, per la quale il Consiglio costituzionale ha ritenuto necessario procedere ad un'ulteriore revisione della costituzione (per la materia del diritto di asilo e le politiche dell'immigrazione)¹².

In **Germania** il sistema costituzionale non prevede, a livello federale, il ricorso a strumenti di democrazia diretta. È pertanto escluso il referendum in qualunque circostanza. La legge

¹¹ Sent. 6-4-1998 n. 1361/1997.

¹² Cons. const. 31-12-1997, n. 97-394 DC.

fondamentale prevede che i trattati di natura politica debbano essere ratificati con legge (art. 59 LF). Con le riforme del 1992, l'obiettivo dell'integrazione europea è stato inserito nel preambolo della LF, ed è stata disciplinata la partecipazione tedesca all'Unione europea (art. 23), costituzionalizzando i controlimiti (principio democratico, dello Stato di diritto, sociale e federale, principio di sussidiarietà e tutela dei diritti fondamentali, art. 23). Il trasferimento di diritti di sovranità è disciplinato anche dall'art. 24 e i limiti alla revisione costituzionale (relativi soprattutto al rispetto dello Stato repubblicano, federale, democratico, sociale e di diritto) sono elencati all'art. 79 c. 3.

In **Grecia** non si prevede il ricorso al referendum, e i trattati che importano cessioni di sovranità (*rectius*, di “competenze previste dalla costituzione”, secondo la terminologia della cost. greca) sono approvate dalla maggioranza dei 3/5 dei deputati (art. 28 c. 2 cost.). Anche la costituzione greca, nel riconoscere il primato del diritto comunitario su quello nazionale, anche costituzionale, costituzionalizza i controlimiti (art. 28 c. 3: “diritti dell'uomo e i fondamenti del regime democratico [...] principio di uguaglianza e reciprocità”).

In **Irlanda** si è proceduto ad una riforma costituzionale nel 1972 per consentire l'adesione al sistema comunitario (art. 29 c. 3 cost.). Questa disposizione introduce una clausola di compatibilità obbligatoria *ope constitutionis* del diritto interno con quello comunitario, assicurando così la prevalenza di questo. Il problema si è posto con particolare gravità in occasione della ratifica dell'Atto unico europeo: la Corte suprema ha affermato, nel noto caso Crotty¹³, che la ratifica dell'Atto unico non costituiva un atto “necessitato”, e dunque non poteva avvenire per mezzo della clausola di apertura di cui all'art. 29 c. 3. Anzi, la ratifica avrebbe comportato una violazione dell'art. 29 c. 4 cost., relativo al potere del governo in materia di relazioni internazionali, per cui la ratifica non sarebbe stata possibile senza un emendamento costituzionale, che per la costituzione irlandese deve essere obbligatoriamente sottoposto a referendum (art. 46 cost.), il quale comunque non prevede alcun *quorum* per la sua validità (art. 47). La medesima procedura si è applicata alla ratifica dei trattati di Maastricht e di Amsterdam¹⁴, oltre che a quello di Nizza, e in quest'ultima occasione ha prevalso il no nel referendum.

Il **Lussemburgo** ha adattato la costituzione al diritto comunitario fin dal 1956. Si consente la deroga delle disposizioni costituzionali in base al diritto internazionale e comunitario (art. 49 bis cost.). Qualora gli sviluppi dell'ordinamento internazionale o comunitario lo richiedano (ossia

¹³ Crotty v. An Taoiseach, 1987, IR 713.

¹⁴ L'approvazione in via referendaria ha consentito di introdurre rispettivamente il nuovo art. 29 c. 4 (Lo Stato può ratificare il trattato di Maastricht) e c. 5 (Lo Stato può ratificare il trattato di Amsterdam).

quando vengano toccati i principi o anche solo le disposizioni costituzionali) si deve procedere a revisione della costituzione, da approvarsi a maggioranza di 3/4 dei membri della Camera (art. 114 cost.). Si accede quindi, sia pure indirettamente, al principio monista, stabilendosi l'obbligo di modifica costituzionale (senza ricorso al referendum) in caso di incompatibilità sopravvenuta rispetto al diritto internazionale o sopranazionale.

Quello dei **Paesi Bassi** rappresenta probabilmente l'ordinamento costituzionale più aperto all'ordinamento comunitario. Una modifica costituzionale del 1963 ha riscritto i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario, disponendo la prevalenza automatica di quest'ultimo sul diritto (anche costituzionale) interno (artt. 90 ss. cost., in part. art. 94), con obbligo di modificare la costituzione qualora contrastante con il trattato (art. 91 c. 3). La giurisprudenza riconosce inoltre il principio monista nei rapporti con l'ordinamento comunitario. La ratifica dei trattati comunitari avviene senza alcun referendum. In caso di modifiche incidenti sulla sovranità si richiede soltanto la ratifica con legge, approvata dalla maggioranza dei 2/3 dei parlamentari (art. 63 cost.).

Anche in **Portogallo** opera un riconoscimento generalizzato della prevalenza automatica del diritto sovranazionale (art. 7 c. 5 e 6 cost.). Con la terza revisione costituzionale (1992) si è resa possibile la ratifica del trattato di Maastricht. Non si prevede il ricorso al referendum.

Quello del **Regno Unito** è notoriamente un ordinamento a costituzione formalmente flessibile e a forte discrezionalità politica. La base "costituzionale" della partecipazione al sistema comunitario è lo European Community Act 1972, norma evidentemente formalmente abrogabile, ma convenzionalmente ritenuta di carattere imm modificabile¹⁵. Nessuna Corte ha mai ipotizzato casi di violazione ed anzi la Camera dei Lords, nel caso *Factortame*¹⁶, ha espressamente riconosciuto il primato del diritto comunitario anche in termini di concessione di rimedi, recependo la giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto. Evidentemente, data la flessibilità formale della costituzione, non esistono procedure aggravate per la ratifica dei trattati comunitari, né si prevede il ricorso al referendum, anche se la medesima flessibilità potrebbe condurre alla sua previsione *una tantum*, come sembra possa in futuro essere il caso in riferimento all'eventuale decisione di aderire alla moneta unica.

In **Spagna** il trasferimento di sovranità, inteso come trasferimento ad organizzazioni internazionali o sovranazionali di competenze stabilite dalla costituzione (art. 93 cost.), è possibile attraverso una legge organica (dunque approvata con la maggioranza assoluta del Congresso, art. 81

¹⁵ Cfr. Court of Appeal, Civil Division, sent. 10.5.1971, *Blackburn v. attorney General*, [1971] A11 ER 1380, [1971] 1 WLR 1037, [1971] CMLR 784.

¹⁶ R. v. Secretary of State for Transport ex parte *Factortame* no. 2, 1991, 1 A.C. 603.

cost.). Nel caso in cui debba essere approvato un trattato che deroghi alla costituzione, è necessario procedere preliminarmente alla revisione della costituzione (art. 95 c. 1 cost.), che, com'è noto, è una procedura particolarmente gravosa (maggioranza di 3/5 di ciascuna camera, con referendum eventuale, art. 167); in caso di modifiche (anche apportate da un trattato che richieda la previa revisione costituzionale) riguardanti i principi e i diritti fondamentali, la modifica va approvata dai 2/3 di ciascuna camera, poi le camere si sciolgono e le nuove devono riapprovare il testo a maggioranza dei 2/3 e si procede infine a referendum confermativo (art. 168 cost.). Un simile caso non si è mai verificato in relazione alla partecipazione spagnola al sistema comunitario.

In *Svezia* l'adesione all'Unione è avvenuta, nel 1995, a seguito di un referendum consultivo, dunque con una procedura diversa da quella seguita dall'Austria. Il cap. X cost. prevede (art. 5) che il Parlamento possa trasferire alle Comunità europee il potere di decidere in varie materie (trasferimento di sovranità), purché nel rispetto dei diritti fondamentali (con particolare riferimento alla CEDU, richiamata più volte nella costituzione svedese). Il trasferimento di sovranità in casi particolarmente "evidenti" (mai verificatisi finora) richiede il voto favorevole dei 3/4 dei votanti, oppure può essere disposto con il procedimento per l'adozione delle "leggi fondamentali" (sempre approvate a maggioranza semplice, ma in due diverse legislature, cap. VIII, art. 15).

4. Valutazione

Dall'indagine comparata emerge l'esistenza di diversi modelli costituzionali in riferimento al problema in esame.

- In primo luogo vi sono ordinamenti che prevedono un'apertura totale incondizionata rispetto al sistema comunitario, facendo propria la visione monistica dei rapporti tra gli ordinamenti (Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo). Particolare il caso portoghese, che prevede (almeno secondo la dottrina maggioritaria) comunque un obbligo di revisione costituzionale per la ratifica di trattati comunitari che dovessero richiederlo.
- Una seconda tipologia prevede la presenza di limiti costituzionali all'integrazione comunitaria (costituzionalizzazione della teoria dei controlimiti) con la presenza di clausole di omogeneità "esterna", dunque della costituzione comunitaria rispetto ai valori di quella nazionale. La maggior parte di questi ordinamenti non prevede il ricorso al referendum (Germania, Finlandia, Svezia, in questo caso eventualmente con una procedura aggravata che non richiede il ricorso al referendum).

- Una terza categoria di ordinamenti prevede il ricorso eventuale al referendum qualora la ratifica dei trattati comunitari richieda la revisione della costituzione (Francia, Irlanda), o dei suoi principi fondamentali, caratterizzanti la rispettiva forma di Stato (Austria, *mutatis mutandis* Spagna, per mezzo del ricorso alla “normale” procedura di revisione totale della costituzione). Rientra in questa categoria anche l’ordinamento danese, il quale anche prevede il ricorso al referendum in via meramente eventuale, ossia solo per la ratifica di trattati che incidano sulla “sovranità” e solo qualora la legge di ratifica non ottenga un consenso da parte del Parlamento, che tuttavia, essendo particolarmente qualificato (5/6) viene nella prassi a configurare un ampio utilizzo dello strumento.
- Un caso a parte costituisce evidentemente l’ordinamento costituzionale del Regno Unito, in cui pare possibile anche l’adozione di procedure ad hoc (peraltro finora mai realizzate) per la ratifica di singoli trattati comunitari.

Pare pertanto da smentire o quanto meno da relativizzare l’affermazione, contenuta nella relazione accompagnatoria alla proposta di legge in esame, secondo cui la sottoposizione alla conferma referendaria della ratifica dei trattati comunitari sarebbe “una strada già perseguita dalla maggior parte dei partner europei”. Infatti, negli ordinamenti, numericamente minoritari, che prevedono il ricorso al referendum confermativo per la ratifica dei trattati comunitari, tale ipotesi è prevista solo nel caso in cui i trattati modifichino l’ordinamento costituzionale, previo accertamento della incompatibilità sopravvenuta tra la costituzione (*rectius*, alcuni suoi principi) e la nuova disciplina comunitaria.

Va inoltre notato come nessun ordinamento abbia introdotto la previsione di un referendum successivamente alla propria partecipazione al sistema comunitario (come sarebbe il caso dell’Italia in caso di approvazione della proposta di legge in commento), ma tale strumento viene impiegato solo nell’ambito della procedura di revisione costituzionale. Inoltre in nessun ordinamento, tra quelli che contemplano il ricorso ad un referendum, si prevede la necessità di un quorum per la sua validità.

5. Il caso italiano

Merita infine qualche breve considerazione la peculiare situazione dell’ordinamento italiano in merito alla materia in questione.

5.1. La base costituzionale: teoria dei controlimiti e ruolo delle Regioni

L'ordinamento italiano è l'unico, tra quelli degli Stati membri dell'Unione europea, a non avere modificato la base costituzionale per la sua partecipazione al sistema comunitario. L'introduzione dell'esplicito riferimento al sistema comunitario quale limitazione della competenza legislativa regionale di cui al recentemente novellato art. 117 c. 1 cost. non sembra infatti costituire una sufficiente base costituzionale per la partecipazione italiana all'integrazione comunitaria¹⁷.

Il mancato adeguamento costituzionale al processo di integrazione europea si è finora retto su un'interpretazione dottrinaria e giurisprudenziale che ha ritenuto (forse più per coprire interpretativamente un vuoto normativo che per reale convinzione sistematica) che non fosse necessario conferire rango costituzionale ad alcuna legge di ratifica ed esecuzione dei trattati, essendo sufficiente la copertura costituzionale dell'art. 11¹⁸. Tuttavia, contrariamente a quanto si è visto valere per altri ordinamenti, la mancata costituzionalizzazione della partecipazione italiana al sistema comunitario non ha consentito in particolare di risolvere due problemi fondamentali posti con il procedere dell'integrazione costituzionale comunitaria e con il modificarsi degli eventi costituzionali interni ed esterni: la formalizzazione della teoria dei cd. "controlimiti" e la razionalizzazione del ruolo delle regioni nel processo decisionale in materia comunitaria.

a) Come è stato efficacemente sottolineato nelle analisi relative alla definizione dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario come sviluppate in particolar modo dalla giurisprudenza costituzionale¹⁹, le norme comunitarie (inclusi i trattati) godono nell'ordinamento interno di un "primato con riserva" (Cartabia), poiché prevalgono su tutte le norme interne, anche di rango costituzionale, salvi i diritti inviolabili e i principi inderogabili della costituzione. Come si è visto, numerosi ordinamenti hanno approfittato delle revisioni costituzionali apportate in riferimento alla partecipazione al sistema comunitario per formalizzare in costituzione la teoria dei controlimiti (Germania, Francia, Grecia, Svezia). In Italia, invece, in assenza di una siffatta modifica costituzionale, l'elaborazione e l'operatività della teoria dei controlimiti (su cui sembra essersi assestato il "rapporto di collaborazione" tra le giurisdizioni costituzionali nazionali e la Corte di giustizia) restano evidentemente affidate alla sola giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, e di conseguenza, le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 (anche nella formulazione contenuta nella proposta di modifica qui commentata) sono comunque a loro volta

¹⁷ Cfr. T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in: T. Groppi, M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 133 ss.

¹⁸ V. già Corte cost., sent. 14/1964.

¹⁹ Specie sentt. 98/1965, 183/1973, 170/1984, 232/1989

intrinsecamente limitate dal rispetto dei diritti e dei principi inviolabili della costituzione, che fungono da “controlimiti” alle limitazioni di sovranità. Questi controlimiti sono comunque destinati ad operare indipendentemente dal referendum e ad essere riconoscibili solo dalla giurisprudenza costituzionale. La vera garanzia del rispetto dei principi fondamentali, dunque dell’identità “nazionale” (*rectius*, costituzionale) dell’Italia (che l’Unione si impegna comunque a rispettare, art. 6 c. 3 TUE), verrebbe comunque ad essere contenuta in fonti diverse rispetto al referendum popolare di cui si propone l’introduzione, che sarebbe, sotto questo profilo, inutile. In definitiva, il pericolo della rinuncia a “determinati valori che si considerano irrinunciabili”, avanzata nella relazione accompagnatoria, non verrebbe di per sé superato dalla ratifica in via referendaria del trattato, in quanto i controlimiti, coincidenti nella sostanza con i limiti impliciti alla revisione costituzionale²⁰, dovrebbero comunque essere accertati dalla Corte costituzionale ed opererebbero anche a prescindere dalla conferma popolare della ratifica di un trattato comunitario che in ipotesi li violasse.

b) Come accennato, il nuovo titolo V riconosce la presenza dell’ordinamento comunitario, e tuttavia lo fa solo in termini di previsione di limitazioni alla potestà legislativa regionale (art. 117 c. 1: “La potestà legislativa è esercitata ... nel rispetto ... dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”). La formulazione, per quanto limitativa, è certo di non trascurabile importanza sistematica, in quanto non solo riconosce la dimensione costituzionale della (partecipazione italiana alla) integrazione comunitaria, ma anche e soprattutto l’irrevocabilità del processo. Si parla infatti di vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, il che ontologicamente è come parlare del rispetto della costituzione (l’ordinamento comunitario c’è ed è irrevocabile, talvolta produce vincoli e questi vanno rispettati).

La grande lacuna della nuova disposizione, tuttavia, riguarda la mancata previsione a livello costituzionale di qualunque forma di coinvolgimento regionale nella cd. “fase ascendente”, dunque nel processo decisionale in materia comunitaria. Com’è noto, questo tema costituisce da decenni oggetto di profonde riflessioni dottrinarie e di numerosi interventi normativi nei diversi ordinamenti, che, specie nell’ultimo decennio, hanno trovato particolare vigore nelle riforme costituzionali e legislative in Germania, Austria e Belgio, interventi normativi sia pure parziali in altri ordinamenti (specie in quelli composti)²¹, oltre che nuovi stimoli dal particolare ruolo che va riconoscendosi agli enti substatuali nell’ordinamento comunitario.

²⁰ Sent. 1146/1988.

²¹ Cfr. per tutti S. Ortino, *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l’Italia*, Bolzano 1999.

L'occasione di una riforma costituzionale relativa alle modalità di partecipazione italiana al processo di integrazione europea rischia di essere sprecata se non accompagnata da una opportuna considerazione del ruolo delle regioni, come da tempo sottolineato dalla migliore dottrina.

5.2. Ulteriori considerazioni: opportunità di una costituzionalizzazione della partecipazione italiana al sistema comunitario e ruolo di un eventuale referendum confermativo

Questi aspetti sembrano confermare l'importanza di un intervento normativo sul punto, dopo che molte occasioni precedenti non sono state sfruttate. E' il caso, in particolare, della ratifica del trattato di Maastricht (l. 454/1992), nonostante le intenzioni del Governo, espresse nella relazione accompagnatoria alla legge di ratifica di "prendere in tempi brevi le opportune iniziative anche nel senso del suggerimento di aggiustamenti costituzionali". Com'è noto, altre occasioni sono state perdute in seguito, in particolare con la Commissione bicamerale della XIII legislatura, delle cui acquisizioni la presente proposta è ampiamente ricognitiva. La proposta elaborata dalla Commissione bicamerale della XIII legislatura (rel. Dentamaro) prevedeva infatti essenzialmente le medesime regole, ad eccezione del quorum per il referendum, che pure costituisce, come si è visto, un aggravio particolarmente pesante e sconosciuto al panorama comparato.

Com'è noto (pur se meno ricordato), l'istituto del referendum non è invece di per sé sconosciuto al sistema dei rapporti tra l'ordinamento italiano e il sistema comunitario. Infatti, con l. cost. 2/1989, è stata disposta l'indizione di un "referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989". Un referendum notoriamente del tutto inutile, che ha tuttavia costituito una deroga all'art. 75 cost. e rappresentato un evidente e poco confortante esempio di strumentalizzazione populistica dell'integrazione europea.

Con queste sfortunate premesse, la proposta in esame si configura come un tentativo di affrontare, sia pure con un certo ritardo, la questione, anche se, in base a quanto visto sopra, si tratterebbe in definitiva di una risposta non all'altezza delle aspettative accumulate sulla base di un cinquantennio di integrazione comunitaria e di aggiustamenti per via interpretativa e pretoria dei complessi rapporti tra ordinamento interno e comunitario.

Un brevissimo cenno merita inoltre il tema della compatibilità della proposta in esame rispetto alla "costituzione referendaria" dell'ordinamento italiano, ossia alla disciplina costituzionale della materia referendaria di cui all'art. 75 cost. Pare infatti evidente (come peraltro già emerso in dottrina in riferimento alla proposta della commissione bicamerale della XIII legislatura) che la proposta si pone in contrasto, sotto il profilo testuale, con la previsione di cui all'art. 75 c. 2 cost.,

secondo cui non è ammesso referendum, tra l'altro, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. D'altro canto, è stato ricordato, il referendum qui previsto sarebbe di natura confermativa e non già abrogativa, e costituirebbe pertanto una fattispecie diversa rispetto a quella dell'art. 75 c. 2. Non potendo soffermarsi su questo aspetto per ragioni di spazio e di priorità nell'analisi del problema che si sono qui scelte, merita solo ricordare, a questo proposito, l'unicità del tipo di referendum di cui si propone l'introduzione, analogo per natura a quello confermativo previsto (come eventualità) dall'art. 138 per la revisione costituzionale, ma più simile, per la richiesta di quorum, al referendum abrogativo di cui all'art. 75 (c. 4) cost.

Anche ai fini di una maggiore chiarezza interpretativa, oltre che sulla scorta del dato comparato, appare pertanto opportuno, in presenza della volontà politica di introdurre un referendum popolare per la ratifica di trattati comunitari (con i limiti sopra evidenziati), ancorarne lo svolgimento alla procedura di revisione costituzionale, e dunque solo ed in quanto la ratifica del trattato importi una necessaria modifica costituzionale.

6. Considerazioni finali

Da quanto visto emerge in definitiva la scarsa portata dell'intervento di costituzionalizzazione della partecipazione italiana al sistema comunitario qui esaminato (in riferimento alla reale capacità di intervenire sul sistema dei controlimiti), la sua unicità nel panorama comparato, la sua eccentricità anche rispetto al sistema costituzionale positivo e la sua mancata risposta al problema del coinvolgimento regionale nel sistema decisionale comunitario, oltre ad una sua formulazione linguistica assolutamente scadente.

La proposta sembra voler rispondere essenzialmente ad un solo aspetto problematico, certo importante anche se, come si è visto in ottica comparata, non assolutamente prioritario: evitare che la ratifica dei trattati e delle relative modifiche si riduca (com'è avvenuto finora in Italia) ad un atto essenzialmente burocratico, senza dibattito, poco conosciuto all'opinione pubblica e con un coinvolgimento solo marginale del Parlamento (come effettivamente rischia di accadere, si veda da ultimo la ratifica del trattato di Amsterdam, l. 209/1998²²), o persino con una sua sostanziale esclusione, incidendo così radicalmente sul sistema delle fonti (non va dimenticato che l'introduzione dell'euro è avvenuta per decreto ministeriale).

²² Che pure prevede (art. 3) l'obbligo di rafforzare l'informazione che il Governo deve fornire al Parlamento in materia comunitaria, stabilendo che le Camere esprimano osservazioni e adottino atti di indirizzo

La proposta in esame si pone tuttavia in netta controtendenza rispetto al percorso ormai lungo (anche se ancora ampiamente deficitario) di maggiore e più efficace coinvolgimento del Parlamento in materia comunitaria²³, che è il tema principale di dibattito serio e non emozionale relativamente al cd. “deficit democratico” dell’UE.

Resta da chiedersi se lo strumento qui proposto sia quello più adatto, se non altro, ad ottenere l’obiettivo perseguito, che è circoscritto e non sufficiente a chiarire la basi costituzionali della partecipazione italiana al processo di integrazione comunitaria, ma pur sempre importante e percepito. La risposta è politica e non può venire da una disamina tecnica come quella che precede. Non va tuttavia trascurato un elemento essenziale: la natura integrata degli ordinamenti costituzionali nazionali e comunitario, le nuove modalità decisionali sempre più complesse in ambito comunitario, la moltiplicazione delle fonti di legittimazione dell’ordinamento costituzionale comunitario (e sempre più anche di quelli nazionali), il ruolo che altri attori oltre ai popoli vengono ad assumere nel processo di integrazione, porta a constatare che allo stato attuale dell’integrazione non esiste più un solo decisore. Il popolo (i popoli), il parlamento che lo rappresenta, i governi nazionali, le istituzioni comunitarie, gli enti substatuali, numerosi altri attori, sono tutti parte di un processo decisionale che non ha più una fonte ultima di legittimazione. Tutti sono co-decisori, nessuno il decisore ultimo.

Una scelta italiana influisce su altri Paesi e le scelte degli altri Paesi influiscono sull’Italia più di quanto si sarebbe portati a credere. Il sistema costituzionale comunitario è refrattario alle scelte autarchiche.

²³ Obblighi di informazione, sia generali (art. 9 l. 183/1987, art. 7 l. 86/1989, ora ridisciplinato con art. 10 l. 25/1999, relazione annuale sulla partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea) sia specificamente riferiti alle singole iniziative normative comunitarie (v. art. 14 l. 128/1998). Organizzazione interna delle Camere: Commissione politiche dell’UE (Camera) e Giunta per gli affari comunitari (Senato), sessione comunitaria delle Camere (v. art. 126 ter regolamento Camera), ecc.