

La seduta comincia alle 10.35.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Paolo Benvenuti, professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti modifiche all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, l'audizione del professor Paolo Benvenuti.

Ringrazio il professor Benvenuti per aver accolto il nostro invito e gli do subito la parola.

PAOLO BENVENUTI, *Professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Firenze.* Ringrazio la Commissione e il suo presidente dell'invito rivoltomi a riferire in merito al progetto di legge costituzionale C. 2218 di modifica dell'articolo 11 della Costituzione.

Nel mio intervento metterò in luce in primo luogo l'uso che finora si è fatto dell'articolo 11 della Costituzione in rela-

zione al diritto dell'UE-CE e dunque brevemente richiamerò il quadro « vigente » dei rapporti fra ordinamento (costituzionale) nazionale e ordinamento comunitario. Ciò farò anche alla luce della novella costituzionale che ha condotto alla modifica dell'articolo 117 della Costituzione. Con il nuovo articolo 117, l'edificio comunitario ha trovato un primo formale ed esplicito riconoscimento all'interno della Carta costituzionale. Il riconoscimento si è realizzato sia sotto il profilo del coordinamento della potestà legislativa statale e regionale con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, sia sotto il profilo del coordinamento fra le competenze dello Stato e delle Regioni tanto nella fase ascendente di elaborazione della normativa comunitaria, quanto nella fase discendente di attuazione della normativa comunitaria.

Cercherò dunque, nella prima parte del mio intervento di mettere in evidenza le ragioni che rendono urgente un ulteriore intervento del legislatore costituzionale, quale è prefigurato dalla proposta C. 2218.

Nella seconda parte, invece, mi soffermerò in maniera puntuale sulle problematiche che pone la proposta C. 2218.

Come è ben noto la formulazione dell'articolo 11 da parte del Costituente aveva un obiettivo specifico: quello di favorire un rapido rientro dell'Italia repubblicana e democratica post-bellica nel consesso delle Nazioni e in particolare l'ammissione nella nuova organizzazione mondiale delle Nazioni Unite (in funzione di ciò, si afferma il ripudio della guerra come strumento di offesa agli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; si afferma la disponibilità dell'Italia a dare il consenso, in condizioni di parità con gli altri Stati, a limitazioni di sovranità

necessarie alla realizzazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; si afferma la volontà dell'Italia di promuovere e incoraggiare le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo).

La *mens legislatoris* non immaginava — e non poteva immaginare — allora l'emergere e il crescere del fenomeno « comunitario », anche se, naturalmente, ciò non esclude che la *mens legis* potesse poi mostrarsi più acuta e più ampia di quella del legislatore.

A prescindere da questo rilievo, va però anche aggiunto che « l'impresa comunitaria » è partita, sotto il profilo costituzionale, come fenomeno del tutto sottovalutato quanto alle enormi dimensioni che avrebbe assunto. Sottovalutato al momento della ratifica ed esecuzione del Trattato CECA (1951), ma poi anche al momento della ratifica ed esecuzione interna dei trattati istitutivi dei Trattati istitutivi della CEE e dell'Euratom (1957).

I trattati furono ratificati ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, e altresì eseguiti, secondo lo schema dell'iter legislativo ordinario. Il problema formale di dare una adeguata base giuridica alle scelte che si compivano non fu adeguatamente posto, cosicché rimase del tutto aperto sia il problema della idoneità della legge di autorizzazione ed esecuzione del trattato a derogare in qualche misura alla Costituzione (il sistema comunitario cui l'Italia ha aderito comporta rilevanti deviazioni rispetto a norme costituzionali) e a resistere altresì alla *lex posterior*, sia il problema connesso della prevalenza della legislazione comunitaria derivata.

Questa spiacevole incertezza ha dato luogo e favorito ben presto una serie di contenziosi giudiziari che hanno finito per coinvolgere la Corte costituzionale, a partire dal noto caso Costa contro Enel del 1964. La Corte costituzionale si è trovata nella necessità di trovare una via di uscita alla obiettiva incertezza circa il fondamento dell'ordinamento comunitario nel sistema costituzionale italiano, via che è stata individuata per l'appunto nella *mens legis* dell'articolo 11, *mens legis* che è stata

precisata attraverso un percorso tortuoso segnato da una lunga serie di sentenze, successive a quella del 1964, finché l'assetto interpretativo si è stabilizzato a metà degli anni '80 (sentenza Granital del 1984 e successivi aggiustamenti in linea con questa).

L'articolo 11 viene considerato come la disposizione capace di permettere, a seguito di esecuzione in via ordinaria di un trattato internazionale volto allo scopo, il trasferimento alle istituzioni comunitarie delle competenze che esse esercitano nelle materie loro attribuite. L'effetto è che il sistema statale si apre alla normativa comunitaria consentendo che essa viga nel territorio italiano in piena autonomia, operando negli spazi lasciati liberi dall'ordinamento interno, a prescindere dal contenuto, non soltanto del diritto interno preesistente, ma anche di quello successivo. Ciò peraltro con un limite indefettibile, limite per il quale alla legislazione comunitaria non è permesso violare « i principi fondamentali del nostro ordinamento e i diritti inalienabili della persona umana », i quali restano sotto tutela della Costituzione nazionale e della Corte costituzionale. Quest'ultima, pertanto, potrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge di esecuzione dei trattati comunitari, almeno limitatamente al fondamento che trovino in essi quelle normative comunitarie derivate che si pongano in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento o con i diritti inalienabili della persona (i cosiddetti controlli).

Si tratta di una soluzione che è indubbiamente acuta e a mio avviso anche condivisibile, ma che pure presenta — non lo si può nascondere — dei profili di debolezza.

In primo luogo, essa si basa su una interpretazione (o consuetudine interpretativa) dell'articolo 11 della Costituzione che, in quanto tale, almeno teoricamente, è reversibile a quello stesso livello giurisprudenziale che la ha proposta.

In secondo luogo è una soluzione che potrebbe favorire l'idea che la nostra Costituzione, dai caratteri rigidi, possa essere

manipolata con relativa facilità per via « non democratica », bensì da bravi « tecnici », e per di più nella parte relativa ai principi fondamentali.

In terzo luogo, appare inconcepibile che ci si affidi a questa soluzione « rimediata » e tanto più man mano che il fenomeno comunitario è divenuto più pervasivo (Trattato sull'UE, Trattato di Amsterdam, Trattato di Nizza, ora i lavori della Convenzione e in prospettiva quelli della conferenza intergovernativa del 2004). Appare inconcepibile che l'esperienza comunitaria non abbia un suo chiaro ed esplicito fondamento costituzionale che stabilisca la *ratio* (e con questa *ratio* stabilisca anche i limiti) della partecipazione; che stabilisca le procedure costituzionali idonee per inserirsi in fasi ulteriori di integrazione rispetto a quelle fin qui realizzate. D'altra parte, non c'è dubbio che un fondamento costituzionale esplicito finirebbe per rafforzare l'Europa in Italia, ma altresì per rafforzare il ruolo dell'Italia all'interno dell'Europa.

È pertanto indispensabile che si dia atto esplicitamente, nell'articolo 11, o altrove nella Costituzione, di quanto si ricava dall'assetto costituzionale ricostruito in via interpretativa dalla Corte costituzionale stessa; ma anche che si svolga ulteriormente la Costituzione secondo le moderne necessità dell'Europa 2002, ben lontane, per quanto in linea, con quelle del 1951-1957.

Nel quadro di questo ulteriore svolgimento, si può ipotizzare che, di fronte a nuove e incisive limitazioni di sovranità che il processo di integrazione europea possa comportare (si pensi al passaggio da una integrazione economico/sociale a una integrazione più prettamente politica), si prevedano delle procedure aggravate di formazione della volontà dello Stato italiano, per le quali il popolo, cui appartiene la sovranità, sia chiamato a esprimersi non soltanto indirettamente attraverso i propri rappresentanti nel Parlamento, magari con una procedura più pesante rispetto all'iter legislativo ordinario, ma anche attraverso una qualche forma referendaria.

Del resto è significativo dell'esigenza di un intervento a livello costituzionale, il fatto che gli altri Stati membri dell'UE abbiano modificato o integrato le rispettive costituzioni — secondo le caratteristiche proprie di ciascuna di esse — per rendere più salda e forte la loro partecipazione al processo di integrazione europea.

Si potrebbero riportare i vari esempi: dalla Francia, alla Germania, dall'Irlanda, alla Spagna. Esempi che invero sono riportati nel fascicolo di istruttoria legislativa predisposto dagli uffici della Camera e al quale rinvio l'attenzione dei commissari.

Il legislatore italiano in verità ha già preso atto di una inerzia poco giustificabile e il dibattito si è aperto dapprima nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali dove si è ipotizzato di inserire nella parte II della Costituzione (perché a questa parte era limitato il mandato della Commissione), un articolo sulla partecipazione dell'Italia all'UE, articolo che in verità ricorda molto quello in esame di fronte a questa Commissione, anche se se ne distingue, come sapete, per un ultimo rilevante aspetto.

Poi, nella prospettiva di soddisfare l'esigenza di dare un più certo fondamento costituzionale alla partecipazione dell'Italia alla CE, come ho già ricordato, con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre del 2001 si è provveduto a modificare l'articolo 117 della Costituzione. Nel ricostruire il rapporto fra Stato e regioni in senso maggiormente federalista, l'articolo 117 diviene l'occasione per fissare, al comma 1, la soggezione della potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (potrebbe sottolinearsi che qui il richiamo è fatto all'ordinamento comunitario nel suo complesso di acquisizione comunitaria complessiva, e non già di singoli obblighi).

Nella sostanza, può dirsi che la novella costituzionale dell'ottobre 2001 si sia praticamente posta, per quanto concerne il profilo qui considerato, nell'ottica di una

codificazione della situazione preesistente, anche se la foto della situazione preesistente non risulta completa.

L'articolo 117, comma 1, infatti, offre giustificazione costituzionale alle conseguenze derivanti dalle limitazioni di sovranità, riconosce espressamente la forza del diritto comunitario, in quanto vincolo e quindi elemento di limitazione, di indirizzo e conformazione della potestà legislativa statale e regionale, ma presuppone, non autorizza le limitazioni di sovranità: questa autorizzazione resta patrimonio della elaborazione interpretativa dell'articolo 11 data dalla Corte costituzionale. Proprio in relazione allo scopo limitato del nuovo comma 1 dell'articolo 117, in esso non emergono i controlimiti che comunque la normativa comunitaria — ad avviso della Corte costituzionale — può incontrare in virtù del sistema costituzionale italiano, e neppure risulta alcunché sulle modalità procedurali attraverso le quali si possa procedere a « ulteriori » limitazioni di sovranità nel quadro futuro di una più spinta integrazione europea.

Per cui, nell'ottica esposta, il comma 1 del nuovo articolo 117 ha chiarito (o ha confermato la soluzione di) alcune problematiche che si pongono a valle dell'articolo 11, ma non appare idoneo in se stesso a giustificare le limitazioni di sovranità inerenti al momento primo della partecipazione italiana all'integrazione europea.

Pertanto, la proposta di legge costituzionale che qui si discute rimane assolutamente attuale.

Su questa proposta vengo dunque ora a svolgere alcune considerazioni oltre questa, per l'appunto: cioè, che l'esigenza di una soluzione legislativa cui cerca di rispondere la proposta C. 2218 appare ben reale.

Un primo rilievo consiste nel mettere in luce il fatto che il progetto di legge costituzionale C. 2218 tende a collocarsi quale integrazione dell'articolo 11 della Costituzione e quindi va valutato all'interno di un novellato articolo 11 che è inserito nella parte dei principi fondamentali della Costituzione e nella quale dunque, nei limiti

del possibile, sarebbe opportuno evitare di porre ciò che è disciplina, piuttosto che principio.

Pertanto, da questo punto di vista, vale la pena domandarsi se, dei due commi novellati, il primo non debba rimanere strettamente connesso all'articolo 11 quale suo secondo comma (oppure come ulteriore articolo 11-bis). Quanto invece al secondo comma della proposta di modifica costituzionale, ci si può domandare se non debba forse più opportunamente essere posta in connessione con l'articolo 80 della Costituzione, che disciplina la autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali per un verso, e con l'articolo 75 della Costituzione che si occupa del referendum, per quanto caratterizzato diversamente da quello qui proposto.

A prescindere da questa osservazione di carattere sistematico, che riguarda l'impianto della prefigurata modifica costituzionale, è opportuno ora prendere in considerazione il primo comma della proposta di legge costituzionale C. 2218, per osservare che essa qui corrisponde alle proposte emerse in Commissione bicamerale per la riforma costituzionale, tranne lievi modifiche redazionali che non mi pare possano incidere sulla sostanza.

Si tratta di una disposizione che tutto sommato fa propria la lettura dell'articolo 11 elaborata dalla Corte costituzionale e quindi esplicita, nel novellato articolo 11, tanto il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, quanto i controlimiti che le limitazioni della sovranità italiana trovano nei principi supremi dell'ordinamento e nei diritti inviolabili della persona umana.

Si tratta quindi di una soluzione coerente rispetto alla quale però si può sollevare un problema. A me pare che i controlimiti siano stati elaborati dalla Corte costituzionale in occasione di casi giurisprudenziali specifici che concernono il diritto comunitario, ma con una logica che copre le limitazioni di sovranità con riferimento a ogni sistema di cooperazione internazionale il cui funzionamento comporti limiti di sovranità che si sostanzino

nella applicazione immediata della normativa (e comunque di valori giuridici) di origine internazionale (o comunque esterna) nell'ordinamento interno italiano (qualche autore sostiene che una simile evenienza riguarderebbe anche le Nazioni Unite e sappiamo d'altra parte che il Consiglio di sicurezza si arroga sempre più poteri di legislazione forzando, talvolta, a mio avviso, oltre ragionevole e legittima misura, la lettura del capitolo VII della Carta).

Con riferimento a questi casi, la condizione indefettibile del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana dovrebbe essere presente anche nel primo comma: infatti l'inserire il controlimito nel secondo comma del futuro articolo 11 senza inserirlo nel primo, potrebbe indurre almeno uno fra i numerosi giuristi capziosi che ciascuno di noi conosce a una lettura per la quale l'integrazione dell'Italia, in sistemi di cooperazione internazionale che esplicino effetti diretti nell'ordinamento italiano, e diversi da quello comunitario, potrebbe realizzarsi pur nel mancato rispetto dei diritti fondamentali dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana.

Ancora, però, in questo primo comma c'è da segnalare un elemento innovativo rispetto alla giurisprudenza costituzionale e concerne in definitiva una qualificazione che viene attribuita in esso all'ordinamento comunitario. Questa qualificazione finisce per rappresentare un confine rispetto al quale la sovranità italiana non può cedere. Ebbene, ai sensi del primo comma della modifica proposta, l'Italia promuove e favorisce lo sviluppo dell'UE purché ordinato secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. L'affermazione del principio democratico sta a significare che gli sviluppi della futura comunità europea non possono realizzarsi in danno dei livelli di riconoscimento del principio democratico fin qui raggiunti e dei quali in più occasioni l'Italia stessa ha dato atto alla Comunità europea. Il richiamo al principio di sussidiarietà sta poi a significare che la UE,

in quanto associazione di Stati e non già Federazione di Stati, esercita quelle competenze che gli Stati le hanno volontariamente e tassativamente attribuito e non è lecito dal punto di vista costituzionale italiano che l'UE possa autoappropriarsi di competenze ulteriori in virtù di processi meramente comunitari, senza l'assenso che il popolo italiano, a cui appartiene la sovranità, abbia dato nelle forme di democrazia parlamentare o diretta.

Si tratta di quell'assenso democratico la cui procedura è per l'appunto, coerentemente con la suddetta premessa, oggetto del comma 2 della proposta di modifica costituzionale, sul quale è venuto il momento di soffermare puntualmente l'attenzione.

Il secondo comma della proposta di modifica costituzionale affronta pertanto, in coerenza con gli elementi rilevanti nel comma 1, la procedura di normazione interna che permette l'accettazione di ulteriori limitazioni di sovranità che discendano dal processo di integrazione comunitaria. Si tratta di una procedura che riguarda un futuro di più profonda integrazione, e non già *l'acquis communautaire*.

Anche qui la proposta di legge costituzionale C. 2218 riprende quella emersa in Commissione bicamerale, cioè l'idea di una procedura parlamentare aggravata, seguita da referendum popolare. Si tratta di una procedura che per quanto sia aggravata rispetto a quella ordinaria, non può corrispondere al procedimento di revisione costituzionale, perché se corrispondesse esattamente a questo procedimento, il discorso relativo al fondamento dell'integrazione comunitaria con riguardo all'articolo 11 perderebbe grandissima parte del suo senso. In questa logica, la proposta che l'approvazione di ulteriori limitazioni di sovranità avvenga a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (proposta identica nel testo della Commissione bicamerale e nel progetto C. 2218) appare adeguata perché permette che i passi parlamentari, per accedere a limitazioni di sovranità più incisive rispetto a quelle previste attualmente dai trattati, siano qualcosa di diverso e di poco meno

rispetto al procedimento di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione (dove si prevedono due votazioni, a distanza di tre mesi, delle quali la seconda deve ottenere la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera).

Quanto, poi, al referendum che si aggiunge alla procedura parlamentare, non pare presentare soverchi problemi per quanto concerne l'idea in sé. Problemi piuttosto potrebbero sorgere per le modalità con le quali si ritenga di realizzarlo.

Anzitutto, penso che il referendum non ricada nel limite dell'articolo 75, comma 2, della Costituzione, se si ha l'accortezza di ricostruirlo come momento conclusivo di una procedura particolare (che si affianca a quella prevista dall'articolo 80 della Costituzione) di autorizzazione alla ratifica di quel trattato che contempli ulteriori limitazioni di sovranità che discendano dal processo di integrazione europea. In questo modo non può dirsi che vi sia stata autorizzazione alla ratifica, fintanto che non vi sia stato il responso positivo del referendum stesso.

Se dunque l'idea del referendum in sé appare accettabile e percorribile, il problema che può porsi sembra essere piuttosto quello della modalità della sua realizzazione. Qui il progetto della Commissione bicamerale e quello contenuto nella proposta C. 2218 divergono piuttosto nettamente. Infatti, nella prima ipotesi, il referendum è eventuale e non sottoposto a quorum, in modo molto simile a quanto prevede l'articolo 138 per il referendum confermativo delle leggi costituzionali. Nella seconda ipotesi, invece, il referendum confermativo appare sempre dovuto e la conferma del voto parlamentare non è realizzata se non si raggiunge il quorum della maggioranza degli aventi diritto.

Si tratta probabilmente di una procedura che qualcuno potrebbe giudicare troppo rigida e gravosa e qualcuno potrebbe anche domandarsi fino a qual punto una siffatta procedura si possa giustificare dal punto di vista dell'architettura costituzionale complessiva, anche in quanto essa risulta ancora più aggra-

vata di quella prevista per il procedimento stesso di revisione costituzionale. Quindi ritengo che la configurazione del referendum sia un punto sul quale conviene ancora condurre la riflessione, per valutare in maniera più appropriata i dettagli della realizzazione. Seppure nella consapevolezza, della utilità, anzi della necessità che, nel caso si voglia procedere verso la accettazione di ulteriori, incisivi limiti della sovranità in funzione del processo di integrazione comunitaria, il principio democratico debba esprimersi anche attraverso lo strumento referendario.

Ma è quanto mai probabile — e qui concludo — che all'uso del referendum saremo chiamati dalla stessa UE, dopo che la Convenzione avrà concluso i suoi lavori e, successivamente si sarà svolta la Conferenza intergovernativa, in caso di ulteriori limiti alla sovranità che il processo negoziale di integrazione europea richieda. Mi pare di capire che delle proposte in tal senso sono state avanzate in sede di Convenzione; giustamente, perché ci si rende ben conto (non solo a Roma, ma anche a Bruxelles) che il successo di un processo tanto ambizioso di integrazione, quanto quello europeo, non può prescindere da un pieno e forte sostegno democratico.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Benvenuti. Domando ai colleghi se desiderino intervenire ed aprire il dibattito. Le chiederei, professore, atteso il limitato tempo a disposizione dei nostri lavori odierni, di volere, al termine dell'audizione, replicare brevemente, riservandosi, se mai, di integrare le risposte fornite con l'invio di ulteriori documenti scritti.

PAOLO BENVENUTI, *Professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze.* Senz'altro, signor presidente.

MARCO BOATO. Ringrazio anch'io il professore Benvenuti.

Queste audizioni, di grande interesse, sono per la Commissione — quest'oggi un po' a ranghi ridotti (ma, come lei sa, i colleghi potranno leggere i resoconti ste-

nografici) — un modo di interloquire con autorevoli esponenti della dottrina. Mi risulta, tra l'altro, che, domenica sera, l'audizione di martedì 24 settembre sia stata trasmessa da *GR Parlamento*; quindi, ciò vuol dire che, anche all'esterno, migliaia di persone ascoltano i nostri incontri, sia pure in differita. Le suggerirei, anche in vista di eventuali ulteriori interlocuzioni con la Commissione — alle quali il presidente accennava poc'anzi —, di acquisire il resoconto delle audizioni svolte martedì scorso. Penso, in particolare, alle audizioni dei professori Toniatti e Palermo, durante le quali si è a lungo discusso dei concetti di limitazione e di ulteriore limitazione della sovranità, criticando il testo della Bicamerale. Peraltro, ai lavori di quest'ultima, ho anche partecipato; ritengo, però, si debba accogliere ogni critica quando permette di riflettere più a fondo. Ricordo che la materia ed i concetti implicati afferenti a tale ambito sono stati affrontati a lungo — e continuano ad esserlo — a livello scientifico. Fra l'altro, diventerà probabilmente urgente, proprio in relazione alla Convenzione ed alla Conferenza intergovernativa da lei più volte citate, un ulteriore confronto non solo politico-parlamentare ma anche a livello della dottrina.

La domanda che le rivolgo concerne il punto sul quale lei, in modo più rilevante, si è soffermato nella parte conclusiva della sua relazione; mi riferisco, cioè, non tanto alla possibilità del referendum quanto alle modalità dello stesso.

Condivido pienamente quanto da lei detto, a mio parere opportunamente, nella parte iniziale della sua esposizione, quando ha distinto tra il primo ed il secondo comma della proposta di legge al nostro esame, immaginando che il primo comma possa eventualmente trovare collocazione (sia pure con eventuali modifiche) nell'ambito del vigente articolo 11 della Costituzione diventandone un eventuale secondo comma o, come lei ha detto, un eventuale articolo 11-*bis*; al contrario — ed io convengo con lei —, la materia del secondo comma sarebbe totalmente estranea ai principi fondamentali. L'articolo 11,

invero, fa parte dei principi fondamentali, non essendo collocato neanche nella prima parte della Costituzione: è tra le premesse alla prima parte. Invece, le previsioni che riguardano modalità, obbligatorietà e quant'altro dei referendum vertono su materia da lei definita « di disciplina » e che potremmo anche definire di carattere ordinamentale. Non a caso, quanto attiene alla disciplina del referendum, nelle sue varie tipologie — articolo 75, articolo 138 e, adesso, le nuove ipotesi previste, con riferimento alle regioni, circa la forma di Governo e la legge elettorale — è contenuto nella seconda parte.

Personalmente, sono d'accordo con lei; lei ha parlato di inserire la previsione, eventualmente, nell'articolo 80, rendendolo compatibile con l'articolo 75 (atteso che quest'ultima norma esclude proprio i trattati internazionali dalla possibilità di sottoposizione a referendum). Ciò che a me pare dovrebbe essere meglio evidenziato — è il mio parere, ovviamente e le chiedo il suo — è il carattere molto peculiare, da me (lo dico per lealtà intellettuale) totalmente non condiviso, della previsione di referendum contenuta nella proposta di legge.

L'ipotesi fatta dal provvedimento in esame è molto diversa dal referendum eventuale, dal referendum senza quorum previsto sia nel testo della Bicamerale — testo, ovviamente, non biblico; piuttosto, discutibile come tutti gli altri — sia, soprattutto, dall'articolo 138 della Costituzione. Infatti, il meccanismo di referendum proposto, che diventerebbe operativo laddove il provvedimento venisse approvato — evenienza che mi auguro non si verifichi —, prevede quorum obbligatorio ed obbligatorietà della consultazione; prevede che, a prescindere da come poi si pronuncino i cittadini, anche soltanto la mancanza di quorum comporti il blocco totale di qualunque processo di ulteriore limitazione di sovranità.

I due docenti citati, sentiti nella scorsa audizione, hanno molto obiettato anche circa il riferimento del concetto di limitazione di sovranità alla sola Unione europea e non anche, per esempio, all'ONU.

Le suggerisco una lettura di queste audizioni proprio perché può essere utile un confronto anche a livello della dottrina; tuttavia, a parte ciò, è proprio il combinato disposto della previsione della obbligatorietà e di quella del quorum previsto quale requisito di validità del referendum a lasciare perplessi. Infatti, non partecipando al voto il 50 per cento più uno dei cittadini, l'esercizio del voto stesso da parte di quanti, invece, effettivamente andassero a votare sarebbe ininfluente. Pensiamo, ad esempio, al referendum di due giorni fa in Friuli Venezia Giulia dove ha partecipato il 23 per cento degli aventi diritto mentre il 73 per cento ha votato no.

La partecipazione dei cittadini, quelli che effettivamente si recassero a votare, sarebbe totalmente ininfluente e la mancata partecipazione al voto referendario del 50 per cento più uno dei cittadini determinerebbe la paralisi sotto tale profilo di integrazione europea, o anche di altri profili di integrazione internazionale. Dico ciò perché potrebbero porsi problemi di partecipazione anche ad altre istituzioni od istituti sovranazionali.

Riguardo a tali problematiche, lei ha già fatto dei riferimenti affermando che la discussione non verte tanto sull'ipotesi di referendum in sé quanto sulle modalità. In questo caso però le modalità sono la sostanza stessa della proposta, perché diventerebbero una sorta di strumento per paralizzare qualunque ulteriore processo di integrazione, di allargamento, eccetera. Questa almeno è la mia opinione e desidero confrontarla con la sua.

PAOLO BENVENUTI, *Professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Anzitutto ricordo che non mi sono soffermato sul concetto di sovranità, a tal proposito ci sarebbero molte cose da dire; ritengo che la limitazione alla sovranità si realizzi ogni qualvolta si determina una frapposizione fra governati e governanti. Quindi, tutte le volte che qualcuno si inserisce in questo tipo di sovranità cosiddetta interna (analogo discorso si potrebbe fare per quella esterna) per cui

qualcuno che è « fuori » esercita il potere di chi è costituzionalmente tutelato, si realizza un limite di sovranità. E questo sicuramente non riguarda soltanto le comunità europee, ma può riguardare (e in prospettiva direi in maniera sempre più forte) le Nazioni Unite. Per tale motivo ho prima affermato che i cosiddetti controllimiti dovrebbero essere posti anche nel primo comma del provvedimento perché, se passasse una certa interpretazione per cui le risoluzioni in tema di terrorismo e le sanzioni sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno, tali controllimiti non ci sarebbero. Tanto più se è possibile un'interpretazione secondo la quale nel secondo comma questi sono presenti e nel primo comma no; fra i tanti giuristi capziosi qualcuno che afferma che non vanno rispettati sicuramente lo troveremmo, non c'è dubbio.

Se lo ritenete opportuno, questo è un punto che potrebbe essere approfondito, anche perché vi è un problema che non ho trattato nella mia relazione. I trattati successivi, che riguarderanno le Comunità europee, hanno molte caratteristiche: vi sono trattati che nascono dalla Convenzione e quindi che indicano una fase ulteriore del processo di integrazione, pertanto in un simile caso la procedura aggravata è necessaria. Ma vi sono anche dei trattati meramente secondari che tendono semplicemente a sistemare meglio i problemi, quindi non modificativi del sistema in quanto tale, ma che lo rendono meramente più funzionale, meno farraginoso.

È chiaro che allora, in questo caso, il problema va posto in maniera diversa. Mi riferisco al problema dell'autorizzazione alla ratifica di un trattato che riguardi le Comunità europee, come ad esempio un trattato relativo all'allargamento delle Comunità (che va anch'esso ratificato). Ebbene, se si allarga l'ambito soggettivo e territoriale si dà luogo, in un certo senso, ad un'ulteriore limitazione della sovranità dello Stato italiano, almeno nella « quantità ». Questo è un problema sul quale riflettere, ma è chiaro che in questa sede

e con i tempi a nostra disposizione sarà forse necessaria una relazione specifica sull'argomento.

Sul significato di limitazione della sovranità in quest'ambito, ricordo che dovremmo chiederci se un trattato pone ulteriori limiti alla sovranità oppure no. È un primo problema interpretativo che si pone quando il Parlamento...

MARCO BOATO. Dovremo chiederci anche chi decida e se in quel caso si ricorrerà al referendum oppure no.

PAOLO BENVENUTI, *Professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Infatti, si tratta di un problema che ho ben presente ma che non possiamo affrontare in questa sede a meno che non si decida di tenere un seminario apposito (cosa che, qui alla Camera, sarebbe anche opportuna).

A mio avviso sul referendum sono stati avanzati una serie di problemi, probabilmente reali. Sugli aspetti pratici e sulle conseguenze non voglio esprimermi; ritengo, però, che fondamentalmente siano delle preoccupazioni legittime. Mi ero permesso di fare questa sottolineatura dal punto di vista tecnico senza addentrarmi nel problema se ciò impedisca o meno determinate cose.

Sulle modalità con cui una procedura di questo tipo si collochi rispetto all'architettura comunitaria, posso affermare che tale procedura, prevista nel secondo comma, per alcuni aspetti somiglia a quella di cui all'articolo 138 della Costituzione. In realtà così non è perché se così fosse non ci sarebbe nulla da discutere e si dovrebbe solo modificare la Costituzione. Si vuole realizzare un qualcosa che per certi versi renda più facile la decisione e nel farlo la si sottopone a determinati vincoli ultimi. Permettendo in questo modo, in funzione del fine che si vuol raggiungere, di derogare ad alcuni punti della Costituzione, come la seconda parte.

Il problema è che dobbiamo avere una procedura che per un verso è più aggravata di quella ordinaria, ma per l'altro

verso non può essere più aggravata di quella costituzionale; dovrebbe stare in qualche modo nel mezzo. Allora la prima parte «sta nel mezzo» perché è una procedura aggravata ma non tanto aggravata quanto quella costituzionale (si vuole semplicemente la maggioranza assoluta delle Camere), la seconda parte concerne un referendum che non è conosciuto all'interno del sistema (non è quello né dell'articolo 138 né dell'articolo 75 della Costituzione). Benissimo, si tratta di una terza tipologia dei referendum; nulla impedisce che la si inserisca nella Costituzione. Non vi sono limiti dal punto di vista teorico, se non dal punto di vista della razionalità del sistema; il che significa che bisogna chiedersi se si può veramente creare una procedura più aggravata di quanto previsto per la stessa modifica costituzionale. Questo è ciò che mi domando. Perché per il referendum costituzionale anzitutto ciò non è necessario, ma viene richiesto secondo quanto prevede l'articolo 138 (da 5 consigli regionali, da un certo numero di deputati o di elettori).

Osservo poi che non è previsto un quorum, è un referendum confermativo, quindi, se vince il no, il quorum non rileva e si rinvia tutto quanto; ma se vince il sì potremmo avere un voto favorevole ottenuto, ad esempio, con il 90 per cento dei voti del 5 per cento degli aventi diritto. Allora mi domando se tutto ciò non vada razionalizzato meglio, proprio seguendo quella logica che spero di aver chiarito.

Si potrebbe allora decidere di non realizzare tutto ciò e ricorrere alla revisione costituzionale; in fondo tutto questo non serve, quando si ha la maggioranza assoluta del Parlamento si può ricorrere alla revisione costituzionale.

MARCO BOATO. Mi scusi se la interrompo, ma vorrei solo aggiungere che il nuovo tipo di referendum introdotto nella Costituzione per lo statuto delle regioni (che in qualche modo è una carta costituzionale sia pure nell'ambito della più grande Carta costituzionale) possiede alcune delle caratteristiche che lei ipotizza. Analizzando l'articolo 123 della Costitu-

zione (così come modificato nel 1999) si nota che al terzo comma si parla della possibilità di sottoporre a referendum lo statuto approvato dai consigli, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, qualora ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti del consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In tutto ciò non vi è nessun quorum di partecipazione per la sua validità.

È una forma inferiore, nella scala che lei ha indicato, al referendum dell'articolo 138 ma ha caratteristiche analoghe a quest'ultimo. Volevo aggiungere anche questo aspetto ai due che ha citato lei.

PAOLO BENVENUTI, *Professore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Questa è una cosa su cui bisogna riflettere, perché anch'io non ho un'idea veramente definitiva. Ritengo, comunque, che esistano tutti i limiti per andare avanti nell'impresa di dare un serio fondamento costituzionale anche alla « testa » della partecipazione italiana alle Comunità europee e non alla « coda » dell'articolo 117.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Benvenuti per la sua partecipazione nonché per la documentazione che riterrà opportuno consegnare alla Commissione.

La seduta, sospesa alle 11.25, è ripresa alle 11.30.

Audizione di Isidoro Davide Mortellaro, professore di storia delle istituzioni politiche presso la facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Bari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professore di storia delle istituzioni politiche presso la facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Bari, Isidoro Davide Mortellaro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti modifiche all'articolo 11 della Co-

stituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La ringrazio per la partecipazione, professore, e le ricordo che stiamo svolgendo questa indagine conoscitiva in funzione dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 2218 di modifica dell'articolo 11 della Costituzione.

Do subito la parola al professore per chiarire alcuni aspetti dell'argomento al nostro esame.

ISIDORO DAVIDE MORTELLARO, *Professore di storia delle istituzioni politiche presso la facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Bari*. Ringraziando il presidente e tutti voi per questo invito, vi chiedo di poter sottoporre, intanto, alla vostra attenzione alcune annotazioni preliminari su questioni che sono già state trattate, sia nel dossier presentato sia nelle audizioni precedenti. Credo sia necessario evidenziarle perché attengono alla formulazione del testo, così come è sottoposto alla nostra attenzione e discussione, per esempio rispetto al titolo dato alla proposta di legge costituzionale che recita « ...in materia partecipazione dell'Italia all'Unione europea ».

Indubbiamente questo è l'oggetto della proposta, ma il testo, nelle sue concrete formulazioni, per esempio al secondo comma, parla più in generale anche di processo di integrazione europea e non di sola Unione europea. Necessariamente ci si riferisce anche — come credo abbia già evidenziato il professor Toniatti — ad un complesso di attività svolte anche in altre sedi o che riviene da altre sedi (l'OSCE, il Consiglio d'Europa, la Convenzione europea dei diritti e via dicendo).

Altresì il nuovo terzo comma, riprendendo l'espressione del primo comma dell'articolo 11, parla in generale di « ulteriori limitazioni di sovranità », e per tutte queste — perciò su scala generale, non ristretta alla sola Unione europea — chiede che vengano applicati una procedura di voto rafforzato e il passaggio obbligatorio di una prova referendaria, validata dalla partecipazione della maggioranza assoluta degli aventi diritto.

Stando a queste formulazioni letterali, sorgono una serie di problemi.

Anzitutto, qual è la sede o l'organo che registra o segnala il verificarsi di un trasferimento di sovranità e rispetto a quale tipologia di atti? Trattati, direttive, regolamenti o altro ancora? Cosa accade — ma è già chiesto nel *dossier* preparato dall'Ufficio studi della Camera — del provvedimento sottoposto a consultazione referendaria laddove non si dovesse raggiungere il quorum richiesto? Ci si può ritornar su? Dopo quanto tempo? Non ci si può ritornare assolutamente, per l'eternità? Non è detto nulla.

Stando all'attuale formulazione, circa l'automaticità del referendum da applicare al complesso di cessioni di sovranità risultanti dalla nostra apertura al mondo, è prevedibile un ricorso frequentissimo allo strumento referendario, anche in assenza di una qualche mobilitazione di parti della società italiana. Anche laddove il dibattito politico e culturale non dovesse registrare significativi picchi o differenziazioni, si dovrebbe ricorrere al referendum.

Io ho fatto un piccolo calcolo. Prendendo ad esempio i semplici trattati, nel decennio relativo agli anni '90 ci sono stati tre trattati dell'Unione europea, due in materia NATO, altri due in sede WTO. È nato inoltre il tribunale penale internazionale. Se poi andassimo a guardare direttive di grande peso dell'Unione europea e atti equivalenti, il calcolo risultante dice che potremmo avere quasi un referendum ogni sei mesi. Il tutto magari in assenza di una significativa mobilitazione politica, senza che vi sia una richiesta formale, un dibattito aperto. Né il prossimo decennio s'annuncia a basso tasso di attività sovranazionale, tutt'altro.

Credo che quel quorum sarebbe difficile da raggiungere in moltissimi di questi casi. I risultati è bene valutarli soprattutto in rapporto alla frequenza ipotizzata. Gli effetti sono prevedibili quanto all'assuefazione dell'opinione pubblica e dell'elettorato, la cui mancata partecipazione però finirebbe con il produrre processi di generale delegittimazione, non più ristretti alla sola sfera nazionale ma lungo tutto la

catena dei nostri rapporti con il mondo, e proprio mentre il globo sempre più diventa sede primaria di nuova socializzazione, di inediti processi di politicizzazione cui comunque siamo chiamati a partecipare.

Fatti questi rilievi, è bene soffermarsi su due aspetti meritevoli di attenzione relativi alle questioni complesse e molteplici sollevate dall'attuale proposta di modifica dell'articolo 11.

Si tocca l'articolo 11, uno dei cardini, dei principi fondamentali del nostro ordinamento, condiviso con gli altri ordinamenti costituzionali — nazionali e sovranazionali — che videro la luce allora, in quella svolta epocale che cambiò la storia del mondo alla fine della seconda guerra mondiale. Non credo sia possibile caratterizzare l'articolo 11 come una espressione storicamente determinata, tutta conclusa nell'atto specifico della adesione alle Nazioni Unite, divenuta poi strumento, grimaldello di una più o meno sagace o preveggenza giurisprudenza costituzionale, via via sempre più abile nell'utilizzazione di questo marchingegno costituzionale per sostenere la nostra partecipazione — o anche la nostra soggiacenza — alle varie istituzioni sovranazionali successivamente nate: in primo luogo, naturalmente ma non esclusivamente, la Comunità europea e poi l'Unione europea. Basterà pensare, ad esempio, alla Nato.

Certo, c'è stata una finissima tecnica giurisprudenziale, ma è necessario ribadire che con l'articolo 11 si decise allora e si delineò il grado di apertura al mondo del nostro paese e delle sue istituzioni. Si volle fare dell'Italia un attore del processo di costruzione di un mondo pacificato, di una nuova scena internazionale. In forza di questa scelta, si è acconsentito poi volta a volta a reali e sostanziali trasferimenti di sovranità, e non sicuramente di semplici competenze. Si pensi, ad esempio, all'atto sovrano del batter moneta.

L'articolo 11, però, non dice solo che l'Italia consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia, ma soprat-

tutto che l'Italia promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Quindi c'è la delineazione nell'articolo 11 di un ruolo attivo del nostro paese e delle nostre istituzioni, con un grado di eccezionale apertura internazionale.

I padri costituzionali erano ben consci di questo punto. Il dibattito alla Costituente è punteggiato di espressioni di orgoglio, di voglia di affermare con quell'atto una cesura profonda col mondo dal quale si veniva.

Insomma, per la centralità e il peso che l'articolo 11 occupa nella nostra Costituzione — assieme a principi analoghi affermati in tante altre costituzioni di altri paesi — a in una serie di ordinamenti internazionali — credo che in esso si affermi una scelta fondamentale che impronta l'intero ordinamento costituzionale ad una visione della sovranità non più limitata al tradizionale perimetro nazionale, ristretta nelle vecchie forme dello Stato nazione. Fin dall'inizio della nostra storia repubblicana, l'articolo 11 comincia ad affermare forme di sovranità che provano a muoversi al di là dei confini nazionali, in un mondo che si vuole strutturalmente aperto al dialogo e alla cooperazione. Si vuole intervenire, riformare, portare pace e giustizia anche al di là dei tradizionali confini nazionali. Si iniziano allora ad affermare forme nuove di sovranità multipla.

Con l'articolo 11 l'Italia, sin dall'inizio, decide che la futura sovranità — non più ristretta ai propri confini, ma estesa su territori inediti — verrà esercitata non da soli ma assieme ad altri: popoli e istituzioni. Questo è l'atto di volontà che allora i costituenti compirono. Perciò io non credo possibile pensare — come si fa in qualche tratto della relazione di accompagnamento della proposta di legge — ad un'Europa entrata quasi di soppiatto, maliziosamente nel nostro ordinamento. C'è una scelta decisa ed essa riguarda soprattutto i temi dell'Europa.

Per questa occasione ho riletto, e devo confessare che da molto tempo non lo facevo, gli atti inclusi nel dossier presen-

tato. Ho ripreso libri e rivisto una serie di ricostruzioni. Orbene, sono eccezionalmente rivelatrici — soprattutto alla luce delle odierne discussioni — le espressioni che i costituzionalisti adoperano in quella sede e in questi giorni. Non solo si parla di Europa o si parla di Stati Uniti d'Europa come nostra prospettiva futura. Si passa al voto, poi unanime, sull'articolo 11 con un intervento conclusivo dell'onorevole Cianca, le cui parole furono così sommariamente resocontate: « invita al voto », egli dice, « con la coscienza di compiere un dovere di italiani e di europei, includendo idealmente in esso l'emendamento presentato dall'onorevole Bastianetto », cioè l'emendamento che voleva richiamare espressamente l'Europa in Costituzione. I nostri padri costituenti erano ben consapevoli che stavano decidendo sull'Europa futura attraverso la votazione di quell'articolo.

Certo, poi queste scelte hanno dovuto fare i conti con la storia, con le sue repliche, con i soggetti che dal 1945 ad oggi l'hanno fatta e con le svolte successive. Hanno dovuto misurarsi, ad esempio, con le loro stesse realizzazioni, quelle stesse attivate da quell'articolo 11.

È utile forse un esempio molto semplice, che credo però possa essere significativo in questi giorni. In quel 1945 i principi di parità tra gli Stati dichiarati nell'articolo 11, come condizione per consentire ai trasferimenti di sovranità, ricevevano una drastica rilettura dalla storia. Il 6 agosto 1945 veniva sganciata la bomba atomica su Hiroshima. Da allora non sarebbero mai più stati pari i rapporti fra gli Stati quando ci si sedeva per riscrivere un trattato internazionale. Come si fa ad esser pari, quando c'è uno Stato, magari della alleanza i cui patti si intende rivedere, che ha potere di vita e di morte addirittura sul mondo? E l'esempio dell'arma atomica potrebbe tranquillamente essere esteso ad altri campi e settori.

Ciò che è importante ribadire è che i principi allora affermati si calarono in una realtà concreta che essi contribuirono a trasformare. Perciò rispetto agli orizzonti complessivi indotti dai mutamenti struttu-

rali successivamente intervenuti, noi oggi possiamo e dobbiamo accostarci alla fonte costituita dall'articolo 11, consapevoli che l'istituto della sovranazionalità che esso ha contribuito a creare obbedisce al bisogno storico di guadagnare sovranità, non di perderla. La sua ispirazione è questa: far sì che la vecchia nazione possa guadagnare sovranità in ambiti che essa naturalmente non ha e, soprattutto, rispetto ad attori nuovi che salgono sulla scena mondiale, e sui suoi vari ridotti nazionali, vantando poteri straordinari rispetto al passato. Come governare l'economia, quando si è in presenza delle multinazionali che scavalcano i tradizionali confini? Come governare la pace e la guerra, quando c'è la bomba atomica o in presenza di un evento terroristico quale quello dell'11 settembre? Con i vecchi strumenti nazionali? Oppure c'è bisogno di altro, appunto, della sovranazionalità condivisa con altri?

Certo, poi bisogna esaminare come questa sovranazionalità è cresciuta: le sue cadute e i suoi trionfi. Rispetto a questi processi storici, v'è sicuramente bisogno di ripensare e ripercorrere alcune svolte (fra le altre, quella degli anni settanta, con l'avvento delle dottrine neo liberiste, nonché quella del 1989 e dell'universo nuovo che da essa è fuoriuscito) che hanno molto cambiato il mondo nato nel calco di quell'epocale 1945. Al riguardo credo che oggi siamo di fronte ad una serie di problemi enormi.

Farò riferimento a due questioni specifiche relative al trattato di Maastricht ed al trattato NATO. Entrambi, infatti, pongono problemi invero straordinari anche in rapporto al dispositivo di riforma oggi portato alla nostra attenzione. Ad esempio, è utile ricordare che i lavori della Bicamerale — opportunamente riassunti nel *dossier* preparato dall'ufficio studi della Camera — rivelano, come è noto, che, ad un certo punto, si tentò di costituzionalizzare (si disse allora, impropriamente) i principi di Maastricht di libera economia e libero mercato per assumerli in Costituzione. Quando, però, si cominciò a discutere, emersero difficoltà quali, ad esempio, quelle evidenziate da un pro-

blema di compatibilità tra quei principi e l'articolo 41 della Carta, ad esempio, che detta i limiti alla proprietà privata ma definisce anche l'attività dello Stato o più latamente pubblica in economia. Ma problemi di compatibilità si ponevano anche rispetto all'articolo 3 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica rimuove gli ostacoli al libero sviluppo della persona umana. Si rinunciò perciò ad effettuare quella costituzionalizzazione; in realtà, in quel momento, si prendeva atto di quanto era sfuggito al legislatore che nel 1992 aveva ratificato il trattato di Maastricht.

È noto che la dottrina costituzionale pone, in merito, indicazioni molto precise. Quando si ratifica un trattato, due sono le strade. Non se ne dà una terza. Se i principi di quel trattato non sono in contrasto con i principi primi della Costituzione non s'ha da fare nulla e con legge ordinaria quel trattato viene recepito nell'ordinamento; se invece vi è contrasto, nulla si può fare e non si può nemmeno procedere alla ratifica, perché si creerebbe un *vulnus* ai principi primi della Costituzione. Eppure Maastricht è ben operante. Non sono certo io a rilevare la contraddizione tra l'orientamento spiccatamente liberista di quel trattato e alcune tra le parti più significative della nostra Carta: tra le tante insospettabili fonti si possono scegliere le memorie del governatore Guido Carli, protagonista della svolta di Maastricht, il quale ci dice che la Costituzione di Maastricht ha messo in mora l'intero assetto della Costituzione repubblicana nella sua parte economico-sociale (e non è fuori luogo osservare come ancora oggi, per così dire, in tutta Europa l'intera vicenda politica 'giri' e si avviti attorno a tale *vulnus*). Possiamo pensare, ad esempio, alla polemica circa il patto di stabilità e a come essa abbia improvvisamente fatto invecchiare la stessa sentenza capitale della Corte costituzionale tedesca del 1993. Allora quel pronunciamento aveva sostenuto, rassicurando istituzioni e popolo tedeschi, che si poteva procedere alla ratifica di Maastricht giuste le norme costituzionali, comunitarie e nazionali, relative alla stabilità monetaria e agli equi-

libri di bilancio. Oggi sono gli stessi tedeschi a chiedere che, di fatto, quelle regole vengano, per così dire, « ammorbidite ». Ecco come la storia si vendica, ma svelando la storicità e caducità di orientamenti che si vollero eternare in forma di principi primi dell'ordinamento comunitario ed europeo !

Ebbene, il dispositivo alla nostra attenzione, in quel frangente della ratifica del trattato di Maastricht, non avrebbe potuto recarci alcun soccorso, considerata la posizione delle forze politiche dell'epoca, alla luce di quel dibattito. Allora, infatti, una piccolissima minoranza era contraria; ricordo che solamente il partito di Rifondazione comunista ed il Movimento sociale italiano votarono contro la ratifica. Un referendum cosa avrebbe determinato ? Come e quanto un voto referendario avrebbe complicato lo stesso contenzioso di principi primi evidenziato dalla vicenda storica ?

Ma si può riflettere anche sulla NATO o, meglio, sulla riscrittura del « nuovo concetto strategico » dell'Alleanza atlantica fatta nell'aprile del 1999, nel pieno della guerra del Kossovo, quando sono state inventate le cosiddette « operazioni non articolo 5 ». Operazioni, invero, non previste dal Patto atlantico del 1949 che permettono alla NATO di andare al di là della propria area, di fatto riformulando completamente assetto e perimetri del vecchio trattato NATO. Eppure quelle riformulazioni non vennero allora considerate una revisione del trattato, col risultato di non sottoporle nemmeno all'esame, al vaglio della ratifica parlamentare.

Nel prossimo novembre vi sarà, a Praga, il nuovo vertice NATO. Di fatto, è già stata annunciata — sia dal Segretario generale delle Nazioni Unite lord Robertson sia dal ministro della difesa americano Rumsfeld — un'ulteriore modifica tramite la quale provvedere alla creazione di un corpo d'armata in grado di combattere il terrorismo ovunque, ovvero di condurre o partecipare alle future « guerre preventive ». Laddove ciò si verificasse, ben più che con il nuovo concetto strategico dell'aprile 1999, si andrebbe non sola-

mente a rideterminare l'area di intervento dell'Alleanza atlantica ma anche a contraddire radicalmente e per l'ennesima volta il principio primo della nostra Costituzione, quello relativo alle questioni della pace e della guerra, al ripudio della guerra solennemente dichiarato proprio nell'articolo 11. Ebbene, rispetto a questi pericoli, ci aiuta il dispositivo proposto con l'attuale proposta di riforma dell'articolo 11 ? Queste nuove riscritture verrebbero considerate una revisione del trattato, una ulteriore cessione di sovranità o no ? Ma poi, potrebbe un referendum finire col riscrivere radicalmente i principi primi della Costituzione ?

In realtà, la proposta di riforma dell'articolo 11 evidenzia nella sua attuale formulazione un problema fondamentale: essa di fatto prova a rafforzare lo strumento tradizionale con cui lo Stato nazione — ormai da tempo alle nostre spalle nelle sue vesti abituali — tentava di padroneggiare i mutamenti della scena internazionale e quelli imposti, attraverso i trattati internazionali, sulla scena mondiale dalla sua stessa azione. Di fatto essa prova a rafforzare il tradizionale strumento della ratifica dei trattati con il voto qualificato del Parlamento e con l'intervento referendario accompagnato dal limite della maggioranza assoluta degli elettori (il che, a mio avviso, evidenzia tutte le controindicazioni citate prima). Ci si illude di potersi collocare su una virtuale frontiera dello Stato quasi come doganieri abilitati a governare il passaggio non più solo di uomini e cose, ma anche di norme e ordinamenti. Ma i rapporti che la sovranazionalità governa al di là delle frontiere sono molto complessi e soprattutto molto più sfuggenti di un tempo. Si proverebbe a chiudere una stalla vuota ormai dei suoi buoi abituali. L'osmosi tra interno e esterno è diventata ormai ben più fitta; esiste un calcolo del Consiglio costituzionale francese secondo il quale l'80 per cento della legislazione di quel paese — ma credo che l'Italia non si discosti di molto — origina, ormai, da normative comunitarie. Abbiamo a che fare con qualcosa di ben più complicato, che non si può risol-