

Più democrazia nel processo di ratifica dei trattati comunitari: un rischio da correre

di Giuseppe Busia¹

La Convenzione e i trattati che scaturiranno dalla conferenza intergovernativa dovrebbero diventare l'occasione per ripensare le procedure interne di ratifica dei trattati, che incidono in modo significativo sulla sovranità dello Stato. Tutto ciò, al fine di garantire una più ampia partecipazione democratica, soprattutto attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento. La previsione di tali procedure accresce certamente il rischio di ritardare o di ostacolare il processo d'integrazione comunitaria. Si tratta, tuttavia, di un rischio che è necessario correre, non solo per garantire un sufficiente grado di democraticità al nostro sistema, ma anche per assicurare alle istituzioni comunitarie la legittimazione necessaria per portare avanti i sempre più impegnativi compiti cui sono chiamate.

Ancora non si sa quali risultati produrrà la Convenzione europea e quali la conferenza intergovernativa che dovrebbe raccoglierne i frutti. Tuttavia, è chiaro fin da ora che essa rappresenta un'occasione unica per compiere un salto rilevante nella direzione di una maggiore democraticità delle procedure di ratifica dei trattati e di recepimento degli altri vincoli derivanti dall'appartenenza comunitaria.

Di più: la riuscita di questo processo – che molti, sia pur con un'evidente fuga in avanti, hanno voluto definire “costituente” – passa in larga parte attraverso le modalità con cui le nuove regole saranno recepite all'interno degli ordinamenti dei singoli

¹ Le considerazioni fatte e le opinioni espresse nel presente contributo sono attribuibili esclusivamente alla responsabilità dell'autore, e non impegnano in alcun modo le istituzioni e gli enti in cui egli lavora o ha lavorato.

Stati membri. Una cosa, comunque, appare certa: se mai, in un domani forse non così vicino, si arriverà a una Carta europea che sia effettivamente possibile chiamare “Costituzione”, ciò avverrà perché si sarà passati attraverso un maggiore coinvolgimento di coloro che, proprio in virtù di quella Carta, dovrebbero finalmente sentirsi cittadini europei.

Quanto più ampi e significativi saranno i risultati del processo di revisione dei trattati, tanto più chiaro e netto dovrà essere il salto verso un maggiore grado di partecipazione democratica. Tuttavia, anche nel caso in cui la Convenzione non riuscisse a soddisfare completamente gli ambiziosi obiettivi che si è posta, la sua convocazione costituisce un’opportunità irripetibile per tentare una soluzione a quello che è ormai unanimemente riconosciuto come uno dei maggiori problemi della costruzione comunitaria.

Il riferimento è, appunto, al *deficit* di democraticità, che caratterizza non solo le sue istituzioni e i suoi meccanismi decisionali, ma anche le modalità attraverso cui tali meccanismi sono riconosciuti dal nostro ordinamento e accettati come idonei a produrre diritti e doveri.

Problema, quest’ultimo che assume in Italia un rilievo del tutto particolare, a causa delle modalità con cui sono stati introdotti nel nostro ordinamento i trattati comunitari: attraverso semplici leggi ordinarie di ratifica – quasi fossero trattati “comuni” – come se non comportassero rilevanti modificazioni al nostro ordinamento costituzionale. Ciò, soprattutto a causa della “generosa” interpretazione dell’art. 11 della Costituzione data dalla Corte costituzionale², la quale ha risparmiato al nostro Paese la faticosa – ma sicuramente più rispettosa delle regole democratiche – trafila di revisioni costituzionali e *referendum*, che hanno invece accompagnato il cammino d’integrazione comunitaria in altri Stati membri.

² Per praticità, si riporta il testo dell’art. 11 Cost.: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Ebbene – oggi che le decisioni comunitarie s’inseriscono così profondamente nella nostra vita quotidiana e si sovrappongono, rendendole inefficaci, a un numero crescente di norme prodotte dall’ordinamento interno – l’introduzione di meccanismi, che consentano un accoglimento dei trattati più meditato e partecipato da parte dei cittadini, rappresenta un passaggio non più procrastinabile. In questa luce, l’occasione della Convenzione costituisce un’opportunità che non si può e non si deve lasciar sfuggire. E ciò, almeno sotto un duplice profilo.

Da una parte, infatti, è presumibile – oltre che sicuramente auspicabile – che dalla Convenzione e dalla conferenza intergovernativa scaturiscano riforme in grado di razionalizzare l’assetto complessivo dell’Unione, che siano però proprio a causa di ciò, anche in grado di incidere in misura più rilevante sulle limitazioni di sovranità accettate dall’ordinamento italiano. Per tale ragione, la ratifica dei nuovi trattati dovrebbe seguire procedure più partecipate di quelle normalmente utilizzate per i trattati internazionali “comuni”.

Dall’altra, proprio perché le riforme derivanti dal processo iniziato con la convocazione della Convenzione segneranno (presumibilmente) un “salto di qualità” nel cammino verso un’integrazione sempre più stretta fra gli Stati membri – aprendo anche la via a ulteriori passi futuri – sarebbe auspicabile che l’Italia si facesse carico di una riforma in grado di prevedere, anche per il futuro, una disciplina differenziata per la ratifica di quei trattati che comportino limitazioni alla sovranità dello Stato, smettendo di recepirli con le procedure “ordinarie” previste dall’art. 80 della Costituzione³.

Conviene, dunque, soffermarsi – seppur in estrema sintesi e con qualche necessaria schematicità – sui profili appena indicati. Per questo, dopo aver sinteticamente richiamato i contenuti delle principali disposizioni costituzionali interessate, nonché alcune delle proposte di modifica finora presentate al ri-

³ Per praticità, si riporta il testo dell’art. 80 Cost.: “Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”.

guardo, ci si soffermerà sulle possibili soluzioni: sia con riferimento all'accoglimento dei trattati che scaturiranno dal processo avviato dalla Convenzione; sia con riguardo alla possibile introduzione di una procedura di ratifica "speciale", da utilizzare per tutte le (eventuali) future modifiche dei trattati, che dovessero comportare ulteriori (e significative) limitazioni alla sovranità statale.

Nella Costituzione, un varco per recepire le regole comunitarie

Innanzitutto, dunque, un richiamo al quadro tracciato nella Carta costituzionale italiana. Quadro che – proprio con riguardo ai rapporti con l'ordinamento comunitario – è stato modificato in misura significativa, in seguito all'approvazione della riforma a impostazione tendenzialmente "federale", votata nell'ottobre 2001 con il primo *referendum* costituzionale della storia repubblicana.

Se, infatti – come si vedrà tra breve, già prima di tali ultime revisioni – la Costituzione era stata interpretata in modo da consentire un recepimento quasi "meccanico" e, sicuramente, poco partecipato, dei passi progressivamente compiuti nell'integrazione comunitaria; con le nuove disposizioni, l'ingresso della normativa comunitaria, nel nostro ordinamento potrebbe farsi addirittura più facile e automatico.

Com'è noto, quando, oltre cinquant'anni fa, i padri costituenti scrissero gli articoli della Carta, non v'inserirono alcun riferimento esplicito all'Unione Europea o ai processi d'integrazione comunitaria. Per questo, fino a oggi, al fine di legittimare l'adesione italiana all'Unione Europea, si è fatto ricorso all'art. 11 della Costituzione, in base al quale l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le nazioni, promuovendo e favorendo le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Come chiaramente mostra anche il lessico utilizzato, il riferimento ideale era soprattutto a organizzazioni internazionali di dimensione mondiale, quali, in particolare, le Nazioni Unite.

Tuttavia, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la mancanza di ogni riferimento alla costruzione europea non è dovuta esclusivamente a ragioni cronologiche (al momento della scrittura di tale testo, le Comunità europee erano ancora di là da venire). Si tratta invece di una scelta consapevole del Costituente, che, infatti – senza poter ovviamente immaginare gli sviluppi che avrebbero caratterizzato l'integrazione comunitaria – s'interrogò sull'opportunità d'inserire un inciso relativo "all'unità dell'Europa". Ma decise di espungere ogni riferimento alla dimensione continentale, considerando questa troppo limitativa, rispetto all'ambito planetario, cui invece voleva fare riferimento⁴.

Per tali ragioni, almeno fino al novembre 2001, è stata soprattutto la Corte costituzionale – con una giurisprudenza non sempre costante, ma complessivamente univoca – ad allargare progressivamente le maglie del già richiamato art. 11, facendo di questa disposizione il varco attraverso cui sono entrati tutti i successivi passi del cammino d'integrazione comunitaria.

⁴ Ciò, però, senza alcuna volontà di precludere ulteriori possibili sviluppi di forme di integrazione continentale. Nella seduta dell'Assemblea Costituente del 24 marzo 1947 (durante la quale fu discusso e approvato l'attuale art.11, che era allora l'art. 4 del progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei Settantacinque), l'onorevole Bastianetto intervenne per proporre l'inserimento di un inciso sull'unità europea, in modo che l'articolo facesse riferimento alle "limitazioni di sovranità necessarie *alla unità dell'Europa* e a un ordinamento che assicuri, ecc.". In replica a tale proposta, Meuccio Ruini ricordò che la questione non era stata esaminata dalla Commissione dei Settantacinque, di cui era presidente, ma che egli, raccogliendo alcune impressioni, aveva compreso che l'emendamento proposto non avrebbe ricevuto l'unanimità dei voti. Così, pur assicurando che l'aspirazione all'unità europea rappresentava un principio "italianissimo" – avendo fra l'altro alcuni pensatori italiani messo in luce il fatto che per noi l'Europa è "una seconda patria" – sostenne che "in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini dell'Europa". E che, pertanto, "limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare all'organizzazione internazionale". Affermava inoltre che – il testo presentato dalla Commissione da lui presieduta e poi trasfuso nella nostra Carta – mentre "non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite e apre tutte le vie a organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli". Di fronte a tali precisazioni, l'emendamento fu ritirato (*Atti Assemblea costituente*, pag. 2433).

L'attenzione viene generalmente concentrata sulle pronunce con cui la Corte, attraverso un'ampia interpretazione dell'art. 11, ha permesso l'immediato recepimento nell'ordinamento interno del cosiddetto "diritto comunitario derivato", cioè "prodotto" sulla base dei trattati, scavalcando eventuali interventi di mediazione da parte degli organi interni e, addirittura, consentendo che le disposizioni prodotte in sede comunitaria possano imporsi su quelle interne contrastanti, anche se di rango costituzionale. Tutto ciò, come è noto, con l'unico limite dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana.

In questa sede, tuttavia, si vuole concentrare l'attenzione sui primi passi di tale cammino giurisprudenziale, attraverso i quali si era affermato che – sempre grazie all'art. 11 Cost. – le ratifiche dei trattati comunitari e delle loro successive modificazioni, potevano avvenire anche con legge ordinaria, senza quindi ricorrere ad alcuna revisione costituzionale⁵. Questo – come accennato – contrariamente a quanto avvenuto in altri Stati membri, dove le limitazioni di sovranità progressivamente introdotte nel corso del processo d'integrazione comunitaria, hanno richiesto la modifica delle rispettive disposizioni costituzionali, nonché, spesso, l'intervento diretto dei cittadini per ratificare i nuovi trattati.

Tali circostanze hanno consentito all'Italia di essere sempre in prima fila nel processo d'integrazione comunitaria, garantendole un'immagine di europeista inflessibile. Immagine che, fra l'altro, è stata particolarmente utile nel momento in cui si è effettuata la difficile rincorsa per l'ingresso nell'area dell'euro. Ciò, però, ha avuto il prezzo di tenere l'opinione pubblica sostanzialmente fuori da tale processo, se non attraverso un consenso tanto diffuso, quanto generico e non meditato. Per la stragrande mag-

⁵ Si veda, per tutte, la sentenza n. 14 del 1964. Secondo la Corte, l'art. 11 veniva in considerazione "per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria".

gioranza dei cittadini, essere europeisti ha rappresentato uno *slogan* che nessuno si sognava di contestare. Lo si accettava, senza doversi mai fermare a domandarsene il reale significato.

Un modo di procedere che, però, diventa sempre più difficile da accettare nel momento in cui – come accade già oggi, e com'è verosimile accadrà anche di più domani – le decisioni comunitarie, che si riflettono direttamente sulle situazioni interne, sono sempre di più e incidono in misura crescente su molteplici aspetti della vita di tutti i giorni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, più spazio all'ingresso nel nostro ordinamento delle disposizioni comunitarie

Se, per quanto si è detto, l'avvio della Convenzione e la conseguente possibilità di nuovi sviluppi nel processo d'integrazione comunitaria sono già ampiamente sufficienti a giustificare l'esigenza di adottare procedure di ratifica dei nuovi trattati più democraticamente partecipate, tale esigenza si mostra ancora più pressante, dopo le modifiche costituzionali approvate nel novembre 2001.

Attraverso esse, per la prima volta, l'ordinamento comunitario ha fatto il suo ingresso nella Costituzione, sancendo così anche la propria peculiarità rispetto al diritto internazionale "comune". E questo, nonostante il riferimento a esso sia stato inserito solamente nell'ambito della disciplina sui rapporti fra i diversi enti territoriali, che compongono la Repubblica, avendo la riforma inciso esclusivamente sul titolo V della parte seconda della Costituzione, dedicato appunto a regioni, province e comuni.

Tralasciando le altre norme facenti espresso riferimento all'Unione Europea⁶, per quello che qui interessa, la disposizione

⁶ Al riguardo, si deve però almeno ricordare che, nel ripartire la potestà legislativa fra i diversi livelli istituzionali, le nuove disposizioni hanno riservato alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti dello Stato stesso con l'Unione Europea, mentre hanno inserito fra le materie di legislazione concorrente i rapporti delle regioni con l'Unione. In quest'ultimo caso, dunque, spetta allo Stato solamente la determinazione dei principi fondamentali, essendo invece lasciato il resto alle regioni (art. 117, commi 2° e 3°, Cost.). Inoltre, le stesse disposizioni hanno previsto che le regioni e le province autonome, nelle materie

più significativa è sicuramente quella in base alla quale la potestà legislativa dello Stato e delle regioni deve essere esercitata, fra l'altro, "nel rispetto... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, comma 1).

Non si va molto lontano dal vero se si sostiene che il legislatore costituzionale non ha riflettuto a sufficienza sulle conseguenze di tale disposizione e, ancor prima, sul suo reale significato. E, probabilmente, neppure se si afferma che il successivo tentativo di correre ai ripari con interpretazioni restrittive (anche grazie alla legislazione di attuazione) o con il progetto di modificare le norme appena approvate, al di là dei soggetti che se ne fanno promotori, finisce per soddisfare un'esigenza sentita in misura non molto dissimile da maggioranza e opposizione.

Tuttavia, oggi quella disposizione è scritta nella nostra Carta fondamentale, con tutto il peso del suo significato. E in essa si può legittimamente scorgere un passo deciso verso una maggiore apertura nei confronti dell'ordinamento comunitario o, più in generale, di quello internazionale. Se interpretata in modo ampio, infatti, tale disposizione sembrerebbe vincolare il legislatore interno a una quantità sostanzialmente indefinita di fonti di produzione esterne, con una compressione della sovranità statale, che avrebbe pochi precedenti anche sul piano comparatistico.

Questo accentua ancor di più l'esigenza che i trattati comunitari – attraverso cui viene definito il funzionamento delle fonti di produzione delle norme che, grazie anche alle nuove disposizioni costituzionali, entreranno a far parte del nostro ordi-

di propria competenza, oltre a partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (la cosiddetta "fase ascendente"), provvedano anche "all'attuazione e all'esecuzione... degli atti dell'Unione Europea" ("fase discendente"). Ciò, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, alla quale è anche affidato il compito di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, comma 5°). Il tutto, peraltro, senza introdurre grandi novità rispetto alla prassi già instaurata sulla base della cosiddetta "legge La Pergola" (legge 9 marzo 1989, n. 86, modificata da ultimo con la legge n. 422/2000), che è stata sotto questo profilo sostanzialmente costituzionalizzata. Tale ultima disposizione deve essere letta anche in relazione al nuovo testo dell'art. 120 della Costituzione, in base al quale il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni, fra l'altro, "nel caso di mancato rispetto... della normativa comunitaria" (comma 2).

namento in modo quasi automatico – siano approvati attraverso procedure più garantite democraticamente. Insomma, se tale esigenza si faceva già sentire in modo chiaro prima del novembre scorso, oggi essa appare ancor meno eludibile.

Un referendum per recepire i nuovi trattati?

Come accennato, tale problema si pone sotto un duplice punto di vista: da un lato, quello della ratifica dei trattati che saranno approvati dalla prossima conferenza intergovernativa, in considerazione del loro rilievo, auspicabilmente del tutto peculiare. E, dall'altro, quello di una possibile revisione costituzionale che preveda, per il futuro, procedure particolari – diverse da quelle contenute nell'art. 80 Cost. – per la ratifica dei trattati che comunque comportino limitazioni alla sovranità dello Stato, secondo la formulazione del più volte richiamato art. 11 della Costituzione.

Il primo punto di vista ha trovato espressione soprattutto nelle proposte di chi ha voluto immaginare un *referendum* per approvare i nuovi trattati, a conclusione dei lavori della conferenza intergovernativa (in questa sede, non ci si soffermerà invece sulle diverse ipotesi – seppure autorevolmente prospettate – di coinvolgimento dei parlamenti nazionali durante la fase di elaborazione dei nuovi trattati, nonostante se ne condividano, se non altro, l'impostazione e le finalità). Questo, con due ipotesi alternative: quella di un *referendum* nazionale, da inserire nell'*iter* dell'autorizzazione alla ratifica del trattato; e quella di una consultazione referendaria continentale, che – nella medesima fase – veda votare contemporaneamente tutti i cittadini degli Stati membri e che, soprattutto, preveda il computo dei suffragi non all'interno dei singoli Stati, ma a livello europeo. Cioché, ad esempio, se anche in un singolo paese non si dovesse raggiungere la maggioranza dei consensi, il trattato potrebbe entrare in vigore pure in quel medesimo paese, in virtù della maggioranza eventualmente raggiunta a livello continentale.

Appare evidente come quest'ultima ipotesi – per quanto suggestiva dal punto di vista del coinvolgimento dei cittadini eu-

ropei – sia estremamente problematica con riferimento alla sua realizzazione pratica. A renderla particolarmente ardua, più che le difficoltà legate al fatto di mettere d'accordo e vincolare tutti gli Stati su un'identica procedura di ratifica, è il fatto che, attraverso essa, i cittadini di un paese, eventualmente contrari al nuovo trattato, si vedrebbero imporre i suoi contenuti solamente in virtù del fatto che un altro Stato lo desidera. Inoltre, prima ancora di porsi gli infiniti interrogativi e problemi che sorgerebbero per la definizione di una simile procedura (a cominciare dal modo di computare i voti degli elettori e dalle conseguenze che questo avrebbe nei rapporti fra Stati con maggiore o minore popolazione), tale consultazione mancherebbe di un presupposto fondamentale: un *demos* europeo, capace come tale di esprimere la propria volontà attraverso un *referendum*. Elemento, questo, che è ancora difficile individuare nel panorama attuale.

L'altra ipotesi, quella della consultazione referendaria nazionale, che l'Italia potrebbe scegliere d'introdurre attraverso una decisione autonoma, sarebbe sicuramente di più facile realizzazione, pur implicando la messa in moto di procedure tutt'altro che semplici. Infatti, sarebbe necessario passare comunque attraverso una legge costituzionale che la preveda, fissando le modalità del suo svolgimento e stabilendo il significato da attribuire al voto, analogamente a quanto accaduto nel 1989 con il “*referendum* di indirizzo” sul conferimento al Parlamento europeo del mandato di redigere un progetto di Costituzione⁷.

Al di là di tali considerazioni, e prima ancora di interrogarsi sulle tante variabili procedurali che potrebbero incidere, anche in misura rilevante, sull'esito dello stesso (a cominciare dall'eventuale previsione di un *quorum* minimo di partecipazione per dare valore alla consultazione), occorre però dire fin da subito che il voto referendario, di per sé, non sarebbe sufficiente a garantire al processo di revisione dei trattati quel di più di democraticità di cui ha bisogno.

Se, infatti, ai cittadini venisse riservato solo il potere di intervenire alla fine del procedimento, mettendoli di fronte a un testo già completo in tutti i suoi elementi e, così, offrendo loro

⁷ Indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2.

un secco “prendere o lasciare”, la consultazione avrebbe di per sé un valore abbastanza limitato. La scelta di accettare o respingere in blocco un intero progetto di revisione dei trattati, lascia infatti pochi margini all’effettiva libertà di determinazione dei singoli, finendo per spostare l’oggetto reale della consultazione verso valutazioni estranee all’oggetto della stessa, quali il favore o il disfavore nei confronti dei proponenti. In pratica, gli elettori rischierebbero di schierarsi non tanto in ragione della loro opinione riguardo a questa o quella scelta istituzionale (vista l’impossibilità di scindere il giudizio su una da quello sulle altre), ma a favore o contro le forze politiche o gli esponenti politici schierati per il sì o per il no, con un conseguente scivolamento del *referendum* verso derive plebiscitarie.

Perché la consultazione popolare possa aver significato, è allora necessario che i cittadini siano resi partecipi del processo di elaborazione delle nuove regole fin dall’inizio, applicando e ampliando tutti i meccanismi già previsti dalla dichiarazione di Laeken⁸ per coinvolgere le organizzazioni della società civile, nonché trovando il modo di farvi partecipare tutte le istituzioni rappresentative, anche a livello locale. Insomma, è necessario coinvolgere l’opinione pubblica durante l’elaborazione della Carta, spingendola a un confronto serio e meditato. Solo se questo accadrà, il voto dei cittadini – nella fase di ratifica del trattato – potrà rappresentare un momento di crescita democratica. Solo se questo sarà possibile, la consultazione popolare vedrà partecipare elettori che, proprio con quell’atto, potranno sentirsi, almeno in parte, cittadini europei.

Necessaria maggiore democraticità anche per le future modifiche dei trattati

Come detto, però, la Convenzione potrebbe essere soprattutto l’occasione per ripensare le procedure di ratifica dei trattati, anche con riguardo ai possibili futuri impegni internazio-

⁸ Per la dichiarazione cfr. in questo stesso testo nota 1, p. 21.

nali, che comportino limitazioni della sovranità statale. Insomma invece di creare una procedura da utilizzare *una tantum*, in occasione della ratifica delle prossime modifiche, dei testi fondamentali dell'Unione Europea si potrebbe studiare una revisione della Costituzione da applicare non solo in quest'occasione, ma anche in casi analoghi del futuro.

In questo modo, pur ricorrendo alle procedure comunque indispensabili per convocare l'eventuale *referendum* sui risultati del processo di modifica aperto dalla Convenzione (per il quale – come accennato – sarebbe necessaria l'approvazione di una legge costituzionale), si eviterebbe di limitarsi a un intervento episodico (per sua natura problematico), indirizzandosi invece su una riforma a carattere permanente. Si avrebbe così la possibilità di porre fine all'anomalia, consistente nell'utilizzo di disposizioni nate con altri scopi, al fine di accettare i successivi avanzamenti e le progressive ingerenze del diritto comunitario nei confronti di quello interno.

Probabilmente, anche al fine di renderla più armonica rispetto alle altre disposizioni costituzionali, questa riforma non dovrebbe limitarsi a prevedere l'intervento diretto dei cittadini tramite un *referendum*. Infatti, sarebbe più coerente con il quadro istituzionale disegnato dal Costituente pensare a una disposizione che, al fine di ratificare i trattati che comportano limitazioni alla sovranità (per ragioni di sintesi, si continua a utilizzare il lessico dell'art. 11, senza preoccuparsi del delicatissimo problema di definirne con precisione i contenuti), preveda un preventivo intervento del Parlamento, lasciando solo come eventuale quello diretto dei cittadini.

Ad esempio, riprendendo in parte quella che era stata una proposta della Commissione bicamerale per le riforme, nel corso della XIII legislatura⁹, si potrebbe stabilire che i trattati che comportino limitazioni di sovranità nell'accezione di cui all'art. 11, debbano essere approvati, invece che con la procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 80 Cost., con una legge votata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, stabilendo altresì che la legge medesima sia sottoposta a *referendum* nel

⁹ Si veda in particolare l'A.C. 3931 e l'A.S.: 2583-A, all'art. 114.

caso in cui – per continuare nell’esempio – entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano richiesta un quinto dei componenti di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali¹⁰. In caso di mancata approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, la legge non potrebbe essere promulgata¹¹.

Ovviamente, le soglie numeriche e i *quorum* potrebbero essere modulati anche in modo diverso, ferma restando l’opportunità di evitare che l’intervento dei cittadini tramite *referendum* risulti comunque necessario, anche nel caso di approvazione del Parlamento a larghissima maggioranza. Tale soluzione, infatti, rischierebbe implicitamente di delegittimare il voto parlamentare e, così, la sua capacità di rispecchiare le volontà dei cittadini, almeno quando assume decisioni con il consenso di larga parte delle forze politiche che ne fanno parte (superando quindi i confini della maggioranza di governo)¹².

Maggiore partecipazione nelle decisioni sull’Unione: un rischio da correre

Non vi è alcun dubbio sul fatto che seguire procedure più partecipate, prevedendo in particolare il raggiungimento di maggioranze qualificate in Parlamento e/o il voto diretto dei cit-

¹⁰ Il già richiamato art. 114 dei progetti di legge A.C. 3931 e l’A.S.: 2583-A, prevedeva invece che a chiedere lo svolgimento della consultazione popolare fossero almeno un terzo (invece che un quinto) dei componenti di una Camera oppure ottocentomila (invece che cinquecentomila) elettori.

¹¹ Si tratterebbe sostanzialmente di utilizzare per la ratifica di tali trattati la procedura prevista per la seconda lettura delle leggi costituzionali, evitando, rispetto a queste, il primo passaggio parlamentare. Per praticità, si riporta il testo dell’art. 138, Cost.: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

¹² Prevede invece necessariamente lo svolgimento del *referendum* una

tadini sul prossimo trattato¹³ – come sui successivi – possa comportare ritardi e difficoltà nel processo d'integrazione comunitaria. È infatti chiaro che tali procedure, oltre a richiedere tempi più lunghi per la loro approvazione e successiva applicazione, implicano anche il rischio di una brusca battuta d'arresto, potendo ovviamente comportare la bocciatura da parte degli elettori delle regole sottoposte al loro voto.

Non solo: il fatto di dover sottoporre al giudizio popolare (diretto o indiretto) i trattati, potrebbe portare a un ammorbidimento di quelle disposizioni, che impongano ai paesi membri scelte onerose per gli stessi cittadini, almeno sul breve termine. Al fine di scongiurare il rischio di sonore bocciature, non è infatti irrealistico immaginare che gli estensori dei trattati, sapendo che gli stessi dovranno superare il vaglio popolare, ne attenuino in alcuni casi il rigore. La maggior democratizzazione delle procedure potrebbe quindi far venir meno alcuni dei vincoli esterni che, soprattutto in materia economico-finanziaria, hanno consentito (almeno fino a ieri) l'adozione di comportamenti "virtuosi", i quali difficilmente sarebbero stati seguiti senza tale spinta esterna. Insomma, un ribilanciamento dei poteri di scel-

proposta attualmente in discussione alla Camera (A.C. 2218), che mira ad aggiungere i seguenti commi all'art. 11 Cost. vigente: "L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione Europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e sono sottoposte a *referendum* popolare. Il *referendum* non è valido se a esso non partecipa la maggioranza degli aventi diritto".

¹³ Si tralascia, in questa sede, ogni considerazione sulle profonde influenze che potrebbe avere una diversa collocazione temporale dell'intervento dei cittadini, rispetto alle singole fasi del procedimento di approvazione in sede comunitaria, modificando così anche il valore da attribuire al voto: non è infatti difficile intuire la differenza che intercorre fra l'ipotesi di chiamare i cittadini alle urne prima che un progetto definitivo sia approvato (dando così ai soggetti che partecipano al *referendum* la possibilità di influenzarne in qualche misura i contenuti anche con riferimento a singole disposizioni, eventualmente sulla base di una molteplicità di quesiti); e quella di indire il *referendum* dopo che sia stato già votato un testo, mettendo quindi gli elettori nella difficile scelta di "prendere o lasciare" tutto in blocco.

ta verso sedi e soggetti, dotati di una maggiore legittimazione democratica e verso procedure caratterizzate da un'accresciuta trasparenza, potrebbe influire sulle scelte stesse, rendendole più influenzabili dalle esigenze di breve periodo e dai cicli elettorali, come è in parte avvenuto e sta avvenendo, dopo gli attentati alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001.

Tuttavia, nonostante tali considerazioni, per le ragioni che si sono sopra richiamate, anche chi vuole che il processo d'integrazione comunitaria prosegua e si rafforzi non può sottrarsi al dovere di correre questi rischi.

Ciò non tanto (o non solo) per una scelta di valore, per la convinzione – assolutamente condivisibile – che in un sistema democratico non è accettabile che alcune scelte del rilievo di quelle in argomento vengano sottratte dal circuito democratico o, almeno, collegate a esso da legami troppo deboli. Ma soprattutto perché – su un piano puramente fattuale, come anche insegnano gli avvenimenti recenti – il futuro stesso dell'Unione appare sempre più legato alla capacità di compiere tale salto verso nuove forme di legittimazione.

D'altronde, tale legittimazione non può che partire dal modo in cui vengono approvate e accettate all'interno di ogni singolo Paese le regole comunitarie. La capacità dell'Unione di continuare a operare, rafforzandosi anche in vista dell'allargamento, passa quindi attraverso una sua maggiore legittimazione democratica. Insomma: è sempre più evidente che o l'Unione sarà più democratica, o non sarà.

Solo nel caso in cui, anche sulla spinta della Convenzione, l'Italia riuscirà a garantire una maggiore democraticità delle procedure di ratifica dei trattati, sarà possibile realizzare un più maturo dibattito politico sull'Unione e sulle sue possibili prospettive, superando atteggiamenti preconetti e facili schematismi. Solo così, sarà possibile porre le basi per il costituirsi di un autentico sistema politico europeo, la cui esistenza costituisce il presupposto ineludibile per la nascita e il rafforzamento di un'Unione più forte e legittimata. Solo muovendo da tali presupposti, sarà finalmente possibile abbandonare la logica tutta rivolta all'interno dei singoli Stati, con cui si continua a rapportarsi con l'Unione. Così, sarà possibile cominciare a dividersi,

con riguardo alle questioni comunitarie, non più esclusivamente *fra* gli Stati, ma anche e sempre di più *negli* Stati, cioè all'interno di ciascuno di essi, trasversalmente rispetto ai confini nazionali. Solo così, finalmente, sarà possibile cominciare a sentirsi – per quanto ciò sia realisticamente possibile – anche cittadini europei.

È evidente che, prima di arrivare a tali traguardi, il cammino da fare è ancora lungo: mentre è infatti certo che si incontreranno ostacoli e difficoltà, ancora non si sa a quali approdi sarà possibile arrivare. Ciò, però, lungi dal distogliere dal tentativo di affrontare tale sfida, deve spingere a cimentarvisi con più forza e determinazione, con la convinzione che questa rappresenta l'unica via per andare avanti, per migliorare e far crescere il grado di democraticità complessiva del sistema. E, quindi, per difendere e rafforzare la libertà di ciascuno e di tutti noi.