



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2019
LA DEMOCRAZIA A-COSTITUZIONALE

Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana

di ANDREA GUAZZAROTTI

LEGALITÀ SENZA LEGITTIMAZIONE?
LE “CLAUSOLE EUROPEE” NELLE COSTITUZIONI
DEGLI STATI MEMBRI DELL’U.E. E L’ECCEZIONE ITALIANA

di *Andrea Guazzarotti*
Professore associato in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Ferrara

ABSTRACT

ITA

A partire da Maastricht, in molte costituzioni nazionali sono state inserite le c.d. “clausole europee”, al duplice fine di dare maggiore legittimazione all’integrazione europea e di porre dei paletti a quest’ultima. Operativamente, ciò si traduce nel ricorso a speciali procedure – a volte identiche con quelle richieste per la revisione della costituzione – per la ratifica dei trattati europei. Pochi Stati membri prevedono il coinvolgimento popolare attraverso referendum consultivi. Vi è stata, tuttavia, una tendenza delle *élites* politiche a proporre referendum popolari al fine di ratificare il Trattato costituzionale del 2004, cui ha fatto seguito, dopo il “no” francese e olandese del 2005, un moto contrario. Le forze politiche o i movimenti minoritari “antieuropeisti”, invece, hanno lottato proprio per ottenere il referendum, a fini resistenziali. Nel caso della Germania, i ricorsi costituzionali diretti contro la ratifica dei trattati europei hanno giocato il ruolo di equivalenti funzionali del coinvolgimento popolare, al fine di canalizzare il dissenso popolare all’integrazione europea. In entrambe le ipotesi di referendum e contenziosi costituzionali, si è offerta e si offre agli Stati membri una potenziale leva per orientare le future negoziazioni in sede europea o per ottenere speciali concessioni. All’interno di questo quadro comparato, spicca la condizione dell’Italia, la quale continua ad affidarsi all’originaria formulazione dell’art. 11 Cost., ove l’UE non è neppure menzionata, e alla ratifica dei trattati europei mediante legge ordinaria.

EN

Since Maastricht, several national constitutions contain “European clauses”, in order to give stronger legitimation to European integration and, at the same time, to put constitutional constraints to it. Operatively, this means that special legislative procedures – often identical to constitutional revision procedures – are necessary to ratify European treaties. Although popular referendum is constitutionally required only in few Member States, political élites in several MS planned referenda for the ratification of the “Constitutional Treaty” of 2004. After the French and Dutch results, this tendency of the élites reverted, while anti-European movements started campaigning for popular referendum at national level, as a tool against European integration. Constitutional complaints in order to stop the ratification play in Germany the role of functional equivalent of referendum. Both referenda and constitutional judgments offer Member States the potential to try to influence the negotiation process and/or to obtain special concessions at Brussels. Within this comparative landscape, Italy is quite exceptional, as it keeps on founding the legitimacy of transfer of sovereignty on Article 11 of the Italian Constitution, where no mention of the EU is made, and ratifying European treaties with ordinary legislative procedures.

**LEGALITÀ SENZA LEGITTIMAZIONE?
LE “CLAUSOLE EUROPEE” NELLE COSTITUZIONI
DEGLI STATI MEMBRI DELL’U.E. E L’ECCEZIONE ITALIANA**

di *Andrea Guazzarotti*

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Clausole europee e “costituzionalizzazione dal basso” dell’UE; 3. Il “brusco risveglio” dopo i referendum francese e olandese sul Trattato di Roma del 2004; 4. I contenziosi costituzionali per ottenere un “diritto al referendum” prima di ratificare il Trattato di Lisbona; 5. (segue): il referendum nazionale come “leva negoziale”?; 6. Il referendum sulla Brexit: un intermezzo; 7. Il caso della Germania: il ricorso diretto “di massa” al giudice costituzionale quale “equivalente funzionale” del referendum?; 8. Il caso italiano; 9. Conclusioni.

1. Introduzione

In un passato relativamente recente la dottrina costituzionalistica italiana ha in più occasioni stigmatizzato l’anomalia del nostro ordinamento costituzionale con riguardo alla mancata introduzione nel testo costituzionale di un espresso riferimento all’integrazione europea. Soprattutto alla luce di quanto andava producendosi in altri importanti Stati membri a partire dal Trattato di Maastricht, l’originario dispositivo legittimante dell’art. 11 Cost. veniva ritenuto una coperta ormai troppo corta e inadeguata a coprire la rivoluzione copernicana innescatasi con Maastricht, specie con riguardo al trasferimento della c.d. “sovranità monetaria”.

Il sostegno di parte della dottrina all’eventualità di una revisione costituzionale modellata sulla falsariga delle c.d. “*European clauses*” introdotte nelle costituzioni di alcuni Stati membri, Germania e Francia in testa, si è avuto, in particolare, in occasione del tentativo di revisione costituzionale operato dalla Commissione bicamerale “D’Alema-Berlusconi” del 1997, nonché alla vigilia della ratifica della c.d. “Costituzione europea” del 2004. Anche in questo secondo caso, la spinta è verosimilmente venuta dall’esempio di molti altri Stati membri, i quali

avevano deciso di prevedere procedure *ad hoc*, introducendo *referendum* popolari approvativi del c.d. “Trattato-Costituzione”.

Dopo il fallimento del procedimento di ratifica segnato dall’esito negativo dei *referendum* francese e olandese del 2005, è andata scemando la spinta della dottrina affinché venisse riformato l’art. 11 e/o introdotta una procedura aggravata di ratifica delle revisioni dei trattati europei, non senza importanti eccezioni, che riproponevano meritoriamente il tema in occasione della ratifica di Lisbona¹.

Dopo la ratifica di Lisbona e, in particolare, dopo i tumultuosi eventi della crisi dell’euro e delle riforme della *governance* economica europea che ne sono seguite, il tema sembra uscito dai radar del dibattito dottrinale italiano. Una possibile, quanto incerta, chiave di lettura di simile mutamento di approccio sembra offerta dal fatto che, a livello politico, il solo soggetto partitico che ha continuato a portare avanti la necessità di aggravare le procedure interne di ratifica, con revisioni costituzionali generali o *ad hoc*, è stata la Lega Nord (oggi: Lega per Salvini premier), le cui proposte di riforma miravano chiaramente a rendere estremamente arduo il procedimento di ratifica dei trattati europei².

Sul versante opposto a tale opzione politica sembra collocarsi la proposta dottrina mirante a rendere “automatica” la recezione negli ordinamenti degli Stati membri delle revisioni dei trattati istitutivi mediante una modifica dell’art. 48 TUE, superando l’attuale formulazione che rinvia, anche per le revisioni semplificate, al necessario recepimento «conformemente alle rispettive norme costituzionali»³.

¹ Cfr. P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in *Consultaonline*, 2007.

² Il dispositivo su cui far leva per rendere aleatorio il procedimento di ratifica è quello del *referendum* popolare necessario, con quorum di partecipazione: cfr. *infra*, § 8.

³ La proposta in questione mira ad «agevolare l’ulteriore avanzata del processo d’integrazione europea», eliminando l’ostacolo procedurale dovuto alla necessità di coinvolgere gli Stati membri non solo a monte del processo di revisione dei trattati, bensì anche a valle, con il rischio che un trattato di revisione «possa tardare ad entrare in vigore e possa persino non aver mai efficacia sol perché Cipro o Malta o qualche altro Stato ancora non si adoperino per il raggiungimento di quest’obiettivo»: A. RUGGERI, *Per un adattamento automatico dell’ordinamento interno ai trattati “eurounitari”*, in *RivistaAic*, n. 2/2014, p. 2, nt. 5. Sebbene consapevole dei costi di una simile riforma, in termini di sacrificio del ruolo dei parlamenti nazionali «e dello stesso corpo elettorale, con riguardo a quegli ordinamenti nei quali la recezione dei trattati è soggetta a voto popolare», Ruggeri immagina che ciò possa essere compensato da un maggior coinvolgimento a monte dei parlamenti nazionali, più – eventualmente – il coinvolgimento di corti costituzionali (chiamate a vagliare preventivamente la compatibilità della bozza di trattato con la costituzione nazionale) e autonomie territoriali.

Un aspetto del tema che non sembra aver mai suscitato l'attenzione della dottrina italiana, è stato il diverso potere di influenzare le negoziazioni delle varie tappe di revisione dei trattati europei che può darsi negli Stati membri, a seconda che esista o meno un procedimento aggravato di ratifica che preveda momenti di coinvolgimento popolare diretto (*referendum*) o almeno indiretto (ricorso alla Corte costituzionale con “*actio popularis*” anteriore alla ratifica, come in Germania ma anche altrove)⁴.

Il presente articolo vuole offrire un contributo alla riflessione sugli aspetti rimasti in ombra (come quello appena citato) nelle discussioni dottrinarie sulle “*European clauses*”, nonché tentare di riportare alla luce un'esigenza di maggiore legittimazione dei procedimenti di ratifica delle revisioni dei trattati che un tempo non sembrava – in Italia – affatto marginale.

Con particolare riguardo all'istituto referendario, quale strumento di coinvolgimento popolare diretto nei processi di approfondimento dell'integrazione europea (quali sono le procedure di ratifica delle revisioni dei trattati), questo è stato al centro di interessanti contenziosi costituzionali in alcuni Stati membri in relazione alla ratifica di Lisbona. L'attenzione che si cercherà di dare a tali vicende, collegandole a quelle relative ai *referendum* francese e olandese che affossarono la Costituzione per l'Europa, è giustificata dal fatto che è su tale istituto che si sono concentrate le strategie delle forze antieuropeiste al fine di portare alla luce la progressiva sconnessione tra élites politiche tradizionali (e

Se è pur vero che un tale coinvolgimento preventivo potrebbe appesantire il processo decisionale dell'Unione, ciò non toglie che tale appesantimento riguarderebbe una fase di revisione dei trattati meritevole di adeguata ponderazione e che neppure l'attuale metodo è esente da limiti, quanto ad appesantimenti procedurali: *ibidem*, p. 2 ss. In un successivo scritto, Ruggeri si è riferito a tale sua proposta come fatta «in vista di un decisivo e vistoso avanzamento del processo d'integrazione sovranazionale» (A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, p. 5). Una prospettiva simile era stata prefigurata in occasione del Trattato costituzionale del 2004, rispetto al quale si disse che la Conferenza intergovernativa ben avrebbe potuto decidere che l'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del giugno 2004 avrebbe dovuto essere sottoposto all'approvazione di tutti i parlamenti nazionali *prima* di essere trasformato in un Trattato formale: B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, p. 51.

⁴ Cfr. *infra*, §§ 5 e 7.

formalmente europeiste, nonché “antinazionaliste”) e opinione pubblica⁵.

Politica, dottrina e giurisdizione camminano da tempo su un difficile crinale, strette come sono tra l'impossibilità di scartare apertamente il coinvolgimento del popolo nelle scelte fondamentali riguardanti l'avanzamento dell'integrazione europea, onde sottrarre il progetto europeo alla critica di elitarismo, e quella di evitare il ricorso a strumenti facilmente strumentalizzabili, come i *referendum* sui trattati di revisione europei. Si tratta di una sorta di trappola in cui sono caduti gli stessi governanti “illuminati” che, alla vigilia della ratifica della Costituzione europea, hanno creduto di poter innestare, grazie a procedimenti referendari “ottriati”, quel *surplus* di legittimazione attorno al progetto di integrazione europea che le tradizionali forme della legalità internazionalista delle revisioni dei trattati europei non potevano apportare. Riservando una menzione a parte all'eccezionalismo della *Brexit*⁶, la lezione che le élites tradizionali sembrano averne tratto è quella di non stuzzicare più il popolo sul tema dell'integrazione europea.

Si tratta di capire se “la rivolta contro le élites” avutasi in concomitanza con la crisi dell'euro e con quella dei migranti nell'UE non abbia prodotto una semplice rimozione nella dottrina costituzionalistica di questioni teoricamente ancora irrisolte e scottanti come queste. Come è stato efficacemente rilevato, infatti, «(n)on ci si può [...] limitare a constatare che l'esito referendario è sempre in qualche modo il frutto di manipolazioni; occorre, invece, interrogarsi sulle ragioni che hanno portato a brandire i *referendum* come un'arma e ne hanno poi decretato il successo»⁷.

Il presente contributo cerca di affrontare il tema delle “*European clauses*” assieme a quello del coinvolgimento popolare nei procedimenti di ratifica dei trattati europei (nonché degli interventi formalmente esterni all'ordinamento europeo, ma con questo intimamente

⁵ Sul passaggio degli italiani dall'euroentusiasmo all'euroscetticismo, cfr. i contributi di I. DIAMANTI e L. CECCARINI, in *Gli italiani, il Nordest e l'Europa*, *Demos.it*, (ottobre 2013); cfr. anche il rapporto dell'Eurobarometro dell'ottobre 2018 (*Parlameter 2018. Taking up the challenge. From (silent) support to actual vote*), p. 21, in cui si evidenzia la peculiarità italiana: a fronte di una media europea del 66% di intervistati che ritengono che il proprio Paese abbia beneficiato dall'appartenenza europea, in Italia solo il 45% sostiene tale opinione favorevole.

⁶ Cfr. § 6.

⁷ E. OLIVITO, G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, p. 19.

coordinati, come nel caso della riforma costituzionale dell'art. 81 Cost.), al fine di interrogarsi sulla possibilità di rendere compatibili “legalità e legittimazione” nel processo di integrazione europea.

2. Clausole europee e “costituzionalizzazione dal basso” dell’UE

Come noto, nessuno dei sei Paesi fondatori dell’attuale UE fecero ricorso, originariamente, a procedure di ratifica dei trattati istitutivi diverse da quelle ordinarie, da quelle, cioè, contemplate in ciascun ordinamento per i trattati internazionali “comuni”⁸. La Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, del resto, era stata dotata di una clausola permissiva, proprio al fine di consentire che i trasferimenti di competenza necessari alla costruzione di comuni istituzioni europee potessero avvenire con legge ordinaria⁹. Una tecnica “permissiva” che, probabilmente per imitazione, si affermò abbastanza presto anche in Italia, nell’interpretazione creativa che fu data all’art. 11 Cost., nonostante i debolissimi appigli testuali e il silenzio dei lavori preparatori¹⁰.

L’idea che a supportare l’integrazione europea non fossero più sufficienti gli esili appigli testuali presenti nelle costituzioni nazionali si affaccia almeno a partire dall’Atto unico europeo, per poi giungere a maturazione, in alcuni tra i maggiori Stati membri, durante il processo di ratifica del Trattato di Maastricht¹¹. Si tratta di un’idea strettamente imparentata con la necessità di dotare l’integrazione europea del più

⁸ M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2005, p. 290 ss.

⁹ Cfr. l’art. 24 del *Grundgesetz*, il quale al comma 1, stabiliva e tuttora stabilisce che la Federazione può, con legge, trasferire competenze sovrane a organizzazioni internazionali, mentre al suo comma 2 afferma che, al fine del mantenimento della pace, la Federazione può aderire a un sistema di sicurezza collettiva reciproca, consentendo, pertanto, alle limitazioni di sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, p. 276 ss.; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, p. 181 ss.

¹¹ M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, cit., p. 290 ss. È proprio a partire da Maastricht che emerge, nell’ordinamento UE, una conflittualità sociale prima assente, con lo stabilizzarsi di «un blocco politico e sociale contrario all’integrazione europea»: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 314 ss.

ampio consenso popolare attraverso procedimenti di legge costituzionale per la ratifica¹². La logica di fondo è quella per cui, stante la portata politico-costituzionale dei testi normativi che gli stati membri vanno approvando in sede europea, questi stessi testi necessitano di una legittimazione popolare robusta, o comunque meno gracile del mero procedimento legislativo ordinario¹³.

L'idea ha un duplice risvolto, interno ed esterno. Quello interno, implica l'esigenza di attivare un dibattito parlamentare approfondito e prolungato, capace di conferire maggior trasparenza e risonanza nell'opinione pubblica, cui si aggiunge, eventualmente, lo stesso coinvolgimento diretto del popolo, secondo gli aggravamenti che variamente caratterizzano i procedimenti previsti dai singoli ordinamenti nazionali per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale¹⁴. Si tratta dell'esigenza di superare quel fenomeno dell'integrazione europea "di soppiatto" che tanto è stata analizzata di recente, con toni variamente critici¹⁵.

Il risvolto esterno sta, appunto, nella possibilità di innescare fenomeni di legittimazione e, più discutibilmente, di democratizzazione "dal

¹² Cfr., ad es., A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *DPCE*, n. 2/2001, p. 558 ss.

¹³ Si tratterebbe di tendenze che qualcuno ha ottimisticamente descritto come capaci di «portare alla costituzionalizzazione europea, non da parte della Corte di giustizia o dai tribunali costituzionali, ma grazie al *pouvoir constituant* stesso», posto che la costituzionalizzazione nazionale appare indispensabile per un reale processo costituzionale europeo e sembra cruciale conferire al disegno costituzionale europeo una legittimazione costituzionale» (M. CLAES, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, cit., p. 320). Ivi si concludeva che «con l'adozione di una Carta costituzionale europea, sono maturi i tempi per un totale ripensamento delle Costituzioni nazionali nei confronti di quella europea».

¹⁴ Favorevole all'ipotesi di una procedura di ratifica dei trattati europei che, oltre al coinvolgimento del Parlamento, contemplasse anche il coinvolgimento del corpo elettorale tramite referendum era T.E. FROSINI (*Audizione parlamentare presso la Commissione I, Affari costituzionali, della Camera*, Seduta di martedì 24 settembre 2002, Resoconto stenografico, p. 13), per il quale tale coinvolgimento avrebbe consentito «di sanare anche il deficit di democrazia interna, demandando al corpo elettorale la possibilità di ratificare eventuali cessioni di sovranità del proprio Stato».

¹⁵ G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, 2014, p. 182; C. J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012, p. 35 ss.; L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Roma, 2013; A. BAGNAL, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Roma, 2012.

basso” dell’UE. In tale prospettiva si è voluta leggere la scelta discrezionale alcuni governi (quali, in particolare, Regno Unito, Francia e Paesi Bassi) di indire *referendum* popolari su questioni relative all’integrazione europea, «quasi a rafforzare sul piano della legittimazione democratica le decisioni europee di maggior impatto politico»¹⁶.

Si era alla vigilia o nel corso dei procedimenti di ratifica del già citato Trattato che istituisce una costituzione per l’Europa, siglato nel 2004, e, probabilmente anche sull’onda delle iniziative referendarie promosse o annunciate a tal fine in ben dieci Stati membri¹⁷, si reputava necessario anche per l’Italia riconoscere l’esigenza «di garantire al “popolo sovrano” un più significativo coinvolgimento nella decisione sulla cessione di ulteriori quote della “sovranità”»¹⁸.

3. Il “brusco risveglio” dopo i *referendum* francese e olandese sul Trattato di Roma del 2004

Il “brusco risveglio” lo si è avuto con gli esiti dei *referendum* francese e olandese del 2005 sulla ratifica della c.d. “Costituzione per l’Europa”¹⁹. Di lì in poi, il coinvolgimento del popolo nell’ambito di procedure costituzionali di ratifica, magari *ad hoc* (come nel caso francese e

¹⁶ M. CARTABIA, *Articolo 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 299.

¹⁷ *Referendum* sul Trattato di Roma furono indetti (e si svolsero) in Spagna, Francia, Olanda e Lussemburgo, mentre furono annunciati e poi bloccati – dopo l’esito negativo di Francia e Olanda – in Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Repubblica ceca, Polonia e Portogallo. Cfr. Il Focus del Parlamento europeo “*Una Costituzione per l’Europa – il punto della situazione*”, in *Europarl.europa.eu*.

¹⁸ M. CARTABIA, *Articolo 11*, cit., p. 304. Per Giuliano Amato (*La Carta della nuova UE chiede il voto popolare*, in *Il Sole 24Ore*, 19 gennaio 2003), anche in Italia si sarebbe dovuto tenere un *referendum*, così come nei maggiori Paesi dell’UE, posto che «il sì degli elettori italiani, francesi, tedeschi, spagnoli varrebbe certo di più di quello che sicuramente verrà dai loro Parlamenti»; il voto in questi grandi Paesi sarebbe stato una sorta di «antidoto», posto che dinanzi al rischio di esiti referendari negativi in Stati membri di debole fede europeista, «il voto dei cittadini più tradizionalmente europei è comunque la carta migliore»; più a monte, la prospettiva di un *referendum* nazionale avrebbe indotto i governi a «soluzioni più capaci di catturare il consenso dei cittadini», migliorando, così, gli stessi contenuti della Costituzione europea.

¹⁹ Sul disincanto che ha caratterizzato, anche nella dottrina, il periodo successivo al fallimento della ratifica del Trattato costituzionale, cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 323 ss.; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, specie p. 5 ss., in cui si evidenzia il

olandese), non è sembrato più una buona strategia per favorire e dare slancio all'integrazione europea.

In vista della ratifica del Trattato di Lisbona, i vertici degli esecutivi francese e olandese, col sostegno di quello britannico, decisero di archiviare l'opzione referendaria, che i loro predecessori avevano malamente gestito. Premessa di tale approccio anti-referendario è stata la rapida ritirata dei capi di Stato e di governo dall'ambiguo progetto di "costituzionalizzazione" dei trattati²⁰.

Pertanto, posto che il nuovo trattato in cantiere (quello di Lisbona) non aveva natura costituzionale, diversamente dal precedente e naufragato Trattato di Roma del 2004, non vi era la necessità di ricorrere ad alcun *referendum*²¹. Un ragionamento giuridicamente assai debole²², ma comunicativamente efficace, quasi a rappresentare una *damnatio memoriae* del maldestro tentativo precedente di legittimare l'Unione europea ricorrendo alla retorica costituzionale, in assenza della volontà politica dei governi degli Stati membri (e dei partiti politici nazionali) di dar vita a un'autentica fase costituente²³.

mutamento di approccio da parte di autorevoli autori, quanto alla necessità di dare all'Europa una Costituzione.

²⁰ In un documento allegato alle *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, lapidariamente, si annunciava che «*The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties and replacing them by a single text called "Constitution", is abandoned*», compendosi una netta inversione di tendenza rispetto alla decisione di Laeken di dotare l'Europa di una "Costituzione degna di tale nome" (secondo le parole dell'allora Cancelliere tedesco Schröder); C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit., p. 1 ss.

²¹ Così argomentò l'allora candidato alle presidenziali francesi Sarkozy, nell'autunno del 2006: C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit., p. 3.

²² Giuridicamente, infatti, il trattato-costituzione del 2004 non era altro che un trattato, ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1967, e non una costituzione (come lo stesso *Conseil constitutionnel* francese ebbe a statuire nella sua Decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004); i *referendum* programmati e quelli tenuti su tale trattato-costituzione non si basavano su alcun obbligo costituzionale, bensì sulla discrezionalità degli esecutivi in carica; solo nel caso della Danimarca e dell'Irlanda i *referendum* popolari dovevano essere tenuti, ma, come era avvenuto in passato per le altre revisioni dei trattati europei, in virtù di ragioni costituzionali che prescindevano del tutto dalla natura costituzionale del nuovo trattato del 2004: cfr. J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quad. cost.* n. 4/2007, p. 880.

²³ Cfr. C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit., p. 3, che considera i *referendum* francese e olandese contrari alla ratifica del Trattato costituzionale sintomo e non «causa effettiva del fallimento della cd. Costituzione europea»; sotto altra prospettiva, il *referendum* francese avrebbe «posto fine alla parabola storica del funzionalismo comuni-

Il demone del popolo, una volta svegliato, è assai difficile da guidare²⁴. La recente vicenda del *referendum* sulla *Brexit*²⁵ sta lì a confermarcelo, e lo stesso *referendum* sulla revisione costituzionale voluta dall'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi, sebbene non avesse per oggetto diretto l'integrazione europea ma fosse comunque a questa connesso²⁶, sembra costituire un ulteriore tassello di questa tendenza a sot-

tario avviata dalla Dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950» (*ivi*, p. 23). Per M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2005, p. 563, «proprio l'errata ma largamente diffusa opinione che l'approvazione del trattato in questione sia elemento di un processo costituente, cioè inteso a creare un'istituzione equivalente a uno Stato, e quindi, al limite, soppressivo della sovranità degli Stati membri, può aver contribuito [ai risultati dei *referendum* francese e olandese]».

²⁴ Quando il Presidente francese Chirac si mosse alla fatidica scelta di coinvolgere il popolo nella ratifica del Trattato-Costituzione, la vittoria dei sì era data per schiacciante dai sondaggi, secondo una previsione confortata anche dalla consultazione interna al Partito socialista francese (O. DUBOS, M-C. PONTHEUREAU, *Usi e abusi del referendum francese sulla "Costituzione europea"*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 659, i quali sottolineano che «l'impopolarità del Governo abbia costituito un terreno propizio per i partigiani del no», così che l'Europa ha finito per fare «le spese di interessi personalistici o di parte»; le stesse élites nazionali, in maniera incoerente, hanno cercato di sopperire alle debolezze interne scaricando la responsabilità su Bruxelles). Ma si veda anche il ruolo giocato nella campagna referendaria da uno dei leader dei socialisti, Laurent Fabius, il quale, al fine di ottenere popolarità in vista delle elezioni presidenziali, puntò opportunisticamente – contro il suo partito – sul “No” al *referendum*: cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Non mentire sul no francese*, in *Il Mulino*, n. 4/2005, p. 641. Il che conferma la lettura secondo cui il *referendum* fu voluto da Chirac proprio per indebolire il partito socialista francese, già diviso al suo interno sul tema dell'integrazione europea: J. ZILLER, *Il referendum greco del 5 luglio 2015: lo sguardo del giurista*, in *Eurojus.it* (28 luglio 2015). Secondo una lettura parzialmente diversa, il *referendum* francese si tenne quando imperversava il dibattito sulla proposta della Commissione sulla liberalizzazione dei servizi (c.d. “direttiva Bolkestein”), così che i timori innescati dalle conseguenze sociali di tale liberalizzazione, saldatisi con quelli per l'allargamento e l'immigrazione di manodopera a buon mercato (il famigerato “idraulico polacco”), avrebbero influenzato la campagna referendaria in senso anti-europeista (R. DEHOUSSE, *The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda*, in *Constellations*, n. 13/2006, p. 154 ss., cit. da M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 320, nt. 28).

²⁵ Su cui, cfr. *infra*, § 6. Come per il caso francese, anche nel *referendum* sulla *Brexit* si sono scatenati opportunismi di singole personalità politiche, al fine di strumentalizzare la campagna referendaria in vista di lotte di potere all'interno del proprio partito: pare questo il caso di Boris Johnson, il quale si decise all'ultimo per il “leave”, secondo il calcolo politico – poi rivelatosi esatto – di scalare i vertici del partito conservatore (P. CRAIG, *Brexit: a Drama in Six Acts*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 447 ss.).

²⁶ La revisione costituzionale era offerta dal nostro governo alle istituzioni europee come strumento di efficientamento del nostro Paese e addirittura di crescita costante del PIL di mezzo punto annuo. Nel monitoraggio svolto sul nostro Paese nell'ambito della procedura

tovalutare gli imprevisti delle consultazioni referendarie da parte di leader politici troppo fiduciosi di sé (come lo furono, all'epoca, il Presidente Chirac che indisse il *referendum* del 2005 in Francia e il Premier Cameron che indisse quello sulla *Brexit* del 2016).

L'impressione che sembra potersi ricavare da questa serie di vicende è quella di leader politici "senza partito" che, forti del loro ruolo istituzionale, puntano a instaurare un asse diretto con il "popolo", pensando di poterlo facilmente indirizzare, nonostante la complessità dell'oggetto della decisione sottoposta a voto popolare diretto, con l'esito che un tale personalismo si riflette poi nello stesso comportamento del popolo chiamato alle urne. Un *referendum* su tematiche complesse e plurali rischia così di trasformarsi in un plebiscito pro o contro il leader politico a capo del governo. Più a monte ancora, un simile fenomeno si inserisce in quello più grande della crisi dei partiti nazionali e della loro deriva leaderistica; lo scollamento tra partiti e società civile finisce per ripercuotersi sulla stessa integrazione europea. Questa, per procedere, avrebbe bisogno di federazioni di partiti europei che avviino la costruzione di un vero sistema politico a livello sovranazionale. Ma l'europeismo di molti leader politici degli anni passati e (in maniera assai più tiepida) di quelli presenti non era e non è finalizzato a questo²⁷. Dalla crisi dei partiti nazionali sono usciti leader "senza partito", o con partiti assai indeboliti, intrinsecamente incapaci di supportare una cultura politica condivisa e trasversale agli Stati membri. Ciò, proprio quando, invece, sarebbe stato necessario puntare sulla capacità di strutturare utopie politi-

sugli squilibri macroeconomici eccessivi, la Commissione riteneva che dalla revisione costituzionale *in itinere* sarebbero derivati vantaggi in termini di efficienza e rapidità nell'adottare le riforme strutturali concordate con l'UE (*Italy – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, dicembre 2015, p. 18 s.).

²⁷ La stessa operazione portata avanti da tali leader nazionali sulla c.d. Costituzione europea tradisce un simile approccio, posto che, nel Trattato costituzionale del 2004, a fronte della relativa mancanza di coraggio nell'affrontare il deficit di legittimità delle istituzioni europee, si stagiava una certa «audacia nell'evocare una presunta identità collettiva» europea, tradendo il sospetto che «si volesse recuperare sul lato dell'identità quanto non si voleva concedere – nello spirito di un problematico neo-elitismo – sul versante della partecipazione democratica»: S. DELLAVALLE, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 6.

che (ideologie) in grado di avere una portata escatologica tale da superare le difficoltà (elevate) che qualsiasi processo di federalizzazione comporta²⁸.

4. I contenziosi costituzionali per ottenere un “diritto al referendum” prima di ratificare il Trattato di Lisbona

Tornando alla storia recente e al ruolo del *referendum* popolare attivabile nei singoli stati europei in corrispondenza delle tappe del processo di integrazione europea, occorre osservare come vi sia stata una diffusa spinta in tal senso da parte delle forze “anti-europeiste”, per finalità, tuttavia, opposte a quelle che si riproponevano i vertici degli esecutivi di alcuni Stati membri rispetto al trattato-costituzione del 2004. A testimonianza di ciò, si può dare brevemente conto di quanto avvenuto immediatamente dopo il 2005, nella fase di ratifica del Trattato di Lisbona, siglato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009. In tale fase, le forze anti-europeiste di alcuni stati membri hanno innescato giudizi dinanzi alle Corti costituzionali dei propri paesi, pretendendo in qualche caso che la ratifica fosse preceduta da un *referendum* popolare.

Il modello di un simile schema di azione è costituito dall’ordinamento irlandese, in cui vige da più di trent’anni l’obbligo costituzionale di sottoporre a *referendum* popolare la ratifica dei trattati europei. Una simile pratica, tuttavia, non è frutto di una deliberata regola espressa nella Costituzione irlandese, ma di una pronuncia della Corte suprema irlandese del 1987, la quale ritenne che l’Atto unico del 1986 non potesse approvarsi con semplice legge ordinaria, bensì previa revisione costituzionale. Il rinvio contenuto nella Costituzione irlandese al previgente Trattato di Roma del 1957 non poteva, infatti, dirsi sufficiente a coprire una profonda modifica di quest’ultimo trattato, implicante una parziale cessione di sovranità esterna agli organi della Comunità europea²⁹. Posto che, però, il procedimento di revisione costituzionale (artt.

²⁸ Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., *passim*, ma spec. p. 320 ss. Sull’inadeguatezza delle classi politiche europee post-Maastricht, cfr. U. BECK, *La crisi dell’Europa*, Bologna, 2012, p. 54 ss.

²⁹ *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713 (9 aprile 1987). Cfr. M. CAHILL, *Crotty after Pringle: The Revival of the Doctrine of Implied Amendment*, in *Irish Journal of Eur. Law*, Vol. 17, 2014, n. 1.

46 e 47 della Costituzione irlandese) implica sempre il ricorso al *referendum*, ecco che, per effetto di tale decisione, la Corte suprema irlandese (con una maggioranza di tre membri del Collegio a due) ipotitava il futuro dell'integrazione europea per l'Irlanda, subordinando la ratifica di ogni futura versione dei trattati istitutivi europei all'approvazione popolare.

Ne è derivato che l'Irlanda è uno degli stati membri con il più alto numero di *referendum* "europei" svoltisi fino a oggi³⁰.

Anche al fine di ottenere lo stesso "*status*" goduto dal popolo irlandese, alcune forze politiche o gruppi di opposizione (e, nel caso ceco, anche il Presidente della Repubblica) hanno promosso giudizi sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona dinanzi ai propri organi di giustizia costituzionale, invocando, tra l'altro, la necessità di far precedere la ra-

³⁰ In Irlanda si sono tenuti, fino a oggi, ben nove *referendum* relativi all'integrazione europea, ivi compreso quello svolto nel 2012 sul trattato c.d. Fiscal Compact, formalmente estraneo ai trattati istitutivi; riguardo al trattato di Lisbona, come noto, dopo un primo *referendum* con esito negativo nel 2008, nel 2009 si è "ripetuto" il voto popolare irlandese, che stavolta ha dato esito positivo (cfr. *infra*, nel testo); stessa cosa avvenne nel 2001 e nel 2002 rispetto al trattato di Nizza. La Danimarca ha svolto sei *referendum*, con un doppio voto sul trattato di Maastricht (negativo nel 1992 e positivo nel 1993) e con il voto negativo sull'entrata nell'euro del 2000 (le cui conseguenze perdurano tutt'ora): ciò si deve al fatto che la Costituzione danese prevede, per la ratifica dei trattati europei, l'approvazione di una legge con la maggioranza dei 5/6 dei parlamentari, in assenza della quale il *referendum* è obbligatorio. La Francia ha svolto tre *referendum* "europei" (sull'allargamento nel 1972; sul trattato di Maastricht nel 1992; sulla "Costituzione per l'Europa" nel 2005); il Regno Unito ne ha svolti due (nel 1975 sulla permanenza nelle CEE e nel 2016 sulla *Brexit*), come anche la Svezia (nel 1994 sull'adesione all'UE e nel 2003 sull'entrata nell'euro, con esito negativo). Spagna, Lussemburgo e Olanda hanno svolto un solo *referendum* nel 2005, sulla "Costituzione per l'Europa", con l'esito negativo dell'Olanda. *Referendum* per l'adesione, oltre che nelle già menzionate Irlanda, Danimarca e Svezia, sono stati tenuti (una sola volta con esito positivo) in: Austria, Finlandia, Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Malta, Ungheria, Romania, Croazia. In Norvegia, come noto, i due *referendum* fin qui tenuti per l'adesione hanno dato sempre esito negativo. Eccentrici i *referendum* svolti in Italia nel 1989 (sul mandato per il Parlamento europeo: cfr. *infra*, nel testo) e in Grecia nel 2015 (sull'accordo con i creditori negoziato nell'ambito dell'Eurogruppo). Sebbene non appartenente all'UE, la Svizzera ha svolto ben sei *referendum* relativi ad accordi con l'UE (con voto negativo nel 1992 sull'accordo SEE; cruciali quelli relativi alla libera circolazione delle persone e a Schengen, approvati nel 2005 e messi in pericolo dall'iniziativa di *referendum* popolare del 2018, rispetto alla quale il Consiglio federale ha deciso di bloccare il voto, per il rischio che sarebbe derivato da un eventuale esito contrario alla libera circolazione delle persone a tutti gli accordi finora messi in piedi con l'UE). Cfr. D. E. TOSI, *Il ricorso al referendum nel processo di integrazione europea*, in *DPCE*, n. 4/2014, p. 1591 ss.; J. ZILLER, *Il referendum greco del 5 luglio 2015*, cit.

tifica del trattato da un *referendum* popolare. Ciò è avvenuto nei seguenti stati membri: Belgio, Repubblica Ceca; Polonia; Lettonia; Austria e Slovenia³¹. Se, in questi ultimi due Paesi, le questioni tendenti a far dichiarare la necessità costituzionale di un *referendum* precedente alla ratifica sono state dichiarate inammissibili, nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Lettonia le rispettive Corti costituzionali hanno statuito che le “clausole europee” inserite nella Costituzione nazionale non obbligano, bensì semplicemente facoltizzano l’indizione di un *referendum* quale condizione per la ratifica dei trattati europei e/o delle loro revisioni³².

Una menzione a parte merita il caso belga: nel primo motivo di ricorso, si faceva valere un poco rocambolescamente la violazione del principio di eguaglianza e non discriminazione in danno dei cittadini belgi che, diversamente dai cittadini di altri stati membri (e in particolare quelli irlandesi), non potevano pronunciarsi con *referendum* sulla ratifica del Trattato di Lisbona. I ricorrenti chiedevano, se del caso, che la stessa Corte costituzionale sollevasse una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di risolvere tale quesito. La risposta laconica della Corte belga si limita a rilevare che le modalità di ratifica dei trattati europei sono regolate dall’ordinamento costituzionale di ciascuno stato membro, derivando la differenza di trattamento lamentata dal diritto degli altri stati, sul quale la Corte costituzionale belga non può pronunciarsi³³.

Vale la pena di osservare, però, che l’ipotesi di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia prefigurata dai ricorrenti al fine di ottenere un pronunciamento sul diritto dei cittadini belgi a pronunciarsi con *referendum* sulla ratifica del trattato di Lisbona è meno peregrina di quanto appare a prima vista. Già prima di Lisbona, infatti, autorevole dottrina aveva ipotizzato che la clausola dei trattati istitutivi secondo cui gli Stati membri ratificano i trattati di revisione europei *conforme alle rispettive Costituzioni nazionali* dovesse essere letta come diretta a obbligare i singoli stati a garantire una sufficiente legittima-

³¹ P.J. CASTILLO ORTIZ, ‘Playing the Judicial Card’: *Litigation Strategies during the Process of Ratification of the Lisbon Treaty*, in *ELJ*, Vol. 20, n. 5/2014, p. 630 ss.

³² Cfr., rispettivamente, i casi Pl ÚS 19/08, Treaty of Lisbon I, del 26 novembre 2008, § 212 (Polonia); K 32/09 del 24 novembre 2010, III.1.1.2. (Repubblica ceca); 2008-35-01 del 7 aprile 2009 (Lettonia).

³³ Corte costituzionale belga, sent. n. 58/2009, del 19 marzo 2009, § B.4.

zione democratica dei testi costituzionali del diritto europeo, prefigurando un controllo da parte della Corte di giustizia sulla legittimità delle procedure prescelte dai vari Stati membri per la ratifica³⁴. Sia pure in riferimento alla formula di apertura del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” («Ispirata alla volontà dei cittadini e degli Stati d’Europa...»: art. I-1), altra autorevole dottrina aveva ritenuto che dallo «spirito complessivo del processo di costituzionalizzazione europeo e [da] una lettura sistematica dei principi contenuti nel Trattato costituzionale» poteva desumersi un invito «abbastanza esplicito a coinvolgere i cittadini e i popoli europei nella decisione finale sulla Costituzione [per l’Europa], lasciando del tutto impregiudicata, però, la scelta delle forme»³⁵.

5. (segue): il referendum nazionale come “leva negoziale”?

In termini non giuridici, bensì politologici, la posizione dei ricorrenti belgi è meno astrusa di quanto sembri: sembra di poter dire, infatti, che la minaccia di *referendum* con possibili esiti “di blocco” rispetto al processo di integrazione europea possa costituire, a certe condizioni, uno strumento di condizionamento delle trattative utilizzabile dai rappresentanti nazionali in sede di negoziazione³⁶.

Proprio riguardo al trattato di Lisbona, del resto, tra il primo *referendum* irlandese del 2008 (negativo) e il secondo *referendum* del 2009 (positivo) si sono avuti negoziati tra il Consiglio europeo e il governo irlandese che hanno condotto, tra l’altro, al congelamento della riforma sulla composizione della Commissione, al fine di scongiurare il rischio che, in futuro, la stessa Irlanda potesse perdere un proprio commissario,

³⁴ J. WOUTERS, *National Constitutions and the European Union*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 1/2000, p. 25 ss., cit. da M. CARTABIA, “*Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d’Europa*”, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, p. 25, nt. 36.

³⁵ M. CARTABIA, *op. loc. ult. cit.*

³⁶ La prospettiva di dover sottoporre a *referendum* la ratifica dei trattati di revisione, se da un lato sembra restringere lo spazio di manovra dei rappresentanti dello Stato membro in questione, «può anche aumentare la loro influenza sui partner, dal momento che i negoziatori [di quel Paese] possono obiettare che la revisione proposta non sarà ratificata [dal proprio Paese] a meno che le posizioni [da essi sostenute] non siano accolte in modo adeguato»: B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., p. 45 (in riferimento alla Danimarca).

oltre ad altre rassicurazioni in favore dell'Irlanda³⁷. Qualcosa di assai simile, del resto, era già avvenuto nei confronti della Danimarca nel 1992, dopo che il primo *referendum* sul Trattato di Maastricht aveva dato esito negativo; il secondo *referendum* del 1993 si tenne con esito positivo dopo che il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 aveva garantito a tale Stato membro quattro deroghe (c.d. “*opt-out*”), la più nota delle quali è quella sulla non partecipazione all'euro.³⁸

Il ricorso al *referendum* quale leva negoziale per ottenere uno *status* peculiare all'interno dell'UE si staglia in tutta la sua paradigmaticità nel diverso caso della minaccia di uscita dall'Unione stessa, come la vicenda della *Brexit* ben esemplifica. Non bisogna dimenticare, del resto, che la *Brexit* ripropone una vicenda già sperimentata dall'ordinamento britannico. Si tratta del *referendum* del 1975 sulla permanenza nella CEE voluto dai laburisti, il quale verteva, in realtà, non solo sulla permanenza del Regno Unito, bensì anche sulle condizioni derogatorie negoziate dal governo britannico con gli altri Stati membri (al Consiglio europeo di Dublino del 10 e 11 marzo 1975, in cui il Regno Unito ottenne successi significativi riguardo alla politica agricola comune, alla politica industriale e fiscale, inaugurando così la politica degli *opt-out* che caratterizzarono tutta la storia dell'appartenenza del Regno Unito all'ordinamento europeo)³⁹.

³⁷ Nel Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008, al fine di consentire l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona entro la fine del 2009, si è concordata una decisione diretta a: far sì che la Commissione continui a comprendere un cittadino di ciascuno Stato membro; a escludere che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE possa pregiudicare le norme della Costituzione irlandese sul diritto alla vita (divieto di aborto), all'istruzione e alla famiglia; a escludere che le norme del Trattato possano intendersi come modificative del regime della fiscalità; a escludere che la Politica estera e di sicurezza comune dell'UE possa pregiudicare la scelta di neutralità dell'Irlanda. Cfr. la Decisione del Consiglio europeo *concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al trattato di Lisbona* (2009) del 18-19 giugno 2009 (doc. 11225/2/09).

³⁸ Cfr. B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., p. 59: l'accordo di Edimburgo, qualificato come un documento giuridicamente vincolante e, pertanto, qualificabile come un accordo internazionale in forma semplificata, valse da precedente per il Protocollo sulla Danimarca (n. 22 del 1997) concordato in connessione con il Trattato di Amsterdam, in cui si stabilì la non partecipazione della Danimarca alle politiche di immigrazione e di asilo appena comunitarizzate, nonché per un analogo Protocollo sulla Danimarca allegato al Trattato costituzionale del 2004. In occasione del Trattato di Lisbona del 2007, il protocollo del 1997 è stato confermato da una Dichiarazione (n. 48 del 2007) relativa al protocollo sulla posizione della Danimarca.

³⁹ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino 2019, p. 18.

Il caso della trattativa intavolata alla vigilia della *Brexit* tra il governo britannico, da un lato, e il Consiglio europeo (con il consenso della Commissione), dall'altro, al fine di influire sull'esito del *referendum*, sembra ricalcare questo precedente⁴⁰. In tale occasione fu concordato che, in caso di vittoria del “*remain*”, il Regno Unito avrebbe ottenuto una serie di modifiche del diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone, tali da consentire maggiore discrezionalità dello Stato membro nel limitare l'accesso al *welfare* dei cittadini europei non nazionali; a ciò si aggiungeva la rassicurazione che l'eventuale progredire dell'integrazione monetaria non avrebbe pregiudicato le prerogative degli Stati estranei all'eurozona; infine, si affermava che «i riferimenti [del trattato] a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito».

Non va trascurato che, quasi cinque anni prima del *referendum* sulla *Brexit*, il Regno Unito aveva già incluso nelle proprie procedure interne connesse all'avanzamento dell'integrazione europea il ricorso pressoché sistematico al *referendum* popolare con lo *European Union Act* del 2011.⁴¹ Stante la natura non gerarchicamente sovraordinata di tale atto alle altre leggi parlamentari, si trattava di una regola procedurale che lo stesso Parlamento avrebbe potuto derogare caso per caso (sia pure espressamente)⁴². Il che, in pratica, avrebbe abilitato il governo britannico di turno a ricorrere, in sede di trattative a livello UE, alla “minaccia” di far svolgere su una certa decisione dell'UE (come, ad es., una revisione semplificata dei trattati) un preventivo *referendum* popolare, al fine di condizionare a proprio favore le stesse trattative.

⁴⁰ Cfr. la Decisione dei Capi di stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, allegata alle *Conclusions del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016*, consultabile on line sul sito *European-Council*.

⁴¹ Lo *European Union Act* del 2011 (abrogato dallo *European Union Withdrawal Act* del 26 giugno 2018, Schedule 9) imponeva il ricorso al *referendum*, in aggiunta all'approvazione parlamentare, in una serie assai ampia di casi: per tutte le decisioni sulle c.d. “clausole passerella”; per alcune tipologie di revisioni ordinarie e semplificate dei trattati (in particolare, quelle che ampliano gli obiettivi o le competenze dell'UE); a ciò si aggiungono le decisioni relative all'eventuale adesione del Regno Unito all'eurozona, l'estensione dei poteri della Procura europea, la modifica ai protocolli di Schengen al fine di rimuovere i controlli alla frontiera; la stessa Camera dei Lord aveva proposto di ridurre il numero dei casi in cui imporre il *referendum* (più di 50 ambiti delle politiche dell'UE), ma la Camera dei Comuni ha rigettato tale proposta: P. CRAIG, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *CMLR*, n. 6/2011, p. 1916.

⁴² P. CRAIG, *op. ult. cit.*, p. 1922 ss.

Un uso “strategico” del *referendum*, del resto, è stato tentato anche dal governo greco, con il *referendum* consultivo del luglio del 2015 sull’accordo siglato, in sede di istituzioni europee, con gli stati creditori della Grecia⁴³. L’esito è stato infausto, posto che mancavano, in quel caso, le precondizioni esterne – di natura tanto economica che geopolitica – tali da permettere alla Grecia di far leva su tale procedimento interno al fine di guadagnare margini di trattativa.

Ulteriore esempio di uso strategico del *referendum* su questioni europee, al fine di supportare una posizione negoziale (o semplicemente oppositiva) del governo nazionale è costituito dal *referendum* ungherese del 2 ottobre 2016 sulla distribuzione delle quote dei rifugiati stabilite dall’UE⁴⁴.

6. Il *referendum* sulla *Brexit*: un intermezzo

Si è già detto dell’uso strategico che il governo britannico ha fatto, tanto nel 1975 come nel 2016, del *referendum* sulla permanenza del proprio Paese nell’Unione europea, al fine di negoziare un pacchetto di deroghe dai vincoli derivanti dall’appartenenza all’UE. Il che, ovviamente, non significa che il Primo Ministro Cameron abbia concesso il *referendum* sulla *Brexit* al solo fine di ottenere tale spazio di manovra. Il ricorso al corpo elettorale era, fondamentalmente, una strategia per superare le ataviche divisioni interne al partito conservatore britannico sul tema dell’appartenenza all’UE, oltre che per reagire ai successi elettorali che stava riportando il partito dello UKIP, incentrato sull’uscita dall’UE⁴⁵.

⁴³ Su cui cfr. G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo* (luglio 2015), in *Osservatorio Aic*; J. ZILLER, *Il referendum greco del 5 luglio 2015*, cit.

⁴⁴ Diverso il caso del *referendum* olandese del 6 aprile 2016, sull’accordo di associazione tra UE e Ucraina, innescato da una petizione popolare guidata dal partito di estrema destra di Geert Wilders contro il governo in carica: esso ha ottenuto una partecipazione di poco più del 30% degli aventi diritto e ha dato un esito schiacciante contro l’associazione, ma – essendo meramente consultivo – è stato pressoché ignorato dal Parlamento olandese, il quale ha approvato l’accordo di associazione nel maggio del 2017.

⁴⁵ Cfr. P. CRAIG, *Brexit: a Drama in Six Acts*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 447 ss. Come il *referendum* concesso da Cameron valeva a superare la spaccatura storica all’interno dei conservatori sul tema dell’appartenenza europea, così, molti anni prima, l’altro *referendum* sulla permanenza del R.U. nella CEE del 1975 valse a risolvere lo stesso dilemma all’interno del

Proprio per tentare di placare la deriva euroscettica interna allo stesso partito conservatore, già nel 2011 – come accennato al paragrafo precedente – si erano istituzionalizzate, con lo *European Union Act*, procedure di sistematico coinvolgimento popolare in ogni decisione relativa all’attivazione di clausole dei Trattati (specie quella sui poteri impliciti, ma non solo) foriere di ulteriore integrazione. Il proliferare di *referendum* popolari che tale riforma avrebbe comportato (più di 50 ambiti delle politiche europee ne sarebbero stati interessati), è, tuttavia, indizio di una volontà politica diretta non tanto ad aumentare il grado di democraticità delle decisioni del potere politico nazionale sull’avanzamento dell’integrazione europea, bensì a segnalare – soprattutto al proprio elettorato ma anche agli altri Stati membri – l’indisponibilità a devolvere ulteriori quote di sovranità nazionale in favore del livello sovranazionale.

Il *referendum* sulla *Brexit* è stato preceduto da due discorsi sull’UE del Primo ministro Cameron, uno tenutosi nel 2013 (c.d. *Bloomberg speech*), quando i conservatori governavano in coalizione con i liberaldemocratici (contrari all’uscita dall’UE), l’altro tenuto dopo le elezioni del 2015 (alla *Chatham House*), in cui i conservatori ottennero la maggioranza assoluta dei seggi, mentre il partito dell’UKIP di Nigel Farage ottenne un solo seggio a fronte, però, del 12 % dei voti⁴⁶.

Nel primo discorso⁴⁷, il Premier, dopo aver retoricamente invocato un cambiamento strutturale per l’UE a favore di tutti gli Stati membri, puntava al più realistico obiettivo di una rinegoziazione delle regole di partecipazione del Regno Unito, al fine di rendere quest’ultimo impermeabile all’intensificazione dell’integrazione che, specie nell’ambito

partito laburista, che due anni prima aveva portato il Paese nelle Comunità. Il leader del partito laburista, nonché Primo ministro, Wilson, «si rese conto che l’unico modo per tenere unito il partito in vista delle elezioni del 1974 era quello di glissare sul tema proponendo la sottoposizione della questione dell’appartenenza britannica alla Comunità europea al voto diretto dei cittadini»: F. SAVASTANO, *Uscire dall’Unione europea*, cit., p. 18. Degno di nota che sia i conservatori che i laburisti si spaccarono in due nella campagna referendaria, con la futura Premier Margaret Thatcher favorevole alla permanenza. La svolta “euroscettica” della Thatcher si ebbe in sede di negoziazione del Trattato di Maastricht, nel corso della quale si assistette a un’altra spaccatura del partito conservatore, situazione dalla quale la Lady di ferro uscì perdente nel 1990, finendo per essere sostituita dal futuro Primo ministro John Major: *ivi*, p. 23 ss.

⁴⁶ Nelle elezioni europee del 2014 l’UKIP era addirittura risultato il primo partito, con il 27,6% dei voti e 24 seggi al Parlamento europeo.

⁴⁷ Pubblicato il 23 gennaio 2013, *EU speech at Bloomberg*.

dell'Eurozona, era già in corso. Partendo dalla constatazione che non esiste un unico «*demos* europeo», Cameron rivendicava una maggiore centralità per i parlamenti nazionali, nei quali soltanto risiederebbe l'autentica legittimazione democratica dell'UE. Oltre a ciò, il Primo ministro notava criticamente come il popolo britannico avesse assistito, senza potersi esprimere, a una successione di trattati europei tendenti a mutare l'equilibrio di poteri tra Stati membri e UE; rispetto tali eventi, al popolo erano stati promessi *referendum* che poi non furono tenuti. E chi rifiuta di consultare il popolo britannico, anziché rendere più salda l'appartenenza del Regno Unito all'UE, rende l'eventuale uscita più probabile. Ma, per Cameron, sarebbe stato sbagliato sollecitare il responso popolare senza aver prima aver avuto l'opportunità di rinegoziare le condizioni di permanenza nell'UE.

Interessante notare che in tale primo discorso di Bloomberg, il Primo ministro conservatore fece menzione di una procedura di verifica dell'equilibrio di competenze tra lo Stato e l'UE, già lanciata dal suo governo nel 2012 («*Balance of competence review*»). Gli esiti di tale verifica (svolta da istituzioni governative) furono resi noti tra la fine del 2013 e il 2014, e certificarono che l'equilibrio era tutt'altro che a sfavore dello Stato britannico⁴⁸. Tuttavia, di tali esiti non vi è traccia nel successivo discorso sull'UE tenuto dallo stesso Cameron nel 2015⁴⁹, né tanto meno furono menzionati nella campagna referendaria da coloro che, teoricamente, erano favorevoli al *remain*.

Nel secondo discorso sull'appartenenza all'UE del Regno Unito, il Primo ministro ribadisce sostanzialmente quanto già affermato nel 2013, con una maggiore enfasi sul ruolo faticoso dei negoziati con il Consiglio europeo (minacciando chiaramente il supporto al “*leave*” in caso di rifiuto dei partner europei a trovare l'accordo con il Regno Unito), nonché sui contenuti di tali negoziati, quali regole derogatorie in tema di libera circolazione delle persone, di unione bancaria e di *governance* economica (per non dover subire effetti negativi dall'eventuale intensificazione dell'integrazione dell'Eurozona), deroghe coronate dall'obiettivo altamente simbolico di non essere più assoggettati al fine “costituzionale” dei Trattati della «*ever closer Union*». Degno di nota il riferimento fatto da Cameron alle modalità con cui la Corte co-

⁴⁸ Cfr. P. CRAIG, *Brexit: a Drama in Six Acts*, cit.

⁴⁹ Tenuto il 10 novembre 2015 a Chatham House, *Prime Minister's speech on Europe*.

stituzionale tedesca tutela la propria costituzione e la sovranità nazionale, conservando a sé il diritto di sindacare gli atti dell'Unione. Come già la migliore dottrina britannica aveva segnalato commentando lo *European Union Act* del 2011, la giurisprudenza del *BVerG* (specie il *Lis-sabon Urteil* del 2009), è naturalmente destinata a produrre effetti emulativi negli altri Paesi membri⁵⁰.

Dopo l'enfasi data dal Primo ministro Cameron, specie nel secondo discorso del 2015, all'opportunità di negoziare una migliore posizione per il Regno Unito nell'UE, è abbastanza paradossale che i risultati ottenuti nel Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 non siano stati affatto spesi nella campagna svolta dai (presunti) sostenitori del “*remain*”⁵¹. Omissione che va ad aggiungersi a quella, già menzionata, dell'occultamento all'opinione pubblica dei risultati dell'inchiesta governativa lanciata nel 2012 sull'equilibrio di competenze tra Stato e UE⁵².

Il che, forse, rende meno implausibile l'ipotesi secondo cui il vero obiettivo della *Brexit* ha poco a che fare con l'appartenenza all'UE del Regno Unito, bensì con l'esigenza di riaffermare l'egemonia inglese sulle altre nazioni che formano lo Stato, specie sulla Scozia e sulle sue aspirazioni indipendentiste. Il tutto, nell'ottimistica prospettiva di rilanciare la relazione privilegiata del Regno Unito con i Paesi dell'ex Impero britannico⁵³.

Le modalità con cui è stata gestita la campagna della *Brexit*, con tutte le omissioni o le vere e proprie distorsioni della verità⁵⁴, ci dimostrano tutta la fragilità della legittimazione di cui il livello sovranazionale “di governo” europeo gode rispetto agli Stati membri: con tutte le peculiarità dell'eccezionalismo britannico, un livello politico europeo privo di qualsiasi strumento per influire – in momenti così cruciali – sull'opinione pubblica dei “propri cittadini” (stante la vigenza nei Trattati di

⁵⁰ P. CRAIG, *The European Union Act 2011*, cit., p. 1943. Sull'influenza della giurisprudenza del *BVerG* sulle Corti di altri Stati membri, cfr. P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, p. 202 ss.; J. BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *Eur. Law Journ.*, Vol. 14, n. 4/2008, p. 389 ss.

⁵¹ P. CRAIG, *Brexit: a Drama in Six Acts*, cit.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Cfr. i contributi apparsi nel numero 5 del 2019 di *Limes*, “*La questione britannica*”.

⁵⁴ Specie relativamente alla questione dell'immigrazione da altri Paesi dell'UE: P. CRAIG, *Brexit: a Drama in Six Acts*, cit.

una cittadinanza europea), sembra davvero un livello politico inadeguato a svolgere le funzioni para-federali astrattamente iscritte nell'architettura dell'ordinamento europeo.

7. Il caso della Germania: il ricorso diretto “di massa” al giudice costituzionale quale “equivalente funzionale” del referendum?

Anche in quegli Stati membri in cui non esiste possibilità alcuna di referendum, ma ove comunque le procedure di ratifica dei trattati europei sono sottoposte a un regime aggravato, “quasi-costituzionale”, si è assistito in più casi a una mobilitazione delle forze popolari contrarie all'integrazione europea. Tale mobilitazione è resa possibile dall'accesso preventivo alla Corte costituzionale nazionale, diretto a far dichiarare l'incostituzionalità della legge interna di ratifica. Si sono già menzionati i casi di Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Polonia e Lettonia, in riferimento alla ratifica di Lisbona. Esiste, come noto, anche il caso della Germania, ove il *Bundesverfassungsgericht* (*BVerG*) già a partire dalla ratifica di Maastricht, ha aperto i canali di comunicazione con soggetti o forze politiche di minoranza desiderose di sollevare un conflitto sui contenuti dei trattati di revisione europei e sulla loro presunta incostituzionalità. Dopo Maastricht, gli episodi più eclatanti sono stati, appunto, i ricorsi diretti in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona, nonché il ricorso diretto – degli stessi gruppi di pressione attivatisi precedentemente – contro il programma di acquisti di titoli del debito pubblico di alcuni Stati membri (c.d. *Outright Monetary Transactions*, programma *OMT*) lanciato dalla BCE nel 2012 (caso *Gauweiler*)⁵⁵.

⁵⁵ Cfr., anche per l'illustrazione dei precedenti a partire dal *Maastricht Urteil* del 1993, D. SCHIEK, *The German Federal Constitutional Court's Ruling on Outright Monetary Transactions (OMT). Another Step Towards National Closure?*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 2/2014, p. 329 ss., in cui si dà conto della deliberata scelta dei ricorrenti contro l'*OMT* della BCE di pubblicare online gli atti di parte depositati presso il *BVerG*, al fine di mobilitare i cittadini tedeschi più “euroscettici”; ivi si dà anche conto di come tale caso abbia segnato un record, in termini di numerosità dei cittadini sottoscrittori di un ricorso diretto al *BVerG*: il gruppo “*Mehr Demokratie*”, guidato da un'ex ministro della giustizia e da due professori universitari, ha raccolto quasi 40.000 firme per due ricorsi poi accorpati (ivi, p. 333, nt. 30).

Il ricorso diretto al giudice di costituzionalità, in tali casi, è stato ritenuto uno strumento assai peculiare nel panorama della giustizia costituzionale, tanto peculiare da giustificare il tenore delle risposte del *BVerG*⁵⁶.

A tale perspicua riflessione andrebbe però aggiunto che l'accesso dei singoli alle procedure contenziose del *BVerG* per sferrare critiche frontali e a tutto campo ai rapporti tra ordinamento nazionale e Unione europea sia stato operato in forza di una deliberata scelta di “politica del diritto” del giudice costituzionale tedesco⁵⁷. Il *BVerG* ha voluto, da un lato, dar sfogo al conflitto latente interno contro determinate scelte (condivise anche dal governo tedesco) sulla revisione dei trattati europei, da un altro lato, cogliere tali occasioni per volgerle a proprio favore e permettere a se stesso un giudizio globale sull'operato dei governi in sede europea – e, in particolare, del proprio governo – sia in termini retrospettivi (l'esito delle trattative che hanno condotto al trattato di re-

⁵⁶ Per R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, Napoli 2011, p. 363 ss. il peculiare meccanismo di accesso diretto permetterebbe al *BVerG* di fornire «un'interpretazione olistica di ciò che residua della sovranità tedesca dopo l'ennesimo trattato che ristrutturava l'Unione europea»; sarebbe la peculiarità di tale meccanismo a spiegare il tenore delle risposte date dal *BVerG*, il quale è chiamato a reagire «ad attacchi frontali, di principio, mossi alle leggi di ratifica dei trattati europei», attacchi su «questioni di fondo che difficilmente avrebbero la rilevanza processuale in un giudizio ordinario». Quello che, tuttavia, il *BVerG* risponde in tali circostanze servirebbe «solo a rintuzzare gli attacchi in campo aperto», senza pregiudicare la giurisprudenza futura, che, all'atto pratico, non rinnega il tradizionale atteggiamento di apertura all'Unione europea (c.d. *Europarechtsfreundlichkeit*), come dimostrato nel caso *Mangold*, successivo al *Lissabon Urteil*.

⁵⁷ Una politica del diritto “processuale”, con cui il *BVerG* ha, in pratica, aperto il giudizio costituzionale a qualsiasi cittadino tedesco che, invocando il diritto al voto ex art. 38 del *Grundgesetz*, ricorra contro un trasferimento di competenze a favore dell'UE, allegando che il potere statale così trasferito può erodere la sostanza del procedimento democratico: K.F. GÄRDITZ, *Beyond Symbolism: Towards a Constitutional Actio Popularis in EU Affairs? A Commentary on the OMT Decision of the Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 2/2014, p. 188; se il diritto processuale amministrativo tedesco è particolarmente rigoroso per ciò che riguarda l'interesse ad agire, il *BVerG* avrebbe, al contrario modellato un accesso al giudizio di costituzionalità in termini estremamente ampi, esclusivamente per ciò che riguarda l'ambito eurounitario, però: *ivi*, p. 198.

visione scrutinato), sia in termini prospettici (i limiti della futura integrazione europea, tanto a trattati invariati che rispetto a nuove revisioni)⁵⁸.

Questa strategia del *BVerG*, è stata considerata una sorta di *equivalente funzionale* di un'azione popolare⁵⁹ «o financo [di] un vero e proprio plebiscito»⁶⁰, così da meritarsi il nome di “ricorso diretto sull'integrazione europea” (*Integrationsverfassungsbeschwerde*), quale sottotipo del ricorso diretto per la tutela dei diritti fondamentali al Tribunale costituzionale federale tedesco⁶¹.

Come già accennato, il *referendum* popolare può prestarsi a leva negoziale al fine di influire *ex post* (Irlanda e Danimarca) o *ex ante* (*Brexit*) sull'esito delle trattative intergovernative sulle revisioni dei trattati (o su speciali deroghe per singoli Stati membri). Quel che meriterebbe di essere indagato è se anche il ricorso diretto al *BVerG* sollevato al fine di contrastare revisioni dei trattati o singole politiche europee possa svolgere quest'ulteriore ruolo di “equivalente funzionale”⁶².

Se si guarda a quanto avvenuto con il caso *OMT*, sembra di poter dare un abbozzo di risposta affermativa, con tutte le precauzioni del caso, dovute all'assenza di motivazione delle decisioni della BCE. Subito dopo il ricorso in via pregiudiziale del *BVerG* alla Corte di giustizia nel caso “*Gauweiler*”⁶³, infatti, la BCE varava il suo programma di *Quantitative Easing* (QE), modulandolo in maniera assai sintonica con le critiche di fondo levate, poco tempo prima, dal *BVerGe* nell'ordinanza di rinvio sull'annunciato (e mai concretamente attuato) programma *OMT* della BCE.

⁵⁸ Si tratta della fissazione di parametri di lungo termine alle riforme dei Trattati che i rappresentanti del governo devono tenere costantemente in considerazione in ogni successiva Conferenza intergovernativa: B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., p. 46.

⁵⁹ K.F. GÄRDITZ, *Beyond Symbolism*, cit.

⁶⁰ F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, n. 3/2016, p. 50. Si tratterebbe di un modo per canalizzare la “sfiducia” impolitica di frange dell'elettorato, «senza abbattere la complessità del dibattito parlamentare» e senza affidarsi alla pericolosa dicotomia che un quesito referendario imporrebbe: *ivi*, p. 36.

⁶¹ F. SAITTO, *op. ult. cit.*, p. 46.

⁶² Un cenno in tal senso si trova in B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., p. 45 ss.

⁶³ *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14.1.2014.

Nell'ordinanza-*ultimatum* sollevata dal *BverGe* sull'*OMT* della BCE si lamentava, tra l'altro, l'incostituzionalità di un coinvolgimento della responsabilità finanziaria (anche) della Germania, causato dagli acquisti potenzialmente illimitati compiuti dalla BCE, tali da comportare il rischio di ingenti perdite per quest'ultima e la connessa esigenza di ricapitalizzarla, gravando così (anche) sui contribuenti tedeschi, in assenza di alcun coinvolgimento preventivo del *Bundestag*⁶⁴. Nel programma di QE della BCE, gli acquisti di titoli privati e pubblici sul mercato secondario venivano ripartiti in modo da restringere al minimo la percentuale di rischi finanziari condivisi tra Banche centrali europee, in seno al bilancio della BCE⁶⁵. «Il fatto che i titoli di ciascun paese membro emessi nell'ambito del programma debbano essere garantiti all'80% dalle Banche centrali nazionali manda un messaggio forte e chiaro: se gli Stati membri falliscono, l'Unione risponde solo per una piccola parte dei debiti. Peculiare unione monetaria, nella quale ognuno fa per sé e Dio per tutti»⁶⁶.

I segnali che il *BverGe* lancia attraverso i giudizi “in campo aperto” sulla costituzionalità delle limitazioni di sovranità imposte dall'integrazione europea servono, dunque, anche a supportare la posizione negoziale del proprio governo (e/o della propria Banca centrale nazionale) in frangenti delicatissimi della vita delle istituzioni europee. Sono segnali che valgono anche a “vincolare”, ma, forse, a “supportare” le posizioni negoziali del governo tedesco in sede di vertici europei, tanto da far maturare nella stessa ex direttrice del Fondo monetario internazionale una vera e propria idiosincrasia per il *BVerG* e la sua capacità di condizionare l'esito dei negoziati⁶⁷.

⁶⁴ *Ivi*, § 100.

⁶⁵ Più dell'ottanta per cento del valore degli acquisti dei titoli, infatti, doveva e deve restare nel bilancio delle singole Banche centrali nazionali, mentre solo meno del 20% per cento veniva e viene assunto direttamente a carico del bilancio della BCE. Cfr. E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *DPCE*, n. 1/2015, p. 232, ove si dimostra che, in realtà, l'*Expanded asset purchase programme* lanciato dalla BCE nel 22 gennaio del 2015 fa assumere alla BCE il rischio di subire perdite soltanto sull'8 % dei titoli nazionali acquistati, posto che il 12% degli acquisti operati dalla BCE deve riguardare obbligazioni emesse dalle stesse istituzioni europee.

⁶⁶ M. DE CECCO, F. MARONTA, *Il dollaro non teme rivali*, in *Limes*, n. 2/2015.

⁶⁷ L'allora Direttrice del FMI, Christine Lagarde, durante le trattative con i governi degli Stati europei finalizzate a dar vita al c.d. Fondo salva stati, avrebbe minacciato: «se sento ancora la parola “Bundesverfassungsgericht”, esco dalla stanza!» Cfr. J. MÜLLER-NEUHOF, *Bundesverfassungsgericht und die Euro-Krise. Die Richter der Revolution* (9 settembre 2012), in *Der Tagesspiegel*.

Ma, al di là dell'episodio specifico appena rammentato, non andrebbe dimenticato che, con il *Lissabon Urteil*, il *BVerG* ha imposto che anche le versioni semplificate dei Trattati e le stesse decisioni del Consiglio europeo sulle c.d. "clausole passerella" siano adottate con procedura parlamentare aggravata⁶⁸, nel rispetto di una serie di principi tanto vaghi quanto dalla portata astrattamente amplissima, quali quelli cui si richiama l'art. 23 del *Grundgesetz*⁶⁹. Il *BVerG*, grazie alla possibilità di pronunciarsi "in campo aperto" sulle questioni europee, ha così privato il Trattato di Lisbona «di quella capacità di evoluzione autonoma e dinamica che, in fondo, è quel che restava dell'ambizione costituzionale del Trattato firmato a Roma nel 2004. Con precisione chirurgica [...], il secco dispositivo della sentenza ha ridato al Trattato la sua veste classica di accordo internazionale»⁷⁰.

8. Il caso italiano

Come accaduto anche negli altri Stati fondatori dell'attuale UE, anche in Italia i primi trattati istitutivi furono approvati con legge ordinaria. In sede di dibattito per l'approvazione del trattato CECA del 1951, tuttavia, tra le opposizioni si levarono voci sulla necessità di una legge

⁶⁸ In attuazione della decisione del *BVerGe* sul Trattato di Lisbona, il Parlamento tedesco ha adottato la legge 22 settembre 2009 (*Integrationsgesetz*), stabilendo che l'approvazione da parte del Parlamento tedesco delle revisioni semplificate debba avvenire con le stesse procedure aggravate con cui si approva il processo di ratifica delle revisioni ordinarie dei Trattati europei; per ciò che riguarda, inoltre, il ricorso del Consiglio europeo alle "clausole passerella" (che consentono al Consiglio europeo di passare, una volta per tutte, dalla regola dell'unanimità a quella della maggioranza qualificata per approvare atti normativi secondari in determinate materie), la legge tedesca in questione impone al rappresentante del Governo nel Consiglio europeo di ottenere preventivamente una legge parlamentare che lo autorizzi a prendere posizione nel Consiglio stesso, legge che dovrà seguire le medesime procedure aggravate previste per la ratifica delle revisioni ordinarie dei trattati europei. Si tratta di un aggravamento notevole, se si pensa al dato per cui lo stesso Trattato di Lisbona, in tali casi, si limita a contemplare un intervento dei parlamenti nazionali solo eventuale.

⁶⁹ L'art. 23 del GG rinvia, come noto, all'art. 79, commi 2 e 3: quest'ultimo, a sua volta, rinvia ai principi di cui all'art. 1 e all'art. 20, dedicati al rispetto della dignità umana e dei diritti inviolabili, il primo, e alla natura di stato democratico, sociale e federale della Germania, in cui tutti i poteri derivano dal popolo. Cfr. P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *DPCE*, n. 2/2016, p. 431 ss.

⁷⁰ L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid Rassegna*, n. 22/2010, p. 9.

costituzionale di ratifica, a fronte della natura «supranazionale» degli organi e dei poteri che quel trattato poneva in essere⁷¹. Fu il relatore di maggioranza alla Camera Gaspare Ambrosini⁷² a sostenere che non vi fosse la necessità di ricorrere a una legge costituzionale, evocando a tal fine le limitazioni di sovranità espressamente consentite all'art. 11 Cost. (nonché il necessario superamento della nozione tradizionale di sovranità che le esigenze di cooperazione internazionale finalizzate alla pace imponevano)⁷³. Lo stesso Ambrosini, da Presidente della Corte costituzionale, firmò la notissima sentenza “Enel” (o “Costa”), n. 14 del 1964 (relatore Papaldo), in cui si affermò per la prima volta l'interpretazione della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. quale norma sul procedimento di ratifica ed esecuzione di peculiari trattati, così da rendere possibile, alle condizioni ivi stabilite, «stipulare trattati con cui si assumono limitazioni di sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria»⁷⁴.

Si trattò di una sentenza “europeista”⁷⁵, anche se poi in essa si affermava che l'art. 11 Cost. non avrebbe «conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte del diritto». Le sanzioni all'eventuale violazione degli obblighi comunitari, per quanto ampi e innovativi essi potessero essere, restavano, cioè, di natura internazionale e non costituzionale⁷⁶. Ma tale seconda presa di posizione della Corte non sembra affatto smentire l'apertura all'integrazione europea, posto che essa rientrava, a ben guardare, nell'alveo di una strategia facilitatrice, coerente con il teorema, all'epoca contrastato, della non necessità di una legge costituzionale per ratificare e dare esecuzione alle norme comunitarie, nonostante

⁷¹ Cfr. V. GUIZZI, *Il difficile rapporto del Parlamento italiano con la Comunità europea*, in ID. (cur.), *L'Europa in Parlamento. 1948-1979*, Roma-Bari, 2006, p. XIV ss.

⁷² Appartenente al gruppo della DC e Presidente della Commissione Affari esteri della Camera: cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 197.

⁷³ Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, cit., p. 276 ss.

⁷⁴ Sent. n. 14 del 1964, punto 6. Oltre al Presidente Ambrosini, che già questa lettura aveva patrocinato in sede di approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato CECA, il Collegio che approvò tale sentenza era composto anche da Costantino Mortati, il quale, già nel 1952, aveva formulato tale interpretazione nel suo Manuale (*Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Milano 1952, p. 684): cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., p. 218 ss.

⁷⁵ G. ITZCOVICH, *op. ult. cit.*, p. 213.

⁷⁶ Nei rapporti tra diritto comunitario e legge statale avrebbe dovuto «rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori», perché l'art. 11 Cost. era una «norma permissiva», che non attribuiva un particolare valore alla legge esecutiva del trattato»: sent. n. 14/1964, punto 6.

l'impatto di queste ultime sull'esercizio delle competenze sovrane degli stati. Una simile strategia facilitatrice era all'epoca resa necessaria dalla difficoltà di ottenere l'ampio consenso dei due terzi di ciascuna camera sulla ratifica dei trattati comunitari, stante la perdurante opposizione del PCI⁷⁷, e l'assenza della disciplina attuativa dei *referendum* popolari contemplati in Costituzione (la quale giungerà solo con la legge n. 352 del 1972). Sicché, in presenza di una opposizione parlamentare così consistente, una diversa presa di posizione della Corte costituzionale – tale da aggiungere alla possibilità di limitare la sovranità con semplice legge ordinaria anche la forza sovra-legislativa dei vincoli internazionali così introdotti – avrebbe probabilmente rischiato di alimentare, anziché stemperare, lo scontro politico.

Quando tali ostacoli politico-istituzionali furono superati e la Corte costituzionale mutò il proprio precedente del 1964, ritenendo le norme comunitarie dotate di forza superiore alle norme di legge ordinaria (sent. n. 183 del 1973), vi sarebbero stati buoni motivi per rivedere quella dottrina (e quell'interpretazione dell'art. 11 Cost.), così da ritenere almeno “costituzionalmente opportuno” – se non necessario – procedere con legge costituzionale alle ulteriori limitazioni di sovranità implicate dalle revisioni dei trattati comunitari. Così, invece, non fu⁷⁸.

Tanto l'Atto unico europeo del 1986 che il Trattato di Maastricht del 1992 furono ratificati con legge ordinaria. Tra i due si colloca lo strano caso del *referendum* “d'indirizzo” del 1989, che costituisce un *unicum* nel panorama europeo e che – stante il suo oggetto – era per definizione impossibilitato a produrre effetti giuridici di sorta⁷⁹.

⁷⁷ Che venne gradualmente meno soltanto a partire dall'inizio degli anni settanta del secolo scorso: V. GUIZZI, *Il difficile rapporto del Parlamento*, cit., p. XXXV ss.

⁷⁸ Anzi, la citata sent. n. 183/1973 affermò che si sarebbe svuotato l'art. 11 Cost. «del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità [ivi] prevista [...] dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale» (punto 6).

⁷⁹ Il *referendum* – svoltosi contestualmente alle elezioni per il Parlamento europeo nel giugno 1989 – fu indetto in forza della l. cost. n. 2/1989 (*Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989*), approvata quasi all'unanimità dai parlamentari di entrambe le Camere; il suo quesito fu approvato da quasi il novanta per cento dei votanti, con un'affluenza di oltre l'ottanta per cento; esso recava la seguente formula: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in un'effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli stati membri della Comunità». Cfr., criticamente, B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, n. 2/1989, p. 319 ss., in cui, fra l'altro,

È in riferimento al Trattato di Maastricht che la dottrina cominciò a segnalare l'insufficienza della copertura del solo art. 11 Cost.⁸⁰.

Nei dibattiti parlamentari sulla legge di ratifica di Maastricht (l. 3 novembre 1992, n. 454), furono tuttavia le opposizioni (Rifondazione comunista e il Movimento sociale italiano) a tenere viva la polemica incentrata sulla sovranità popolare e della connessa esigenza di indire un *referendum* consultivo sul Trattato UE⁸¹.

Posizioni analoghe furono tenute dalle (esigie) opposizioni in occasione della ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, siglato a Roma nel 2004⁸².

Prima di tale importante processo di ratifica, tuttavia, si erano avuti due tentativi di introdurre anche nella Costituzione italiana una "clausola europea", sul modello di altri Stati membri.

Il primo tentativo si ebbe con la bozza di revisione costituzionale redatta dalla Commissione bicamerale nel 1997, la quale contemplava – sul modello francese – l'inserimento in Costituzione di un apposito Titolo VI dedicato alla «Partecipazione dell'Italia all'Unione europea»,

si dava conto di come il PCI fosse stato uno dei più forti sostenitori di tale *referendum*. Cfr. anche A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.* n. 2/1994, p. 256 ss.; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 517.

⁸⁰ Cfr. M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 4/1992, p. 589; P. F. LOTITO, *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quad. cost.*, n. 1/1993, p. 155 ss.; M. P. CHITI, *Il trattato sull'UE e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 351; P. CARETTI, *Il processo di integrazione eur: aspetti costituzionali*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 562 ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 355 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 439 ss., ove l'esigenza di introdurre un'apposita disciplina costituzionale sull'integrazione europea, oltre a essere corroborata da quanto avvenuto in altri Stati membri, è fondata sul fatto che, con il trattato di Maastricht, le istituzioni europee hanno acquisito competenze tali da divenire «titolari di veri e propri frammenti di sovranità, ben oltre le "limitazioni" costituzionalmente previste».

⁸¹ Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni*, cit., p. 307 ss., ove si dà conto delle prese di posizione dei rappresentanti della maggioranza (il relatore alla Camera, on. D'Onofrio, e il Ministro degli esteri Colombo), i quali affermarono la sufficienza dell'art. 11 Cost. per dare copertura costituzionale a pressoché qualsiasi futura tappa di ulteriore integrazione europea, ossia, la sufficienza della legge ordinaria per qualsiasi ulteriore cessione di sovranità, fino all'estremo esito della federalizzazione.

⁸² La legge fu approvata con 436 voti favorevoli alla Camera e 217 al Senato, cioè con maggioranze, in entrambi i casi, superiori alla soglia dei due terzi contemplata dall'art. 138 per le leggi costituzionali.

il cui art. 114 disciplinava sia le condizioni di partecipazione⁸³, sia le procedure necessarie per consentire ulteriori limitazioni di sovranità⁸⁴. A tal fine, sarebbe stato necessario, oltre a una legge approvata a maggioranza assoluta, anche un *referendum* approvativo eventuale, la cui iniziativa sarebbe spettata agli stessi soggetti di cui all'art. 138 Cost., ma con la peculiarità che, per l'iniziativa popolare, il *quorum* veniva significativamente innalzato a ottocentomila elettori, mentre restava la regola dell'art. 138 sull'assenza di un *quorum* di partecipazione⁸⁵.

⁸³ Art. 114 (del testo risultante nella versione del 4 novembre 1997), comma primo: «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 unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà».

⁸⁴ Art. 114, comma secondo: «Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera o ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

⁸⁵ Per il dibattito su tale parte della bozza di revisione costituzionale della Bicamerale, cfr. gli interventi di F. SORRENTINO, P. PASQUINO, G. AZZARITI, S. PANUNZIO, M. LUCIANI, C. PINELLI, A. ANZON, G.C. DE CESARE, S. STAMMATI, S. LARICIA, M. MAZZIOTTI DI CELSO, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 315 ss., interventi tendenzialmente critici rispetto a tale versione italiana delle "clausole europee", specie per quanto riguarda il rischio che la procedura ipotizzata per le ulteriori limitazioni di sovranità potesse intralciare il processo di ulteriore integrazione. Federico Sorrentino, in particolare, riteneva il nuovo articolo costituzionale in questione come una novazione della copertura offerta dall'art. 11 Cost., «quasi che il processo di integrazione europea fosse stato sin qui sprovvisto di un valido fondamento costituzionale». Ancora più critico l'intervento di A. MANZELLA (*Costituzione all'europea*, in *La Repubblica*, 3 gennaio, che parlò di «protezionismo costituzionale» e di «controriforma mezzo secolo dopo»). In termini non critici, cfr. U. ALLEGRETTI, P. CARETTI, *Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/1997, p. 671 ss., per i quali l'aggravamento procedurale alla ratifica non avrebbe rappresentato un'inutile complicazione rispetto alla strada fin qui seguita, bensì una innovazione in grado di coniugare la "vocazione" internazionalista della Costituzione italiana e le insopprimibili esigenze di una corretta dinamica democratica, nel solco delle esperienze di altri Stati membri. In termini favorevoli si esprime anche A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel per l'Italia?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1998, p. 537 ss., spec. p. 541 (per il quale, come la riforma che introdusse l'Europa-Artikel nel Grundgesetz tedesco è caduta nello spartiacque storico della riunificazione della Germania, così il passaggio in Italia dalla prima alla seconda Repubblica ci avrebbe finalmente dato il nostro Europa-Artikel, così da «configurare uno Stato pienamente in grado di affrontare le sfide dell'integrazione»).

Una modifica costituzionale dal tenore apparentemente simile veniva riproposta nella XIV Legislatura, alla Camera, da tutti i deputati della Lega Nord, i quali, dopo la prima fase di discussione in Commissione Affari costituzionali, decidevano di ritirarla⁸⁶. In questo caso, tuttavia, il *referendum* approvativo, oltre a essere obbligatorio (sul modello irlandese), veniva subordinato al raggiungimento di un *quorum* partecipativo (della metà più uno degli aventi diritto), in assenza del quale non si sarebbe potuto promulgare la legge di autorizzazione alla ratifica neppure in caso di vittoria dei “sì”. Il che rendeva, evidentemente, assai più aleatorio l’esito di ogni futuro procedimento di ratifica dei trattati europei⁸⁷.

Tornando sul dissenso espresso dalle minoranze contro la ratifica del Trattato costituzionale del 2004, se, da un lato, Rifondazione comunista si opponeva nel merito ai contenuti neoliberalisti del Trattato, la Lega Nord articolava le sue critiche, oltre che su certi contenuti del Trattato, sulle modalità di approvazione della legge di ratifica. Gli stessi ministri della Lega avevano chiesto, il giorno della firma del Trattato di Roma, che fosse presentato dal Governo – di cui pure erano membri – un disegno di legge costituzionale per indire un *referendum* confermativo sul Trattato⁸⁸. Anche in Aula, i parlamentari della Lega presentarono questioni pregiudiziali dirette a subordinare l’autorizzazione alla ratifica alla procedura di revisione costituzionale ovvero a un procedimento aggravato, come quello contenuto nella proposta di legge già precedentemente presentata dal loro gruppo parlamentare, mirando inequivocabilmente a far svolgere una consultazione referendaria sul Trattato.

⁸⁶ Cfr. la proposta di legge costituzionale CE ed altri: «Modifica all’articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell’Italia all’Unione europea» (A.C. - 2218), presentata il 23 gennaio 2002 e ritirata il 6 novembre 2003.

⁸⁷ Cfr. Camera dei Deputati – XIV Legislatura, *Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, seduta del 9 aprile 2002. In dottrina, cfr. le critiche all’eccessiva rigidità della regola sul *quorum* di M. CARTABIA, *La revisione dell’art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio*, in *DPCE*, n. 2/2003, p. 1529; T.E. FROSINI (*Audizione parlamentare presso la Commissione I, Affari costituzionali, della Camera*, Seduta di martedì 24 settembre 2002, Resoconto stenografico, p. 12), R. TONIATTI (*ivi*, p. 25, che parla di “autodelegittimazione” del Parlamento).

⁸⁸ L’iniziativa fu poi presentata autonomamente dai parlamentari della Lega, nonché in parallelo dai parlamentari Verdi, alla Camera: L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 665.

Degno di nota quanto fu espresso, in quell'occasione, in Aula al Senato da esponenti delle forze di sinistra favorevoli al Trattato: il senatore Villone, in particolare, affermò che avrebbe voluto «un *referendum* approvativo del popolo europeo»⁸⁹.

Va rilevato, inoltre, che il tema del *referendum* approvativo della ratifica del “Trattato costituzionale” del 2004, fu oggetto di riflessioni anche nella Relazione della III Commissione alla Camera (atto n. 5388-A, relatore on. Gustavo Selva), in cui, dopo l'effettuazione di audizioni informali di alcuni autorevoli costituzionalisti (Cartabia, Caravita di Toritto, Luciani, Pizzetti e Ferrara), si prendeva atto che in molti altri Stati membri era prevista la celebrazione di *referendum* consultivi. Tuttavia, visto che il Trattato costituzionale, al di là del nome, restava un trattato di diritto internazionale, avente identica forza in tutti gli Stati firmatari, diverso da una costituzione sovraordinata alle costituzioni nazionali, ne conseguiva che la procedura di ratifica restava un problema di diritto interno, non rilevante per il diritto internazionale. «Ne deriva che la scelta di alcuni Paesi di attivare procedure interne di livello costituzionale, attenendo alla relativa dimensione interna, non è necessariamente emulabile negli altri Paesi»⁹⁰. La Relazione prosegue, invocando argomenti tesi a contrastare l'ipotesi del *referendum*, rilevando, tra l'altro, come l'art. 80 Cost. si riferisca esplicitamente a leggi ordinarie per l'autorizzazione alla ratifica, senza pertanto ammettere il ricorso a leggi costituzionali, le quali vengono specificamente individuate da rinvii operati dalla Costituzione in altre sedi, come l'art. 132 per la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove⁹¹. Il ragionamento del relatore di maggioranza tocca, qui, il paradosso per cui, mentre per la fusione delle regioni è necessaria la legge costituzionale, l'eventuale “fusione” dello Stato italiano in una federazione europea operata attraverso successive revisioni dei trattati europei non potrebbe che aversi attraverso leggi ordinarie, approvate all'ombra dell'art. 11 Cost.⁹². Altro elemento “di colore” della Relazione è l'accento al già

⁸⁹ GIANNITI, *op. ult. cit.*, p. 666.

⁹⁰ P. 10 della Relazione della III Commissione alla Camera.

⁹¹ *Ibidem*, p. 11.

⁹² La Relazione enfaticamente osserva come l'art. 11 Cost. continui a governare l'ingresso delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano, legittimando le corrispondenti limitazioni di sovranità, rilevando come sia stato «proprio l'art. 11 che ha consentito una delle più significative limitazioni di sovranità dell'Italia dal dopoguerra: la sostituzione della lira con l'euro» (*ibidem*, p. 12).

citato *referendum* “d’indirizzo” del 1989, che viene surrettiziamente interpretato come atto finalizzato a consultare il popolo «in vista dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht e prima della sua ratifica»⁹³. Si tratta di una “bugia” che i politici italiani – almeno quelli appartenenti al *mainstream* europeista – si erano già detti nella precedente occasione del tentativo di riforma costituzionale operato con la Commissione bicamerale nel 1997⁹⁴.

Per la ratifica del Trattato di Lisbona, avvenuta nel 2008⁹⁵, i parlamentari italiani segnarono un piccolo record, raggiungendo in entrambe le Camere l’unanimità, cosa mai successa nella storia italiana⁹⁶. Anche in questo caso, tuttavia, la Lega, partito di governo, intraprendeva iniziative volte al coinvolgimento popolare tramite *referendum* sul procedimento di ratifica⁹⁷. Alla proposta di un *referendum* nazionale avanzata dai parlamentari della Lega Nord, faceva da contraltare l’auspicio

⁹³ *Ibidem*, p. 9. Cfr. quanto già criticamente osservato da Luciani, sull’effetto che l’ampio consenso ottenuto nel *referendum* di indirizzo del 1989 aveva prodotto sull’idea della sufficiente copertura dell’art. 11 Cost. delle ulteriori limitazioni di sovranità avutesi con Maastricht (M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all’integrazione europea*, cit., p. 589).

⁹⁴ Cfr. la *Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell’Italia all’UE* della Senatrice Marida Dentamaro (CDU), Atto Camera n. 3931 A, atto Senato n. 2583 A (riportato da Curti Gialdino, p. 458ss.), in cui si afferma che «l’accelerazione del processo di unificazione europea, già pienamente legittimato dalle pronunce della Corte costituzionale sui trattati e dal *referendum* popolare d’indirizzo del 1989, impone di affrontare per il futuro il tema delle garanzie democratiche del processo medesimo...»; le limitazioni di sovranità avvenute fino a quel momento, sebbene «autorizzate in passato con legge ordinaria e quindi con qualche forzatura interpretativa dell’art. 11 della Costituzione vigente, sono state da tempo legittimate pienamente [...] dalla Corte costituzionale e dalla volontà popolare».

⁹⁵ Legge 2 agosto 2008, n. 130.

⁹⁶ L. GIANNITI, *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona*, in *Quad. cost.*, n. 2/2009, pp. 407ss., il quale dà conto del fatto che, nella XVI Legislatura, non aveva avuto accesso alla rappresentanza Rifondazione comunista, il partito che si era opposto a tutte le precedenti versioni dei trattati istitutivi, a partire da Maastricht (astendosi sul Trattato di Amsterdam).

⁹⁷ Cfr. il disegno di legge costituzionale (Atto Senato n. 768), in cui si prevedeva un *referendum* obbligatorio sulla legge di ratifica di Lisbona (a prescindere, dunque, dalle maggioranze eventualmente raggiunte), con *quorum* partecipativo della maggioranza degli aventi diritto, il mancato raggiungimento del quale avrebbe inibito la promulgazione della legge di autorizzazione alla ratifica. La relazione introduttiva di tale proposta spiegava che il senso della modifica costituzionale era quello di derogare una *tantum* all’art. 80 Cost., con una procedura valevole per la sola ratifica del Trattato di Lisbona, adducendosi come precedente il *referendum* d’indirizzo del 1989 sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo eletto nel 1989, *referendum* anch’esso introdotto con legge costituzionale (cfr. *supra*, nt. 63).

degli altri parlamentari che fosse introdotta una procedura di revisione dei trattati con *referendum* a livello europeo⁹⁸.

A conclusione di questo rapido *excursus* sull'Italia, non sembra inutile rammentare anche la vicenda dell'attuazione con legge di revisione costituzionale degli impegni previsti dal famigerato "Fiscal Compact"⁹⁹, ossia il trattato internazionale firmato da quasi tutti gli Stati membri dell'UE al fine di rafforzare la mutua vigilanza sugli andamenti della finanza pubblica in ciascun Stato membro. Tale trattato è stato approvato a ritmi serrati dalle Camere con maggioranze schiaccianti¹⁰⁰; esso imponeva di introdurre, «preferibilmente con norme di rango costituzionale», il principio dell'equilibrio di bilancio (peraltro già imposto agli Stati membri, sia pure con modalità meno stringenti rispetto al Fiscal Compact, per effetto delle norme contenute nel c.d. "six pack", ossia nel pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva del 2011¹⁰¹). In attuazione del Fiscal Compact, le Camere procedevano, con tempi record, alla revisione costituzionale dell'art. 81 (nonché degli artt. 97 e 119) Cost., al fine di costituzionalizzare il principio dell'equilibrio di bilancio in questione¹⁰². Durante tale procedimento di revisione, vi fu la proposta avanzata da due noti esponenti del mondo "accademico-politico" di coinvolgere il corpo elettorale¹⁰³, attraverso un consapevole mancato raggiungimento del *quorum* almeno in una delle due Camere che potesse aprire le porte all'attivazione del *referendum* costituzionale e innescare un ampio dibattito popolare su un tema tanto delicato e cruciale¹⁰⁴.

⁹⁸ Cfr. l'ordine del giorno al Senato proposto dal senatore Ceccanti e sottoscritto dai senatori di tutti i gruppi, Lega esclusa, e accolto dal Governo (L. GIANNITI, *op. ult. cit.*, p. 409).

⁹⁹ Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

¹⁰⁰ La legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del 23 luglio 2012, n. 114, è stata approvata tra aprile e luglio del 2012, al Senato con la maggioranza di 216, su 266 presenti; alla Camera, con la maggioranza di 368 su 498 presenti.

¹⁰¹ Regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011; regolamenti n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16 novembre 2011; direttiva n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011.

¹⁰² Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 116 ss.

¹⁰³ G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2012 – Notizie e opinioni; S. RODOTÀ, *Lo scippo della Costituzione*, su *La Repubblica*, 20 giugno 2012.

¹⁰⁴ Tale proposta sembra sia stata seguita solo dal gruppo de "L'Italia dei valori", che nell'ultima deliberazione in Aula al Senato, votò contro adducendo proprio la necessità di

9. Conclusioni

Gli Stati membri dell'UE hanno, con modalità diverse, reso più solenne e, in qualche caso, “partecipata” dal popolo la ratifica dei trattati sull'integrazione europea, distinguendoli dagli altri trattati internazionali. Laddove costituzionalmente imposto (Irlanda e Danimarca), il *referendum* popolare ha condizionato le vicende nazionali relative all'integrazione, determinando però anche effetti “emulativi” in altri ordinamenti nazionali. In Italia, in particolare, tali effetti hanno prodotto la proposta della Commissione bicamerale per la revisione costituzionale del 1997, poi fallita, volta a introdurre una procedura di ratifica che, oltre a prevedere l'indefettibile ruolo dell'atto parlamentare, assunto nelle forme della legge rinforzata (maggioranza assoluta), mirava a consentire *in ogni caso* la facoltà del coinvolgimento popolare, tramite *referendum* “sospensivo-oppositivo”. Quest'ultimo veniva – come visto sopra – delineato sulla falsariga del *referendum* costituzionale dell'art. 138, con l'importante variante dell'impossibilità, per le Camere, di raggiungere un consenso tale da precludere il diritto potestativo di attivare la richiesta di *referendum*. Potremmo desumerne che, in quella fase politica, si era raggiunta la consapevolezza – o almeno si era insinuato il dubbio – che le forze politiche rappresentate in parlamento non erano più così rappresentative da potersi assumere, *da sole*, la grave responsabilità di “ulteriori cessioni” di sovranità in favore dell'UE. Per simili ulteriori passi, sarebbe stato necessario coinvolgere – sia pure su richiesta delle “minoranze attive”¹⁰⁵ – il corpo elettorale. Il che ha un retrogusto un poco paradossale, se si pensa che il passo fatidico della cessione di sovranità monetaria era stato già compiuto con le ordinarie procedure legislative; ma è un po' come se, nelle forze politiche uscite dalla fine della c.d. “Prima Repubblica”, si fosse raggiunta, con Maastricht, la consapevolezza che il livello di integrazione europea oramai rag-

permettere la richiesta di *referendum*: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 120, nt. 81.

¹⁰⁵ Minoranze parlamentari, territoriali e del corpo elettorale, analogamente a quanto previsto per il *referendum* costituzionale dell'art. 138 Cost., con l'importante differenza già accennata nel testo dell'impossibilità di bloccare tale fase eventuale attivabile “dal basso”.

giunto avesse portato gli Stati membri dell'eurozona sull'orlo della faticida federalizzazione¹⁰⁶. Il tutto si inseriva e, pur con maggior difficoltà, si inserisce ancora oggi in quella visione per cui esisterebbe la possibilità raggiungere nuovi ordini costituzionali senza rotture, ossia la possibilità di esercitare scelte costituenti da parte di meri poteri costituiti. Il che veniva, negli anni novanta, pronosticato proprio in riferimento all'unificazione europea¹⁰⁷.

Alla vigilia della Costituzione europea, questo programma di inclusione del corpo elettorale nelle faticose procedure che conducono a ulteriori "cessioni di sovranità" nei confronti dell'UE veniva portato avanti in Italia da un partito euroscettico come la Lega Nord, in funzione evidentemente resistenziale.

Come visto sopra, infatti, la regola dell'elevato *quorum* partecipativo, congiunta all'obbligatorietà del *referendum*, avrebbe rischiato di rendere assai aleatoria la ratifica dei trattati europei. Tutto ciò avveniva, paradossalmente, proprio mentre in altri Stati membri la stessa inclusione del "popolo" assumeva una logica diversa con riguardo alla ratifica della Costituzione per l'Europa, una logica che potremmo definire "plebiscitaria". Si trattava, infatti, della scelta di concedere discrezionalmente dei *referendum* non imposti costituzionalmente al fine di of-

¹⁰⁶ Testimonianza di queste aspettative la si rinviene anche nella dottrina, nei cui scritti si ricorre all'espressione "Stati pre-federativi" per designare la condizione degli Stati membri dell'UE: F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 309; A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, p. 256.

¹⁰⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994/2, p. 245 ss. Sia pure in riferimento al diverso fenomeno del *referendum* sul sistema elettorale italiano del 1993, si era già affermato che il potere costituente – esercitabile dal popolo anche attraverso il *referendum* abrogativo – non rappresenterebbe una "rottura storica radicale" dell'ordinamento, posto che, nella contemporaneità, il ruolo assunto dalla definitiva acquisizione dei diritti fondamentali in occidente impedirebbe simili rotture radicali e omnidirezionali, cui si aggiungerebbe il dato per cui le società pluralistiche contemporanee non conoscerebbero «soggetti collettivi dotati» della forza di farsi promotori e protettori di «un nuovo ordine»: C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*. Relazione al Convegno dell'AIC su *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena 3-4 novembre 1993, p. 9 del dattiloscritto. Ma cfr., con riferimento all'integrazione europea, quanto osservato da M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., p. 589, secondo cui la legittimazione di un nuovo ordine costituzionale europeo, in cui gli Stati membri finiscano per diventare appartenenti a una vera e propria federazione europea, «non potrà mai venire dalla Costituzione del 1948, ma dal mero fatto della sua autoaffermazione. Dal punto di vista della nostra Costituzione d'oggi, l'instaurazione di quel nuovo ordine resterà – se mai avverrà – un fatto *extra ordinem*, epperò illegittimo».

frire un *surplus* di legittimazione a un atto formalmente di diritto internazionale, quale il “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”, ma sostanzialmente caratterizzato da contenuti simbolici cripto-federali. Si trattava di una inversione del ruolo “oppositivo” del *referendum*, posto che il corpo elettorale degli Stati membri interessati veniva chiamato dall’alto, attraverso dei *referendum* “ottriati”, a fornire appunto quel *surplus* di legittimazione all’operazione “Costituzione europea” che le forze politiche *mainstream* dei singoli Stati membri avevano ideato per far uscire il progetto europeo dalla crisi in cui sembrava caduto, assieme a loro stesse¹⁰⁸.

Si è trattato di *referendum* “ottriati” in singoli Stati membri, stante la difficoltà giuridico-politica di introdurre una procedura referendaria unica in tutta l’Unione europea: se in quest’ultima esisteva già da tempo una “cittadinanza europea”, mancava – e manca – tuttavia un corpo elettorale unificato o, almeno, unificabile. L’alternativa, invero, che in più occasioni è affiorata tra le forze politiche “*mainstream*” è stata proprio quella di invocare consultazioni popolari su scala europea¹⁰⁹, tali da legittimare dal basso ulteriori scelte “costituzionali” dell’UE (ossia, dei governi degli Stati membri riuniti in Conferenza intergovernativa), così da diluire il dissenso eventualmente presente a livello nazionale nel più ampio contenitore europeo, che si immagina(va) essere nella sua maggioranza pro-integrazione¹¹⁰. Una soluzione che, però, presuppone(va),

¹⁰⁸ Per A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale*, cit., p. 247, il ricorso al *referendum* nel processo costituente avrebbe «un significato duplice, anche se non sempre concorrente in concreto: 1) conferire una formalizzazione al processo costituente, vale a dire un aspetto di legalità; 2) colmare l’eventuale *deficit* di legittimazione democratica delle decisioni “costituenti” impostesi in via di fatto ovvero approvate da organi della cui attuale rispondenza alla reale volontà popolare è possibile dubitare, quantomeno in relazione allo speciale ruolo “costituente” assunto o in via di assunzione».

¹⁰⁹ Numerosi componenti della Convenzione europea sul futuro dell’Europa – convocata con la Dichiarazione di Laeken per proporre i contenuti del Trattato costituzionale, poi approvato nel 2004 – proposero che il Trattato costituzionale fosse approvato con *referendum* vincolanti da tenersi ovunque nella medesima giornata (CONV 658/03, CONTRIB 291); alla fine dei lavori, quasi cento membri della Convenzione proposero una petizione in favore di un *referendum* su base europea. Tale proposta mirava, da un lato, a legittimare il “momento costituente europeo”, da un altro lato, a minimizzare «il ruolo dei fattori interni che frequentemente inquinano i *referendum* nazionali sull’Europa»: B. DE WITTE, *La dimensione nazionale*, cit., p. 50. Per una critica a tale proposta, cfr. G. AMATO, *La Carta della nuova UE chiede il voto popolare*, cit.

¹¹⁰ Emblematico lo scritto di T. PADOA-SCHIOPPA, *Non mentire sul no francese*, cit., spec. p. 640, nonché gli interventi parlamentari di cui si è dato conto nel paragrafo precedente.

accanto a una serie di sistemi politici nazionali, un sistema politico europeo ancora di là da venire.

La lezione dei “*referendum* europei” svolti su scala nazionale sembra dirci, allora, che l’assenza di un sistema politico europeo non può essere surrogata dall’appello diretto ai “cittadini europei” nei singoli Stati membri¹¹¹, sia pure al meritorio fine di irrobustire la legittimazione democratica dell’ordinamento dell’UE. I *referendum* europei, come è stato detto per quelli del 2005 sulla “Costituzione per l’Europa”, hanno sì il pregio di offrire ai cittadini la possibilità di pronunciarsi su tematiche autenticamente europee, diversamente da quanto invece accade regolarmente con le elezioni per il Parlamento europeo¹¹², ma proprio per l’inesistente intelaiatura di un sistema politico unitario europeo, essi hanno rischiato e rischiano di innescare solo spinte protestatarie e distruttive.

Il *referendum* sulla ratifica dei trattati europei può, in effetti, apparire uno strumento inadeguato rispetto alla complessità e alla pluralità delle tematiche oggetto di consultazione popolare, così da risultare fin troppo facile mobilitare coloro che, per i più diversi motivi, sono contrari a questo o quel contenuto del trattato di revisione¹¹³. È probabilmente per questo motivo che il Tribunale costituzionale portoghese si rifiutò di dichiarare l’ammissibilità di un *referendum* sulla ratifica del trattato di Amsterdam nel 1998 e del trattato-costituzione di Roma nel 2004, in quanto non sarebbe stato possibile per l’elettore desumere dai quesiti referendari ciò che sarebbe accaduto in caso di voto negativo¹¹⁴.

Il dibattito italiano riaccessosi recentemente sulla sottoponibilità a *referendum* di ampie ed eterogenee revisioni costituzionali potrebbe, forse, applicarsi anche ai *referendum* aventi per oggetto i trattati europei e le loro revisioni, la cui eterogeneità è tale da impedire quell’espressione genuina della volontà dell’elettore racchiusa nella secca alternativa tra un sì o un no¹¹⁵. Ma se già da tale dibattito risulta problematico

¹¹¹ R. DEHOUSSE, *The Unmaking of a Constitution*, cit., p. 160.

¹¹² R. DEHOUSSE, *op. ult. cit.*, p. 157.

¹¹³ *Ivi*, p. 161.

¹¹⁴ Cfr. J. ZILLER, *Il referendum greco del 5 luglio 2015*, cit.

¹¹⁵ Per la tesi dell’inammissibilità di revisioni costituzionali tanto ampie da rendere disomogeneo il quesito oggetto dell’eventuale *referendum* confermativo, cfr. A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 6, p. 2312 ss.; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, Parte I, p. 23; in termini dubitativi, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema*

desumere l'impossibilità di operare, con un unico atto di revisione, ampie e composite modifiche costituzionali, ancora più problematico risulta desumerne l'impossibilità di introdurre, anche in Italia, l'onere di approvare con legge costituzionale l'autorizzazione alla ratifica dei trattati europei, sol perché ciò implicherebbe il rischio di sottoporre a *referendum* popolare la decisione intergovernativa di approfondire ulteriormente l'integrazione europea.

Con riguardo ai partiti "non antieuropeisti" italiani, v'è da segnalare il mutamento di strategia da questi operato rispetto a quanto a suo tempo imbastito in sede di progetto di revisione costituzionale concepito dalla Commissione Bicamerale "D'Alema-Berlusconi" nel 1997. Assai probabilmente, l'esito dei *referendum* francese e olandese del 2005 ha sconsigliato a tali partiti tradizionali di intraprendere la rischiosa strada dell'"appello al popolo". Non diversamente sembra aver reagito la dottrina italiana più attenta a tali profili, che pure alla vigilia di tali *referendum* aveva sottolineato la necessità di "aggiornare" l'art. 11 Cost. anche al fine di prevedere procedure *ad hoc* con cui procedere alle ulteriori "limitazioni di sovranità" in favore del processo di integrazione europea¹¹⁶.

La necessità di ricorrere a consultazioni popolari nazionali per completare il procedimento di ratifica delle revisioni dei trattati è un fenomeno ancora abbastanza raro negli Stati membri dell'UE. Dove è stato generosamente introdotto a fini strategici (nel Regno Unito con lo *European Union Act* del 2011 voluto dai Conservatori¹¹⁷), esso si è dimostrato incapace di neutralizzare le forze "antieuropeiste", giocando quasi il ruolo di un cattivo presagio prima della definitiva pronuncia popolare contraria alla permanenza nell'UE.

politico, Padova, 2001, p. 120; in termini critici, P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, Parte I, p. 51 ss. L'impossibilità di configurare per il *referendum* costituzionale «condizioni di validità, come l'omogeneità dell'oggetto o la chiarezza e/o la semplicità del voto» era già affermata da A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, cit., p. 249.

¹¹⁶ Secondo Ruggeri, «per ragioni storico-politiche a tutti note, non c'erano al tempo dell'avvio della costruzione europea e, forse, non ci sono neppure oggi da noi (e a differenza di ciò che si è avuto in altri ordinamenti) le condizioni per l'adozione di una *Europaklausel* a mezzo delle procedure di cui all'art. 138 e ci si è trovati pertanto costretti a ripiegare sugli strumenti ordinari di normazione» (A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XXII. Studi dell'anno 2018*, Torino, 2018, p. 561 ss.).

¹¹⁷ Cfr. *supra*, § 5, in fine.

Come si è cercato di dar conto, accanto al ricorso al popolo per confermare le scelte europeiste dei governi, esiste in alcuni Stati membri una sorta di “equivalente funzionale” che permette di “polemizzare” la fase nazionale del perfezionamento delle revisioni dei Trattati UE. L’esempio più eloquente è quello della Germania, in cui il *BVerG* ha aperto le porte alla contestazione a 360 gradi dei contenuti dei Trattati di revisione attraverso il ricorso diretto per la tutela del “diritto fondamentale alla democrazia” del “*quisque de populo*”. Come si è accennato al § 7, più che di “*quisque del populo*”, si tratta di soggetti politici e/o minoranze organizzate che, interpretando alcune frange di malcontento popolare diffuso ma non rappresentato, sfruttano il canale giurisdizionale per organizzare un’opposizione collettiva alle scelte dei partiti di maggioranza “europeisti”, un fenomeno tanto più significativo in tempi di “*Grosse Koalition*”, la quale, di fatto, sterilizza il potere delle minoranze parlamentari di attivare un confronto approfondito in sede di ratifica.

L’assenza nell’ordinamento italiano di tali occasioni di confronto polemico “giurisdizionalizzato” nei riguardi delle decisioni dirette all’approfondimento dell’integrazione europea rende le scelte compiute dai governi italiani in sede europea facile bersaglio di critiche anti-elitarie. Può notarsi, *en passant*, che l’introduzione di un ricorso preventivo alla Corte costituzionale italiana era stato in passato prefigurato, sia a livello dottrinale che politico¹¹⁸.

Il caso italiano, dunque, continua a rappresentare l’eccezione di un ordinamento costituzionale che tanto facilmente si è lasciato e si lascia permeare dai principi contenuti nei trattati europei (e nella giurispru-

¹¹⁸ Cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 358 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 440. Alla Commissione bicamerale “Berlusconi-D’Alema” era stato proposto originariamente un testo base (del 3 giugno 1997) contenente l’introduzione di un sindacato preventivo della Corte costituzionale sulle revisioni dei trattati europei, sul modello di Francia, Spagna e Germania, così da permettere alla Corte di subordinare, eventualmente, la ratifica a previe revisioni costituzionali, nonché un tempestivo intervento qualora fossero messi a rischio i principi costituzionali supremi e i diritti inviolabili; la proposta fu bloccata all’origine per le critiche avanzate dai maggiori esponenti politici, tra cui l’allora Presidente della Commissione bicamerale D’Alema, il quale affermò che sarebbe stato «come se il sistema politico si deresponsabilizzasse e tutte le volte fosse la Corte costituzionale ad indicare quale procedura debba essere seguita» (cfr. C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della bicamerale*, Milano, 1998, p. 46, nt. 81).

denza della Corte di giustizia), senza ricorrere mai a procedure costituzionali o, almeno, aggravate, di ratifica delle revisioni di tali trattati. Un'eccezione ulteriormente acuita dal fatto che l'ampliarsi delle competenze materiali dell'UE per il tramite di tali revisioni ha comportato e comporta l'inesorabile restrizione del potere, costituzionalmente garantito agli elettori, di pronunciarsi per il tramite dello strumento contemplato dall'art. 75 Cost., ossia tramite *referendum* abrogativo¹¹⁹. Se tale ultimo istituto – contemplato dai Costituenti come “contropotere” rispetto alle decisioni dei rappresentanti concretizzantesi in leggi ordinarie – è una peculiarità italiana nel panorama comparato degli Stati dell'UE, l'avanzamento dell'integrazione europea ha contribuito a rendere il nostro ordinamento un po' meno peculiare e a uniformarlo agli ordinamenti degli altri Stati membri. Paradossale, allora, che proprio in Italia non si sia mai fatto ricorso a solenni forme costituzionali – implicanti anche l'alea di un *referendum* popolare, secondo quanto previsto dall'art. 138 Cost. – che permettessero un'adeguata riflessione e discussione pubblica preventiva (anche) sul progressivo ridimensionamento del *referendum* abrogativo causato dall'approfondimento dell'integrazione europea.

Vero è che l'Italia potrebbe difficilmente permettersi fasi di “sospensione” del processo di ratifica di nuovi Trattati europei (ma anche di Trattati “cripto-europei”, come il Fiscal Compact), se non a prezzo di forti turbolenze sui mercati, i quali sarebbero pronti a scommettere sull'uscita dell'Italia dall'euro o, addirittura, dall'UE, in caso di esito negativo di simili procedimenti interni di dibattito “extraparlamentare” sulle decisioni europee più cruciali. Il *referendum* popolare sarebbe, certo, il caso che più esporrebbe a simili turbolenze. Ma, forse, anche ricorsi costituzionali come quelli avutisi dinanzi al *BVerG*, vedrebbero – durante tutto il periodo anteriore alla decisione della Corte costituzionale – una probabile reazione turbolenta dei mercati¹²⁰. Alla luce dell'esposizione elevata sui mercati internazionali del debito pubblico italiano, sembra che la conclusione amara sia quella per cui l'Italia, a

¹¹⁹ M. LUCIANI, *Articolo 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 383 ss.

¹²⁰ Interessante notare che, dopo il fallimento del procedimento di ratifica del Trattato costituzionale nel 2005 (*referendum* francese e olandese), si assistette al primo caso di aumento dello spread tra titoli del debito pubblico italiano e Bund tedeschi: E. POLIDORI, *La speculazione attacca l'Euro nel mirino i titoli italiani*, e M. RICCI, *Scommettere contro Roma torna a essere un buon affare*, in *la Repubblica* del 31 maggio 2005.

differenza di altri Stati membri, non possa permettersi il lusso di un autentico dibattito politico-costituzionale in sede di ratifica dei trattati di revisione europei, o, comunque, ogni qual volta – come nel caso della revisione dell’art. 81 Cost. attuata in adempimento del Fiscal Compact – si debbano compiere scelte di sistema “imposte dall’Europa”¹²¹. Per cui, sarà pur opportuno mantenere la distinzione tra il piano dell’*improbabilità* (la denuncia dei trattati europei o simili fenomeni di “rigetto”) e quello della *possibilità* giuridica¹²², ma resta il fatto che la scelta italiana è stata quella di ridurre al minimo le “occasioni istituzionali” in cui questa fatidica possibilità possa persino affacciarsi.

¹²¹ Un rischio, questo, che non veniva preso in considerazione da chi, a metà degli anni novanta, aveva già suggerito l’introduzione anche in Italia di una forma di controllo preventivo da parte della Corte costituzionale sulle revisioni dei trattati europei fortemente incidenti sulle competenze costituzionali, in modo da porre la Corte costituzionale in condizione di pronunciarsi «prima che i giochi fossero stati fatti e che un’eventuale decisione di accoglimento potesse generare veri e propri terremoti politici e istituzionali»: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 440. Fra l’altro, a differenza dell’ordinamento francese, laddove la Corte costituzionale italiana subordinasse la ratifica a una revisione di alcune disposizioni costituzionali, si innescherebbe sempre il rischio dell’esigenza di ricorrere al *referendum* costituzionale, con tutte le incertezze conseguenti. Vero è che la Corte costituzionale, grazie al suo giudizio preventivo, potrebbe limitare il ricorso alla procedura costituzionale e/o referendaria alle sole ratifiche dei trattati europei di revisione comportanti profondi mutamenti costituzionali: M. CARTABIA, *La revisione dell’art. 11 della Costituzione*, cit., p. 1528.

¹²² M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in L. VIOLANTE (a cura di), AA.VV., *Storia d’Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, Torino, 1998, p. 1027.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

Alfonso DI GIOVINE

Mario DOGLIANI

Marco RUOTOLO

Aldo SANDULLI

Dian SCHEFOLD

Massimo VILLONE

Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCEO**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)