

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1988

sarebbero creati i problemi che, con mia grande preoccupazione, sorgeranno invece se verrà celebrato il referendum consultivo. Certo, questi problemi non mi impediscono di aderire a tale progetto, perché in ogni caso risulta prevalente il consenso all'idea di sollecitare la dimensione politica della Comunità europea, cioè il federalismo come punto di arrivo del processo comunitario. Io ho però il dovere di esporre e di manifestare questi problemi, per mettere in guardia chi si è assunto la responsabilità non lieve di indicare ed imboccare questa strada, esponendo a rischio la legittima aspirazione di fornire ai nostri rappresentanti al Parlamento europeo, al momento delle elezioni, un buon passaporto politico (che è l'unica cosa che avremmo potuto e potremo consegnare loro).

Non parlo — e mi avvio a conclusione — dei possibili riflessi negativi sul piano delle relazioni internazionali e non lo faccio per due ragioni. In primo luogo non vorrei, parlandone, aver l'aria di auspicarli, però deve essere inserito nel verbale della nostra seduta che, a mio giudizio, questo dato non deve essere ignorato e che non si deve far finta di non sapere e di non immaginare.

Non ne parlo anche perché non vorrei che la inesistenza di questa dimensione possa derivare dal fatto che, tutto sommato, non si tratta di un episodio così rilevante di cui si debba tener conto.

Qualcuno potrebbe suggerire di non prendere sul serio questo gesto, per la forma e non per il contenuto politico, che è di elevatissimo valore civile ed istituzionale: non prendiamo sul serio questo «gesto italico», così poi lo mettiamo in penombra. Ciò sarebbe ancora peggio, perché si tratterebbe di una sottovalutazione inaccettabile ed intollerabile del peso che invece dobbiamo esercitare nel processo comunitario.

Ecco, onorevole Presidente, in modo non dico affrettato ma sintetico, le ragioni delle nostre preoccupazioni, per altro condivise da altri gruppi e, per quel che è dato comprendere, dal Governo, che ci hanno spinto...

MASSIMO TEODORI. È un Governo ermafrodita!

SILVANO LABRIOLA. In Commissione il ministro per i problemi istituzionali ha parlato chiaro ed io mi riferisco alle dichiarazioni rese in quella sede.

Se poi vi sono altre informazioni, per altro di seconda mano, esse impegnano solo chi le ha riferite e chi ha dato l'autorizzazione a riferirle.

Per quanto mi riguarda, la posizione del Governo di cui devo prendere atto è quella manifestata dal ministro competente, nella sede e nel momento competenti, perché la politica si fa nelle istituzioni, non in sala stampa.

Il ministro ha fatto determinate affermazioni e noi ne abbiamo preso atto con preoccupazione, anche se con soddisfazione, perché risultava da esse confermato un allarme suscitato in noi circa la via seguita (per ragioni di principio rispettabili e per ragioni politiche di cui non riusciamo ancora a scoprire l'effettiva natura) che potrebbe portarci ad un approdo diverso da quello che tutti unanimemente auspichiamo.

Per quanto ci riguarda, siccome su queste preoccupazioni prevale l'interesse di manifestare il nostro sincero e non recente spirito europeistico, esprimeremo su questo provvedimento un voto favorevole (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bassanini. Ne ha facoltà.

FRANCO BASSANINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la proposta che oggi iniziamo a discutere ha grandissimo significato politico, istituzionale e civile.

L'unificazione politica dell'Europa registra, come tutti sappiamo, un ritardo grave che l'approvazione dell'Atto unico e la sua attuazione non hanno consentito di superare, anche per le molte correzioni che l'originaria ispirazione di Altiero Spinelli ha subito, in nome della difesa di concezioni nazionalistiche, degli interessi dei singoli Stati e di equilibri politici consoli-

dati in ciascuno di essi che una reale unificazione europea metterebbe in discussione.

La questione è di enorme rilievo e di grande urgenza. Di fronte ai processi di internazionalizzazione dell'economia e di unificazione dei mercati commerciali e finanziari; di fronte alle prospettive di unificazione monetaria dell'Europa; di fronte alla crescente interdipendenza economica e sociale; di fronte ai processi di globalizzazione dell'informazione e dei sistemi di comunicazione, il problema delle istituzioni che regoleranno e governeranno questi processi è forse il principale tra i molti che ci troviamo a dover affrontare. Quando si discute di riforma delle istituzioni è singolare che non sempre — anzi, raramente — si ponga il problema delle istituzioni europee; eppure si tratta degli interlocutori politici ed istituzionali che devono fronteggiare i grandi soggetti multinazionali (che ormai si muovono legittimamente su mercati finanziari, industriali, commerciali e dell'informazione) di dimensioni continentali scavalcando le frontiere senza neppure — per così dire — doversi presentare alle autorità doganali: pensiamo, per esempio, a ciò che accade nel mondo dei sistemi di comunicazione!

Sul piano comunitario ci stiamo avviando — è a tutti noto — verso l'unificazione dei mercati delle merci e dei capitali; è stata posta e già parzialmente delineata una soluzione del problema dell'unificazione monetaria. Vi è chi sostiene che a tale unificazione si potrebbe pervenire anche prescindendo da una reale unità politica, perché il governo della moneta deve essere affidato, comunque, ad organismi dotati di propria autonomia, come la *Federal Reserve* negli Stati Uniti e la *Bundes bank* nella Germania federale. È tuttavia facile obiettare che anche gli organismi dotati di una propria autonomia (quale potrebbe essere un *board* dei governatori delle banche comunitarie) hanno comunque, nei paesi nei quali questa autonomia è costituzionalmente garantita, un interlocutore politico, capace di concepire e realizzare con piena legittimazione democratica le scelte e gli interventi di politica

finanziaria, economica, sociale, industriale e del lavoro, necessari per regolare e governare i processi di sviluppo e le trasformazioni economico-sociali.

La stessa autonomia politica dell'Europa — come è stato opportunamente sottolineato nella relazione alla proposta di legge costituzionale Cervetti ed altri, n. 2905 — in un mondo nel quale si vanno sempre più affermando come soggetti politicamente maturi grandi entità statali o grandi organizzazioni regionali, richiede che l'Europa sia in grado di parlare come un soggetto unico, rappresentato da istituzioni realmente democratiche.

Tra le ragioni che stanno alla base della proposta in esame, ve n'è poi una che si connette a un problema istituzionale centrale della nostra democrazia: quanto più emigrano verso realtà ed istituzioni sovranazionali poteri di decisione, di governo, di regolazione dell'economia e della società, tanto più questi poteri vengono sottratti — è un rilievo lapalissiano — alle istituzioni statali. Per queste ultime il nostro sistema costituzionale prevede meccanismi democratici, atti a garantire che esse siano, in ultima analisi, espressione della sovranità popolare, la quale si manifesta innanzitutto attraverso l'elezione di questo Parlamento e la responsabilità degli organi di governo nei suoi confronti. Ma quale garanzia di democraticità, quali procedimenti di traduzione della sovranità popolare in scelte politiche garantiscono oggi la democraticità delle istituzioni comunitarie?

Una garanzia, per vero molto incerta, deriva oggi, nella sostanza, solo dal fatto che gli organismi di governo comunitari sono espressione dei governi nazionali, che ne rispondono — per altro molto indirettamente — ai rispettivi parlamenti. È un meccanismo che proprio la molteplicità dei parlamenti nazionali e dei singoli rapporti di responsabilità politica rende poco efficace, poco atto a garantire l'effettiva democraticità delle istituzioni comunitarie.

Si comprende allora come l'esigenza di garantire la democraticità del nostro sistema istituzionale richieda l'avvio di un

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1988

processo costituente europeo, che attivi meccanismi attraverso i quali la sovranità del corpo elettorale europeo possa manifestarsi per mezzo di istituzioni realmente rappresentative, quindi attribuendo al Parlamento europeo quei poteri di controllo e di indirizzo sul governo europeo che caratterizzano ogni sistema democratico, oltre che il potere di adottare le grandi decisioni che restano nella competenza dell'assemblea rappresentativa della sovranità popolare, nei singoli sistemi democratici.

Man mano che avanzano processi inevitabili di internazionalizzazione e di trasferimento a livello sovranazionale di poteri decisionali, si rischia di pagare un alto prezzo in termini di garanzie democratiche, se questi processi non sono governati da istituzioni pienamente democratiche.

Vi sono quindi ragioni molto forti, e del resto note a tutti noi, alla base della proposta di iniziativa popolare promossa dal Movimento federalista europeo per l'indizione di un referendum che attribuisca al Parlamento europeo poteri costituenti; proposta raccolta dal progetto di legge costituzionale che abbiamo al nostro esame.

Una svolta in questa direzione, con il reale affidamento di poteri costituenti al Parlamento europeo, può operarsi infatti soltanto facendo leva sull'opinione e sulla volontà europeista e federalista dei cittadini italiani.

Certo, dal punto di vista giuridico l'attribuzione di poteri costituenti al Parlamento europeo potrebbe avvenire direttamente con una legge costituzionale, soggetta eventualmente ad una verifica referendaria nel caso non si raggiungesse nei due rami del Parlamento in seconda lettura la maggioranza dei due terzi. L'orientamento sinceramente europeista della grandissima parte delle forze politiche italiane consentirebbe di percorrere anche questa strada. Ma le resistenze nazionalistiche, gli interessi costituiti, le opposizioni — magari non pienamente dichiarate, se non in alcuni paesi — ad una trasformazione istituzionale di tale rilevanza sono così forti, che a me pare essere stata felice

l'iniziativa di attivare questo processo costituente con un pronunciamento dei cittadini, con una verifica preventiva dell'orientamento dei cittadini. Si potrà così mettere in campo la volontà popolare su una materia che, come è stato giustamente sottolineato da molti colleghi intervenuti nel dibattito in Commissione (mi riferisco in particolare al relatore, onorevole Soddu, all'onorevole Ferrara, all'onorevole Tortorella), investe la stessa forma dello Stato.

Si è molto discusso — e ancora qui, con un contrasto che non sottovalutiamo, tra il relatore e il presidente della Commissione affari costituzionali — sulla forma prescelta e sulla sua idoneità.

A me pare che, nell'abito di un ordinamento costituzionale che non prevede né il referendum consultivo né il referendum di indirizzo, sia difficilmente ipotizzabile che istituti di questo genere possano essere introdotti senza un atto di valore e di forza costituzionale. C'è pur sempre nella Costituzione il principio fondamentale sancito dall'articolo 1, per il quale la sovranità è esercitata dal popolo nelle forme e nei limiti della Costituzione e dunque — credo che si debba intendere — con gli strumenti previsti dalla Costituzione. Ritengo quindi che strumenti referendari diversi da quelli previsti attualmente nella Costituzione possano essere introdotti solo con legge costituzionale.

La questione sarà discussa in tutti i suoi aspetti nel corso del processo di riforma delle istituzioni che è stato avviato e si potrà anche pervenire ad una revisione generale dell'attuale strumentazione referendaria. Nelle more di tale revisione, una consultazione referendaria non abrogativa potrà essere introdotta — mi pare — solo mediante una legge che abbia forza pari a quella delle disposizioni che attualmente disciplinano gli strumenti referendari.

Si è detto — ancora qui poco fa — che questa strada appare costituzionalmente discutibile, perché darebbe vita a una legge-provvedimento, introducendo un *ius singulare*, cioè prevedendo un referendum per un caso specifico. Giudico

questa interpretazione restrittiva e forse un po' formalistica. In realtà, con questa legge costituzionale il Parlamento, consapevolmente, nelle forme massimamente garantite del procedimento di revisione costituzionale, avvia un processo di modificazione della stessa forma dello Stato. Lo può fare legittimamente, ma solo, appunto, con legge costituzionale.

Nel testo originario della proposta di legge costituzionale Cervetti ed altri ciò era anche più chiaro, perché l'articolo 3 fin d'ora autorizzava l'attribuzione al Parlamento europeo di poteri costituenti, sia pure subordinatamente all'esito positivo del referendum, di cui era così resa esplicita la natura non solo consultiva.

Pur tuttavia, anche se è prevalso in Commissione l'orientamento a sopprimere tale disposizione, resta chiaro che questo è nella sostanza l'oggetto proprio del referendum che si vuole indire. Restando questo chiaro, a me pare evidente che la forma della legge costituzionale si renda necessaria proprio perché non si dà luogo, appunto con una sorta di *ius singulare*, soltanto ad una consultazione, ma si avvia un processo di revisione del nostro ordinamento costituzionale che, dilatando la stessa indicazione contenuta nell'articolo 11 della Costituzione, pone le premesse per inserire il nostro Stato in un processo (che poi dovrà trovare i necessari consensi degli altri Stati della Comunità economica europea) che definirei di tipo federale o federativo. Si vedrà in seguito se i contenuti dovranno essere quelli propri di una vera federazione europea, come io personalmente auspico. Tale processo dovrà comunque portare alla creazione di istituzioni sovranazionali realmente democratiche, capaci di governare unitariamente l'entità politica europea.

Da questo punto di vista mi pare molto riduttiva la concezione che sta alla base dell'obiezione basata sul carattere di legge-provvedimento di questa proposta di legge. In realtà, la consultazione popolare è solo lo strumento al quale il Parlamento, (nell'esercizio del potere di revisione della Costituzione e dunque nella funzione di legislatore costituzionale) vuole subordi-

nare l'efficacia della sua deliberazione, dato il carattere estremamente impegnativo sul piano politico ed istituzionale di questa scelta di indirizzo.

Sottolineo che già nella nostra Costituzione è previsto, tra i procedimenti di revisione costituzionale, che il referendum — e quindi la verifica della volontà popolare — possa intervenire per confortare o per contraddire una decisione di riforma costituzionale assunta, sia pure senza la maggioranza qualificata dei due terzi, ma a maggioranza assoluta dalle due Camere. Anche nel caso specifico, se questa proposta di legge costituzionale non dovesse essere approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi, il referendum costituzionale potrebbe essere richiesto con carattere preventivo in base alle disposizioni che ho ricordato.

Anche in base a tale considerazione, non si può dunque negare il potere del Parlamento di deliberare che una scelta di indirizzo, che ha un così grande significato istituzionale, sia subordinata ad una verifica dell'orientamento dei cittadini italiani; anche perché da questa verifica potranno scaturire, per le forze politiche italiane favorevoli ad una reale unificazione federale europea, un'ulteriore legittimazione ed una maggiore forza. Quella legittimazione e quella forza che sono necessarie per vincere quei nazionalismi e quegli interessi consolidati che sono ancora duri a morire e che si sono dimostrati in questi anni più forti di una volontà politica europeistica, che pure nel nostro paese è sempre apparsa concorde (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calderisi. Ne facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, a me sembra che il provvedimento al nostro esame, assieme a quello approvato ieri dalla Camera dei deputati che prevede il riconoscimento del diritto di elettorato passivo per le elezioni europee ai cittadini degli altri paesi membri della Comunità europea, siano due atti di estremo valore e rilievo politici. Non esito