

La ratifica del trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri

di Marta Cartabia *
(2 ottobre 2004)

1. Dopo l'approvazione del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea" da parte della Conferenza intergovernativa e la firma da parte dei Capi di Stato, si apre ora la fase "domestica" del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, con l'avvio delle procedure di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali. E' questo il momento, perciò, per riflettere sulle forme con cui gli Stati membri stanno manifestando la loro "volontà costituente". Se è vero, come pare a chi scrive, che il trattato costituzionale europeo partecipa almeno per alcuni aspetti della natura di una Carta costituzionale, occorre valutare l'adeguatezza delle procedure normalmente seguite alla luce della specificità dell'atto da ratificare. E' sufficiente la consueta legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica? Le limitazioni di sovranità previste dall'art. 11, seconda parte della Costituzione sono sufficienti a dare copertura costituzionale al nuovo trattato europeo? O non è forse giunta l'ora di rivisitare quell'antico dibattito che si era acceso agli inizi del processo di integrazione comunitaria, quando si discorreva sulla necessità di procedere alla ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità europee con legge costituzionale? Quell'antico interrogativo è oggi di attualità e merita qualche attenzione in ragione del salto qualitativo che il trattato costituzionale pretende di realizzare nel processo di integrazione europea e degli inevitabili riflessi che la sua entrata in vigore produrrà sugli ordinamenti costituzionali nazionali.

2. Il problema della natura del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea" è normalmente considerato uno dei più teorici ed astratti, capace di emozionare una ristretta cerchia di studiosi specializzati, ma privo di mordente pratico. Invece, ad avviso di chi scrive, la questione della natura del testo è gravida di conseguenze pratiche, che occorre adeguatamente soppesare.

Tutti concordano sul fatto che il trattato costituzionale europeo presenta caratteri irriducibili a categorie già note. Del resto, proporre una Carta costituzionale per l'Unione europea significa tentare un esperimento di costituzionalismo post-nazionale (Walker; J. Shaw) che non può non contenere elementi spuri rispetto ai modelli finora consegnati dalla storia. Più specificamente, se analizzato in base al criterio dell'efficacia normativa, il trattato presenta senz'altro le caratteristiche tipiche di una Carta costituzionale; viceversa se riguardato sotto l'aspetto della legittimazione politica, forti dubbi permangono circa la sua appartenenza alla famiglia delle Costituzioni in senso tradizionale. Considerato come norma giuridica, è difficile negare al trattato costituzionale europeo l'efficacia di higher law, di normativa suprema. Persino la cd. "no demos thesis", sostenuta da Dieter Grimm in molte occasioni, non nega un parziale valore costituzionale al testo approvato dalla Conferenza intergovernativa. La supremacy clause contenuta nell'art. 1-6 assegna poi esplicitamente al trattato costituzionale europeo una delle funzioni tipiche delle Costituzioni, quella di normativa fondamentale di un ordinamento giuridico. Le obiezioni al pieno riconoscimento della natura costituzionale di tale Trattato derivano, piuttosto, dalla mancanza di soggetti adeguati a sorreggere il processo di costituzionalizzazione europeo: in particolare si sottolinea che in assenza di un popolo europeo e di uno Stato europeo una vera Costituzione non è neppure pensabile (si vedano per tutti i contributi di Grimm, Ferrara, Azzariti).

Pur non condividendo fino in fondo tali posizioni, perché non parrebbe teoreticamente inconcepibile esportare le virtù del costituzionalismo fuori dagli Stati nazionali, penso che esse colgano un punto critico importante quando evidenziano una grave sproporzione nel costituzionalismo europeo tra la forza delle norme giuridiche e la debolezza della polis, e denunciano perciò la fragile legittimazione politica della Costituzione europea. La Convenzione costituzionale, pur migliorando in termini di partecipazione democratica le preesistenti procedure di revisione dei trattati, non può certo essere assimilata ad un potere costituente. Il trattato costituzionale in effetti non è sorretto da un potere costituente, ma dalla volontà costituente degli Stati membri (Kokott).

C'è da chiedersi allora in che modo gli Stati hanno espresso nelle forme il contenuto sostanzialmente costituzionale delle decisioni compiute. L'oggetto della scelta che gli Stati membri hanno operato, che come si è detto è di natura costituzionale almeno dal punto di vista normativo, non impone forse che nei modi di formazione e di espressione della volontà di ogni Stato sia rispecchiata la natura costituente della deliberazione? Nell'ambito della Conferenza intergovernativa gli Stati si sono espressi nella tradizionale forma diplomatica. Forse nella fase di ratifica è ancora

possibile recuperare quel carattere costituente della volontà manifestata dagli Stati membri, che sinora non ha ricevuto espressione soddisfacente.

4. Apparentemente l'ordinamento europeo non si interessa dei modi in cui i singoli Stati membri dovranno di ratificare il trattato costituzionale europeo. Secondo la disposizione testuale dell'art. IV-447: "Il Trattato che istituisce la Costituzione sarà ratificato dalle Alte Parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali". Dunque, dal punto di vista dell'ordinamento comunitario sembrerebbe non aver alcun rilievo la procedura prescelta per giungere alla ratifica, trattandosi di questione tipicamente domestica, deferita alla sovranità di ogni Stato membro. Tuttavia, non si può fare a meno di tenere in considerazione un'altra importante disposizione del Trattato: l'art. I-1 afferma che la Costituzione dell'Unione europea è "Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa.". Analogamente a conclusione del preambolo, si afferma che la Costituzione è stata elaborata "a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa". Se è vero, come pare a chi scrive, che nel processo fin qui svolto è difficile rintracciare un momento in cui si sia espressa la volontà dei cittadini, nonostante l'apporto significativo del metodo convenzionale, allora occorre che nella fase domestica di perfezionamento del processo di costituzionalizzazione europeo si dia spazio ad una fase realmente espressiva della "volontà dei cittadini". Lo spirito complessivo del processo avviato con il Consiglio di Laeken e una lettura sistematica dei principi contenuti nel trattato costituzionale invitano gli Stati membri in modo abbastanza esplicito a coinvolgere i cittadini e i popoli europei nella decisione finale sulla Costituzione, lasciando peraltro del tutto impregiudicata la scelta sulle forme, che a seconda degli ordinamenti e delle tradizioni nazionali potrà privilegiare gli istituti della democrazia diretta, rappresentativa o partecipativa.

5. Uno sguardo agli altri ordinamenti evidenzia che la scelta di ratificare i trattati europei con legge ordinaria del Parlamento è ormai assolutamente minoritaria. Molti Stati hanno introdotto specifiche clausole europee (Claes), che disciplinano le condizioni e le procedure per la ratifica dei trattati dell'Unione. In alcuni casi si prevede un controllo di costituzionalità preventivo sui trattati, di modo che all'occorrenza la Costituzione nazionale sia preventivamente adeguata alla normativa da ratificare (Francia, Spagna); in altri casi, la ratifica dei trattati europei è effettuata con emendamento costituzionale (Irlanda); in altri casi si utilizzano leggi "organiche", la cui approvazione esige una maggioranza qualificata (Danimarca, Lussemburgo e Stati di nuova adesione); in altri casi ancora si dà anche la possibilità di indire referendum popolari (Danimarca).

Nel caso italiano, si è sempre preferito procedere alla ratifica dei trattati europei con legge ordinaria, sulla base di considerazioni che si radicano nella giurisprudenza della Corte costituzionale e precisamente nella sentenza n. 14 del 1964: poiché l'art. 11 Cost. e le limitazioni di sovranità ivi previste già consentono ai trattati europei di immettersi nel nostro ordinamento anche in deroga ai principi costituzionali, non occorre scomodare la complessa procedura di revisione costituzionale per autorizzare la ratifica di tali trattati. D'altra parte, si dice, se l'ordinamento comunitario recasse un vulnus ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, intaccando i cosiddetti controlimiti, neppure una preventiva autorizzazione con legge costituzionale varrebbe a giustificare tale lesione.

Può davvero ancora considerarsi valido un tale formalistico ragionamento, di fronte alla esplicita pretesa di costituzionalizzazione dell'Unione europea? Non sarebbe forse un poco paradossale recepire con legge ordinaria una normativa che esplicitamente vanta la pretesa di diventare the supreme law of the European land?

Varie ragioni militano per l'abbandono della prassi fin qui seguita e spingono ad optare per la ratifica e il recepimento del trattato costituzionale europeo con legge costituzionale. Anzitutto una tale scelta consentirebbe di formalizzare l'eguale dignità delle Costituzioni nazionali e della Costituzione europea, facilitando l'interpretazione armonizzatrice da parte dei giudici, necessaria in un sistema che intende ispirarsi al multilevel constitutionalism. Inoltre, le carenze democratiche del processo di costituzionalizzazione europeo potrebbero trovare adeguata compensazione nelle virtù democratiche che le procedure ex art. 138 Cost. it. esibiscono tanto nella fase parlamentare, ove si richiede una maggioranza qualificata più ampia della maggioranza governativa, quanto nell'eventuale fase referendaria, che consentirebbe anche ai cittadini di pronunciarsi direttamente sulla Costituzione europea.

Certo, la scelta di avviare una procedura costituzionale ed eventualmente un referendum popolare incrementa l'incertezza sull'epilogo del processo avviato a Laeken. Il rischio che aggravando la procedura diminuiscano le chances di approvazione del trattato è reale. Il rischio di incorrere in una tale "impasse democratica", però, forse vale la pena di

essere corso. Del resto la Dichiarazione finale n. 30 annessa al Trattato ha previsto una possibile via d'uscita, laddove afferma che, qualora nel termine di due anni dalla firma del Trattato i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato il trattato, mentre alcuni abbiano "incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica", la questione è deferita al Consiglio. Il compromesso di Edimburgo di fronte al no del popolo danese al Trattato di Maastricht sembra aver fatto scuola anche per la ratifica del trattato costituzionale.

* Università di Milano-Bicocca - marta.cartabia@unimib.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali

