

LUIGI GIORGI

IL REFERENDUM EUROPEO DEL 1989.
IL DIBATTITO ITALIANO TRA L'AGGIORNAMENTO
DELLA NORMA REFERENDARIA
E LA SUA ATTUAZIONE

Alla metà degli anni Ottanta Altiero Spinelli e vari altri promossero l'idea che l'Europa si costruisse solo a partire da un momento costituente che coinvolgesse il popolo e i suoi organismi rappresentativi. Ciò si esemplificò attraverso diversi progetti come quello del 1953 e dell'84 (*Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea* approvato dal Parlamento europeo, a larga maggioranza, il 14 febbraio del 1984) (Olivi - Santaniello 2015³: 118-123). Si credeva che la Costituzione possedesse ciò che Habermas ha definito "effetto inducente". Si pensava che si potesse creare una cittadinanza europea tramite un coinvolgimento popolare, democratico e transnazionale (Antonetti 2001: 25).

Le elezioni europee del 1989,¹ svoltesi alla vigilia del crollo del regime comunista che avrebbe mutato molti paradigmi internazionali sia per i vinti che per i vincitori, rappresentarono una tappa di questo ciclo. Queste sembravano essere un momento di verifica, elettorale e politica, sia del progetto spinelliano che dell'Atto unico voluto dal presidente della Commissione Delors. Il referendum che si tenne contestualmente, in Italia, alla consultazione elettorale, pareva appartenere, a pieno titolo, al disegno più volte tentato, di costruire, attraverso un percorso costituente affidato al Parlamento europeo, un'unione politica del Vecchio continente piena e consapevole.

L'Europa, infatti, veniva, grazie al «pragmatismo *monnetiano*» (Mammarella, Cacace 1999: 212) del presidente della Commissione, da una stagione di sostenuta attività. L'Unione sembrava avere riguadagnato lo slancio degli anni Cinquanta (Gilbert 2005: 129).

¹ Sui risultati complessivi, Tentoni (2019: 61-73).

Il semestre di presidenza italiana, conclusosi con il Consiglio europeo di Milano,² aveva rappresentato una tappa importante del cammino verso l'unione, anche se non ancora pienamente politica. Un campo nel quale si viveva un momento di stallo³, del vecchio continente. Dopo Milano si sarebbe giunti, come accennato, alla firma dell'Atto unico, il 17 febbraio 1986. Il testo rappresentava un documento che allargava le prerogative del Parlamento - anche se a giudizio di alcuni osservatori esso «in realtà, non rafforzò il peso del Parlamento, ma piuttosto quello della Commissione» (Gilbert, 2005: 152) - e disegnava nuovi percorsi, fra diffidenze e resistenze, di maggiore integrazione politica, che avrebbe contribuito a sostenere, in seguito, l'impianto di Maastricht.⁴

I partiti italiani si schierarono, rispetto alla decisione del febbraio '86 su una linea di "prudente attesa" in quanto ritenevano fundamentalmente insufficiente il testo dell'Atto, soprattutto in vista di una promozione effettiva dell'unione europea e della valorizzazione, in questo percorso, del ruolo del Parlamento. Il parlamento danese, inoltre, aveva bocciato, in gennaio, il testo dell'Atto ed esortato il proprio governo ad avviare un improbabile processo di rinegoziazione dello stesso. Di conseguenza il governo della Danimarca organizzò un referendum sull'Atto. L'Italia e la Grecia, indispettite, attesero il risultato della consultazione referendaria citata e quindi, in seguito, firmarono il documento (Gilbert 2005: 138).

Nel dibattito al Senato, del 30 settembre dello stesso anno, il Senatore Spitella, democristiano, presentò un ordine del giorno nel quale si: «invita il Governo a porre fin d'ora allo studio, in questa prospettiva, le condizioni costituzionali di attuabilità di un referendum di tipo consultivo, che consenta ai cittadini di

² Cfr. Varsori (2010: 349). Sulle diverse valutazioni del risultato dell'incontro milanese si veda Ginsborg (1998: 462-463); Craveri (2016: 412); Giovagnoli (2016: 140); Formigoni (2018²: 314).

³ Cfr. Varsori (2023: 202).

⁴ Per un'esposizione sommaria del contenuto dell'Atto e per le valutazioni sulla sua efficacia si rimanda a Mammarella, Cacace (1991: 215-217); Olivi - Santaniello (2015³: 151).

esprimersi circa il possibile conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989». ⁵

D'altra parte, il tema referendario relativamente al complessivo disegno europeo emerse anche alla Camera. Indicativo quanto disse il ministro degli Esteri Giulio Andreotti facendo riferimento al suggerimento spinelliano di indire un referendum per attribuire all'elezione europea più vicina un valore costituente

L'obiezione che per ottenere questo obiettivo quest'ultimo dovrebbe essere concordato dagli altri paesi - e non sono concordi - ha certamente un peso, ma il suggerimento non va disinvoltamente trascurato per due motivi su cui dobbiamo riflettere: primo, perché [...] sarebbe finalmente un'occasione seria per *meditare e popolarizzare* l'idea europea; secondo, perché potremmo offrire agli altri undici popoli lo stimolo per superare le pigrizie dell'esistente e le resistenze di troppi interessati allo status quo. *Sono convinto che i popoli sono più europeisti, anche se non lo sanno, dei loro governi.* Per essere corretti (per questo non ci sarebbe bisogno di alcun referendum) dobbiamo riconoscere che alle nostre calde convinzioni europeiste non corrisponde spesso un comportamento coerente. Abbiamo avuto dalla Corte condanne avvilenti ed il numero delle inadempienze è tuttora alto (Atti parlamentari, Camera dei deputati, 16 dicembre 1986: 50842. Corsivo mio).

Si univano quindi due questioni: una rappresentata dalla necessità, politica ed istituzionale, di costituzionalizzare il processo di unione, dandogli una maggiore saldezza grazie all'opzione referendaria (che veniva sostenuta dal Movimento federalista) e l'altra concentrata sulla necessità di allargare il confronto nel Paese, quantomeno fra i partiti, in modo anche da aprire (ed ampliare) il dibattito sulla natura di un percorso europeo che passasse attraverso la valorizzazione del ruolo del Parlamento nazionale ed europeo. Dopo che il Parlamento italiano (assieme solo a quello belga e al Bundestag tedesco) si era espresso inutilmente, nel 1984, contro la messa in mora, sostanzialmente, del Progetto Spinelli. In tutti gli anni Ottanta si era proceduto, inoltre, a livello intergovernativo e non parlamentare. Nonostante l'impegno attraverso il cosiddetto "atto

⁵ Senato della Repubblica, seduta 30 settembre 1986, 33. Si veda Guerrieri (2009: 178).

Gensher – Colombo” (Varsori 2020: 31-40) teso a proporre la Comunità come attore internazionale collocando in un unico contesto attività di carattere sia intergovernativo che comunitario (Varsori 2010: 342).

Diversi quesiti e problematiche, dunque, si sintetizzarono nel dibattito parlamentare che andiamo ad affrontare. Da un lato l’iniziativa politica, soprattutto delle forze della minoranza, che fece emergere alcuni sottili distinguo nella maggioranza e nei rapporti fra questa e il governo, a quel tempo guidato da Ciriaco De Mita. Dall’altro la questione referendaria su cui alla fine il dibattito si concentrò, in quanto si voleva evitare di creare un precedente rispetto al referendum come descritto dalla Carta costituzionale. Anche perché una tale opzione impostata contestualmente alle elezioni poneva una serie di problemi, in quanto sembrava avere contorni consultivi non previsti dalla Costituzione.

Assodato il dato europeo, con la volontà di giungere ad una piena ed effettiva unione anche politica, si poneva, dunque, una questione di metodo, che celava problemi di merito costituzionale degni di considerazione.

Diversi progetti di legge erano stati presentati alla Camera dei deputati. Uno da parte del Partito comunista riguardante l’*Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989* (n. 2905). L’altro dal Partito radicale relativo all’*Indizione di un referendum consultivo sugli Stati Uniti d’Europa e sull’attribuzione al Parlamento europeo eletto nel 1989 di un mandato per la predisposizione di un progetto di trattato per gli Stati Uniti d’Europa* (1616). Ad essi si affiancava un progetto di legge di iniziativa popolare, promosso dal Movimento federalista europeo e dal partito radicale, riguardante l’*Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989* (2900).

Il parlamento italiano decideva, quindi, con un atto unilaterale rispetto agli altri Stati (Tentoni 2019: 61) di indire un referendum di indirizzo contemporaneamente alle elezioni.

Referendum che intendeva fornire al Parlamento europeo, che si sarebbe costituito con le elezioni, un incarico costituente

in grado di condurre, attraverso un progetto di Costituzione, l'Europa verso l'unione politica.

1. Il dibattito nella Commissione Affari costituzionali della Camera

Il confronto si consumò, inizialmente, nella Commissione Affari costituzionali, della Camera dei deputati. Nella seduta del 16 novembre 1988, sotto la presidenza del socialista Silvano Labriola. Questi, conscio della difficoltà del tema, soprattutto del fatto che era al vaglio una tipologia di referendum costituzionalmente non previsto, disse che le proposte di legge in esame:

predispongono un atto legislativo per l'indizione di un referendum di indirizzo, o anche consultivo, rivolto a realizzare una manifestazione di giudizio o di sentimento, non di volontà, del corpo elettorale sulla questione del processo di unificazione politica comunitaria; l'esito del referendum è, in questo quadro, sfornito di qualsiasi valore giuridico, ferma restando ovviamente la questione, che è diversa, della volontà politica del Governo e del Parlamento di dar corso all'esito referendario (Camera dei deputati, Bollettino commissioni, I commissione permanente: 17).

Sollevò quindi un problema non marginale, che investiva non solo l'atto che si andava a compiere ma il quadro generale di equilibri istituzionali fra popolo e suoi rappresentanti. In quanto, a suo parere, si trattava di una legge costituzionale con carattere di provvedimento. Ragione per cui le preoccupazioni aumentavano:

sia dal punto di vista del rispetto della legalità, sia sotto il profilo della forma di governo, alterandosi il rapporto tra rappresentanza e corpo elettorale in favore della prima. [...] In tal modo ci si avvia lungo la strada della democrazia plebiscitaria, con la prospettiva di dar luogo ad altri referendum consultivi su oggetti ugualmente importanti, quale ad esempio l'abolizione del voto segreto in Parlamento. Ribadisce pertanto la sua opposizione ad una proposta di legge costituzionale del tipo di quella in esame. (CdD, I commissione: 18).

Fu quindi la volta dell'esponente del Partito comunista Gianni Ferrara il quale partì dalla necessità di rafforzare l'unità europea, esprimendo, nel prosieguo, il suo dissenso rispetto all'impostazione di Labriola, dubbiosa sulla sostenibilità istituzionale di una legge costituzionale a sostegno della proposta il referendum:

nella proposta di legge del suo gruppo e nell'altra di iniziativa popolare si trova ben altro che una indicazione di referendum consultivo, posto che sono indicati due enunciati quanto mai significativi. Il corpo elettorale deve in tale quadro pronunciarsi sull'unità politica europea, laddove l'unità politica è oggetto primario di una decisione costituente di un soggetto politico della comunità internazionale. Nelle due proposte di legge considerate si fa poi qualcosa di più, conferendosi un mandato costituente al Parlamento europeo con una diretta decisione del corpo elettorale; è dunque un rovesciamento della fonte da cui il Parlamento europeo ha tratto la sua legittimazione, posto che essa non è più da individuare nel trattato istitutivo della CEE (CdD, I commissione: 19).

Secondo il parere di Pietro Soddu, esponente della Democrazia cristiana, la questione del metodo non era, però, secondaria. Invitava, quindi, a valutare l'opzione fra un provvedimento ordinario ed uno costituzionale, particolarmente nel momento in cui si decideva per un percorso referendario, seppur proposto come di indirizzo:

Ritiene allora che bisognerebbe procedere nel senso di prevedere preventivamente in Costituzione la possibilità di dar corso a referendum di indirizzo di valore istituzionale, potendo in un secondo momento lo stesso essere attivato sulla base di una legge ordinaria [...] a suo avviso [...] la Costituzione, a meno che non si introduca in via generale l'istituto del referendum nel senso indicato, non consente iniziative volte a trasformare il nostro ordinamento ed a limitare la sovranità nazionale. E se la sua parte politica è favorevole ad una consultazione che dia un mandato preciso alla rappresentanza italiana nel Parlamento europeo che sarà eletta nella prossima primavera, è anche del parere che ciò non possa avvenire se non nelle forme adeguate (CdD, I commissione: 20).

Giorgio Cardetti, socialista, dissentiva dalle dichiarazioni di Soddu e Ferrara, in quanto:

la proposta di referendum ha un grosso valore politico, ma non è certo costituente in quanto tale [...] sottolinea che le proposte in esame tendono alla celebrazione di un referendum consultivo o di indirizzo al fine di rilanciare un'azione di valenza politica: la Costituzione non impedisce questo tipo di referendum, e in questo senso la proposta n. 2900 d'iniziativa popolare appare la più indicata, risultando comunque chiaro che non si vuole cambiare la forma di Stato, né conferire mandati costituenti, ma sottoporre agli elettori un quesito concernente i rapporti tra Stati (CdD, I commissione: 21).

Così si svolse la prima giornata di dibattito, colto, in special modo, attraverso le posizioni dei partiti maggiori, tra opposizione e maggioranza.

La discussione proseguì, in Commissione, il 18 novembre. Il presidente Labriola esprimeva contrarietà alla proposta Cervetti, in quanto implicava un percorso costituzionale. Perplessità, affermava, che era aumentata dopo l'intervento del senatore Ferrara:

Esprime quindi il proprio parere favorevole alla proposta di legge n. 2900, di iniziativa popolare - che propone di scegliere come testo base - e, in quanto con la medesima non contrastante, alla proposta di legge Rutelli n. 1616; si tratta infatti di proposte di legge ordinaria che non creano problemi così gravi come la proposta di legge costituzionale, e sono tali da consentire l'adozione di una manifestazione di giudizio, o di sentimento, del corpo elettorale nella materia indicata (CdD, I commissione, 18 novembre 1986: 4-5).

La questione al centro del dibattito era sulla natura del provvedimento, o ordinario o costituzionale, condizione da chiarire al fine di strutturare il referendum. In quanto concernente la necessità di stare dentro il dettato costituzionale. Soddu affermava che il gruppo democristiano «conferma la sua propensione per lo strumento ordinario per l'indizione del singolo referendum, previa tuttavia l'introduzione in Costituzione dell'istituto del referendum del tipo di quello in esame» (CdD, I commissione, 18 novembre 1986: 7).

Il dibattito proseguiva, nella stessa sede, il 24.

Per Ferrara il progetto doveva essere costituzionale al fine di poter svolgere il referendum. Soddu ribadiva la volontà di resta-

re dentro il perimetro della Carta (CdD, I commissione, 24 novembre 1986: 4-5).

Rodotà, per il gruppo della Sinistra indipendente, metteva in guardia dal consegnare al referendum un potere che poi, effettivamente, non aveva: «non per questo deve però risultare inutile, se considerato in una dinamica costituente, e sulla materia appare opportuno il ricorso a uno strumento legislativo costituzionale, decisiva risultando poi la scelta sulla formulazione del quesito» (CdD, I commissione, 24 novembre 1986: 6).

Per il presidente Labriola alcuni nodi non erano stati, però, ancora sufficientemente sciolti, fra cui il rischio di creare un precedente rispetto ad una consultazione referendaria che fuoriuscisse dal dettato costituzionale:

Né va poi trascurato l'effetto più clamoroso che un referendum indetto con legge costituzionale e volto a conferire un mandato costituente ai nostri rappresentanti avrebbe nel rapporto con gli altri Stati, taluni già di per sé contrari allo sviluppo endogeno del processo comunitario. Una decisione tuttavia deve essere presa, e va rimessa ai gruppi parlamentari (CdD, I commissione, 24 novembre 1986: 7).

Labriola quindi, considerato che la partita si giocava, anche, su un terreno politico, più ampio delle compatibilità costituzionali, indicò che la questione si chiarisse, e risolvesse, portandola in Parlamento. Per Soddu restavano comunque aperti il tema referendario e quella sulla natura del provvedimento. In sostanza, per sostenere il referendum, senza derogare dagli obblighi costituzionali, occorreva scegliere un provvedimento di tale natura:

Ribadisce pertanto tutti i suoi dubbi sull'opportunità di introdurre con una legge ordinaria priva di un supporto costituzionale un referendum che per la sua portata potrebbe incidere sull'attuale forma di Stato. Conviene, per converso, che l'indizione di un referendum non debba necessariamente rivestire la solennità di una legge costituzionale. Dovendo scegliere quale delle due perplessità sia meno derogabile, come rappresentante del gruppo democristiano in Commissione affari costituzionali e nell'attuale fase della discussione giudicherebbe in coscienza più facilmente superabile l'obiezione relativa allo strumento costituzionale, avvertendo come maggiore la preoccupazione connessa alla violazione delle norme costituzionali. [...] Non pensa, infine, che

con l'adozione di una legge costituzionale per l'indizione di un referendum quest'ultimo finirebbe inevitabilmente per rimanere l'unico precedente in materia (CdD, I commissione, 24 novembre 1986: 7-8).

Il presidente affidava, quindi, considerato l'andamento del dibattito, l'incarico di relatore a Soddu.

La Commissione tornò a riunirsi il 30. Il neorelatore comunicava che anche il Consiglio dei ministri, così come la maggioranza in prima Commissione, sembrava essersi orientato verso lo strumento costituzionale, abbandonando la via ordinaria (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 10).

Tutti i gruppi si dichiararono a favore, tranne quello socialista che tramite l'onorevole Cardetti:

dichiara l'astensione del gruppo socialista che, favorevole allo strumento ordinario, prende atto della posizione assunta dal relatore e dal gruppo democristiano e ribadisce le sue perplessità in ordine dei tempi, pur confermando il massimo impegno sul tema del referendum (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: ibidem).

Il sottosegretario all'interno Giorgio Postal (Dc) dichiarò che il governo avrebbe preferito la strada ordinaria. Ma che di fronte alla volontà della Commissione si sarebbe adoperato con alcuni emendamenti, comunque nel senso scelto dai partiti (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 11).

Dopo la sospensione la Commissione tornò a riunirsi alle 14, alla presenza di Antonio Maccanico, ministro senza portafoglio con delega agli Affari regionali e i Problemi istituzionali. Il quale aprì il suo intervento esprimendo alcune perplessità che si sostanziavano in:

una riserva di carattere tecnico-giuridico, considerando l'anomalia di una legge-provvedimento che sostanzia in forma costituzionale uno *ius singulare*. Rileva quindi che due questioni si intrecciano su questa materia, a cominciare da quella relativa all'introduzione nell'ordinamento del referendum consultivo (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 11).

Di fronte alle osservazioni del deputato Cervetti che contestò il fatto che il referendum potesse essere interpretato come consultivo anziché come d'indirizzo, il ministro:

ribadisce la sua valutazione negativa sull'ipotesi di sottoporre questi al corpo elettorale tramite una consultazione referendaria. Esiste poi un problema di opportunità politica, in quanto l'Italia sarebbe l'unico paese a conferire un simile mandato ai suoi rappresentanti nel Parlamento europeo, e c'è da chiedersi se davvero questo elemento faciliti il processo unitario. Fatte presenti queste riserve, il Governo si rimette alla Commissione per le valutazioni che riterrà di esprimere (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 11).

Ferrara si dichiarò sorpreso dalle affermazioni del ministro in quanto la Commissione, dibattendo sul tema, aveva convenuto che si trattasse di un referendum d'indirizzo per un mandato costituente del parlamento europeo che poi si sarebbe conformato secondo schemi autonomi. (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 11). Per Cardetti, già dubbioso sulla sostanza del provvedimento, la posizione di Maccanico sembrava adattarsi con quanto egli aveva già espresso (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 12).

Maccanico teneva ferma la propria posizione. E affermava che si stava introducendo un nuovo istituto che trasferiva, a suo parere, al corpo elettorale un vero e proprio potere decisionale:

Occorre allora distinguere il momento della previsione generale dal momento applicativo ed in proposito la forma prescelta appare incongrua proprio sotto il profilo tecnico-giuridico. Vi è poi una obiezione che si riferisce all'opportunità politica dell'iniziativa, per i contraccolpi che ne potranno derivare nelle relazioni con gli altri paesi membri della CEE, considerando anche che il problema dei poteri del Parlamento europeo è questione che attiene al campo degli accordi internazionali. Conclude rilevando che, se quella indicata è la posizione del Governo, il Parlamento resta ovviamente sovrano nelle sue decisioni, specie in materia di leggi costituzionali (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 12. Corsivo mio).

Fu quindi la volta, dopo l'intervento di Teodori, del relatore Soddu, il quale evidenziò da un lato come il dato indicato da Maccanico non fosse del tutto infondato, e dall'altro come, in ogni caso, responsabile della decisione fosse il Parlamento: «Conferma pertanto il suo orientamento favorevole sulla propo-

sta di legge costituzionale n.2905, dal punto di vista tanto formale quanto sostanziale» (CdD, I commissione, 30 novembre 1986: 12).

2. Nell'Aula di Montecitorio

Il testo licenziato dalla Commissione arrivava in Aula il 2 dicembre. Dove iniziò la discussione sul provvedimento. Il giorno dopo sull' "Avanti!" compariva un articolo dal titolo esplicativo: *Decidano di cittadini*. Dove si poteva leggere: «L'assemblea di Montecitorio ha cominciato ieri in prima lettura l'esame di una proposta di legge costituzionale per l'indizione di un referendum per l'unità politica dell'Europa. L'iniziativa, partita dal gruppo comunista, raccoglie consensi pressoché unanimi tra i partiti e rappresenta il primo passo «operativo» verso la realizzazione di una vera Comunità europea politicamente unita». (E. Giordana, *Decidano i cittadini*, "Avanti!", 3 dicembre 1988: 15). Dello stesso tenore anche il commento comparso sul quotidiano democristiano (N. Guiso, *Non solo abrogativo. Un referendum per dire sì all'Europa*, "Il Popolo", 3 dicembre 1988: 6).

Soddu aprendo il dibattito, fece un breve *excursus* delle posizioni confrontatesi in Commissione. Il passaggio forse più rilevante fu quello in cui affermò che il referendum intendeva arrivare ad una unione europea restituendo sovranità al popolo, chiamandolo per tale motivo ad esprimersi su un aspetto così dirimente:

Diamo per scontato l'esito positivo del referendum, visto l'orientamento delle forze politiche, ma non è detto che ciò avvenga. Si deve comunque considerare anche la possibilità che l'esito sia negativo. È evidente che in questo caso le strade per un'eventuale unione europea, anche quelle che oggi appaiono facilmente percorribili, diventerebbero molto più tortuose. Intendo rilevare, cioè, che non si deve assolutamente sottovalutare il referendum - che è l'aspetto principale, qualitativamente rilevante della proposta di legge costituzionale che stiamo discutendo, - né in senso positivo né in senso negativo. (Atti parlamentari, Camera dei deputati, 2 dicembre 1988: 24594).

La scelta del provvedimento di natura costituzionale, precisò

nel prosieguo del suo intervento, era stata operata dal Gruppo democristiano proprio per sostenere, anche istituzionalmente, la scelta del referendum:

che non è né propositivo né consultivo, ma neppure di indirizzo: è *istituzionale*, cioè di modifica costituzionale e probabilmente è più vicino a quello celebrato il 2 giugno 1946, per optare tra la monarchia e la repubblica, piuttosto che a qualsiasi altro referendum (CdD, 2 dicembre 1988: 24595. Corsivo mio)

Labriola ribadiva i suoi dubbi, come era d'altra parte già emerso in Commissione, soffermandosi sulla natura del provvedimento (CdD, 2 dicembre 1988: 24598).

Ferrara confermò la volontà comunista di percorrere la strada costituzionale per rafforzare le istituzioni europee e la partecipazione popolare, attraverso il coinvolgimento referendario. (CdD, 2 dicembre 1988: 24607-24608). Fu quindi la volta di Francesco Rutelli, tra i proponenti del disegno di legge radicale, il quale invitava a vincere la remora che l'Italia fosse l'unica a porre quella fattispecie di provvedimento (CdD, 2 dicembre 1988: 24612).

Nel frattempo, Giulio Andreotti, ministro degli Esteri, aveva relazionato dinanzi alla Giunta per gli Affari delle Comunità europee del Senato della repubblica.

Sede nella quale aveva ribadito la volontà governativa nel proseguire sulla strada dell'unione politica europea:

Dal punto di vista procedurale sarebbe opportuno che l'indizione di un referendum consultivo avvenisse attraverso l'approvazione di un disegno di legge costituzionale. Riconosce, dal punto di vista politico, che un coinvolgimento del corpo elettorale attraverso una votazione referendaria potrebbe portare effetti di amplificazione - da taluno ritenuti desiderabili - in occasione della terza elezione del Parlamento europeo a suffragio universale. Del resto, è un atteggiamento costante del Governo italiano quello di sottolineare con forza un ruolo politico sempre più incisivo del Parlamento europeo per favorire l'integrazione politica della Comunità anche attraverso accresciuti poteri da conferire all'Assemblea di Strasburgo (Senato della Repubblica, 7 dicembre 1988, Giunte per gli affari delle comunità europee: 27).

Avviandosi alla conclusione, espresse qualche perplessità sull'utilizzo dello strumento referendario, seppur d'indirizzo:

progetto in sé pieno di significati condivisibili, ma che rischia di tradursi in un'iniziativa che definisce velleitaria [...] Tale valutazione [...] non deve essere interpretata come un labile impegno del Governo italiano a potenziare il ruolo del Parlamento europeo (Senato della Repubblica, 7 dicembre 1988, Giunte per gli affari delle comunità europee: 28).

Il provvedimento tornava quindi in discussione alla Camera il 14 dicembre e dopo un dibattito in sede di voto di fiducia che riprodusse, di fatto, le posizioni emerse in Commissione, si avviava verso il voto finale. Dopo una serie di emendamenti sul testo - fra cui l'accettazione da parte del relatore delle modifiche proposte da Bassanini-Franco Russo e Teodori-Rutelli-Calderisi - (Camera dei deputati, 14 dicembre 1988, 25022), questo fu messo in votazione, secondo procedimento elettronico, e venne approvato all'unanimità: 305 voti favorevoli su 305 presenti.

3. Al Senato: la riflessione di Leopoldo Elia

Il testo passava quindi al Senato dove veniva preso in esame dalla prima Commissione presieduta da Leopoldo Elia. Il quale tenne un intervento che chiari, se ve ne fosse bisogno, i termini della questione. Aprendo la seduta, anche in qualità di relatore, disse, infatti, con riferimento al referendum e ai lavori della Camera che questo aveva non tanto carattere consultivo ma istituzionale:

Mentre, infatti, appare comunque difficile ipotizzare un referendum a carattere meramente consultivo che coinvolga l'intero corpo elettorale - in quanto la non precettività della decisione espressa da quest'ultimo contrasterebbe con il principio dell'attribuzione al popolo della sovranità, stabilito dall'articolo 1 della Costituzione - non può essere ignorato il fatto che il risultato della consultazione in oggetto potrebbe avere un valore istituzionale tanto nei confronti dell'ordinamento comunitario, quanto nei confronti dell'ordinamento interno. [...] la finalità del referendum proposto non è quella di conferire ai parlamentari europei eletti dall'Italia un mandato al fine di promuovere la costituzione di una effettiva Unione europea [...] ma è quello di conferire al

Governo e al Parlamento il *potere di negoziare* la Costituzione di detta Unione, al di là dei poteri stessi di limitazione della sovranità nazionale previsti dall'articolo 11 della Costituzione. Per tali motivi, conclude il Presidente, la natura del referendum in questione è, in un certo senso, analoga a quella del referendum istituzionale del 1946, con il quale il popolo italiano, nel decidere tra la monarchia e la repubblica, formulò un'indicazione di grande portata e tale da avere *valore legittimante* alle decisioni che avrebbe preso l'Assemblea costituente in attuazione di tale scelta istituzionale, così risparmiando alla Costituzione italiana quelle prove referendarie cui furono invece sottoposti i due successivi progetti di Costituzione della quarta Repubblica francese (Senato della Repubblica, 20 dicembre 1988, Affari costituzionali, 4-5, corsivo mio).

Elia discerneva, pertanto, fra i diversi tipi di referendum, escludendo che quello previsto dal disegno di legge costituzionale potesse entrare in contrasto con la Carta. Negava, quindi, che si trattasse di una opzione referendaria consultiva e legava la decisione al conferimento di una potestà non diretta, ma, in qualche modo, indiretta, pur di fronte alla convocazione del corpo elettorale. Egli faceva riferimento al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 che, pur manifestando la prevalenza di una scelta rispetto all'altra, allo stesso tempo, aveva dato mandato, all'interno dell'opzione vittoriosa, di vagliare la forma migliore. Tramite una simile decisione, suggeriva Elia, il Parlamento italiano non sarebbe dovuto tornare sulla vicenda, una volta che avesse avuto inizio il percorso costituente europeo.

Il Senatore Pasquino, della Sinistra indipendente:

Concorda poi con le osservazioni del relatore, pur rilevando la fondamentale differenza tra il referendum in esame - che potrebbe essere definito di *indirizzo istituzionale* - e quello del 1946 che aveva carattere *deliberativo istituzionale*. Pur criticando la formulazione dei quesiti referendari, egli esprime comunque un giudizio sostanzialmente favorevole sul referendum, senz'altro idoneo a diminuire la carenza di democrazia istituzionale che caratterizza la Comunità. Il senatore Pasquino conclude auspicando una rapida approvazione anche della normativa di attuazione (Senato della Repubblica, 20 dicembre 1988, Affari costituzionali: 5. Corsivi miei).

La Commissione dichiarava approvato il disegno di legge. Veniva dato mandato al prof. Elia di riferire, praticamente nella stessa giornata, il 20 dicembre, a Palazzo Madama. Egli argo-

mentava essenzialmente sulla valenza politica del provvedimento, del quale sottolineava tre punti di rilievo nell'aumentare il tasso di democraticità dell'organismo comunitario; nell'aprire la strada ad un aumento dei poteri degli organi comunitari; nella conseguente trasformazione della Comunità europea in una effettiva unione dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento cui veniva affidato il compito di redigere un progetto di Costituzione da sottoporre alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri:

Quindi, il problema trascende anche i singoli aspetti della democraticità e del complesso di poteri degli organi comunitari perché rappresenta un *quid pluris* rispetto a quello che si può far rientrare nell'ambito dell'articolo 11 della Costituzione. L'importanza politica [...] è evidente. Si tratta di riprendere in forme più aggiornate, dopo l'approvazione dell'Atto unico e tenuto conto dei progressi realizzati dopo l'Atto unico stesso soprattutto per impulso della Commissione Delors, procedendo in una direzione che li renda veramente irreversibili, i passi compiuti (Senato della repubblica, 20 dicembre 1988: 26).

Dopo aver inquadrato la vicenda secondo tematiche nazionali ed internazionali, passava ad indicare le strade che si profilavano all'orizzonte: la natura ordinaria del provvedimento; la proposta di revisione costituzionale che era scaturita dalla commissione Bozzi⁶ e, infine, la via della legge costituzionale. Quest'ultima era a suo giudizio la più indicata in quanto:

⁶ Nel progetto Bozzi si prevedeva una diversa formulazione dell'art. 75: «Il testo dell'articolo 75 approvato dalla Commissione prevede anzitutto la possibilità di indire referendum anche per singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e di omogeneità di contenuto dispositivo. Viene innalzato il quorum per l'indizione, portato a ottocentomila elettori. Per quanto riguarda i limiti del referendum, si introduce il divieto anche per le leggi costituzionali, per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato e per le leggi impositive di tributi. Viene inoltre demandata alla legge la determinazione delle modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste referendarie, da effettuarsi da parte della Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno 200.000 adesioni. Infine, è prevista la possibilità del referendum consultivo per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune», in

<https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm#D> (ultima consultazione 6 giugno 2020).

dato che l'articolo 1 della Costituzione afferma che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti e nelle forme previsti dalla Costituzione e dalle leggi, è sembrato che proporre nuove forme di referendum al di fuori degli «stampi» dell'articolo 75 e dell'articolo 138 rappresentasse qualcosa che non fosse *praeter o extra constitutionem*, ma fosse *contra constitutionem*. [...] Per questi motivi, ma anche per altri che si ricollegavano al fatto che si andava oltre il contenuto dell'articolo 11, la scelta della legge costituzionale appariva quella che sicuramente poteva mettere al sicuro questa iniziativa da obiezioni di costituzionalità. Mi si potrebbe replicare [...] che anche le leggi costituzionali secondo la dottrina potrebbero essere accusate di incostituzionalità. [...] ritengo che questo procedimento di revisione costituzionale sia immune anche da critiche che si orientassero affermando che è una legge costituzionale ma viola taluni principi di fondo del nostro ordinamento, per cui potrebbe essere dichiarata incostituzionale (Senato della Repubblica 20 dicembre 1988: 26 - 27).

Il suo ragionamento si spostava sulla “qualità” del referendum che il procedimento legislativo, una volta impostato secondo Costituzione, proponeva al vaglio elettorale. Per cui il referendum aveva un contenuto istituzionale, non essendo, in senso stretto, né propositivo, né consultivo, né di indirizzo:

Inoltre tale procedimento si sottrae alle perplessità che il ministro Maccanico aveva esposto in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, quando aveva invitato a stare attenti ad approvare delle leggi-provvedimento, delle leggi derogatorie di procedimenti costituzionali, perché si sarebbe potuta aprire la strada (secondo apprezzamenti di autorevolissimi giuristi tedeschi consci della esperienza «weimariana») a manipolazioni costituzionali. Rispondo che il pericolo di manipolazioni non ci dovrebbe essere, dato che *questo referendum non farebbe precedente*, non può fare precedente, in quanto trova la sua giustificazione nel *combinato disposto* degli articoli 1, 11 e 138 della Costituzione, rendendosi impossibile una ripresa in questa chiave del procedimento referendario al di fuori di una valutazione complessiva di revisione dell'articolo 75 che il Parlamento dovrebbe compiere su un piano generale (quale era quello proposto dalla Commissione Bozzi). (Senato della Repubblica 20 dicembre 1988: 27. Corsivi miei).

La riflessione del senatore democristiano si soffermava sulle ricadute concrete della scelta, ravvisandovi un effetto promozionale, disse, a livello europeo che non avrebbe creato, co-

munque vincoli di mandato per i parlamentari. In ragione di ciò raccomandava dunque al Senato, di procedere all'approvazione (Senato della Repubblica 20 dicembre 1988: 27-28).

La relazione sembrava aver assorbito questioni e dubbi. Come emerse nel dibattito conseguente, che ricalcò i temi di quello della Camera dei deputati. Il voto fu, sostanzialmente, unanime, su 184 votanti vi furono 184 voti favorevoli. Il testo tornò quindi alla Camera, dove dopo una rapida discussione venne approvato, il 15 marzo del 1989. Su 486 presenti, si registrarono 485 sì e 1 astenuto (Camera dei deputati, 15 marzo 1989: 29525 - 29526).

Nicola Guiso scriveva su "Il Popolo": «Il Parlamento italiano, dunque, col voto di ieri, ha rinnovato agli altri paesi della Comunità europea la testimonianza delle unanime volontà di tutte le forze politiche di volersi impegnare a fondo per accelerare il processo di unificazione politica del continente, a partire dal rafforzamento della rappresentatività e delle prerogative del parlamento di Strasburgo [...] i giovani premono in tutta l'Europa comunitaria - e crescenti pressioni vengono dai paesi dell'Est - per far cadere le barriere giuridiche e politiche tra gli stati del continente, al fine di ridare ad esso un ruolo determinante nella politica mondiale» (N. Guiso, *Il Parlamento europeo: un referendum perché sia costituente*, "Il Popolo", 16 marzo 1989: 1 e 28).

Più articolato il dibattito al Senato, per il voto finale, dove Leopoldo Elia nel suo intervento, ricordò che nel frattempo vi era stata una risoluzione della commissione affari istituzionali del Parlamento europeo, presentata dal deputato belga Herman che risultava, a suo parere, di rilievo anche riguardo all'iniziativa del Parlamento italiano, confermando la validità dell'iniziativa intrapresa. Tale risoluzione:

approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 16 febbraio [...] ripercorre la duplice strategia del Parlamento europeo: quella dei piccoli passi per l'attuazione dell'Atto unico e quella della proposta istituzionale, del salto verso l'unificazione. Tale risoluzione recita tra l'altro, al punto S, che «l'Assemblea ritiene che un referendum a livello europeo o altrimenti negli Stati membri, se possibile, possa essere il mezzo per far partecipare più da vicino il popolo europeo alla costituzione dell'Unione europea, sottoponendo preventivamente i principi di que-

sta iniziativa alla sua approvazione al momento delle elezioni europee del 1989 oppure sottoponendogli il testo della Costituzione al momento della ratifica (Senato della Repubblica, 30 marzo 1989: 4).

In riferimento al progetto di legge costituzionale che arrivava al voto, affermava:

la posizione dei parlamentari italiani nel Parlamento europeo e quella del Governo italiano negli sviluppi ulteriori per l'unificazione del nostro continente sarebbero certamente rafforzate. [...] Questo referendum non è puramente di indirizzo, come farebbe capire il titolo della legge; è qualcosa di più, perché, fondendo le sue norme con quelle dell'articolo 11 della Costituzione, consente di superare i dubbi che potrebbero sorgere circa le possibili limitazioni di sovranità che sono consentite da quell'articolo e di superare anche le difficoltà che potrebbero sorgere da situazioni di reciprocità previste nell'articolo stesso quando si parla, appunto, di accordi cui partecipino altri paesi che egualmente limitino la sovranità (Senato della Repubblica, 30 marzo 1989: 5).

Il rappresentante del governo, La Pergola, ministro delle politiche comunitarie (e già presidente della Corte costituzionale) disse: «Con il prevedere lo svolgimento del referendum insieme alle elezioni per la prossima legislatura del Parlamento europeo, la legge costituzionale pone, altresì, implicitamente, una norma che adatta in anticipo il nostro ordinamento all' eventuale trasformazione della Comunità configurata dal Trattato di Roma in unione politica, in un sistema federale di Stati» (Senato della Repubblica, 30 marzo 1989: 8).

Il provvedimento fu messo in votazione, dopo un breve ma ricco dibattito, e risultarono su 248 presenti, 247 sì e 1 contrario (il senatore Umberto Bossi).

Il testo comparso in Gazzetta ufficiale così recitava relativamente al quesito:

1. Il quesito da sottoporre al referendum è il seguente: "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?".

(<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1989-04-06&atto.codiceRedazionale=089G0146>).

Giungeva quindi a termine un iter abbastanza breve, anche perché privo di sostanziali scontri politici, in quanto tutto si era giocato all'unanimità, secondo uno spirito europeista di carattere unitario.

Conclusioni

La scelta referendaria dimostrava la volontà europeista del governo e del Parlamento italiano, che intendeva rafforzare il proprio intento strutturandolo attraverso il richiamo diretto che l'opzione referendaria forniva. In tale modo si voleva collegare tale tensione ideale e politica ad una volontà popolare che sostenesse una scelta costituzionale e costituente. Un proposito nobile, di fatto ancora *in fieri*, che lasciò in eredità al sistema politico e partitico italiano soltanto un dibattito sulla forma referendaria, rivelatosi alla lunga inutile per gli scopi per cui era nato.

L'istituzione referendaria e il processo che lo regola è, inoltre, materia delicata e di estrema attualità all'interno del nostro ordinamento. La sua indizione ha più volte attraversato la storia del Paese portando a sostanziali modifiche del sistema di vita e dei costumi, nonché del quadro politico: dal referendum sul divorzio a quello sull'aborto, fino alla consultazione che annullava le preferenze multiple all'atto del voto e che, promossa da Mario Segni, concorse alla crisi e al superamento della cosiddetta prima Repubblica.

La pratica referendaria è regolata dall'articolo 75, e non solo, della Costituzione. Essa prevede soltanto la funzione abrogativa e non consultiva. Escludendola, inoltre, per alcuni importanti decisioni fra cui, oltre alle leggi tributarie e di bilancio e a quelle di amnistia o indulto, anche relativamente alla ratifica di trattati internazionali. Il referendum, e quindi il ricorso diretto (almeno nelle intenzioni) alla volontà popolare, svolge inoltre una funzione di "controllo" nei provvedimenti di riforma costituzionale, specificatamente quando non si raggiunga un'ampia maggioranza (i due terzi) favorevole (art. 138 Cost).

L'opzione referendaria proposta contestualmente alle elezioni europee dell'89 rappresentò una particolarità in quanto non si presentava secondo canoni abrogativi. Ma offriva, altresì, dei profili consultivi (che la mettevano in contrasto con il dettato costituzionale) provocando per questo motivo alcune perplessità (B. Caravita, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in "Politica del diritto", Il Mulino, XX/ 2, giugno 1989: 322-323). La consultazione referendaria immaginata per quella particolare tornata elettorale oltretutto, sembrava conferire un mandato costituente al parlamento europeo (e di conseguenza ai parlamentari eletti) ponendo un problema alla Costituzione italiana nei suoi equilibri e all'autonomia del mandato del parlamentare. Sollevava quindi più di una questione sia di merito che di metodo, investendo in modo sostanziale una molteplice serie di articoli costituzionali. Pur nella sostanziale unanimità delle posizioni, esso generò una riflessione articolata, in quella fase, prima comunque della caduta del Muro, che cambierà molti parametri, sui rapporti, politici e costituzionali, fra una decisione così importante, costituente, e la sovranità popolare.

Inserendosi, inoltre, in un periodo che aveva visto tentativi di riforma costituzionale, della cosiddetta "Grande Riforma". In tale contesto che accomunava valutazioni costituzionali, politiche e legislative, seppur descritto sommariamente, si calava la tensione europeista dell'esecutivo e dei partiti italiani che individuarono il passaggio come fondamentale per costruire una effettiva unione europea.

Non meno importanti le riflessioni e le risonanze europee che determinò. Soprattutto sulla necessità di costruire una cittadinanza europea non più "ottriata", almeno nella percezione, ma consapevole e strutturata, attraverso un preciso percorso costituente, affidando oltretutto alla Commissione un potere di governo effettivo. Decisione che assegnava al *government by discussion* la declinazione democratica di un percorso "costituente" transnazionale, democratico e popolare, che si basava sul confronto fra un esecutivo, che si voleva dotare di un potere di indirizzo effettivo e un legislativo che fosse spazio deliberativo vincolante. Anche se l'ultima decisione veniva demandata, in un sistema di *check and balances*, oscillante fra la dimensione

sovranazionale e nazionale, a quanto si evince dal quesito referendario, agli organi competenti degli Stati membri (Pombeni 2020²: 28-30).

Molti dei fattori che emersero in quel dibattito sono, oltretutto, ancora interrogativi aperti per il nostro sistema, e non solo: dal problema referendario, inteso come possibilità di riforma dell'istituto nel quadro costituzionale, a quello non meno importante degli assetti decisionali europei, nei rapporti fra Parlamento e commissione e di questi con il nostro Paese e con ogni Stato nazionale.

Bibliografia

ANTONETTI NICOLA, 2001, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, in *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, U. De Siervo (a cura di), Bologna: Il Mulino.

CARAVITA BENIAMINO, 1989, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in "Politica del diritto", Il Mulino, a. XX, n. 2, giugno.

CAVERI PIERO, 2016, *L'arte del non governo*, Venezia: Marsilio.

FORMIGONI GUIDO, 2018, *La politica internazionale dal XX al XXI secolo*, Bologna: Il Mulino.

GILBERT MARK, 2005, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma - Bari: Laterza, p. 129.

GINSBORG PAUL, 1998, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980 - 1996*, Einaudi, Torino

GIOVAGNOLI AGOSTINO, 2016, *La Repubblica degli italiani*, Laterza: Roma - Bari.

GUERRIERI SANDRO, 2009, *Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994)*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, CRAVERI PIERO e VARSORI ANTONIO (a cura di), Milano: Franco Angeli.

L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e Documenti 1945 - 1984, 2005, MAGGIORANI MAURO e FERRARI PAOLO (a cura di), Bologna: Il Mulino.

MAMMARELLA GIUSEPPE e CACACE PAOLO, 1999, *Storia e politica dell'Unione europea (1926 - 1999)*, Roma - Bari: Laterza.

OLIVI BINO - SANTANIELLO ROBERTO, 2015³, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Bologna: Il Mulino.

POMBENI PAOLO, 2020, *Lo stato e la politica. Quanto contano nel mondo globale di oggi*, Bologna: Il Mulino.

PONS SILVIO, 2021, *I comunisti italiani e gli altri. Visioni e legami internazionali nel mondo del Novecento*, Torino: Einaudi.

TENTONI LUCA, 2019, *Le elezioni europee in Italia. Un percorso fra storia e dati 1979 - 2019*, Bologna: Il Mulino.

VARSORI ANTONIO, 2010, *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

VARSORI ANTONIO, 2020, *Emilio Colombo e la politica estera italiana, in Emilio Colombo. Protagonista della storia italiana ed europea del Novecento*, ANTONETTI NICOLA (a cura di), Soveria Mannelli – Roma: Rubbettino - Istituto Luigi Sturzo.

VARSORI ANTONIO, 2023, *Storia della costruzione europea. Dal 1947 a oggi*, Bologna: Il Mulino.

Abstract

IL REFERENDUM EUROPEO DEL 1989. IL DIBATTITO ITALIANO TRA L'AGGIORNAMENTO DELLA NORMA REFERENDARIA E LA SUA ATTUAZIONE

(THE EUROPEAN REFERENDUM OF 1989. THE ITALIAN DEBATE BETWEEN THE UPDATE OF THE REFERENDARY RULE AND ITS IMPLEMENTATION)

Keywords: European Elections, Referendum, Italian politics, European Parliament, Italian Constitution.

During the European elections of 1989, a referendum was held in Italy that intended to provide the European Parliament, which would be formed, with a constituent mandate capable of leading, through a draft Constitution, Europe towards political union. The referendum option was a peculiarity in that it was not presented according to abrogative canons, foreseen by the Italian Constitution, but offered consultative profiles. This raised more than one question of both merit and method. The government's decision generated a detailed reflection among the Italian parties, before the fall of the Wall, which would change many parameters, between such an important, constituent choice, and the prerogatives of popular sovereignty.

LUIGI GIORGI

Istituto Luigi Sturzo – Roma

luigigiorgi95@gmail.com

ORCID: 0009-0007-6191-2555

EISSN 2037-0520

DOI: 10.69087/STORIAEPOLITICA.XVI.3.2024.08